

# ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Территориальное планирование  
в Республике Беларусь

ISBN 978-985-6721-78-9



9 789856 721789



Общественное объединение  
«Земельная реформа»

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ПЛАНИРОВАНИЕ  
В РЕСПУБЛИКЕ  
БЕЛАРУСЬ**

Под редакцией Г. В. Дудко



Минск  
«ФУАинформ»  
2007

УДК [332.3+711](476)

ББК 65.32–5

Т 35

**Авторы:**

В. И. Быль, Ю. Н. Винников, Е. Я. Гарцуева, Г. В. Дудко,  
Е. В. Кащеева, Э. Н. Клевко, Т. А. Климова, И. С. Кононович,  
Е. С. Ольшевская, А. С. Помелов, Д. И. Семенкевич, О. Н. Скрипачева,  
М. Ю. Тараканов, К. Ю. Юзефович, В. М. Яцухно

Издание осуществлено при поддержке Шведского агентства  
международного развития и сотрудничества (SIDA)

T35 Территориальное планирование в Республике Беларусь /  
В. И. Быль [и др.]; под ред. Г. В. Дудко. – Минск : ФУАинформ, 2007. –  
312 с.

ISBN 978-985-6721-78-9.

В издании излагается отечественный опыт территориального планирования, подводятся его итоги, определяются достижения, проблемы и пути его дальнейшего развития.

Данная книга принципиально переработана и значительно расширена по сравнению с предыдущим изданием, подготовленной в 2004 году в рамках совместного белорусско-шведского проекта.

Предназначено для широкого круга научных работников и специалистов, занимающихся управлением, научными исследованиями, проектированием в Республике Беларусь.

УДК [332.3+711](476)

ББК 65.32–5

ISBN 978-985-6721-78-9

© ОО «Земельная реформа», 2007  
© Оформление. «ФУАинформ», 2007

**СОДЕРЖАНИЕ**

Предисловие.....	4
Введение.....	5
<b>1 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО.....</b>	<b>7</b>
1.1 О территориальном планировании ((Д. Семенкевич)).....	7
1.2 Современная территориальная организация Республики Беларусь (Д. Семенкевич, Э. Клевко).....	11
1.3 Этапы градостроительного развития Республики Беларусь (Э. Клевко).....	20
1.4 Правовые основы территориального планирования (Д. Семенкевич).....	85
1.5 Основы теории и практика территориального планирования .....	93
1.5.1 Процесс планирования (Д. Семенкевич).....	93
1.5.2 Содержание планирования (Д. Семенкевич) .....	100
1.5.3 Использование геоинформационных технологий в территориальном планировании (Д. Семенкевич, В. Быль).....	105
1.5.4 Комплексная оценка территорий в территориальном планировании (Д. Семенкевич).....	108
1.5.5 Уровни территориального планирования (Д. Семенкевич).....	117
1.6 Взаимодействие территориального, социально-экономического и отраслевого планирования.....	152
1.6.1 Социально-экономическое планирование и прогнозирование (Д. Семенкевич).....	153
1.6.2 Развитие инженерно-транспортной инфраструктуры (Ю. Винников).....	157
<b>2 НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....</b>	<b>161</b>
2.1 Опыт и проблемы территориального планирования в Республике Беларусь (Т. Климова) .....	161
2.2 Проблемы правового и методического обеспечения территориального планирования (Е. Гарцуева, Г. Дудко) .....	167
2.3 Социально-экономические основы территориального планирования (Т. Климова) .....	176
2.4 Территориальное планирование в природоохранной деятельности (Г. Дудко, О. Скрипачева) .....	191
2.5 Планирование землепользования: практические аспекты (А. Помелов).....	200
2.6 Ландшафтное планирование как средство экологической организации территории (В. Яцухно, Г. Дудко) .....	211
2.7 Планирование развития сельских районов (Е. Гарцуева) .....	222
2.8 Территориальные проблемы природопользования и охраны окружающей среды (Г. Дудко, О. Скрипачева) .....	229
2.9 Планирование землепользования в регионе (Т. Климова, Г. Дудко, Е. Гарцуева, Е. Ольшевская) .....	248
2.10 Планирование землепользования на первичном уровне (Е. Гарцуева, И. Кононович, Е. Кащеева) .....	270
2.11 Земельно-информационная система (К. Юзефович, М. Тараканов) .....	284
2.12 Участие общественности в территориальном планировании (Т. Климова) .....	289
Заключение .....	305
Список использованных источников .....	306

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Книга, которую вы держите в руках, – одно из немногих печатных изданий в стране, посвященное рассмотрению проблем территориального планирования. Она принципиально переработана и значительно расширена по сравнению с предыдущим изданием, подготовленным в 2004 году в рамках совместного белорусско-шведского проекта<sup>1</sup>.

Цель публикации – определить предмет территориального планирования и дать представление о том, как оно осуществляется в Республике Беларусь. Излагается отечественный опыт территориального планирования, подводятся некоторые итоги, отмечаются достижения, определяется круг нерешенных проблем.

Принципы, цели и методы построения системы территориального планирования, состав и соподчиненность его документов, их содержание, организация работ остаются предметом дискуссий и межведомственных разногласий. Это отразилось и в данной публикации: книга, как и предыдущая, состоит из двух частей, написанных двумя группами авторов, имеющих различные взгляды на ряд проблем территориального планирования. Однако по сравнению с прошлым изданием следует отметить определенное сближение позиций.

Цели и задачи территориального планирования, пути решения этих задач в изложении авторов не являются бесспорными. В книге учтены далеко не все аспекты проблемы развития и совершенствования территориального планирования в нашей стране, однако появление данного издания является логичным и необходимым шагом к лучшему пониманию этой многогранной и неоднозначной проблемы.

Книга предназначена для всех, кто профессионально занимается или просто интересуется проблемами территориального планирования.

Выражаю признательность авторам и техническим работникам, подготовившим книгу к публикации. Особая благодарность – Шведскому агентству международного развития и сотрудничества за поддержку данного издания.

Мирослав Кобаса,  
председатель Правления  
Общественного объединения  
«Земельная реформа»

<sup>1</sup> Территориальное планирование в Республике Беларусь / Е.Я. Гаршуева [и др.]; под ред. Г.В. Дудко, Д.И. Семеновича. – Минск: РУП «Минсктипроект», 2004. – 80 с.

## ВВЕДЕНИЕ

Планирование является основой любой человеческой деятельности, направленной на поиск оптимальных решений как отдельных задач развития страны, так и их комплекса, с учетом всего многообразия внешних и внутренних факторов и условий. В Беларуси, как и в любой другой стране, существуют две тесно переплетенные ветви планирования – социально-экономическая, включающая предметные отраслевые области общественного развития, и территориальная, обеспечивающая пространственную организацию среди жизнедеятельности населения.

В нормативных правовых документах Республики Беларусь термин «территориальное планирование» (или в его современном звучании – «пространственное планирование») практически не используется, однако это понятие широко употребляется в научной литературе и среди специалистов.

Под территориальным планированием подразумевается процесс обоснования, разработки и практического осуществления системы мер организационного, экономического, социального, экологического, правового и иного характера, направленных на качественное совершенствование территории организации государства. То есть территориальное планирование в широком понимании представляет собой процесс подготовки, принятия и реализации решений, направленных на преобразование среды обитания людей и качественное улучшение условий жизни каждого человека и всего общества посредством пространственного распределения и дифференциации человеческой деятельности в пределах соответствующих территорий. Интегрирующая роль территориального планирования заключается в комплексности и системности учета ресурсных возможностей территорий, социальных потребностей населения, экологических ограничений, национальных, региональных и местных интересов, необходимости сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Оно является основным методом и путем практической реализации принципов устойчивого развития, основанных на понимании того, что социально-экономическое развитие и проблемы окружающей среды неразрывно связаны между собой.

Сложившаяся система распределения функций органов государственного и местного, отраслевого и территориального управления, а также их взаимодействия в решении задач развития на основе территориального планирования требует серьезного пересмотра и совершенствования применительно к масштабу небольшого по площади и населению государства. В настоящее время совершенствование правовых и научных основ планирования, а также применение его методов в практике управления

развитием территорий является для Республики Беларусь актуальной проблемой. Это обусловлено географическим положением страны, ее активным участием в реализации ряда международных соглашений, программ и проектов в области охраны природы и экономического развития, активными преобразованиями в социально-экономической сфере, неравноценностью условий жизнедеятельности населения в различных регионах и другими факторами.

В данной книге излагается отечественный опыт территориального планирования, определяются стоящие перед планированием проблемы и предлагаются некоторые пути их решения, а также формулируются задачи развития территориального планирования, которые необходимо ставить и решать на государственном и местном уровнях с позиций как совершенствования нормативной правовой базы и методического инструментария, так и расширения практических работ в этой сфере деятельности.

## **I ТЕРРИОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО**

### **1.1 О ТЕРРИОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ**

В национальном законодательстве Беларуси термин «территориальное планирование» отсутствует и используется только в научных и проектных кругах наряду с такими понятиями, как «пространственное планирование» и «физическое планирование». Являются ли эти понятия, связанные с планированием, синонимами? Если нет, то какие из них ближе к традиционной для Беларуси деятельности, называемой градостроительством и районной планировкой?

Имя существительное «план» в одном значении – это «пространственное представление чего-либо», другими словами – чертеж или карта. В другом значении «план» – метод для разработки чего-либо или упорядоченное размещение (устройство) частей объекта. Но существует определение, которое объединяет и нивелирует различия между двумя этими значениями, когда мы говорим, например, о плане нового здания. План здания – это сочетание графического изображения физических параметров будущего здания и одновременно руководство к тому, как здание должно быть построено.

Глагол «планировать» и связанные с ним существительные «планирование» и «планировщик» означают «организовывать части чего-либо в единое целое» либо «реализовывать цели». В более общем смысле планирование связано с сознательным достижением некоторых целей, является процессом, включающим действия, выполняемые в определенном порядке.

Подводя итог вышесказанному, определим планирование как общую деятельность по разработке в определенном порядке действий, направленных на достижение установленной цели (или целей). Территориальное, пространственное, физическое планирование, являясь специальным случаем общего планирования, означают планирование с пространственными или географическими компонентами.

Планировщики ряда отраслей работают с планами, имеющими географический компонент. Например, экономические планировщики рассматривают пространственные структуры, вовлеченные в экономику, в понятиях производства и занятости, в комбинациях факторов производства, движущих потоки товаров и услуг. Региональные экономические планировщики смотрят на экономические процессы с точки зрения их конкретного пространственного влияния: они рассматривают эффект воз-

действия на экономику разнообразия географического пространства и пространственно-временных расстояний. Социальные планировщики имеют дело с изменениями социальной структуры населения и его групп, миграцией и их влиянием на стиль жизни и модели среды жизнедеятельности. Они имеют дело с домохозяйствами и структурой семьи с точки зрения воздействия таких факторов, как возраст, профессия и образовательный уровень, доходы и их вариации, а также с социальными и физиологическими факторами, управляющими человеком, семьей, обществом. Для географа важны многие физические характеристики территории. Экономический географ анализирует влияние географического пространства и расстояний на механизмы производства, потребления и обмена. Социальный географ изучает пространственное влияние такого аспекта, как социальные отношения. Политический географ рассматривает влияние фактора размещения на политические процессы в обществе.

Территориальное планирование в отличие от пространственного либо физического всегда является мультиизмеримым и мультицелевым. Необходимо особо выделить эти два связанных атрибута, так как многие типы планирования, которые называют себя территориальными, касающимися размещения чего-либо на земной поверхности, имеют лишь одно измерение и простую цель. Когда инженер рассчитывает план очистки, его работа, конечно, имеет пространственный аспект, но она не является мультиизмеримой и мультицелевой. В отличие от простых планировщиков территориальный планировщик в идеале должен быть хорошим экономистом, социологом, географом и социальным философом, иметь необходимые навыки в сфере гражданского строительства и кибернетики.

Городское и региональное планирование является территориальным, если оно использует основные методы планирования для очень сложных систем. Мультиизмеримый и мультицелевой подход отличает его от многих других, которые также связаны с работой с планами и имеют пространственный компонент.

Территориальное планирование применимо тогда, когда для пространственной организации каких-либо процессов оно может предложить лучшую модель, чем та, которая реализуется без планирования.

В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года территориальное планирование определяется как важнейший инструмент реализации целей устойчивого развития, так как объединяет в одно целое социальную, экономическую и экологическую политики, интегрирует отдельные отраслевые усилия на достижение экономической эффективности, социальной справедливости и экологической безопасности территории. Согласно Национальной стратегии, новая политика в области территориально-пространственной

организации требует совершенствования систем расселения, формирования благоприятных условий для развития городов различной категории, преобразования сельского расселения, что и составляет основной предмет градостроительства.

Территориальное планирование в Республике Беларусь (или градостроительство в широком смысле) понимается как теория и практика целенаправленного преобразования среды обитания путем формирования и развития систем расселения, отдельных городских и сельских поселений, производственной, социальной, транспортной, инженерно-технической инфраструктур, размещения мест проживания, приложения труда, обслуживания, отдыха населения с учетом охраны природы и сохранения историко-культурного наследия.

Построение рыночной экономики – один из ключевых принципов современной социально-экономической политики Республики Беларусь. С одной стороны, территориальное планирование в новых условиях должно быть нацелено на обеспечение рыночной устойчивости территорий, предлагая при этом различную стратегию для территорий с определенными условиями социально-экономического развития. С другой стороны, в условиях рыночного развития важными становятся учет и защита общественных интересов, обеспечение безопасной и устойчивой среды жизнедеятельности населения страны, охраны и рационального использования природных ресурсов, историко-культурного наследия, являющихся достоянием как нынешнего, так и будущих поколений.

Основная роль государства в планировании развития территорий на современном этапе сводится к созданию необходимых условий для эффективной конкурентоспособной социально-экономической деятельности, защиты и охраны природной среды, достижения социальной справедливости, а также для поддержки местных инициатив.

Территориальное планирование является общественной деятельностью по целенаправленному преобразованию природной среды в функционально необходимую обществу культурную среду, по постоянному совершенствованию последней в соответствии с политической, экономической организацией общества, развитием техники, науки и искусства.

Объектом территориального планирования является среда обитания, включая природную и культурную составляющие.

На практике границы объектов территориального планирования увязываются с административно-территориальными границами. В Республике Беларусь на национальном уровне объектом территориального планирования является страна в целом, на региональном уровне – область, группа районов, на местном – район, поселение, территория как совокупность земельных участков.

К основным субъектам территориального планирования относятся органы государственного управления соответствующего административно-территориального уровня. Например, на национальном уровне к ним относятся Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, министерство, отвечающее за территориальное планирование (Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь); на региональном уровне – областные органы представительной и исполнительной власти; на местном – Советы депутатов, исполнительные комитеты районов и городов областного подчинения.

К субъектам территориального планирования также относятся и граждане, выражающие свое отношение к развитию территории и объектам недвижимости через общественные организации, партии, территориальные сообщества в соответствии с процедурами, установленными законодательством.

Территориальным планированием занимаются специалисты широкого круга профессий: архитекторы, географы, экономисты, демографы, социологи, философы, политики, экологи, историки, юристы, геологи, гражданские инженеры, транспортные инженеры, кибернетики и др.

Истоки территориального планирования относятся к временам возникновения государства – античному периоду человечества. Изначально понятие «культура» обозначало возделывание, обработку почвы или сельское хозяйство. Культурная среда человека включала в себя небольшие города и обширные районы сельскохозяйственной деятельности, расположенные в наиболее благоприятных для этого природных условиях. Активное формирование культурной среды происходило в городах, планировка которых отражала все более усложняющуюся организацию общества. Города росли вширь, совершенствовалось их устройство. Все мероприятия детально планировались, поэтому именно города и стали первыми объектами территориального планирования.

Такая ситуация сохранялась на протяжении более чем двух с половиной тысячелетий. В конце XVIII века, с началом развития капитализма и промышленности в Европе, культурная среда человека изменилась и расширилась. Промышленность все больше и больше нуждалась в природном сырье, человек стал активно осваивать обширные районы полезных ископаемых; рост городов происходил такими темпами, с которыми общество еще не сталкивалось в своей истории. Стали появляться городские агломерации, мегаполисы, совершенствовались коммуникационные связи между городами. С расширением культурной среды человека трансформировался и объект территориального планирования. Теперь им уже был не отдельный город, а целые городские агломерации и промышленные регионы.

В середине XX века общество столкнулось с тем, что созданная им на протяжении последнего столетия культурная среда стала угрозой всему живому на земле. Основными причинами тому назывались сверхконцентрация населения в городах, индустриальная экспансия, чрезмерное использование природных ресурсов, загрязнение окружающей среды и др. Новые реальности стали причиной усложнения методов территориального планирования. Теперь в территориальном планировании большое внимание стало уделяться последствиям влияния развития культурной среды на природную. Начало XXI века ознаменовало собой и начало новых взаимоотношений двух сред – культурной и природной. На решение проблем их гармоничного сосуществования и взаимодействия и направлено территориальное планирование XXI века.

## 1.2 СОВРЕМЕННАЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

*Общая характеристика.* Республика Беларусь – государство Центральной Европы, одна из наиболее развитых республик бывшего СССР. По площади территории – 207,6 тыс. км<sup>2</sup> – страна сравнима с такими европейскими государствами, как Великобритания, Польша, Болгария, а по численности населения – с Бельгией и Швецией. Республика Беларусь граничит с 5 государствами, три из которых входят в состав Европейского Союза. Протяженность границы со странами Европейского Союза составляет 1005 км, с Россией – 990, с Украиной – 975 км.

Численность населения Беларуси – 9750,5 тыс. человек (на 1 января 2006 г.), средняя плотность населения – 47 человек на км<sup>2</sup>.

Страна расположена на пересечении основных коммуникационных путей Европейского континента. Из 10 трансевропейских транспортно-коммуникационных коридоров три, проходящие через территорию Республики Беларусь (коридоры № 2, 9 и 9Б), затрагивают ее экономические интересы. Кроме того, рассматривается возможность продления транспортного коридора № 5 от Львова до Минска.

Географическое положение, высокий потенциал биологического и ландшафтного разнообразия обуславливают формирование на территории страны основных структурообразующих природных элементов общеевропейской экологической сети. Республика Беларусь расположена на водоразделе двух морей – Балтийского и Черного. Многие крупные реки (Западная Двина, Неман, Днепр) берут начало или формируют значительную часть своего бассейна на территории страны.

Немалая часть Беларуси пострадала от аварии на Чернобыльской АЭС. Радиоактивно загрязнено около 20 % территории страны, в наи-

большой мере – Гомельская (около 70 % территории), Могилевская (34 %) и Брестская (13 %) области. Чернобыльская экологическая катастрофа оказала и продолжает оказывать отрицательное влияние на рациональное и конкурентоспособное использование территорий, развитие системы расселения в загрязненных районах.

**Административно-территориальное устройство.** Основными объектами территориального планирования являются административно-территориальные единицы Республики Беларусь.

Республика Беларусь – унитарное государство. Территория страны административно разделена на 6 областей: Брестскую, Витебскую, Гомельскую, Гродненскую, Минскую и Могилевскую. Город Минск – столица республики, имеет областной статус. На местном уровне единицей административно-территориального устройства являются районы и города областного подчинения. В настоящее время количество районов составляет 118 единиц, а городов областного подчинения – 15. В свою очередь административные районы делятся на территории сельсоветов и городов районного подчинения. Всего в Республике Беларусь насчитывается 1388 сельсоветов, большинство из которых объединяют по 10 и более деревень.

Административно-территориальное устройство Беларуси постоянно преобразовывается. Только за послевоенный период оно менялось пять раз.

Существующее административное деление Беларуси в основном сложилось в ходе реформ, проведенных в середине 50-х – середине 60-х гг., которые главным образом были обусловлены потребностями совершенствования централизованного управления советской экономикой. При изменении административных единиц в то время учитывались размер и конфигурация территории; природно-климатические особенности; площадь сельскохозяйственных угодий и доля пашни в них; количество населения по категориям; число колхозов и совхозов и их экономическое состояние; наличие промышленных предприятий и их мощность; количество скота; уровень социально-бытового обслуживания; протяженность железных и автомобильных дорог; количество населенных пунктов; расположение административных центров.

Несмотря на специфику целей и критериев изменения административного деления в Беларуси, следует отметить, что указанные административные реформы по своим результатам в целом соответствовали общей тенденции, наблюдавшейся во всей послевоенной Европе, – сокращению общего количества низовых административных единиц и их укрупнению.

**Система расселения.** Морфология объекта территориального планирования основана на взаимодействии трех составляющих:

- устойчивого планировочного каркаса;
- оптимального функционально-планировочного районирования;
- полноценной среды жизнедеятельности.

Планировочный каркас объекта территориального планирования на уровне региона формируется на основе сочетания устойчивых в пространстве и времени планировочных элементов: системы расселения и экологической сети.

В Республике Беларусь исторически сложилась в целом относительно устойчивая система расселения, которая отражает характерные особенности природных условий, хозяйственной деятельности, социально-демографического и историко-культурного развития государства.

Сеть населенных пунктов страны включает 207 городских поселений и 23863 сельских (на 01.01.2006 г.).

Характер расселения населения на территории Беларуси при относительно равномерной сети поселений отличается значительной неоднородностью, начало чему положило ускоренное развитие отдельных городов, связанное со строительством железных дорог в конце XIX – начале XX вв. Послевоенная индустриализация и активные урбанизационные процессы 60-80-х годов привели к усилению процессов поляризации расселения.

Населенные пункты Беларуси контрастны как по величине, так и по качественным характеристикам среды жизнедеятельности.

**Городские поселения.** Уровень урбанизации страны (доля городского населения в общем населении страны) составляет 72 %. В Беларуси 111 городов и 96 поселков городского типа.

Исходя из различий в среде жизнедеятельности, городские поселения объединяются в следующие группы:

- крупнейшие города с численностью населения более 500 тыс. человек (столица республики Минск);
- крупные города с численностью населения 250-500 тыс. человек (областные центры Брест, Витебск, Гомель, Гродно, Могилев);
- большие города с численностью населения 100-250 тыс. человек;
- средние города с численностью населения 20-100 тыс. человек;
- малые городские поселения с численностью населения до 20 тыс. человек.

Крупнейшим городом является столица страны Минск, где уже сформирована наиболее многообразная и качественная среда жизнедеятельности. Это многофункциональный город с высокоразвитыми промышленностью и сферой услуг, административный, научный и культурный центр страны. О высоком социально-культурном потенциале Минска свидетельствует тот факт, что 30 % занятого населения – это люди с высшим образованием. Большая доля трудовых ресурсов города занята в сфе-

ре обслуживания (до 60 %), значительная часть – в промышленном производстве и прежде всего в машиностроении и металлообработке.

Минск играет важную роль в развитии международной деятельности – размещении объектов международной торговли, инновационных предприятий, международных кредитно-финансовых организаций, научно-исследовательских центров, проведении международных конференций, выставок и т.д.

Высоким уровнем и разнообразием характеризуется среда жизнедеятельности крупных городов страны – областных центров. Брест, Гродно, Могилев, Витебск, Гродно – это многофункциональные, промышленно развитые города, административные центры областей, в которых размещены градообразующие предприятия с высоким экспортным потенциалом, крупные торговые предприятия, высшие учебные заведения, научно-исследовательские и информационно-аналитические центры, уникальные и специализированные учреждения здравоохранения, культуры и искусства и т.д.

Крупные города активно распространяют свое влияние на прилегающие территории. Вместе они фактически образуют единые урбанизированные территориальные системы: в пригородах размещаются водозаборы, поля фильтрации, другие инженерные сооружения городов, места отдыха горожан, в городах работает значительная часть живущего в пригородах населения.

Достаточно развитая среда жизнедеятельности сформирована в 12 больших городах страны. Эти города выполняют функции административного, производственного, социально-культурного, образовательного центра для соподчиненных населенных пунктов и территорий. В подавляющем большинстве это индустриальные центры с высокоразвитой многоотраслевой промышленностью, что в значительной степени определяет характер и условия жизнедеятельности населения.

Средние города при достаточно развитой производственной, социальной, инженерно-технической, транспортной инфраструктуре характеризуются сравнительно здоровой жизненной средой. В них наблюдается меньшая концентрация населения, промышленных предприятий, транспортных средств, облегчено общение людей, более доступны пригородные зеленые зоны. Кроме того, в городах средней величины легче изыскать территориальные резервы для размещения новых и развития существующих городских функций.

Большинство городов средней величины относятся к промышленному типу. В некоторых из них (Жлобин, Жодино, Солигорск и др.) расположены уникальные производственные объекты страны. Один из средних

городов – город Горки – является крупным научно-образовательным центром.

Большинство малых городских поселений, особенно с численностью населения менее 10 тыс. человек, характеризуются невысокими качественными характеристиками среди жизнедеятельности. В них недостаточен видовой состав объектов обслуживания, критически низкий уровень инженерно-технического оборудования и внешнего благоустройства, плохие транспортные связи.

Вместе с тем в силу своей многочисленности и достаточной равномерности расположения на территории страны эти города «держат» сельское население, выполняя функции местных обслуживающих центров. Немаловажным является и то, что эти города являются хранителями истории и традиций белорусского народа. К тому же малый город по своему масштабу – наиболее приемлемая для жизни человека единица расселения, где многое, в том числе и природное окружение, находится в пешеходной доступности.

**Сельские поселения.** Основные различия в среде жизнедеятельности сельских поселений определяются их величиной (численностью населения), организационно-хозяйственной ролью и размещением относительно крупных и больших городов страны.

Сельские поселения Беларуси в зависимости от численности населения подразделяются на:

- крупные (с численностью населения свыше 1 тысячи человек);
- большие (500-1000 человек);
- средние (100-500 человек);
- малые (до 100 человек).

Сложившаяся сеть сельских населенных пунктов страны сохраняет мелкодисперсную структуру. К настоящему времени 71 % процент сельских поселений имеет численность населения менее 100 человек, а средний размер сельского населенного пункта уменьшился до 115 человек. Вследствие этого сокращается сеть учреждений обслуживания, снижается качество и доступность услуг. Наибольшее количество мелких сел (с населением до 100 человек) – на севере, в Витебской области (Белорусское Поозерье); они составляют 83 % от общего числа сельских поселений региона. Наиболее крупные сельские поселения находятся в Брестской и Гомельской областях (Белорусское Полесье).

По организационно-хозяйственной роли в системе сельского расселения сельские населенные пункты страны подразделяются на три группы:

- поселения-центры сельсоветов;
- поселения-центры сельскохозяйственных предприятий;

– рядовые поселения.

Сложившаяся устойчивая дифференциация сети сельских населенных пунктов в границах сельскохозяйственных организаций привела к их разделению по структуре экономической базы, по наличию мест приложения труда, по степени обеспеченности учреждениями общественного обслуживания.

На формирование среды жизнедеятельности сельских поселений значительное влияние оказывает близость их расположения относительно больших и крупных городов страны.

Поселения, расположенные вблизи крупных городов в радиусе 10-15 км, образуют специфическую группу пригородных сельских поселений.

Пригородные территории в составе Минской агломерации и урбанизированных зон крупных городов характеризуются сравнительно высоким удельным весом крупных сельских поселений. Эти поселения, как правило, являются центральными усадьбами сельскохозяйственных производственных комплексов и отличаются относительно высоким удельным весом экономически активного населения, а также сравнительно большим количеством жителей, работающих на предприятиях города-центра. Многие из этих поселений выполняют функции по обслуживанию центрального города (коммунальные и складские сооружения, пригородные сельскохозяйственные предприятия). Пригородные сельские населенные пункты имеют более развитую производственную, социальную и инженерно-техническую инфраструктуру. В этих поселениях формируются предприятия агропромышленного комплекса, размещаются филиалы и цеха промышленных предприятий города-центра.

Периферийные сельские районы характеризуются низкой плотностью населения, мелкопоселковой структурой населенных пунктов (систематическим сокращением сельского населения), недостаточной развитостью социальной инфраструктуры и сети местных автодорог.

Основу сельского расселения образуют группы сельских населенных пунктов, объединенных между собой и с городскими поселениями – центрами административных районов – в единую систему административными, организационно-хозяйственными, социально-культурными и коммуникационными связями.

Новые тенденции и процессы в развитии сельского расселения заложены в принятой в 2005 г. Государственной программе возрождения и развития села на 2005-2010 годы. Новыми центрами сельского расселения Республики Беларусь должны стать агрогородки – благоустроенные сельские населенные пункты, административные, организационно-хозяйственные и социально-культурные центры, в которых созданы производственная и социальная инфраструктуры для обеспечения социаль-

ных стандартов проживающему в них населению и жителям прилегающих территорий в радиусе до 15 км. Это создаст равные условия для медицинского, торгового, бытового обслуживания, а также обеспечит доступность учреждений образования, культуры и спорта для жителей агрогородков и прилегающих сельских поселений.

До 2010 года в Республике Беларусь предполагается создать 1445 агрогородков на базе существующих сельских населенных пунктов и 8 агрогородков на базе поселков городского типа, переводимых в статус сельских. В агрогородках на основе их генеральных планов должны быть созданы производственная инфраструктура, жилищный фонд и социальная инфраструктура, рассчитанные на обслуживание как собственного населения агрогородка, так и населения прилегающих территорий.

Формирование агрогородков как административных, организационно-хозяйственных и социально-культурных центров для близлежащих сельских населенных пунктов будет способствовать оптимизации сельского расселения, формированию устойчивого конкурентоспособного агропромышленного производства, совершенствованию инфраструктуры сельских населенных пунктов, повышению культурного и жизненного уровня сельского населения, а также создаст основу для улучшения демографической ситуации и повышения престижности проживания в сельской местности.

**Экологическая сеть.** Экологическая сеть представляет собой систему природно-территориальных<sup>4</sup> комплексов со специальными режимами природопользования, обеспечивающую естественные процессы движения живых организмов, энергии, вещества, играющую важную роль в поддержании экологического равновесия и обеспечении устойчивого развития территорий (региона, страны, континента), сохранении биологического и ландшафтного разнообразия.

Экологическая сеть Беларуси находится на стадии формирования. Основными ее структурообразующими элементами являются наименее антропогенно трансформированные природные комплексы – так называемые ядра экологической системы, характеризующиеся высокими показателями биологического и ландшафтного разнообразия. Часть из них в настоящее время имеет статус особо охраняемых природных территорий (заповедники, национальные парки, заказники). Связующими элементами экологической сети являются экологические коридоры – русла миграции генофонда: долины рек, леса, а также отдельные участки сельскохозяйственных земель со специальными режимами природопользования.

Доля особо охраняемых природных территорий в Республике Беларусь имеет тенденцию к увеличению: если на 1 января 2000 г. она составляла 7,2 % от площади страны, то на 1 января 2006 г. – 8,3 %. Распределение

ние особо охраняемых природных территорий по категориям представлено в таблице 1.1.

Компоненты национальной экологической сети дифференцируются по значению на международные, национальные и региональные.

Ключевые элементы формируемой экологической сети международного значения – крупные по площади территории (не менее 20 тыс. гектаров с лесными природными экосистемами и не менее 5 тыс. гектаров с другими видами природных экосистем) экологически стабильных природных экосистем, являющиеся элементами европейской экологической сети, выделение и обеспечение охраны которых осуществляется с учетом рекомендаций и требований следующих международных документов:

Международная конвенция по защите растений (Рим, 6 декабря 1951 г.; Республика Беларусь присоединилась к этой конвенции 12 января 2005 г.);

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 23 ноября 1973 г.; ратифицирована Республикой Беларусь 12 октября 1988 г.);

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитания водооплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.; Республика Беларусь присоединилась к Конвенции 22 ноября 1999 г.);

Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (Бонн, 23 июня 1979 г.; Республика Беларусь присоединилась к этой Конвенции 12 марта 2003 г.);

Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года; подписана Республикой Беларусь 11 июня 1992 г., ратифицирована 10 июня 1993 г., вступила в силу для Республики Беларусь 29 декабря 1993 г.);

Конвенция об охране нематериального культурного наследия (Париж, 17 октября 2003 г.; утверждена для Республики Беларусь 29 декабря 2004 г.).

Ключевые элементы формируемой экологической сети национального значения – крупные по площади территории (не менее 10 тыс. гектаров с лесными природными экосистемами и не менее 2 тыс. гектаров с другими видами природных экосистем) экологически стабильных природных экосистем, являющиеся местом обитания и миграции видов растений и животных, охраняемых на национальном уровне.

Таблица 1.1 – Распределение особо охраняемых природных территорий по категориям

Наименование категории особо охраняемых природных территорий	Количество на 1 января 2000 г.	Площадь на 1 января 2000 г., тыс. га	Доля в площа-ди страны, %	Количество на 1 января 2006 г.	Площадь на 1 января 2006 г., тыс. га	Доля в площа-ди страны, %
Заповедники*, национальные парки	5**	397,3	1,9	5***	480,1	2,3
Заказники	532**	1081,7	5,2	527***	1231,3	5,9
Памятники природы	786	14,2*	0,1	913	16,6	0,1
Всего	1323	1493,2	7,2	1445	1728,0	8,3

\* Без Полесского радиационного экологического заповедника.

\*\*Общее количество заповедников, национальных парков, заказников республиканского значения указано с учетом того, что Березинский биосферный заповедник, национальные парки «Беловежская пуща», «Нарочанский» и три заказника республиканского значения расположены в нескольких областях.

\*\*\*Общее количество заповедников, национальных парков, заказников республиканского значения указано с учетом того, что Березинский биосферный заповедник, национальные парки «Беловежская пуща», «Нарочанский» и четыре заказника республиканского значения расположены в двух и более областях. Заказник «Дикое» включен в национальный парк «Беловежская пуща».

Ключевые элементы формируемой экологической сети регионального значения – экологически стабильные природные экосистемы, отличающиеся высоким ландшафтным и биологическим разнообразием, для которых на региональном уровне устанавливается специальный режим, регламентирующий природопользование и порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности. Выделение региональных элементов экологической сети должно производиться в градостроительной документации регионального уровня.

### 1.3 ЭТАПЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В развитии белорусского градостроительства можно с известной степенью условности выделить следующие этапы:

- довоенный период;
- послевоенное десятилетие;
- вторая половина 50-х – 60-е гг.;
- 70-е – первая половина 80-х гг.;
- вторая половина 80-х – первая половина 90-х гг.;
- современный период.

Развитие градостроительства в республике всегда было неразрывно связано с развитием экономики. Анализ процессов социально-экономического и градостроительного развития в Беларуси позволяет определить характерные особенности архитектурно-пространственного и территориального преобразования населенных пунктов страны на каждом историческом пути развития.

**Первый этап: довоенный период.** Особенности первого этапа развития белорусского градостроительства обусловлены основными направлениями социально-экономического развития периода первых пятилеток: восстановление народного хозяйства после гражданской войны, индустриализация и коллективизация страны.

В результате гражданской войны экономика Беларуси была полностью подорвана. Достаточно сказать, что из 715 промышленных предприятий было уничтожено 480. Оставшиеся фабрики и заводы из-за отсутствия топлива и сырья бездействовали или работали с большими перебоями. Жилой фонд и все городское хозяйство находились в состоянии крайней запущенности. Спасаясь от нищеты и голода, горожане уходили в деревни. Так, например, из 114 тыс. человек, проживавших в Минске в 1914 г., в 1920 г. осталось 70 тыс.

После окончания гражданской войны в восстановительный период (1921-1925 гг.) все силы были направлены на возрождение экономики

республики, возведение производственных предприятий. Первоочередное внимание уделялось развитию железнодорожного транспорта, энергетической базы, производству продуктов питания. В первые годы после окончания гражданской войны государство не могло приступить к коренному переустройству городов и сел. Градостроительство вынужденно оказалось на втором плане.

В период восстановления народного хозяйства все силы и средства направлялись на возрождение промышленных центров страны, пострадавших во время войны, промышленных предприятий и транспорта, разрушенных жилых домов.

Несмотря на значительные материальные трудности и сложные условия, к концу восстановительного периода в республике развертываются работы по реконструкции старых и созданию новых промышленных предприятий. Восстанавливаются бумажная фабрика «Папирус», стекольный завод «Старево», льнопрядильная фабрика «Двина», металлообрабатывающие заводы «Энергия» и «Красный металлист» и ряд других предприятий. Начинают функционировать новые предприятия, такие как спичечная фабрика «Красная Березина», кондитерская фабрика «Рассвет», обувная фабрика «Труд», чулочно-трикотажная фабрика им. Клары Цеткин, кожевенный завод в Витебске, лесопильный завод «Пролетарий» в Мозыре. В 1923-1926 гг. в республике было восстановлено и введено в строй около 80 промышленных предприятий.

Решение жилищной проблемы началось с проведения во всей стране так называемого передела жилища, осуществляемого в соответствии с декретом ВЦИК «Об отмене частной собственности на недвижимость в городах». К 1924 году в Беларуси было муниципализировано почти 5 тыс. домовладений общей площадью 1365 тыс. м<sup>2</sup>. Однако вселение в национализированные восстановленные дома лишь частично решало жилищный вопрос. Необходимо было в кратчайший срок создать новый жилой фонд.

В период восстановления народного хозяйства жилая застройка городов осуществлялась за счет возведения домов индивидуальными застройщиками. Государство помогало им денежными кредитами и строительными материалами. Такие индивидуальные жилые дома почти ничем не отличались от жилищ сельского типа. Этот вид жилой застройки в условиях Беларуси был наиболее массовым и преобладал на протяжении всего довоенного периода. Он составлял в 1923-1924 гг. более 80 %, а в 1940 г. – более 55 % всей возводимой в республике жилплощади. Низкая плотность застройки (до 120 человек на 1 га) приводила к нерациональному использованию городских территорий, затрудняло их благоустройство и организацию культурно-бытового обслуживания населения.

В середине 20-х годов правительство республики принимает меры к регулированию развития городов. Примером планомерного восстановления и развития города в 20-е годы может служить Борисов. В 1923 году ЦИК принял специальное постановление о возрождении этого города как наиболее пострадавшего, в соответствии с которым были намечены мероприятия по восстановлению и новому строительству в Борисове, рассчитанные на 1923-1929 гг. В процессе их реализации на вновь осваиваемых территориях наряду с возведением предприятий деревообрабатывающей промышленности и в непосредственной близости к ним развернулось строительство рабочих поселков.

В 1929 г. утверждается первый пятилетний план развития народного хозяйства СССР, положивший начало индустриальному развитию Беларуси.

Основная задача плана индустриализации формулировалась как «форсированный темп индустриализации белорусского народного хозяйства». Особое внимание уделялось развитию деревообрабатывающей, пищевой, льняной, швейной отраслей. Одновременно планировалось развитие машиностроения для нужд сельского хозяйства и промышленности стройматериалов. В результате в республике ежегодно вводились в строй новые фабрики и заводы.

За годы первых пятилеток в Беларуси было построено более 300 новых промышленных предприятий, производивших в основном средства производства. Усилилось развитие традиционных отраслей белорусской промышленности, основанной на использовании местных сырьевых ресурсов – торфа, леса, минеральных строительных материалов, сельскохозяйственного сырья. Крупные промышленные предприятия создавались во всех больших, а также в ряде средних и малых городов страны.

Удельный вес фабрик и заводов с количеством работающих свыше 1000 человек составлял более 30 % всех предприятий.

В Минске были построены два станкостроительных завода, радиозавод, обувные, швейные, кондитерские фабрики, мясокомбинат, молочный завод и др. К 1941 г. объем промышленного производства города увеличился по сравнению с 1913 г. почти в 40 раз.

В Гомеле на базе ранее существовавших мелких фабрик и заводов выросли крупные предприятия – машиностроительный завод «Двигатель революции», завод сельскохозяйственных машин, станкостроительный, литейно-механический, вагоноремонтный, судоремонтный, авторемонтный заводы, деревообрабатывающий комбинат, ряд крупных предприятий легкой и пищевой промышленности. Объем промышленного производства в Гомеле в 1941 г. увеличился по сравнению с 1913 г. в 120 раз.

За годы первых пятилеток в Витебске появились станкостроительный завод, льнопрядильная фабрика, чулочно-трикотажная фабрика «КИМ», швейная фабрика «Знамя индустриализации» и ряд других предприятий.

В Могилеве за годы довоенных пятилеток были построены такие крупные предприятия, как труболитейный, машиностроительный, авторемонтный, кожевенный заводы, фабрика искусственного волокна. Промышленное производство города к 1941 г. увеличилось в 188 раз по сравнению с 1913 г. В эти же годы в Бобруйске вырос крупнейший в Европе деревообрабатывающий комбинат, в Кричеве – цементный завод, в Орше – льняной и мясной комбинаты, в Борисове – стекольный завод и деревообрабатывающий комбинат и т.д.

Крупные предприятия были построены в Добруше, Шклове, Речице, Полоцке и других городах.

Наряду с созданием новых проводилась реконструкция и модернизация старых промышленных предприятий. Всего в 1929-1940 гг. было введено в строй и реконструировано более 1800 предприятий.

До конца второй пятилетки (1937 г.) республика давала уже 22 % всей валовой продукции промышленности СССР.

Строительство новых и реконструкция старых промышленных предприятий в довоенный период оказали положительное воздействие на развитие градостроительства в республике.

Процесс индустриализации, модернизация старых и развитие новых отраслей производства сопровождались ростом городов, увеличением численности их населения. Численность городского населения увеличилась с 1926 по 1939 гг. в 1,6 раза (таблица 1.2).

Рост городского населения происходил за счет активного развития крупных городов, а также в результате образования и развития новых городских поселений.

За предвоенные годы в республике на базе бывших местечек возникло 11 городов и свыше 50 поселков городского типа. Так, в связи с развитием промышленности были преобразованы в города бывшие местечки Кричев, Добруш, Дзержинск, Костюковичи, Старые Дороги и ряд других. Городами стали поселения при сравнительно крупных железнодорожных узлах (Калинковичи, Осиповичи). Некоторые городские поселения с численностью населения менее 3 тыс. человек были переведены в ранг сельских населенных мест.

Таблица 1.2 – Группировка городов и поселков городского типа восточных районов БССР по численности населения в 1926 и 1939 гг.<sup>2</sup>

Величина городских поселений, тыс. чел	1926 г.		1939 г.					
	Число городских поселений		Количество жителей		Число городских поселений		Количество жителей	
	единиц	%	тыс. человек	%	единиц	%	тыс. человек	%
<b>Города</b>								
Менее 3	-	-	-	-	1	2,8	2,7	0,2
3-5	3	10,7	13,1	2,0	2	5,7	8,5	0,7
5-10	13	46,4	93,4	14,3	12	34,3	91,3	8,0
10-20	4	14,3	54,5	8,3	10	28,6	143,3	12,5
20-50	3	10,7	73,7	11,3	5	14,3	168,0	14,7
50-100	4	14,3	286,8	43,9	2	5,7	183,5	16,2
100-200	1	3,6	131,8	20,2	2	5,7	306,5	26,8
Свыше 200	-	-	-	-	1	2,9	238,9	20,9
<b>Итого</b>	<b>28</b>	<b>100,0</b>	<b>653,3</b>	<b>100,0</b>	<b>35</b>	<b>100,0</b>	<b>1142,7</b>	<b>100,0</b>
<b>Поселки городского типа</b>								
Менее 3	68	78,2	113,4	58,1	25	37,9	47,9	20,6
3-5	15	17,2	58,4	29,9	31	47,0	116,4	50,1
5-10	4	4,6	23,4	12	9	13,6	51,9	22,3
10-20	-	-	-	-	1	1,5	16,2	7,0
<b>Итого</b>	<b>87</b>	<b>100,0</b>	<b>195,2</b>	<b>100,0</b>	<b>66</b>	<b>100,0</b>	<b>232,4</b>	<b>100,0</b>
Всего городских поселений	115		848,5		101		1375,1	

После воссоединения в 1939 году западных и восточных районов Беларусь в состав БССР вошла территория площадью 101 тыс. км<sup>2</sup> с населением 4,5 млн человек. На территории Западной Беларусь было введено новое административно-территориальное деление: было создано 5 областей – Барановичская, Белостокская, Брестская, Вилейская, Пинская – и 101 административный район.

В результате возникновения новых городов и в связи с присоединением западных районов Беларусь количество городских поселений в республике увеличилось в довоенный период до 187.

Минск, Гомель, Витебск, Могилев и другие города выросли в крупные промышленные центры страны. Важное место в промышленном производстве Беларусь стали занимать города Полоцк, Речица, Мозырь, Кри-

<sup>2</sup> по А.В. Богдановичу

чев и ряд других. Получили развитие и многие малые города республики, а в таких городах, как Лепель, Шклов, Туров, Чашники, промышленность появилась впервые.

Довоенный период стал периодом зарождения и становления промышленной архитектуры и промышленного строительства в стране. Это прослеживается в организации рационального размещения промышленных предприятий на территории республики, создании новых типов производственных зданий, объемно-планировочных, архитектурно-художественных и конструктивных решений, предпосылок организации широкомасштабного промышленного строительства, а также во внедрении прогрессивных материалов и конструкций, организации культурно-бытового обслуживания.

Этот этап градостроительного развития характеризуется формированием и нового типа поселений – рабочих поселков. Поселковое строительство явилось наиболее распространенной формой градостроительных преобразований. Наибольшее распространение получили два типа поселковой застройки: вновь создаваемые самостоятельные рабочие поселки и поселки, создаваемые как структурные элементы крупных и больших городов.

Рабочие поселки возникали при восстановленных крупных заводах и фабриках. Застройка в них осуществлялась по заранее разработанному проекту или схеме планировки территории. При этом предусматривалось строительство не только жилых домов, но и торговых, учебно-воспитательных, коммунально-бытовых зданий, дворцов культуры, клубов. Формировались также зеленые участки, скверы, бульвары, парки.

Одним из наиболее интересных примеров поселкового строительства периода индустриализации является поселок Осинторф при БелГРЭС, созданный на базе деревни Орехи. Это первый в стране образец комплексного подхода к проектированию и созданию градостроительного объекта. Планировочная структура поселка – прямоугольная, квартальная (до 2,5 га) типа. Наряду с трех- и четырехэтажными жилыми домами основное место отводилось четырехквартирным домам в двух уровнях, где каждая из квартир имела самостоятельный выход на придомовый участок. Одновременно с жилыми домами в поселке были возведены здания школы, больницы, амбулатории, бани и прачечной, пожарного депо. Общественный центр включал просторный сквер, клуб с залом на 500 мест, четырехэтажное здание общежития и торговые предприятия.

По такому же принципу впоследствии строились и другие рабочие поселки.

Другой тип поселкового строительства применялся при застройке городов: как при реконструкции центральных районов, так и при освое-

нии периферийных районов на свободных территориях вблизи крупных предприятий. В качестве примеров можно назвать поселки Комаровка, Ляховка, Грушевский, «Коминтерн» в Минске, «Красный Оршанец» в Орше, а также поселки при фабрике «Герой труда» в Добруше, при стеклозаводе в Быхове и др. Постепенно в рабочих поселках начиналось возведение по типовым проектам одно- и двухсекционных деревянных жилых домов на 4-16 квартир. В отдельных случаях, как, например, в поселке им. Кирова в Могилеве, строились дома из кирпича. В поселках предусматривались относительно высокий уровень благоустройства, развитая сеть культурно-бытового обслуживания.

На таких же принципах в ряде городов страны вблизи железнодорожных узлов возводились жилые кварталы для рабочих и служащих железной дороги, например, поселок «Чыгуначник» в Минске. Аналогичные поселки возникали в Орше, Гомеле, Бобруйске и других городах.

Проектирование и строительство рабочих поселков в большинстве случаев осуществлялось Белгосстроем – первой строительной организацией Беларуси, образованной при ВСНХ БССР в 1923 году. В 1936 г. в республике создается первая организация по проектированию промышленных предприятий и рабочих поселков «Белпромпроект».

Одно из важнейших мест в годы индустриализации страны отводилось улучшению жилищных условий и социального обслуживания населения.

Основную роль в новом жилищном строительстве в годы первой пятилетки (даже в крупных городах) играла малоэтажная застройка. В начале второй пятилетки (1932-1937 гг.) в связи с реконструкцией городов развернулось строительство многоэтажных зданий. Многоквартирные секционные жилые дома концентрировались на главных магистралях, в связи с чем значительно большее внимание уделялось их внешнему облику. Каждый многоэтажный жилой дом проектировался индивидуально, что приводило к многообразию секций и не позволяло унифицировать конструктивные и планировочные решения.

После 1-го Всесоюзного совещания строителей (1935 г.) был взят курс на внедрение стандартизации и типизации в проектировании жилища, улучшение его качества, снижение стоимости и сроков строительства. С этого времени ведется интенсивный поиск рациональных и экономичных типов домов, секций и квартир, внедряется прогрессивный по тем временам поточно-скоростной метод строительства.

Большое внимание уделяется развитию жилищно-коммунального хозяйства. Ведется строительство водопроводов, канализации, городского транспорта и т.д. Жилой фонд городов увеличивается более чем в три

раза. Строятся много школ, больниц, массовых библиотек, клубов, кинотеатров, детских садов и т.д.

Накануне войны общественный жилой фонд в городах БССР составлял 4,8 млн  $m^2$ , насчитывалось 622 школы, 446 детских садов, около 300 клубов и районных домов культуры, 411 киноустановок, 15 театров, 481 библиотека.

Процесс индустриализации страны привел к бурному росту крупных городов. Так, количество жителей в Минске увеличилось со 105 тыс. человек в 1913 г. до 239 тыс. в 1939 г., в Витебске за этот же период – со 103 до 167 тыс., в Гомеле – с 96 до 144 тыс., в Могилеве – с 55 до 99 тыс., в Бобруйске – с 40 до 44 тыс. человек.

Рост численности населения этих городов сопровождался изменением их экономической структуры. Они стали не только крупными индустриальными центрами, но и важнейшими научно-образовательными и культурными центрами страны.

Развитие науки и высшего образования предопределило строительство в республике ряда вузов и комплексов научных учреждений. С 1929 г. начала работать Академия наук Белорусской ССР. В 1928-1931 гг. в Минске было осуществлено возведение комплекса Университетского городка. В основу его композиции легла распространенная в те годы павильонная система, при которой отдельные корпуса предназначались для подготовки специалистов соответствующих профессий. К 1939 году Минск стал крупнейшим центром науки. Здесь имелись Белорусский государственный университет, политехнический, медицинский, юридический, педагогический, учительский, физкультурный институты, институт народного хозяйства, институт журналистики, Белорусская государственная консерватория, множество средних специальных учебных заведений.

Были открыты медицинский, ветеринарный, педагогический и учительский институты в Витебске, лесотехнический, педагогический и учительский институты в Гомеле, педагогический и учительский институты в Могилеве. В Горках работал сельскохозяйственный институт, в Орше и Рогачеве – учительские институты.

В крупных городах страны развернулось строительство больничных комплексов на 600-1000 коек. Среди них наиболее значительной была 1-я клиническая больница в Минске.

В годы предвоенных пятилеток были сооружены крупные общественные здания и комплексы, закрепившие в планах городов важные в градостроительном отношении узлы и послужившие началом для формирования новых ансамблей общественных центров, главных магистралей.

В эти годы был построен ряд крупных общественных комплексов в Минске – Дом правительства, Дом офицеров, Оперный театр, здание

Госбанка, клуб пищевиков, в Витебске – клуб металлистов, народный дом в Бобруйске и ряд других значимых комплексов.

В начале 30-х годов наступил перелом в области градостроительной деятельности. Он был обусловлен, прежде всего, развитием экономики и культуры городов, реконструкция которых стала насущной проблемой градостроительства.

Планомерное развитие городов требовало научно обоснованной градостроительной документации – генеральных планов, проектов планировки, застройки и благоустройства населенных мест.

С этой целью в 1933 г. был организован проектный институт «Белгоспроект», где были созданы первые в республике архитектурно-конструкторские и планировочные мастерские. В 30-е годы в институте были составлены генеральные планы ряда белорусских городов, в том числе Могилева (архит. М. Андросов и Н. Трахтенберг), Орши и Мозыря (архит. П. Киреенко), Полоцка (архит. И. Раппопорт), Слуцка и Речицы (архит. Г. Парсаданов). Генеральный план Минска был выполнен в Ленинграде архит. Ю. Килеватовым, Гомеля – в Москве архит. Сергеевым, Витебска – в Харькове архит. А. Касьяновым.

В целом довоенный период характеризуется активным переустройством всего народного хозяйства Белоруссии на социалистической основе. Реализация грандиозных по тем временам планов социалистического строительства затронула все сферы жизнедеятельности – промышленность, сельское хозяйство, строительство, культуру, искусство.

В тот период в городах и селах Белоруссии были проведены значительные градостроительные преобразования, в результате которых улучшилась их жизненная среда. Несмотря на сложные экономические условия, было создано множество произведений архитектуры и градостроительства, преобразивших облик многих городов.

**Второй этап: первое послевоенное десятилетие.** За время войны в Белоруссии было разрушено 209 городов и поселков, 9200 деревень, уничтожено свыше 10 тыс. предприятий и 80 % жилого фонда, а также большинство общественных зданий. Города лишились водопровода, канализации и всего коммунального хозяйства.

Общие материальные потери только от прямого уничтожения имущества граждан, колхозов, общественных организаций, государственных предприятий и учреждений составляли 75 млрд руб., что равнялось 35 бюджетам республики в 1941 году. К началу освобождения работало только 1,5 % довоенного количества промышленных предприятий, посевые площади сократились на 43 %, резко уменьшилось поголовье скота. В 1944 г. была произведена только половина продукции 1913 г. и лишь

5 % продукции 1940 г. Материальный ущерб на душу населения был самым большим среди союзных республик.

В таких чрезвычайно трудных и сложных условиях предстояло возрождать республику. Необходимо было в кратчайшие сроки ликвидировать последствия войны, поднять уровень материального благосостояния и культуры населения.

Еще до окончания войны, сразу же после освобождения Белоруссии, началось восстановление разрушенных промышленных предприятий, городов и сел.

Уже к 1950 г. 15 городов республики имели водопровод. Бурными темпами шло восстановление жилого фонда городских поселений. К концу 1952 г. в городах и поселках городского типа уже имелось 13,6 млн. м<sup>2</sup> жилого фонда.

В послевоенные годы в городах республики была полностью восстановлена и расширена сеть медицинских учреждений, общеобразовательных школ, культурно-просветительных и коммунально-бытовых учреждений. Восстановлены существовавшие до войны и созданы новые высшие и средние специальные учебные заведения, а также сеть научно-исследовательских учреждений. В 1945 г. были открыты учительский институт в Бресте, театральный институт в Минске. В 1947 г. создается Молодечненский учительский институт, в 1948 г. – Минский педагогический институт иностранных языков. Учительские институты были открыты в Бобруйске (1949 г.) и в Полоцке (1950 г.). С 1951 г. начал работать Гродненский сельскохозяйственный институт. В 1953 г. в Гомеле открывается институт инженеров железнодорожного транспорта, а в 1954 г. в Минске

Белорусский институт механизации сельского хозяйства.

Кардинальным вопросом возрождения и подъема народного хозяйства республики явилось восстановление и увеличение его промышленного потенциала. Восстановление фабрик и заводов сопровождалось их коренной реконструкцией, расширением, оснащением новым оборудованием. Так, были восстановлены Гомельский завод сельскохозяйственного машиностроения, станкостроительные заводы в Витебске, Гомеле и Минске. Со значительным увеличением производственных мощностей были отстроены Минский тонкосуконный комбинат, Витебская фабрика «КИМ» и многие другие предприятия машиностроения, легкой, пищевой и других отраслей промышленности. Началось строительство предприятий новых отраслей индустрии.

В этот период наблюдается ряд новых явлений во взаимосвязи производства и расселения. Экономическая база роста городов расширяется. Территориальные и водные ресурсы городов, состояние воздушного бассейна практически не лимитировали развитие промышленности. Началось

строительство заводов-гигантов: тракторного, автомобильного, позднее – шарикоподшипникового и др.

Интенсивное промышленное строительство предопределило новые масштабы послевоенного развития городов республики.

В послевоенный период объективные требования индустриализации народного хозяйства и необходимость быстрейшего восстановления главных опорных центров расселения обусловили концентрацию практически всех капиталовложений в Минске, а затем и в других городах – областных центрах. Вследствие этого в первое послевоенное десятилетие практически все новые промышленные предприятия, объекты науки и культуры были размещены главным образом в крупнейших городах (Минск, Могилев, Гомель, Витебск), благодаря чему те в настоящем имеют самый высокий социально-экономический потенциал и являются фокусами политической, хозяйственной и культурной жизни страны.

Следует отметить, что в этот период такая централизация промышленного и социально-культурного строительства в крупных городах была оправданной. Она позволила в короткие сроки создать ряд современных крупных промышленных центров, опираясь на которые впоследствии стало возможно решать задачу развития всей сети городских поселений.

Интенсивно росло городское население, численность которого к началу 1956 г. составила 2,1 млн чел. и превысила довоенный уровень. Особенно быстро увеличивалось население Минска, в котором к началу 1956 г. проживало 412 тыс. чел. или около одной пятой всего городского населения Белорусской ССР. Почти во всех больших и средних городах республики, за исключением Витебска, Речицы, Лиды и Слуцка, к 1956 г. численность населения превысила довоенный уровень. В 1955 г. более половины городского населения республики проживало в 9 городах с количеством жителей свыше 50 тыс. в каждом.

В послевоенный период не только восстанавливались и развивались старые города, но и возникали новые. На базе бывших поселков и сельских населенных мест за десять первых послевоенных лет было образовано 3 города (Марьина Горка, Мосты, Толочин) и 9 поселков городского типа.

Восстановление городов и сел требовало оперативной разработки генеральных планов. Уже в 1944 г. правительством страны с участием известных архитекторов были определены пути восстановления белорусских городов. В 1946 г. белорусские специалисты разрабатывают первый послевоенный генеральный план города Минска.

Для всех областных городов и некоторых районных центров Белоруссии в 1945-1953 гг. были разработаны и утверждены генеральные планы, где были заложены новые принципы, отражающие основные идеи

градостроительства того времени: разносторонний учет природных условий; резервирование лучших мест для строительства жилищ и размещения парков, сохранение и решительное улучшение исторически сложившейся планировки городов, структурная организация городских территорий на основе принципа функционального зонирования, то есть четкой дифференциации жилых, промышленных, складских районов, зон центра и отдыха; преобразование городской инфраструктуры сетей обслуживания, транспорта.

Используя прогрессивный опыт отечественного градостроительства, авторы генпланов большое значение придавали пространственной композиции городов. В них выделялись трассы главных магистралей, соединявших городские районы с центрами городов и между собой, с промышленными районами, вокзалами и другими крупными общественными комплексами. Особое внимание уделялось образованию на главных магистралях и в основных композиционных узлах системы площадей. При проектировании жилых территорий сохранялась традиционная мелкоквартальная планировка, предполагавшая сравнительно небольшую этажность застройки. Значительную долю составляла одноэтажная застройка усадебного типа. В целом проекты планировки послужили надежной базой для реконструкции и нового строительства в городах.

Разработчики первого генерального плана Минска, генпланов других городов стремились возможными средствами отобразить пафос великой Победы, увековечить народный подвиг. Создавались целостные архитектурные ансамбли и композиции, для которых были характерны единый масштаб, ритмический строй, повторяемость декоративно-пластических элементов классического наследия, синтез архитектур пластических искусств.

В республике закладываются и в значительной степени завершаются важнейшие ансамбли центров ряда городов: Ленинского проспекта, площадей Победы и Привокзальной в Минске, ул. Кирова в Витебске, ул. Цепнина в Гомеле, площадей Ленина в Могилеве и Молодечно и т.д. Застраиваются главные площади во многих средних и малых городах – районных центрах.

Пути реконструкции и дальнейшего развития населенных мест определялись комплексом разноуровневых задач, решение которых зависело от социально-экономических условий и возможностей. Малые города возрождались тоже, но более медленными темпами. Планировка малых городов в этот период осуществлялась как по новым генеральным планам, упрощенным схемам различного уровня и качества, так и на основе оперативных решений местных Советов, областных отделов архитектуры, Госстроя республики.

Индустриальное развитие городов сопровождалось большими объемами жилищного строительства. В соответствии с новыми генпланами селитебные территории размещались в хорошей транспортной доступности к местам приложения труда; одновременно создавались объекты культурно-бытового обслуживания, благоустраивались и озеленялись городские территории.

Для этого периода развития архитектуры и градостроительства характерен поиск национального архитектурно-художественного образа. В разработке важнейших градостроительных ансамблей участвуют наряду с белорусскими архитекторами и градостроителями московские, ленинградские, киевские специалисты.

С использованием принципов классических форм и композиций построены здания главпочтамта и центрального телеграфа, административное здание и дворец Белсовпрофа в Минске, ансамбль застройки ул. Кирова в Витебске, драматический театр в Гомеле и др.

В городах создаются выразительные архитектурно-градостроительные ансамбли. Многие из них органично вписываются в современную планировку и застройку городов. Некоторые стали памятниками градостроительного искусства эпохи 50-х гг. прошлого столетия. Так, планировка и застройка центральной части проспекта Независимости в Минске включена во Всемирную энциклопедию архитектуры XX века как выдающийся образец мировой архитектуры и градостроительства.

Необходимо отметить, что хотя в прогнозах развития городов по составленным в этот период генеральным планам уже к 1960 г. обнаружились определенные просчеты, все же наличие этих планов создало условия для планомерной застройки городов. Реализация генпланов Минска, Бреста, Гомеля, Витебска, Пинска, Полоцка, Орши, Гродно и других городов определила рациональное размещение городского строительства, разделение городских территорий на селитебные и промышленные зоны, формирование застройки городских общественных центров и основных магистралей.

В конце 50-х гг. начались поиски новых архитектурных форм и функционально обоснованных решений в условиях развития индустриализации и типизации строительства, внедрения новых материалов и конструкций.

Отсутствие полноценной проектно-планировочной документации, неукомплектованность архитектурных служб квалифицированными специалистами и другие факторы приводили к нарушениям градостроительной дисциплины. Особенно это сказалось на размещении промышленных и складских объектов, эффективности использования городских территорий, отношении к памятникам истории и архитектуры, многие из которых

и по сей день находятся в запустении и требуют неотложных восстановительных работ.

Значительное внимание в послевоенные годы уделялось сельскому строительству. В 1945 г. было принято постановление «О мероприятиях по восстановлению жилых домов колхозников, производственных построек в колхозах и культурно-бытовых зданий в селах Белорусской ССР». Это был программный документ по восстановлению сел республики, в нем были определены объемы и материально-техническая база строительства, намечены организационные формы, рекомендованы принципиальные положения по планировке и застройке сел, архитектуре жилых домов и общественных центров.

В июне 1945 г. был создан институт «Белсельпроект» для разработки планировочной документации и типовых проектов жилых, культурно-бытовых зданий и животноводческих построек, а также республиканское и областные управления по строительству и архитектуре.

Белорусские села восстанавливались с учетом опыта строительства в предвоенные годы. В 1946 г. Белсельпроект разработал и разослав во все районы «Альбом типовых проектов планировки колхозных селений», который стал руководящим материалом при планировании застройки сел. Значительную помощь оказывали московские архитекторы. В 1945 г. бригадой архитекторов и инженеров Москвы были составлены схемы планировки более чем для 100 селений Минской области, которые разрабатывались с учетом природных условий и с четким зонированием территории селений на жилую и производственную зоны. В схемах учитывались сохранившиеся постройки, связь с ранее существовавшими селениями.

В процессе строительства стало ясно, что все мелкие населенные пункты (а их в то время насчитывалось более 36 тыс.) невозможно одновременно перестроить и благоустроить. Встал вопрос о поиске наиболее экономичных путей перестройки сел и деревень с одновременным решением вопросов сельскохозяйственного производства и полноценного культурно-бытового обслуживания сельского населения.

Эта проблема стала рассматриваться и решаться в первых послевоенных проектах районной планировки, которая как самостоятельный вид градостроительной деятельности получает развитие во второй половине 50-х гг., когда перед градостроителями встали задачи нового масштаба, выходящие далеко за пределы границ отдельных населенных мест и охватывающие территории районов, областей и всей республики.

*Третий этап: второе послевоенное десятилетие (вторая половина 1950-х – 1960 годы).* Второе послевоенное десятилетие характеризуется значительной активизацией деятельности во всех отраслях народного хозяйства. Это приводит к развертыванию в широких масштабах строи-

тельства сооружений производственного и жилищно-гражданского назначения.

Специфическая особенность экономического развития Белоруссии до 60-70-х годов – концентрация промышленных комплексов на территориях уже сложившихся больших городов. За годы первых послевоенных десятилетий появилось несколько новых индустриальных комплексов, созданных на базе переработки местного или привозного сырья. Были построены многие крупные предприятия радиотехнической, приборостроительной, химической промышленности, например Полоцкий нефтеперерабатывающий завод, Могилевский завод синтетического волокна, Гродненский азотно-туровый комбинат, калийные комбинаты в Солигорске, Светлогорский завод искусственного волокна, Гомельский суперфосfatный завод, Бобруйский завод резинотехнических изделий, БелАЗ в г. Жодино. На необжитых местах были построены Белоозерская ГРЭС, Лукомльская ГРЭС. Вблизи новых промышленных и энергетических предприятий начали формироваться новые города и поселки городского типа: Новополоцк, Солигорск, Светлогорск, Белоозерск, Новолукомль.

Вместе с тем в индустриальном профиле многих городов по-прежнему большое значение имели исконно белорусские производства лесной и деревообрабатывающей промышленности.

К 1970 г. в промышленности и строительстве создавалось уже около 70 % общественного продукта республики. Бурное развитие народного хозяйства, возросший технический и научный потенциал способствовали дальнейшему развитию производственного комплекса.

Созданная в больших городах мощная градообразующая база, требующая постоянного развития и реконструкции действующих предприятий, учреждений науки и культуры, оказала более существенное влияние на рост населения своих городов, чем новостройки в средних и малых городах.

В результате концентрации производства стал преимущественно развиваться узкий круг индустриальных центров, включающий Минск, областные центры, большие и некоторые средние города. Некоторые из них довольно быстро достигли размеров крупных городов – 300-350 тыс. человек.

Особенно резкий скачок в группе крупных и больших городов произошел в период с 1964 по 1970 гг., когда в нее вошли Гродно, Брест, Барановичи и Орша. Сформированные в этих городах развитая инженерно-техническая инфраструктура, строительная база, наличие научно-технических кадров явились притягательной силой для дальнейшего размещения в них новых предприятий и других объектов.

К 1965 г. в 15 наиболее крупных городах проживало уже более 66 % городского населения. К началу 1970 г. в них было сосредоточено 64,8 % всего промышленно-производственного персонала.

Особенно бурными темпами рос Минск. Сюда направлялась пятая часть всех средств, выделяемых республике на капитальное строительство. Это дало большой экономический эффект, быструю окупаемость капитальных вложений. На определенном этапе развития Беларусь такое решение было оправданным и необходимым. Оно позволяло в сжатые сроки создать нужный научно-технический потенциал (прежде всего кадры), перевооружить народнохозяйственный комплекс в соответствии с требованиями современного этапа развития производства.

Вместе с тем чрезмерный рост Минска вызвал ряд проблем как в его развитии, так и в развитии других населенных пунктов (отток населения из окружающих районов, усложнение градостроительной ситуации в Минске и т.д.).

В связи со значительной концентрацией промышленных производств в 11 больших и 2-5 средних городах большинство малых городских поселений в 60-е годы практически не получили индустриального развития. Однако значение малых городов в общем народнохозяйственном комплексе республики не оставалось неизменным на протяжении этого периода. Анализ их промышленного развития свидетельствует о том, что в основном оно базировалось на предприятиях пищевой, стекольной, лесной, топливной промышленности и промышленности стройматериалов, использующих местное сырье.

Предприятия, размещенные в малых городских поселениях, давали около 25 % всей валовой продукции топливной, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности республики, значительную часть пищевой продукции и стройматериалов и свыше половины продукции стекольной и фарфоро-фаянсовой промышленности.

Определенное место в индустриальном развитии начинают занимать города, растущие под влиянием крупных городов и принимающие на себя часть их производств, а также имеющие предприятия обслуживающего характера.

К концу 60-х гг. наметилась тенденция создания в малых и средних городах филиалов действующих предприятий научно-исследовательских центров с экспериментальными предприятиями и учебными заведениями. В результате размещения новых и расширения действующих предприятий и других градообразующих объектов ряд малых и средних городов получили дальнейшее развитие. Это дало возможность повысить занятость населения в общественном производстве, улучшить жилищные условия, поднять уровень культурно-бытового обслуживания и благоустройства.

По такому пути развивались Жодино, Фаниполь, Дзержинск, Столбцы, Логойск и некоторые малые города (как города-спутники Минска). Аналогичным образом росли Кобрин и Жабинка в зоне Бреста, Речица и Костюковичи – у Гомеля, Волковыск и Скидель – у Гродно, Калинковичи – вблизи Мозыря, Шклов – вблизи Могилева и т.д.

В этот период завершается создание закольцованный республиканской энергосистемы, что позволило дислоцировать промышленность не только в уже сложившихся узлах, но и заложить новые индустриальные комплексы в местах, где до этого промышленность вообще не развивалась или развивалась слабо. Благодаря этому получили индустриальное развитие небольшие населенные пункты, превратившиеся за короткое время в значительные промышленные и энергетические центры: Жодино, Речица, Мозырь, Жлобин и др.

Размещение одного из новых крупнейших машиностроительных производств в Жлобине способствовало индустриальному развитию этого небольшого городка.

Расширение белорусской лакокрасочной промышленности и приборостроения оживило город Лиду.

Завод лабораторных приборов и стеклянной посуды способствовали развитию Слонима. Новые для Белоруссии производства пластмасс, синтетических и искусственных волокон, предприятия приборостроения и электроизделий стали размещаться в малых городах и поселках городского типа.

Небольшой полесский городок Мозырь – центр лесообрабатывающей и местной промышленности – значительно расширил свой промышленный комплекс за счет построенного в нем Белорусского химического комбината, базирующегося на переработке нефти и каменной соли.

Тем не менее в целом развитие народнохозяйственного комплекса республики происходило в основном за счет роста промышленного потенциала крупных, больших и отчасти средних городов.

Все эти годы шел интенсивный поиск новых методов проектирования, принципов, приемов и форм градостроительства и архитектуры. Одной из основных задач было увеличение объемов жилищного строительства, переход на односемейное заселение квартир. В этих условиях необходимо было концентрировать массовое строительство на значительных территориях, максимально использовать возможности индустриализации строительства при одновременном снижении стоимости капитального строительства.

Основное внимание первоначально было сосредоточено на количественном росте, на освоении новых технологий возведения зданий, на утилитарно-технических и экономических вопросах. Индустриальное до-

мостроение стало ведущим направлением массового жилищного строительства. В этот период в республике отрабатывались планировочные и конструктивные решения массовых типов жилых и общественных зданий, осуществлялся переход к застройке селитебных территорий укрупненными кварталами и экспериментально проверялись принципы микрорайонирования.

Шестидесятые годы характеризуются широким размахом индустриализации строительства. Интенсивное развитие строительной базы позволило перейти на массовое многоэтажное строительство, ускорить его темпы. Разрабатываются и внедряются новые серии типовых проектов жилых домов с экономичными квартирами, массовые типы общественных зданий. Все это способствовало решению в определенной мере жилищной проблемы, переходу от покомнатного к поквартирному заселению. Социальная значимость такого процесса в это время была неоспорима.

Новые задачи социальной организации пространства коренным образом изменили принципы архитектурно-планировочной структуры городов, организации жилой застройки и общественного обслуживания. В практике проектирования и строительства городов Беларуси внедряются новые, заложенные в нормативах идеи (в частности, ступенчатая организация территории города по принципу микрорайонирования), изменяется планировочная структура городов, их функциональное и строительное зонирование (рисунки 1.1, 1.2).

В застройке городов четко прослеживаются тенденции к укрупнению их структурных элементов, то есть структура жилых образований в отличие от прошлых лет складывается не из отдельных мелких кварталов, а формируется в виде укрупненных единиц – микрорайонов. В результате этого жилая застройка становится комплексной и включает наряду с отдельной жилой ячейкой всю сложную совокупность общественного обслуживания.

Особенностью градостроительного развития городов в этот период является концентрация жилищного и культурно-бытового строительства на свободных от застройки территориях.

В Минске, во всех областных центрах и ряде средних городов с развитой промышленностью за короткие сроки были созданы новые жилые районы и микрорайоны с учреждениями культурно-бытового обслуживания.

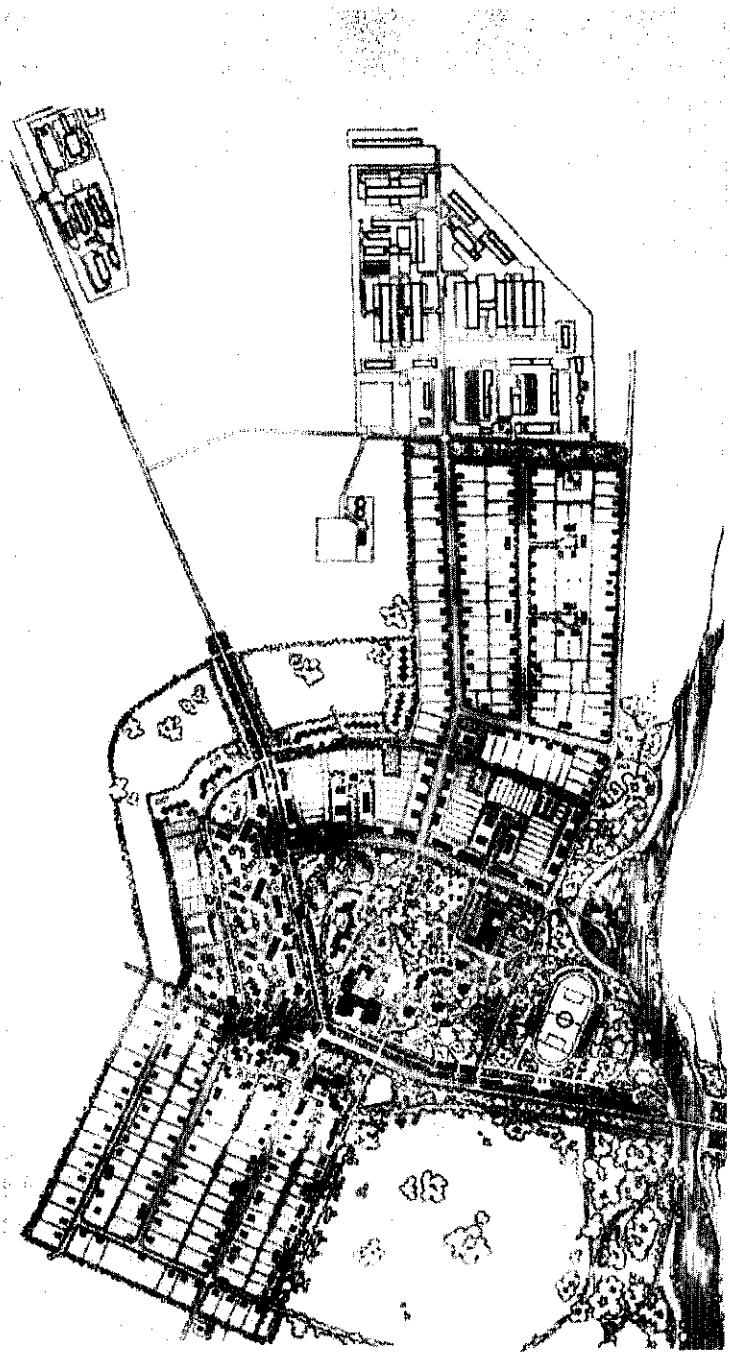


Рисунок 1.1 – Генеральный план поселка Сорочи Минской области (1969 г.)

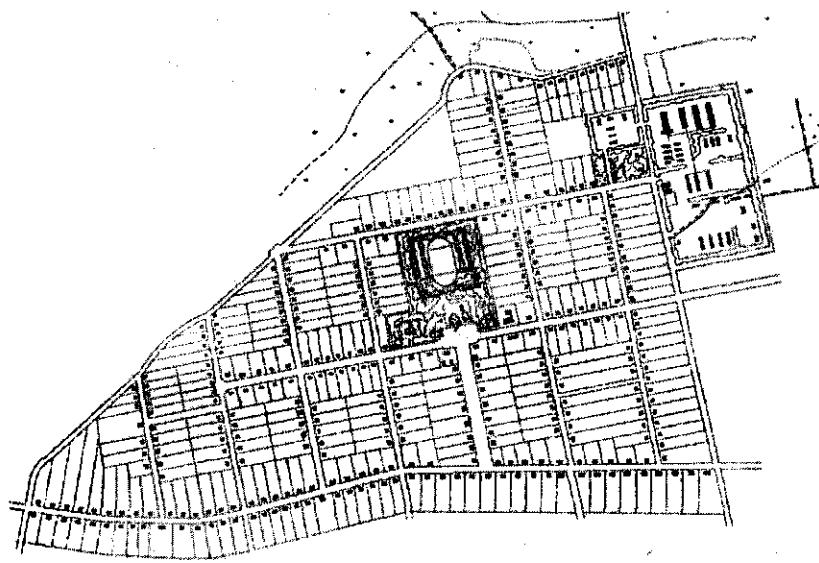


Рисунок 1.2 – Схема планировки центрального поселка колхоза «Октябрь» Минской области (1970 г.)

Ведущей формой организации промышленных территорий в этот период становится концентрация предприятий в виде обособленных промышленных узлов. Возникая на базе больших и крупных городов – центров трудовых, производственных и энергетических ресурсов, промышленные узлы расширяются территориально и усложняются по производственному профилю.

Начинаются работы по переустройству сельских населенных мест, где развертывается экспериментально-показательное строительство.

Интенсивное экономическое и культурное развитие страны предопределило быстрый рост городов, многие из которых к началу 60-х годов выполнили (и даже перевыполнили) основные показатели, намеченные послевоенными генеральными планами.

Возникла необходимость значительного увеличения объемов жилищного строительства, изменения зонирования и плотности застройки селитебных территорий. Все это одновременно с размещением новых и реорганизацией существующих производственных комплексов требовало корректировки, а в ряде случаев и полной переработки генеральных планов городов.

Начиная с 60-х годов проектными организациями Госстроя БССР проводится большая работа по корректировке и созданию новых генеральных планов городов, которые отличались от предшествующих комплексным подходом к решению градостроительных задач. Основным принципом стало уточнение и определение перспектив дальнейшего развития градообразующей базы, рационального использования городских территорий, создания компактных населенных мест с четким зонированием промышленных и жилых территорий.

В генеральных планах развития городов предусматривались комплексные производственно-селитебные районы, создаваемые на основе сбалансированного развития жилища и производства. При этом для больших городов намечалось укрупнение их структурных единиц с переходом к планировочным районам.

Однако применение новых градостроительных нормативов при разработке генеральных планов по-разному отразилось на городах различных групп, так как подход к стратегии развития поселений не был дифференцирован.

Распространение на малые города новых градостроительных приемов (указанных в СНиП) привело к появлению первых серьезных противоречий между методикой, заложенной в генеральных планах, и возможностью их реализации, между сложившейся средой в этих городах и новыми пространствами, характером застройки. Генеральные планы и проекты детальной планировки (ПДП) во многом оказались нереальными, быстро устаревали и требовали корректировки. Наряду с положительными изменениями (упорядочение функционального зонирования, резервирование территории города, строительство жилья, создание социальной инфраструктуры и инженерных сетей) появились и проблемы (например, ориентация на коренное преобразование структуры городов, большой удельный вес многоэтажных домов, гипертрофированные магистрали и улицы), которые накапливались и поныне.

Типовые проекты имели ограниченную номенклатуру и довольно низкий архитектурно-художественный уровень. Так называемая свободная планировка нередко приводила к неупорядоченности застройки и дискомфорту жилой среды. Не уделялось должное внимание формированию общегородских центров.

Начинается поиск оптимальных решений застройки жилых территорий. С этой целью проводится всесоюзный конкурс на проект застройки микрорайона Восток-1. В Минске сооружаются первые общественные комплексы и отдельные здания, отличающиеся более высокими архитектурными качествами: торгово-общественный и жилой комплекс по бульвару Толбухина, здание горисполкома на площади Ленина и др.

Важным событием стали разработка и утверждение в 1965 г. нового генерального плана Минска, в котором аккумулировались прогрессивные тенденции советского градостроительства тех лет. Генплан столицы явился своеобразным эталоном для последующей разработки генпланов других больших городов Беларуси.

Активное промышленное и жилищное строительство этого периода вызвало необходимость решения практических вопросов взаимосвязанного размещения промышленных предприятий, строительства инженерных сетей и коммуникаций, планировочной организации территории в местах сосредоточения промышленности и населения. Увязка всего круга задач обеспечивалась в первую очередь при выполнении проектно-планировочных работ, особенно схем и проектов районной планировки.

Эта важнейшая отрасль проектирования получила развитие с середины 50-х годов, когда Совет Министров БССР принял постановление о развертывании комплекса планировочных работ для важнейших районов республики (Полоцко-Витебского, Мозырско-Гомельского и Минского). В первых работах по районной планировке еще не ставилась комплексная задача территориально-производственной организации. Развитие отдельных населенных пунктов намечалось без учета их взаимосвязи, а каждый город традиционно рассматривался как обособленная единица.

В соответствии с действовавшей в то время Инструкцией по составлению схем районной планировки разрабатываются специализированные схемы промышленных, сельскохозяйственных и курортных районов.

Становление теории и практики промышленной районной планировки на первом этапе было связано с разработкой схем и проектов промышленных узлов. При этом главными были вопросы рациональной организации территории в районах размещения крупнейших промышленных новостроек, таких как Полоцкий нефтеперерабатывающий завод, Солигорский калийный комбинат, Белорусский автозавод и др.

Намечаемые масштабы промышленного строительства в этих районах требовали использования значительных площадей. В условиях относительно высокой хозяйственной освоенности территории страны решение поставленных задач могло быть осуществлено только за счет существенной трансформации сложившегося землепользования, что вызвало необходимость территориальной реорганизации сельскохозяйственного производства. Кроме того, строительство крупнейших промышленных комплексов предполагало коренное переустройство всей территориальной структуры, системы расселения, сложившейся транспортной и инженерной инфраструктур. Эти обстоятельства предопределили необходимость комплексного рассмотрения и решения в проектах районной планировки

широкого круга вопросов, касающихся не только промышленности, но и других отраслей хозяйства.

Так, уже в первых в Беларуси проектах районной планировки (Жодино-Борисовского и Старобинского промышленных узлов) была сделана попытка комплексного и взаимоувязанного решения вопросов развития промышленности, сельского и лесного хозяйства, организации системы городского и сельского расселения, создания единой сети учреждений загородного отдыха, общей системы транспорта и инженерных сетей.

Работы в области сельскохозяйственной районной планировки начались в соответствии со Схемой осушения и освоения Полесской низменности. В связи с развитием сельского хозяйства и повсеместным значительным увеличением объемов капитального строительства появилась необходимость в разработке специализированных схем, обеспечивающих рациональную организацию территории и размещение объектов сельскохозяйственного производства, соответствующее преобразование сельского расселения. С целью отработки методики выполнения таких схем были разработаны районные планировки Слуцкого, Глубокского, Кобринского и Скидельского районов, на основании которых были изданы Методические указания по составлению схем районной планировки сельскохозяйственных районов БССР.

За период с 1960 по 1970 годы вся территория республики была покрыта схемами сельскохозяйственной районной планировки, причем на некоторые районы они составлялись дважды. Происходило это по двум причинам: в связи с изменением административно-территориального деления и уточнением задач очередного этапа развития сельского хозяйства Беларуси.

Работы по сельскохозяйственной планировке сыграли важную роль в деле улучшения всех видов строительства в сельской местности. Однако ввиду узкой специализации в них не могли быть решены в необходимых объемах вопросы рационального использования трудовых ресурсов, водных, энергетических и других местных природных ресурсов, развития транспорта, инженерных коммуникаций, а главное – вопросы комплексной организации всей территории.

Первой работой в Беларуси в области районной планировки зон отдыха и туризма является Схема планировки и благоустройства района отдыха на озере Нарочь (1960 г.). В ней решался широкий круг вопросов, связанных с созданием крупнейшей республиканской зоны отдыха на территории 57 тыс. га. Несмотря на ряд недостатков, которые выявились при реализации схемы, многие ее предложения, например, по организации специализированных зон отдыха, трассировке кольцевой автодороги, развитию опорных центров обслуживания и расселения (городской поселок

Нарочь), а также по размещению жилищного и производственного строительства в других населенных пунктах, были осуществлены без значительных отклонений. Построены и до сих пор успешно функционируют предусмотренные этой схемой дом отдыха и санаторий «Нарочь», туристические базы и т.д.

В 1969 г. была разработана первая в республике Схема развития и размещения республиканских зон отдыха и туризма. Было намечено создание 18 республиканских зон отдыха специализированного и универсального характера. Среди них такие относительно крупные зоны отдыха, как «Вилейка», «Нарочь», «Осиповичи», «Улла» и др. В последующие годы были выполнены проектные работы по зонам отдыха «Браслав», «Ушачи», «Ивенец» «Чигиринка» и др.

В процессе разработки проекта планировки зоны отдыха «Браслав» впервые были проведены исследования по определению пригодности территории для различных видов отдыха. На основании их составлена ландшафтная карта и обосновано выделение специализированных зон отдыха.

Отличием проектов планировки зон отдыха от других видов районной планировки, разрабатываемых, как правило, в границах существующего административного деления, является то, что эти проекты выполняются только на территории, включаемые непосредственно в зоны отдыха. Это обстоятельство в значительной мере ограничивает возможности оптимального решения вопросов развития на рассматриваемой территории отраслей хозяйства, не связанных с организацией отдыха, а также совершенствования системы расселения и инфраструктуры. Тем не менее данные работы имели большое значение в становлении методологии территориальной планировки Беларуси.

Со временем произошли значительные сдвиги в методике выполнения работ и в их масштабности. Так, если первыми объектами районной планировки были преимущественно отдельные сельскохозяйственные, рекреационные районы и узлы сосредоточения промышленного строительства, то с усложнением задач, стоящих перед народным хозяйством, накоплением опыта работ по региональной планировке все большее значение приобретают комплексные разработки в границах областей и страны в целом.

Первыми работами областного масштаба явились схемы районной планировки Минского промышленного района (1963 г.), Гомельской (1965 г.), Гродненской и Минской (1971 г.) областей. В этих работах были даны предложения по планировочной организации всей территории исходя из требований развития и размещения промышленного и сельскохозяйственного производства, лесного и водного хозяйства, научных и высших

учебных заведений, жилищного и культурно-бытового строительства, организации загородного отдыха.

Следующим этапом в развитии районной планировки было решение вопросов рационального размещения производительных сил, а также преобразования и развития системы расселения на территории республики.

Первыми работами в области региональной планировки, охватывающей страну в целом, были Схема размещения производительных сил Белорусской ССР на 1959-1980 годы и Схема расселения городского населения БССР, выполненные в 1961-1963 гг. в Белгоспроекте. В этих планировочных работах намечалось комплексное развитие отдельных районов с четким выявлением их хозяйственной специализации, предусматривалось создание промышленных узлов, состоящих из групп предприятий, объединенных на базе совместной переработки сырья и взаимосвязанности основных технологических процессов, создание общих подсобных и вспомогательных производств, подъездных путей и т.д. К несомненным достоинствам таких работ следует отнести то, что в них впервые были поставлены задачи формирования единой системы расселения республики. На основе анализа технико-экономических и градостроительных предпосылок сложившейся сети населенных пунктов были намечены конкретные направления дальнейшего развития поселений городского типа. Планировалось интенсивное развитие 40 населенных пунктов (преимущественно малых и средних городов и поселков городского типа) как опорных центров расселения. В каждом из них в связи с формированием промышленных комплексов предполагалось довести численность населения до 40-250 тыс. человек.

В целях улучшения использования местных трудовых ресурсов и подъема экономики отдельных районов, начиная с 1960 года, 60 % промышленных предприятий предлагалось возводить в малых и средних городах. Часть городских поселений намечалось развивать на базе предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции и местной промышленности. Часть предполагалось использовать как центры отдыха, а остальные – как центры сельскохозяйственного производства.

В последующем данная работа была продолжена. В 1966-1968 гг. в Белгоспроекте разрабатывается Схема расселения городского населения БССР. Главная ее цель – разработка и обоснование предложений по совершенствованию системы расселения и регулированию роста городов. В этой работе впервые был применен метод планировочного районирования республики. Совокупность зон влияния соответствующей ступени образовывала дифференцированные районы, относящиеся к определенному иерархическому уровню. В качестве основного критерия применялся радиус доступности к центрам обслуживания. Вместе с тем следует

отметить, что эта схема была выполнена без достаточного обоснования долговременной гипотезы экономического развития страны.

**Четвертый этап: 70-е – первая половина 80-х гг.** В 70-е – первой половине 80-х гг. экономика страны характеризовалась теми же основными тенденциями и направлениями развития народного хозяйства, что были определены на предшествующем этапе; ускоренными темпами развивались приборостроение, электроника, радиоэлектроника, машиностроение, металлообработка. Наращивалось производство электроэнергии. В качестве главной задачи социально-экономического развития ставилось обеспечение значительного подъема уровня материальной и культурной жизни народа на основе поступательного развития социалистического производства. Предусматривалось внедрение достижений научно-технического прогресса.

Немало было сделано по техническому переоснащению промышленности БССР. За 1970-1985 годы было введено в действие 186 промышленных предприятий, в их числе завод автоматических линий в Барановичах, инструментальный завод в Орше, заводы сельскохозяйственного машиностроения в Лида и Бобруйске, Мозырская ТЭЦ и др. Получил развитие железнодорожный, автомобильный, речной, воздушный, трубопроводный транспорт.

В 70-е годы роль основных факторов, влияющих на рост городов и размещение производительных сил, меняется. Все более ограниченными становятся трудовые, территориальные и водные ресурсы, осложняется экологическая обстановка в ряде городов.

Интенсивное развитие городов сопровождается появлением новых народнохозяйственных функций, в размещении которых нет прежней довольно жесткой связи с природными условиями и трассами коммуникаций. Ускоренными темпами развиваются отрасли, обеспечивающие дальнейший научно-технический прогресс в народном хозяйстве (точное машиностроение, приборостроение, электроника), появляются так называемые предприятия свободного размещения.

Однако в 70-80 гг. экономика Беларуси, как и в целом СССР, стала снижать темпы роста. Огромные средства вкладывались в новое строительство, которое нередко оставалось незавершенным. Противоречиво развивалось сельское хозяйство. С одной стороны, шло укрепление его материально-технической базы, с другой – снижались темпы развития сельскохозяйственного производства.

Успехи в экономике в предшествующие периоды, начиная с 50-х гг., создали условия для решения социальных проблем. Увеличилось количество предприятий социально-культурного и торгово-бытового обслуживания. Совершенствовалась и расширялась система высшего образования.

Если в 1960 г. насчитывалось 24 вуза, то в 1985 г. – 33, в том числе 3 университета (в Минске, Гродно и Гомеле). Общее число выпускников вузов возросло с 10 тысяч в 1960 г. до 32 тысяч в 1985 г. Значительное развитие получила наука. Ведущим научным центром оставалась Академия наук БССР и ее отраслевые институты. Количество ученых БССР с 1965 по 1985 гг. увеличилось на 65 % и составило более 42 тыс. человек, в том числе 13 тысяч кандидатов и более тысячи докторов наук.

В ряду актуальных направлений научных исследований одно из ведущих мест занимала энергетика. В 1962 году был построен атомный реактор, в 1965 году создан Институт ядерной энергетики АН БССР. Произошли значительные изменения в территориальном размещении научных учреждений. Если до конца 50-х годов они размещались главным образом в столице, то с начала 60-х годов их филиалы, лаборатории, конструкторские бюро создавались в областных городах.

С развитием научно-технического прогресса, материально-технической базы строительства появились новые возможности и задачи развития градостроительства. В свете новых социальных требований все большее внимание уделялось комплексному решению градостроительных задач – социальных, экономических, технических и эстетических, расширению масштабов градостроительных систем. В крупных городах шло формирование планировочных районов, удобно связанных с промышленными комплексами, развивалась система центров общественного обслуживания. В городах проектировалась сеть магистралей и улиц, дифференцированных по видам транспорта, скоростям и объемам движения. Особое внимание уделялось вопросам сохранения самобытности городов, эстетической организации городской среды. На новом этапе развитие городов шло не только путем расширения их границ, но и за счет внутренних резервов, более интенсивного использования городских земель, реконструкции сложившейся застройки.

В этот период все большее значение приобретают вопросы взаимосвязанного развития населенных мест, оптимизации размещения производительных сил и расселения в масштабе регионов и страны в целом.

Качественные изменения в области градостроительства, вызванные новыми требованиями социального и научно-технического прогресса, значительно возросшие масштабы промышленного, жилищного и культурно-бытового строительства вызвали необходимость корректировки предыдущих градостроительных документов, составления новых проектов планировки и застройки городов, исходя из перспектив их дальнейшего развития.

Так, рост города Минска значительно превысил параметры, предусмотренные генпланом 1965 г. Намеченная им перспективная численность

населения в 1 млн человек была достигнута уже к концу 1972 г., в связи с чем в том же году была выполнена корректировка генплана с учетом новых масштабов его развития.

В новой редакции генерального плана в структуру города были внесены значительные изменения: выделены планировочные районы, водно-зеленый диаметр города дополнился двумя полукольцами, в системе перспективного транспорта предусмотрен метрополитен. Разработки генплана сочетались со схемой районной планировки Минской области, созданной Белгоспроектом.

В 1982 г. в связи с новыми расчетными сроками и параметрами развития столицы Минскпроектом с участием ряда союзных и республиканских институтов составлен очередной генеральный план города с перспективой на 2000 г.

По новому плану расчетная численность населения к 2000 г. должна была составить 2 млн чел., а средняя норма обеспеченности жильем – 18 м<sup>2</sup> общей площади на одного жителя.

Одной из важнейших проблем генерального плана города стало ограничение его роста. Предусматривались следующие пути решения этой проблемы:

- развитие потенциала центров групповых систем расселения внешнего кольца – крупных и больших городов (Бреста, Витебска, Гродно, Гомеля, Могилева, Пинска, Мозыря, Полоцка);

- развитие предприятий, дополняющих Минский промышленный комплекс, с увеличением центров систем расселения внутреннего кольца (Борисов, Молодечно, Солигорск, Бобруйск, Барановичи);

- развитие Минской групповой системы расселения как территориально-производственного комплекса столицы и пригородной зоны.

Одновременно с генеральным планом столицы был разработан проект ее пригородной зоны (в увязке с генпланом и проектом районной планировки Минской системы группового расселения).

Генплан Минска был разработан в соответствии с прогрессивными градостроительными тенденциями в области методологии и практики проектирования.

Планировочная структура города строилась по иерархическому принципу, предусматривающему членение территории города на четыре уровня: планировочная зона – планировочный район – жилой район – микрорайон (рисунок 1.3). Были предусмотрены три крупные планировочные зоны (с населением 600-800 тыс. человек), в составе которых выделялось по 3-4 планировочных района с численностью населения от 100 тыс. до 300 тыс. человек.

Границами планировочных зон являлись магистральные линии железной дороги и соответствующие им скоростные и грузовые автодороги, границами планировочных районов – естественные рубежи. Планировочные районы делились на жилые районы и производственные зоны, жилые районы, в свою очередь, – на микрорайоны.

Принятому принципу построения планировочной структуры соответствовала распространенная в те годы ступенчатая организаций системы обслуживания: общегородской центр – центр планировочной зоны – центр планировочного района – центр жилого района – центр микрорайона.

Одной из важнейших задач генерального плана города на всех этапах проектирования и строительства была формирование водно-зеленого диаметра города, который представляет собой непрерывную цепь естественных и искусственных водоемов и водотоков, бассейнов, декоративных каскадов, фонтанов и каналов, создающих водно-парковое кольцо протяженностью более 22 км от Дроздовского до Чижевского водохранилища. Строительство этой системы реализовало идею генерального плана, связанную с качественным обогащением городской среды.

Парковое полукольцо сформировало ландшафт жилых районов Зеленый Луг, Восток, Серебрянки, улиц Столетова, Козлова. В дальнейшем предполагалось строительство Лошицкой водно-зеленой системы на юго-западе города.

За архитектурно-ландшафтные комплексы восточных районов города архитекторам Н. Жлобо, Б. Юртину, В. Шильниковской, Л. Жлобо, Д. Геращенко, Л. Беляковой, инженеру А. Самончику в 1989 г. была присуждена Государственная премия СССР.

В 1984 году был разработан проект детальной планировки центрального района Минска с учетом новых требований и достижений.

Проектом намечалось дальнейшее совершенствование архитектурно-планировочной структуры центральной части города, ее застройки, озеленения и благоустройства, а также сохранение и регенерация исторических комплексов.

Объемно-пространственная композиция учитывала максимальное сохранение сложившегося в послевоенные годы масштаба застройки центрального ядра, предусматривала создание крупных композиционных узлов на периферии района в местах входа в него основных городских магистралей: проспектов Машерова (ныне Победителей), Партизанского, Дзержинского, улиц Нововиленской, Червякова, М. Горького (ныне М. Богдановича) и др.

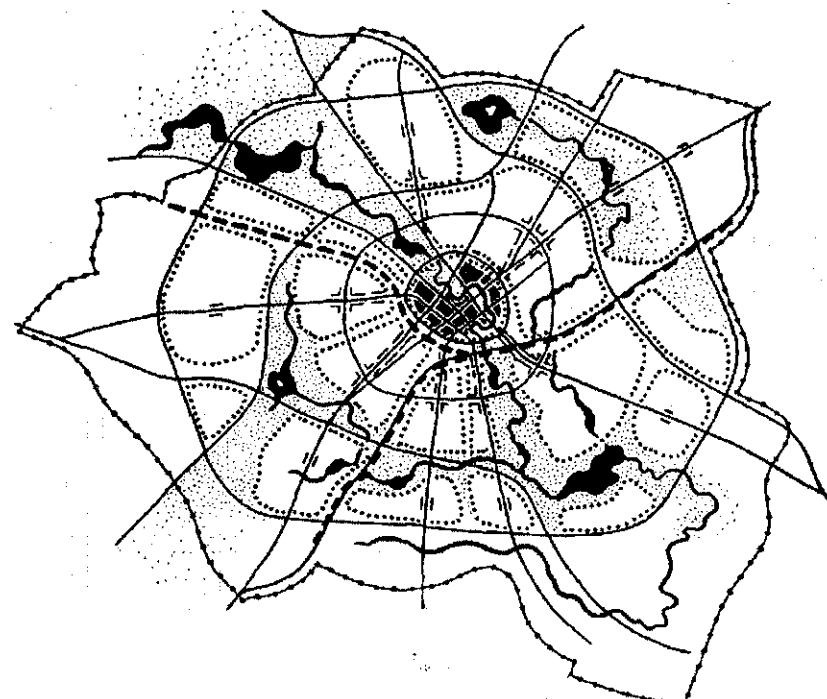


Рисунок 1.3 – Схема планировочной структуры г. Минска (1982 г.)

На первую очередь реализации проекта было намечено завершение реконструкции и благоустройства площадей Победы, Ленина, Октябрьской, Привокзальной (с реконструкцией железнодорожного вокзала). На Октябрьской площади было предусмотрено строительство крупнейшего общественного здания – Дворца культуры Республики. Планировались завершение реконструкции сохранившейся исторической зоны центра – Троицкого предместья и Верхнего города, строительство ряда общественных зданий, путепроводов, подземных переходов, новых станций метрополитена.

Уже к середине 80-х годов многие положения генерального плана и проекта детальной планировки центрального района Минска были реализованы

Второй по величине город республики – Гомель – развивался в рассматриваемый период по плану, утвержденному в 1964 г., и его корректировке, выполненной Гомельским филиалом Белгоспроекта в 1974 г.

По последнему генеральному плану численность населения города к 2000 г. должна была увеличиться с 360 тыс. чел. до 600 тыс. В соответствии с ним совершенствуется планировочная структура города: он формируется из пяти комплексных производственно-селитебных районов, каждый из которых имеет свой центр обслуживания и зону отдыха. Особенно бурное развитие город получил в 60-70-е годы в связи со строительством крупных промышленных предприятий, развитием научно-исследовательских организаций. В Гомеле впервые в Беларуси начали решаться вопросы использования пойменных и заболоченных территорий для развития городской застройки.

Могилев в 70-80-е годы застраивался по генеральному плану, разработанному в 1969 г. в Белгоспроекте и откорректированному в 1980 г. на новый расчетный срок (до 2005 г.) в БелНИИПградостроительства. По этому плану предусматривался перспективный рост населения города до 460-500 тыс. человек.

Город развивается территориально преимущественно в двух направлениях: в восточном, вдоль поймы Днепра, и южном, по левому берегу реки. Освоение южного направления было связано со строительством большого промышленного комплекса, в том числе завода искусственного волокна. Главной композиционной осью, соединяющей обе половины города, становится река Днепр. Наиболее активно застраиваются южные территории города.

Генеральный план Витебска, разработанный в 1966 г. в Витебском облпроекте, и его корректировка, выполненная в 1982 г. в БелНИИПградостроительства, развивали радиально-кольцевую систему магистралей, предложенную еще в первом послевоенном проекте планировки, с учетом новых условий развития города. В соответствии с этим генпланом предусматривалось освоение новых территорий (преимущественно на юго-востоке и юге) с одновременной реконструкцией центральных районов. В 1970 г. был разработан проект реконструкции центрального района Витебска, по которому большой градостроительный ансамбль центра города развивался вдоль набережной Западной Двины и улицы Ленина, включая систему площадей, получивших пространственное раскрытие в сторону реки. Был также разработан проект регенерации кварталов исторического ядра города.

По генеральному плану Гродно (рисунок 1.4), разработанному Белгоспроектом в 1971 г., намечалось значительное территориальное развитие города с ростом численности населения к 2000 г. до 300-320 тыс. чел. Дальнейшее развитие связывалось в первую очередь с размещением в городе новых и расширением действующих предприятий машиностроительной, электротехнической, химической, легкой и других отраслей.

Одной из сложных проблем генерального плана Гродно было проектное решение общественного центра, в котором достаточно компактно сохранилась ценная историческая застройка с многочисленными памятниками архитектуры. Развитие центра намечалось как в процессе реконструкции и регенерации старого города, так и путем строительства нового комплекса общественных зданий за рекой Городничанкой. Первочередным шагом на пути решения проблемы сохранения и регенерации исторического ядра города стало создание пешеходных зон, упорядочение и ограничение транспортного движения на этой территории.

Рассматриваемый период характеризуется активным ростом других городов страны. Крупными промышленными и культурными центрами с населением более 150 тыс. чел. стали Бобруйск и Барановичи. Генеральными планами этих городов было предусмотрено их дальнейшее территориальное развитие, совершенствование функционально-планировочной организации, формирование ансамблей общественных центров, новых жилых и промышленных районов.

В стране проводится политика регулирования роста городов – стимулирование развития малых и ограничение роста крупнейших. Благодаря реализации этой политики многие поселения превратились из небольших провинциальных городков и местечек в современные благоустроенные города. К их числу можно отнести Борисов, Оршу, Полоцк, Пинск, Молодечно, Мозырь, Лиду, Речицу, Слоним, Слуцк, Жлобин, насчитывающих к середине 80-х гг. от 50 до 150 тыс. жителей.

Этот период характеризуется активизацией развития малых и средних городов в связи с ростом их значения в народнохозяйственном комплексе. Все более актуальными становятся вопросы комплексного развития этих городов: размещение в них новых промышленных объектов, более интенсивное строительство жилья (с акцентом на государственное строительство), объектов обслуживания, инженерных сетей и сооружений. Многие интенсивно развивающиеся малые и средние города были обеспечены генеральными планами (рисунок 1.5), для них начали разрабатываться ПДТ, создавались архитектурные службы. Проектирование генеральных планов малых городов особенно широко развернулось в 70-е годы в БелНИИПградостроительства и областных проектных организациях (облгражданпроектах).

Наиболее последовательно прогрессивные градостроительные идеи этого периода были реализованы при проектировании и строительстве новых городов. Генеральные планы Новополоцка, Солигорска, Светлогорска, Жодино, Новолукомля, Белоозерска разрабатывались одновременно с проектированием промышленных предприятий на основе проектов районной планировки и промышленных узлов. Города отличались

четкой и в то же время различной планировочной структурой, отражающей различия в градостроительных условиях. В них были последовательно реализованы принципы иерархического формирования функционально-планировочных единиц (микрорайон – жилой район – город) и ступенчатой системы социального обслуживания.

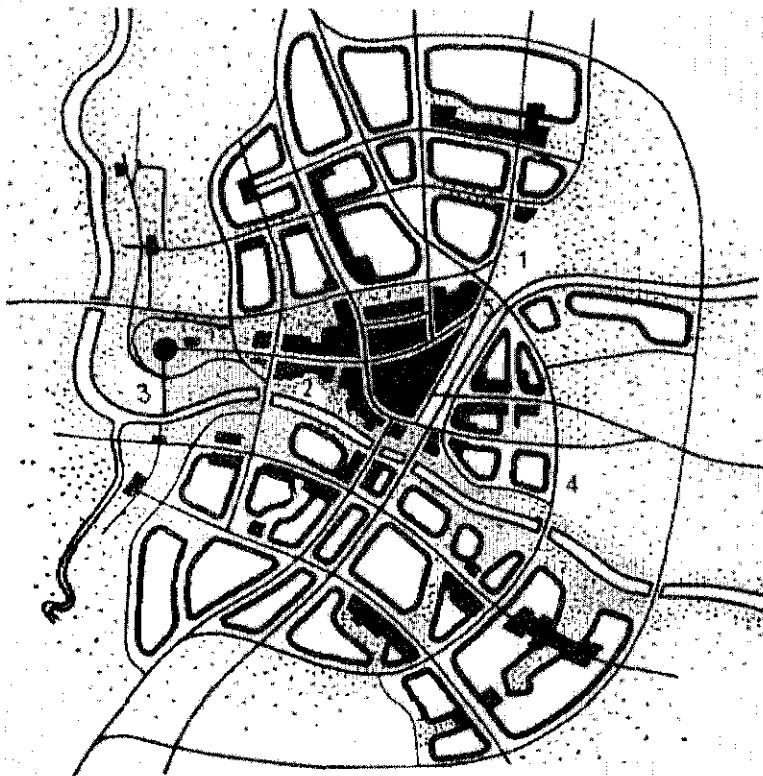


Рисунок 1.4 – Схема планировки г. Гродно (1971 г.)

По проекту планировки Солигорска город, имеющий компактный план, состоит из трех жилых районов, соединенных сетью магистральных улиц и дорог с размещенными за пределами города калийными комбинациями (рисунок 1.6).

В отличие от Солигорска Новополоцк имеет линейную структуру. По генеральному плану, разработанному в 1963 г. Витебскгражданпроектом и скорректированному на новый расчетный срок в 1976 г. в БелНИИ

ИПградостроительства, он состоит из группы жилых районов, нанизанных на нитку скоростной магистрали. Эта магистраль связывает город с расположенным в нескольких километрах от него нефтехимическим промышленным комплексом с одной стороны и с древним Полоцком с другой. Предполагалось, что в перспективе оба этих города образуют единый градостроительный организм.

Третий молодой город республики – Светлогорск – был построен в Гомельской области на берегу Березины на базе комплекса предприятий химической, строительной и других отраслей промышленности, размещенных рядом с Василевичской ГРЭС. По генеральному плану, разработанному в 1961 г. Белгоспроектом, город запроектирован в виде трех жилых районов, соединенных системой улиц и дорог с промышленными районами, расположенными за пределами жилой территории.

К числу новых городов можно отнести и город автомобилестроителей Жодино, расположенный в 40 км от Минска и выросший из поселка энергетиков. Город активно развивался в основном благодаря строительству в нем крупнейшего предприятия – Белорусского автомобильного завода (БелАЗ) – и связанных с ним вспомогательных предприятий. По проекту планировки 60-х годов на основе территориального объединения промышленного и жилых районов предусмотрена компактная структура города. В 1981 г. был разработан новый генеральный план, намечающий дальнейшее территориальное развитие г. Жодино.

В 70-х годах на берегу больших озер на базе крупных тепловых электростанций возникли новые городские поселения Белоозерск и Новолукомль.

В советской градостроительной науке и практике 1970-1980 гг. активно прорабатывались и внедрялись принципы новой архитектурно-планировочной организации жилых районов на основе ступенчатой системы обслуживания населения. Разрабатывались основные принципы микрорайонирования, позволяющие перейти от мелкоквартальной застройки жилых территорий к формированию более крупных функционально-планировочных и социальных единиц – микрорайонов и жилых районов.

Большую работу в этом направлении проделали и архитекторы Беларусь. Наиболее последовательно идеи организации комплексной застройки осуществлялись в новых городах страны, где проекты архитектурно-пространственной композиции разрабатывались не только для отдельных микрорайонов и жилых районов, но и в целом для городов. Сегодня в них сформированы общественные центры разных степеней обслу-

живания, построены административные здания, кинотеатры и дома культуры, магазины и торговые центры, гостиницы и спортивные сооружения.

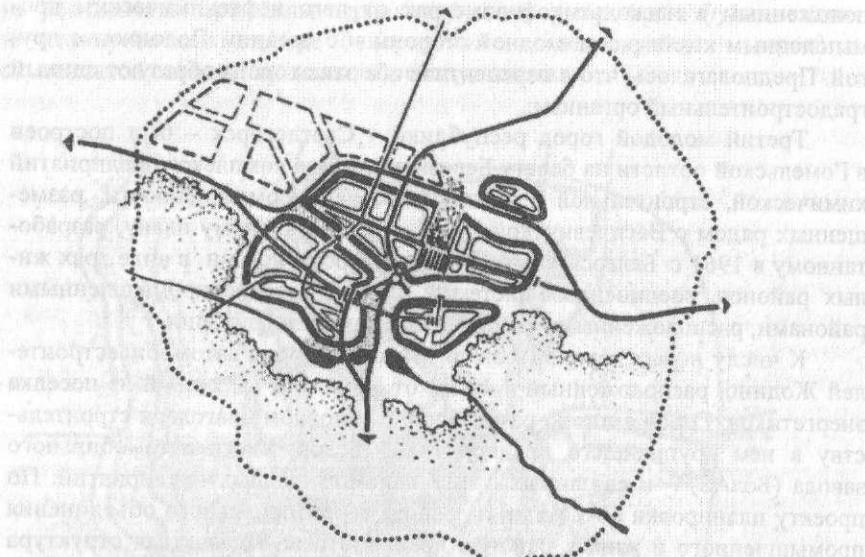


Рисунок 1.5 – Схема генерального плана г. Молодечно (1980 г.)

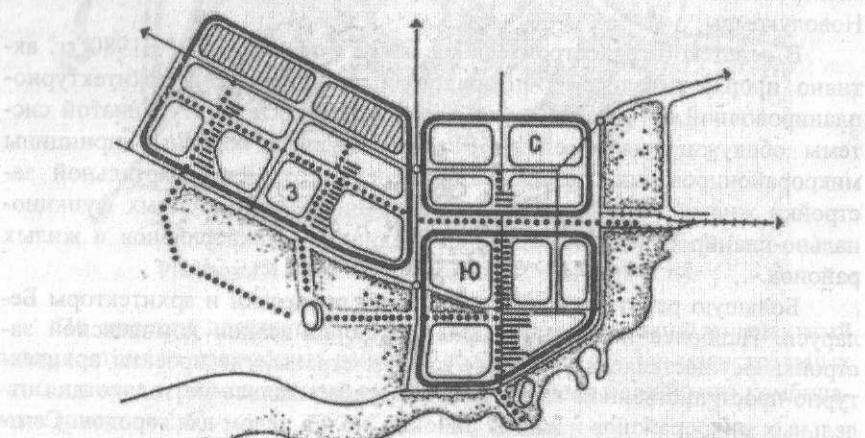


Рисунок 1.6 – Схема планировки г. Солигорска (1971 г.)

Одним из характерных примеров внедрения прогрессивных приемов планировки и застройки того периода является проектирование и строительство экспериментального микрорайона Восток-1 в Минске. Ему предшествовал проект детальной планировки всего района, включая микрорайоны Восток-1 и Восток-2.

В микрорайоне Восток-1 композиция застройки продиктована своеобразием его расположения рядом с центральным проспектом столицы и долиной ручья Слепянка. Сегодня «головная» часть микрорайона, решенная в торжественном ритме спаренных 16-этажных зданий, эффективно воспринимается при въезде в город по Московскому шоссе.

Выразительная композиция застройки микрорайонов Зеленый Луг-4, Зеленый Луг-5 решена с учетом градостроительной ситуации, в том числе природного окружения и рельефа. Микрорайон расположен вдоль долины Слепянской системы на двух террасах – нижней, где построены группа многоэтажных общежитий и центры обслуживания, и верхней, где возведены дома сложной конфигурации, форма которых в плане следует пластике рельефа.

Жилые районы и микрорайоны Минска (Восток-1, Зеленый Луг-4, Зеленый Луг-5, Серебрянка), жилая застройка Новополоцка получили всесоюзное признание. Ряд удобных для проживания, выразительных по архитектурному решению микрорайонов были построены и в других городах: Восточный – в Бресте, Болотова – в Гомеле и др. В микрорайонах одновременно с жилой застройкой, как правило, формировались торгово-общественные центры, сооружаемые нередко по индивидуальным проектам.

В целом период 70 – первой половины 80-х гг. характеризуется активной реализацией предложений, заложенных в генеральных планах: формируются общественные центры, промышленные комплексы, строятся жилье (государственное и индивидуальное), объекты социального обслуживания, дороги и т.д.

Однако в проектировании и строительстве остается еще много нерешенных проблем, в числе которых сохранение своеобразия городов в условиях индустриального строительства, применение типовых проектов, связь нового и старого и т.п.

Уже к концу 60-х годов стала очевидна проблема монотонности застройки городов и сел, утери их своеобразного облика. На повестку дня встали вопросы совершенствования всего проектного и строительного дела, резкого улучшения качества архитектуры и градостроительства.

С начала 70-х годов в Беларуси постепенно преодолевается жесткий рационализм в градостроительстве и архитектуре и от решения количественных задач на основе использования современных технических

возможностей переходят к повышению архитектурно-художественного качества застройки городов и сел. Последовательно утверждаются принципы формирования городов и других населенных мест как сложных, динамически развивающихся организмов, жизнь которых обусловлена широким комплексом социально-экономических, функционально-технических, природно-климатических и идеально-художественных факторов. В облике городов все большую роль играют созданные в эти годы крупные жилые образования, общественные центры, производственные комплексы, зоны отдыха. Последовательно вводимые новые, разработанные на основе блок-секционного метода, серии домов, их типовое проектирование, а также проектирование массовых типов общественных зданий связаны со значительно большей градостроительной маневренностью и композиционными возможностями, разнообразием пластики и отделки фасадов. Одновременно существенно возросли значение и качество проектирования строительства производственных зданий и комплексов, планировки и застройки сельских населенных мест.

Белорусское градостроительство третьего послевоенного этапа характеризуется усилением связи городов с прилегающими к ним территориями; дальнейшим укрупнением структурных составляющих селитебных зон (организация при соответствующих масштабах застройки жилых районов, производственно-селитебных районов и т.д.); усилением внимания к ансамблевым качествам массовой застройки, осуществляющей заводскими методами, к формированию центральных ансамблей, увеличению этажности застройки.

Усилия градостроителей были сконцентрированы на наиболее важных вопросах, связанных с социальным и экономическим развитием страны. К их числу относятся совершенствование производственной базы, комплексное строительство и реконструкция городов, формирование полноценной жизненной среды в городе и на селе, повышение архитектурно-художественного качества застройки населенных мест, выявление и развитие их исторически сложившегося своеобразия и национального колорита.

В центрах ряда городов появляются новые архитектурные ансамбли. Среди них следует выделить ансамбли проспекта Машерова в Минске; площадей Победы – в Витебске, Восстания – в Гомеле, Ленина – в Бобруйске, Щучине, Мостах; торгово-общественного центра по улице Московской в Бресте; проспекта Пушкина в Могилеве; городских центров Новополоцка и Солигорска.

Усиливается внимание к использованию ландшафта в композиции городов, их центров, в жилой застройке. Проектируются и реализуются

водно-парковые диаметры, развиваются общегородские водно-зеленые системы (Минск, Витебск, Гомель, Брест, Могилев).

Совершенствуются транспортные системы городов, их инженерное благоустройство. В крупных и больших городах создаются транспортные дублеры, подземные переходы. Транзитный транспорт пропускается в обход уже и в некоторых малых городах. В Минске сооружается метрополитен. В отдельных городах появляются первые пешеходные улицы и площади.

Проводятся работы по сохранению и использованию исторического наследия. В соответствии с утвержденной в 1982 г. республиканской программой разрабатывается ряд проектов регенерации исторических центров (Минск, Гродно, Витебск, Брест, Пинск и др.).

Ведется работа по устранению серьезных недостатков в застройке городов, имевших место на предшествующем этапе. В 70-е гг. принимается ряд постановлений ЦК КПБ и СМ БССР, в частности развернутое постановление 1976 г. «О дальнейшем развитии архитектуры и градостроительства в республике».

По сравнению с предыдущими генеральными планами в проектировании этого периода можно отметить более реальный подход к проблеме развития городов. Это выражается прежде всего в стремлении эффективно использовать городские территории (путем повышения плотности застройки, рационального функционального зонирования), в решении вопросов охраны и преобразования среды, формирования центров и др.

Третий послевоенный период по праву можно считать периодом интенсивного проектирования городских поселений БССР. В значительно возросших масштабах разрабатываются генпланы (в том числе и для малых городов), проекты детальной планировки центров и отдельных районов, комплексные схемы развития городского транспорта, инженерного оборудования городов. Корректируются генеральные планы городов, получивших интенсивное развитие. Для городов, в которых предполагается активное размещение новых промышленных предприятий, разрабатываются проекты промышленных узлов.

Наиболее плодотворными в развитии районной планировки стали годы десятой пятилетки (1971-1975 гг.), когда для всей территории БССР были выполнены схемы районной планировки на уровне областей. В них были определены основные направления экономического развития с учетом природных, трудовых и других ресурсов, рациональной организации территории для обеспечения оптимальных условий производственной деятельности, быта и отдыха населения. В схемах рассматривались вопросы развития основных отраслей народного хозяйства городских поселений, развития сложившейся планировочной структуры и системы рассе-

ления, транспорта, энергетики, водного хозяйства и инженерного обеспечения, а также организаций жилища и загородного отдыха.

В 1973 году была разработана Генеральная схема расселения СССР. Данный документ представлял собой долгосрочный прогноз (до 2000 г.) развития систем расселения в масштабе СССР, союзных республик и экономических районов. За основу была принята сетка экономического районирования, иерархически состоящая из региональных систем расселения, субрегиональных (на уровне областей и межобластей) и групповых систем населенных мест (ГСНМ). Белорусская ССР образовывала самостоятельный экономический регион. Субрегиональные экономические районы были определены в границах шести областей. На территории Белорусской ССР Генсхемой выделялась 21 ГСНМ. Для каждой ГСНМ как экономического микрорайона устанавливался тип и производственная специализация. Тип ГСНМ определялся по степени освоенности, функциональной и поселенческой характеристикам. Разработанная в целом для СССР схема расселения имела очень обобщенный характер (без детального зонирования), однако принципы, предложенные ею, были взяты за основу дальнейших региональных работ на территории Беларуси.

В последующие годы постепенно совершенствуются теоретические и методические основы региональной планировки. Ведущими градостроительными центрами стран бывшего СССР еще до начала кардинальных политических и социально-экономических изменений была признана необходимость пересмотра методологии территориальной планировки и методов проектирования. Особое внимание обращалось на интегрирующую роль территориального планирования, необходимость комплексного учета ресурсных возможностей территории, социальных потребностей, экологических ограничений, национальных, региональных и местных интересов. Эволюция представлений о целях, задачах и объектах территориальной планировки свидетельствует об утверждении в теории и практике территориального планирования комплексного подхода. Это нашло отражение в трудах ведущих специалистов в области региональной планировки (В. Владимирова, Н. Наймарка, Л. Авдотьина, Н. Демина, В. Нудельмана, Г. Фомина, О. Курдявиева, К. Шешельгиса, Ю. Хромова, Г. Ларькина, И. Сенкевича, И. Иodo и др.).

Белорусской региональной планировке, как уже отмечалось, с первых этапов ее развития была присуща комплексность. Это способствовало тому, что Беларусь одна из первых в бывшем Советском Союзе перешла к научному и практическому решению комплексной территориальной организации республики.

Впервые широкомасштабные комплексные вопросы территориальной организации республики нашли отражение в Схеме размещения и

развития городских и сельских поселений Белорусской ССР до 2000 года (рисунок 1.7). В 1982 г. основные положения Схемы одобряются Советом Министров и документ становится директивным.

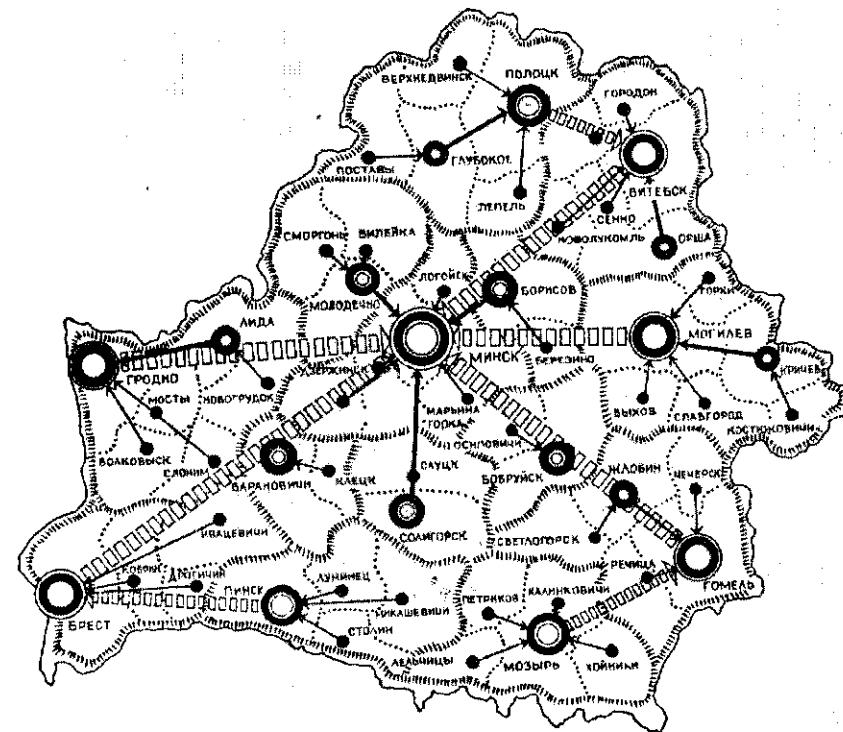


Рисунок 1.7 – Схема размещения и развития городских и сельских поселений Белорусской ССР до 2000 года (1982 г.)

В качестве генерального направления преобразования расселения Схемой предусматривалось создание принципиально новой территориальной организации сети населенных мест за счет перехода от относительно автономного к более взаимоувязанному развитию поселений в составе их групп и территориальных систем различного типа, с формированием на этой основе единой республиканской системы городских и сельских населенных мест.

В основу перспективной концепции расселения была положена функционально-пространственная модель четырехуровневой системы населенных мест. Эта модель в значительной мере определялась сложившимся планировочным каркасом и сетью сформировавшихся или потенциальных центров различного типа, уровнем развития и концентрации на

отдельных территориях экономического, социального и демографического потенциала, а также производственной и общехозяйственной инфраструктуры. Схема предусматривала формирование на территории республики 20 больших систем населенных мест, 87 малых и 440 местных систем. В ней были определены основные параметры развития и народнохозяйственный профиль населенных мест республики на перспективу, а также намечены основные направления улучшения транспортных связей, развития систем общественного обслуживания и осуществления комплекса инженерно-технических мероприятий.

Эта Схема сыграла определенную роль в решении задач более планировочного развития сети населенных мест республики. На основе рекомендаций Схемы было выделено 53 города для перспективного развития; приняты решения о размещении в этих городах промышленных новостроек ( завод тепловых машин в Бресте, биохимический завод в Дрогичине, завод приборов активного контроля в Орше, филиал Минского завода шестерен в Лепеле, завод алюминиевых сплавов в Глубоком, завод автомагнитол в Гродно, завод строительно-отделочных и кровельных машин в Волковыске, комбинат хлебопродуктов в Лида и др.). В период 1980–1985 гг. несколько снизились темпы роста наиболее крупных городов и увеличились в средних и малых. С 1975 года с учетом положений Схемы начали разрабатываться другие виды территориальной документации.

Однако кардинальных изменений в решение задач территориальной организации страны Схема не внесла. Во-первых, решая вопросы расселения в республике, она в силу своей специфики в недостаточной мере учитывала территориальные аспекты комплексного развития и взаимодействия производственных, социальных и экологических структур в регионах, что делало недостаточно доказательными намеченные ею параметры развития населенных мест. Во-вторых, одновременно с разработкой Схемы в республике осуществлялась разработка значительного числа других схем, прямо или косвенно связанных с решением территориальных народнохозяйственных проблем и стратегически не увязанных с ней.

Разворачиваются работы по составлению схем и проектов районной планировки. Интенсивный поиск новых методических подходов и проектных решений выходит Беларусь на одно из первых мест в СССР в области районной планировки (рисунки 1.8, 1.9).

Одной из самых крупномасштабных и комплексных работ в области территориальной планировки страны стала разработанная в 1984–1987 годах Генеральная схема комплексной территориальной организации БССР – ГСКТО БССР.

ГСКТО БССР рассматривалась как государственный документ, определяющий основные направления совершенствования территориальной

организации страны на период до 2000 и 2010 гг. в условиях плановой экономики и регламентирующий деятельность министерств, ведомств и органов территориального управления в направлении создания на территории республики оптимально организованной в народнохозяйственном отношении среды, обеспечивающей дополнительное ускорение общественного развития Беларуси.

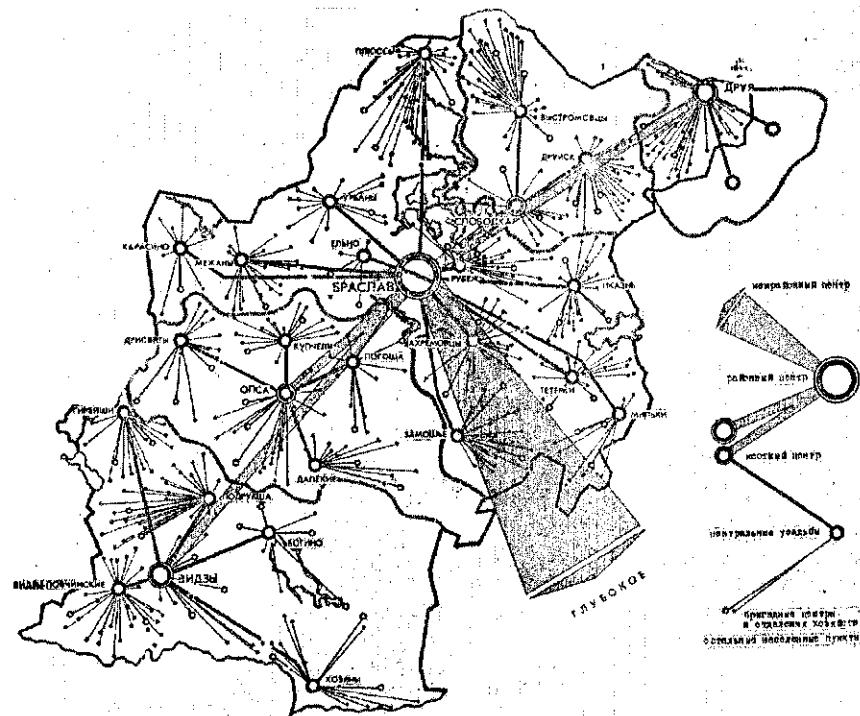


Рисунок 1.8 – Схема районной планировки Браславского района (1986 г.)

В основу ГСКТО БССР был положен системный, программно-целевой подход, в соответствии с которым вся территория страны рассматривалась как самодостаточная, самостоятельная народнохозяйственная система, требующая особого подхода к решению задач управления ее развитием. Такой подход позволил выделить и провести классификацию территорий и главных элементов среди жизнедеятельности, раскрыть их взаимосвязи, определить основные направления их рациональной народнохозяйственной интеграции на соответствующих территориях. Основу функционально-планировочной структуры ГСКТО БССР составляли 388

местных систем шести различных типов. Тип местной системы определялся основным профилем народнохозяйственного развития: многофункциональный, промышленный, промышленно-аграрный, аграрно-промышленный, аграрный, природоохранный.

Для каждой местной системы был разработан паспорт, в котором предписывались режимы использования территории. Группы местных систем объединялись в территориальные комплексы, возглавляемые большими и крупными городами. Было выделено 20 территориальных комплексов (ТК). В соответствии с этой структурой были разработаны предложения по изменению системы административного территориально-деления республики.

ГСКТО БССР давала излишне детальные установки по планированию, включая даже уровень низовых территориальных систем, что было оправдано в условиях централизованной плановой экономики.

**Пятый этап: вторая половина 80-х – первая половина 90-х гг.** С середины 80-х годов экономика Беларуси стала развиваться в новых исторических условиях. В СССР был взят курс на перестройку, что предполагало повышение темпов экономического развития путем интенсификации производства, структурной перестройки экономики, всемерного внедрения достижений научно-технического прогресса, стимулирования труда.

Однако в целом результаты перестройки оказались неутешительными. На рубеже 80-90-х годов обострился экономический кризис. Происходило падение уровня национального дохода, сокращалось производство всех видов продукции, появилась безработица, ухудшилось социальное положение граждан.

В 90-е годы правительство неоднократно предпринимало меры по предотвращению спада производства и стабилизации экономики, но они оказались безрезультатными.

С распадом СССР в условиях кардинальных изменений механизма хозяйствования и управления, перехода к социально ориентированной рыночной экономике в Беларуси появились новые факторы, оказывающие долговременное воздействие на развитие градостроительства:

изменение геополитической ситуации в государстве и необходимость обустройства новых государственных границ, зон приграничных регионов и транспортных коммуникационных коридоров;

затяжной экономический кризис, характеризующийся спадом производства, сложной социально-экономической ситуацией и, как результат, – падением уровня жизни (1990-1994 гг.);

разрыв устоявшихся межгосударственных связей и вызванные этим трудности в обеспечении промышленности сырьевыми и энергетическими ресурсами;

снижение управляемости процессами градостроительного развития, падение объемов работ по прогнозированию и долгосрочному планированию территориального и градостроительного развития, корректировке генеральных планов, проектов районной планировки и других градостроительных проектов.

Огромный ущерб экономике республики нанесла авария на Чернобыльской АЭС. В результате аварии были загрязнены радиоактивными веществами огромные территории в Гомельской, Могилевской и других областях. В зоне аварии оказалась четвертая часть населения страны (около 2,1 млн чел.).

Воздействию подверглись более 50 административных районов. Экономика страны понесла огромные убытки. Из оборота было выведено более 20 % сельскохозяйственных земель, около 15 % лесов. В мертвые зоны превратились брошенные деревни.

За 1990-1996 гг. из загрязненных районов было переселено более 100 тыс. чел., из которых около 20 % выехали за пределы Беларуси.

Этот период характеризуется значительными изменениями в динамике численности и структуре населения страны, усилением урбанизационных процессов.

В 1985 г. вся сеть расселения Белоруссии состояла из 209 городов и поселков городского типа, а также 26040 сельских населенных пунктов, в которых проживало соответственно 62 % и 38 % населения. В 1990 г. в Беларуси было 211 городских поселений, в которых проживало 6762 тыс. человек, уровень урбанизации достиг 66,3 %.

До 1993 года в стране отмечался рост общей численности населения, который происходил на фоне опережающего роста численности горожан при уменьшении численности сельского населения. В 1994 г. впервые за 50 послевоенных лет в Беларуси произошло абсолютное уменьшение общей численности населения, вызванное резким сокращением рождаемости и ростом смертности.

Среднегодовые темпы прироста населения с 1975 по 1985 годы составили 0,60 %, а в последующем – 0,35 %, городского населения – соответственно 2,50 % и 1,45 %. До 1985 года численность сельского населения в среднем за год уменьшилась на 1,3 %, а с 1986 по 1995 годы – на 1,7 %.

Рост городов в Беларуси всегда происходил в основном за счет притока сельских жителей. Однако если в 70-х годах сельские жители обеспечивали около 70 % прироста городского населения страны, то в 1990 году эта цифра снизилась до 49 %.

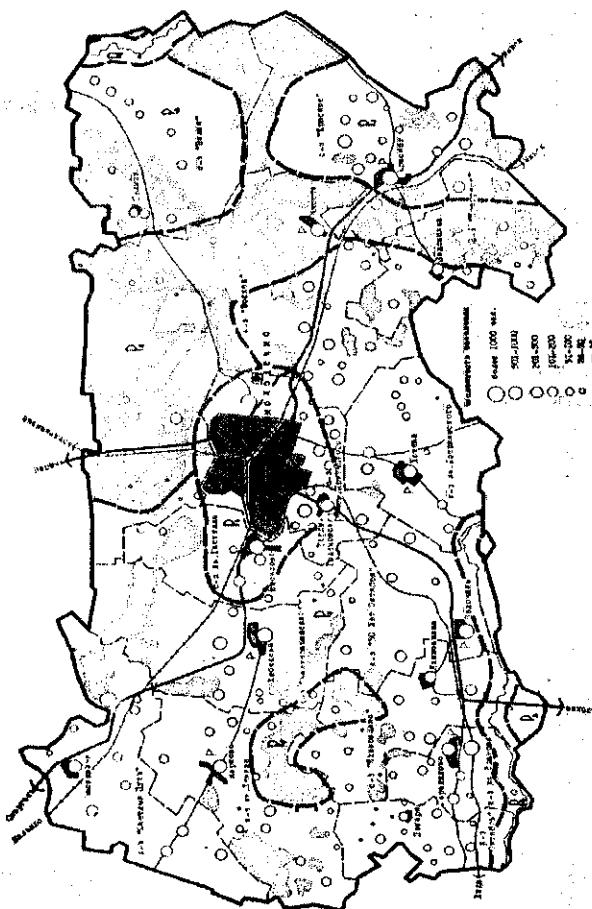
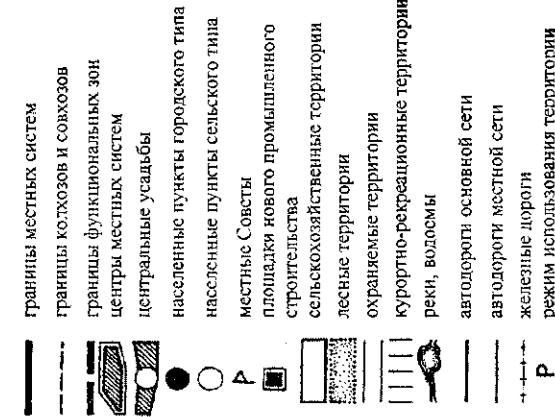


Рисунок 1.9 – Схема районной планировки Молодечненского района (1986 г.)

Начиная с 1990-х годов суммарная численность приезжающих в города и выезжающих из них, то есть миграционный оборот, так же как и собственно прирост, снизилась почти на 20 %. Миграционный прирост населения в 1994 г. составил всего 12,8 тыс. человек. Этот процесс объясняется прежде всего исчерпанием миграционных ресурсов села, где численность населения за этот период резко сократилась. Следствием убыли сельского населения стала его деформированная половозрастная структура – рост численности лиц старших возрастов при сокращении населения трудоспособного возраста. В результате в ряде районов в сельскохозяйственном производстве ощущалась значительная нехватка рабочей силы.

Градостроительные процессы, происходящие в это время, характеризуются следующими особенностями:

усиливается поляризации размещения населения – концентрация населения в больших и крупных городах и зонах их влияния, вдоль главных коммуникационных коридоров, с одной стороны, и образование зон с низкой плотностью населения – с другой. В 11 наиболее крупных городах (свыше 100 тыс. жителей) – Минске, Гомеле, Витебске, Могилеве, Бресте, Гродно, Бобруйске, Барановичах, Борисове, Орше, Пинске – сосредоточено 62,3 % городского населения или 38,7 % всего населения страны;

снижаются (особенно в 1985-1990 гг.) темпы роста численности городского населения из-за ухудшения демографической ситуации и уменьшения миграционных потоков «село–город»;

опережающими (по сравнению с другими городами) темпами социально-экономического развития характеризуются Минск, областные центры и большие промышленные города с населением свыше 100 тысяч жителей, формируемые как центры расселения национального и регионального значения;

в зонах влияния крупных городов происходит формирование ареалов с агломерационными признаками: расширение территорий, выполняющих городские функции (вынос на прилегающие к городам территории производственных, коммунально-складских, лечебно-оздоровительных, рекреационных, жилых образований), сосредоточение в зонах влияния городов-центров социально активного населения;

продолжается формирование водно-зеленых систем городов, взаимосвязанных с пригородными зелеными зонами, используемых для рекреационной деятельности населения и одновременно способствующих улучшению экологических и визуально-эстетических качеств городской среды.

Новый период развития градостроительства характеризуется снижением темпов комплексной застройки микрорайонов и жилых районов на

свободных территориях. Строительство осуществляется преимущественно на реконструируемых территориях. Получают распространение здания повышенной этажности, а также увеличиваются масштабы индивидуального малоэтажного строительства.

Обострение проблемы занятости населения, связанной с углублением кризисных явлений в экономике, спадом производства, разрушением хозяйственных связей, миграцией из Чернобыльской зоны, сокращением армии и т.д., вызвало необходимость переориентации существующих и создания новых эффективных видов деятельности и соответствующих форм их пространственной организации. Крупные промышленные предприятия перестали быть основной формой организации мест приложения труда. Получают распространение небольшие по числу работающих и занимаемой территории места приложения труда – научное производство с высокими технологиями, предприятия и учреждения развивающегося четвертого сектора (обслуживание, администрация, наука) и др.

Помимо увеличения числа занятых в так называемой непроизводственной сфере (науке, культуре и общественном обслуживании, деловом посредничестве, индустрии отдыха и туризма) меняется и территориальная дислокация мест приложения труда. Как достаточно крупные объекты, так и активно растущие небольшие государственные и особенно частные предприятия активно включаются в жилые территории, стремясь разместиться ближе к городскому центру. Вследствие этого концентрация мест приложения труда в промышленных районах, зонах, узлах уступает место более сложной организованной структуре рабочих мест, что влечет за собой существенное изменение городского пространства.

Потребовались значительные территории для реализации новых городских функций, связанных с размещением туристских фирм, свободных экономических зон, деловых центров, совместных предприятий, иностранных представительств, крупных коммерческих объектов, банковских структур, технопарков и других принципиально новых городских образований.

Большинство вновь создаваемых деловых и коммерческих структур тяготеют к центральной части города и стремятся обосноваться здесь на любых условиях. Это в ряде случаев стало приводить к бессистемному освоению пространства городских центров, вытеснению изначально присущих ему функций многоцелевого использования общественных объектов и комплексов новыми функциями, часто несовместимыми с первоначальными.

В целом в градостроительной деятельности архитекторы придерживались исторически сложившихся принципов и приемов организации пространства, стремились в переосмыщенном виде возродить лучшие дости-

жения градостроительной практики 1960-1970-х гг. Усиливается внимание к использованию ландшафта в композиции городов. Реализуются за проектированные в 80-х гг. водно-парковые диаметры, развиваются общегородские водно-зеленые системы (в Минске, Витебске, Гомеле, Бресте, Могилеве). Прогрессивный опыт получает широкое признание.

Планировка и реализация проекта Слепянской водно-парковой системы в Минске включены наряду с другими важнейшими градостроительными объектами (центральная часть проспекта Независимости в Минске, поселок Россь в Гродненской области, ансамбль Дома правительства на площади Независимости, выставочный комплекс ЭКСПО на проспекте Машерова) во Всемирную энциклопедию архитектуры XX века как выдающиеся образцы мировой архитектуры и градостроительства.

Развиваются транспортные системы городов, их инженерное благоустройство. В 1986 г. сдана в эксплуатацию линия первой очереди Минского метрополитена.

В связи с насыщенностью городских центров транспортом и исторической застройкой (площадь Свободы и Троицкое предместье в Минске, площадь Свободы в Витебске, мемориальный комплекс «Брестская крепость-герой» и др.) в 80-е гг. возникла идея организации пешеходных зон с целью сохранения исторической застройки. Пешеходные улицы и площади появляются в городах Гродно, Лиде, Бресте, Бобруйске; пешеходные бульвары – в Солигорске и Новолукомле.

Важнейшим пространственным процессом, ведущим к изменению структуры городов, стала субурбанизация. Процессы пространственной урбанизации, характерные для крупных городов Беларуси, начались в 70-е годы с активного выноса городских функций за пределы городов. Состав выносимых функций охватывал все сферы хозяйственной и социальной деятельности. Наиболее характерно процессы рассредоточения функций прослеживаются в г. Минске, вокруг которого формируется система специализированных центров (научных, научно-производственных, медицинских, рекреационных и др.).

Они располагаются как в непосредственной близости от городской черты, так и на расстоянии до 10-25 км (Гатово, Колодищи, Острошицкий Городок, Сосны, Боровляны и др.). Процессы пространственной субурбанизации усилились с конца 80-х годов в связи с активно развивающимся индивидуальным жилищным строительством.

Размещение нового индивидуального жилищного строительства осуществлялось по трем вариантам:

– в пределах городской черты за счет освоения свободных территорий, уплотнения существующей застройки и сноса;

– за пределами городской черты на участках пригородной зоны, непосредственно примыкающих к городу (наращивание планировочной структуры);

– на территории пригородной зоны на расстоянии 5-20 км от города на базе существующих поселений.

Городской вариант размещения индивидуальной застройки позволил обеспечить компактность городского плана, наиболее полное использование существующей внутригородской транспортной инженерной и социальной инфраструктуры. Архитектурно-планировочная целесообразность внутригородского размещения этой застройки заключается в возможности учета исторически сложившегося масштаба городской застройки (мелкая сеть улиц, исторически ценная малоэтажная застройка и др.), а также ландшафтного своеобразия каждого города. Размещение площадок индивидуального жилищного строительства в пределах городской черты позволило значительно сократить затраты на их освоение, приблизить к внутригородским нормативам время, затрачиваемое населением на поездки к местам приложения труда.

Однако на примере территориального развития Минска, крупных и больших городов, где такой вариант применялся наиболее активно, видно, что интенсивное развитие индивидуальной застройки в ближайшем окружении города приводит к дроблению лесопаркового защитного пояса.

Характер размещения новой индивидуальной жилой застройки определялся типом города, его территориальными ресурсами, действующей системой управления территорий. Например, для Минска, крупных и больших городов, где практически были исчерпаны территориальные резервы развития, характерна экспансия городской застройки на террииторию пригородной зоны и рассредоточение планировочной структуры в нескольких направлениях. Эта же тенденция вопреки обычной логике функционирования городского организма отмечалась и у ряда средних и даже малых городов, обладающих значительными территориальными резервами развития (Слуцк, Столбцы, Смолевичи и др.). Такая ситуация складывалась, как правило, в городах, где велика доля сельскохозяйственных земель, принадлежащих райсоветам, и где из-за противоречий между управлеченческими структурами усложнялась проблема использования этих земель под городскую застройку. Для большинства же средних и малых городов типичным было преимущественно компактное или компактно-направленное развитие планировочной структуры в одном-двух направлениях как в пределах существующей городской черты, так и на территориях, примыкающих к городу.

Активное формирование и развитие районов усадебной застройки в 1980-1990 гг. сопровождалось комплексом проблем. Отвод участков во

многих случаях осуществлялся стихийно с нарушением градостроительной документации: Это приводило к деформации сложившихся планировочных структур и усложняло задачи их дальнейшего преобразования.

Несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию, в этот период осуществлялись разработка и реализация целого ряда важных градостроительных проектов. Продолжалось проектирование генеральных планов и проектов детальной планировки городов. При этом большое внимание уделялось проектированию средних и малых городов страны. Так, за период 1985-2000 гг. было разработано и утверждено 65 генеральных планов малых городских поселений. Однако проектирование генеральных планов и другой градостроительной документации затягивалось на многие годы, так как их финансирование из местных бюджетов шло по остаточному принципу. Такие крупные областные города, как Витебск, Гомель, Могилев, разрабатывали свои генеральные планы по 8-12 лет.

Реализуются разработанные в начале 1980-х гг. проекты регенерации исторических центров (Минск, Гродно, Витебск, Брест, Бобруйск, Могилев, Пинск и др.). В связи развитием движения за возрождение национальной культуры активизируется строительство культовых зданий.

Достижением белорусского градостроительства 90-х годов является проектирование и строительство военных городков. В этот период формируются нормативно-правовая база и механизм быстрого вовлечения высвобождаемых вооруженными силами территорий и расположенных на них объектов в народное хозяйство, разрабатываются мероприятия по решению связанных с этим социальных, экономических, экологических и других проблем. Так, в декабре 1994 г. Советом Министров Республики Беларусь было принято постановление «О дальнейшем использовании высвобождаемых военных городков» с прилагаемым к нему конкретным перечнем передаваемых объектов, данными об их размещении, а также сведениями о том, кому, для какой цели и на каких условиях осуществляется передача объектов.

Следует отметить, что в ходе конверсии военных городков возникли серьезные проблемы, имеющие не только национальное, но и международное значение. Поэтому был предпринят ряд шагов по активизации международного сотрудничества. В мае 1994 г. было принято постановление правительства «О международном проекте по конверсии военных городков в зоны занятости, предпринимательства и энергосбережения». Этот документ заложил правовой фундамент под международный проект ПРООН, МОТ и ЕЭК ОНН по конверсии военных городков.

С 1991 по 1998 годы в Республике Беларусь в соответствии с межправительственным соглашением между ФРГ и СССР от 9 октября 1990 года была реализована часть специальной программы строительства жи-

лья для части контингента советских войск, выведенных из Германии и размещенных на территории Беларуси. В рамках этой программы предусматривалось размещение военных городков – поселков городского типа и жилых комплексов в городах – для расселения гражданского персонала воинских контингентов, выведенных из стран Центральной и Восточной Европы.

Территории для размещения проектируемых городков были определены на основе генеральных планов городов, выбранных для реализации программы. К настоящему времени завершено начатое в 1990-х гг. строительство жилых городов «под ключ» в Борисове, Марьиной Горке, Барановичах, Березе, Лиде, Слониме и Росси. Строительство жилых городков осуществлялось на основе тендерных проектов при участии различных белорусских и иностранных строительных фирм.

Реализация данной программы позволила не только в кратчайшие сроки предоставить жилье семьям военнослужащих, прибывшим из Германии, но и снять в значительной мере остроту социальной напряженности в решении жилищной проблемы. Следует отметить, что данная программа, известная на Западе как Программа «7,8+0,5», по объему инвестиций, качеству и срокам реализации, а также социально-экономическим последствиям не имеет аналогов в истории и практике строительства в СССР и в Беларуси. Участие в этой программе стало для проектировщиков и строителей страны в определенном смысле «школой» европейских знаний и практического опыта.

В результате реализации программы были созданы современные, не похожие друг на друга по своим архитектурно-градостроительным и техническим решениям жилые городки.

Например, Слонимский городок построен в соответствии с принципами ковровой террасной застройки с активно выраженной архитектурой общественного центра при максимальном использовании существующего рельефа и методов монолитного домостроения.

Лидский жилой комплекс, расположенный на небольшом холме в долине реки, представляет собой островное, полузамкнутое разноэтажное (от 3 до 12 этажей) образование. Он демонстрирует культуру сборного индивидуального домостроения и строительства общественных зданий, использующую смешанные конструктивные системы.

Поселок Чисть интересен тем, что наряду с жилым обозрением здесь возведен современный высокотехнологичный промышленный комплекс, включающий пять заводов стройиндустрии с новейшей технологией.

В ряду построенных жилых городков особо выделяется своеобразием архитектурно-планировочных решений и качеством строительных

работ городок Россь. Его проектирование и строительство были выполнены в основном белорусскими архитекторами, проектировщиками и строителями. Проектные институты «Минскгражданпроект», «Гродногражданпроект» и строительная фирма «Гродножилстрой» – основные исполнители работ. Всего в реализации проекта приняли участие 25 подрядных строительно-монтажных организаций из Минска, Бреста, Гомеля, Гродно, Волковыска, Барановичей, а также финские, литовские и польские строители.

Проектирование городской среды поселка основано на использовании исторически сложившихся традиций формирования малых городов Беларуси, естественно переосмысленных и интерпретированных для их практического применения в современных условиях. Здесь удалось комплексно реализовать прогрессивные градостроительные и архитектурные идеи по формированию сомасштабной человеку и природе, высококомфортной и эстетически выразительной городской среды.

Градостроительный комплекс в Росси запроектирован как часть традиционно сложившейся архитектурно-пространственной среды малого города. В то же время это функционально самостоятельная социальная ячейка городского поселения, включающая общественный центр с современными торговыми рядами, площадь-форум с зеленой зоной, жилые кварталы, инженерные сооружения. Общая композиция застройки построена на контрасте линейной структуры общественного центра с периметральными кварталами жилой застройки, организующими свою обособленную комфортную среду, дополненную малыми формами, благоустройством, озеленением.

Удобно решены транспортные связи, начиная с въезда. Широкие, хорошо оборудованные пешеходные аллеи объединяют центр поселка с жилыми комплексами, они изолированы от автомобильного движения, безопасны для пешеходов. Застройка поселка сочетает в себе преимущества комплексного строительства с удачным функциональным решением жилых и общественных зданий. Все объекты разработаны специально для этого городка. Особое внимание уделено благоустройству поселка. Принимается внимание ландшафтно-рекреационная площадь, амфитеатром спускающаяся к торговому центру. Во дворах устроены площадки для стоянки автомобилей. По-новому решено инженерное обеспечение поселка, что позволило рационально использовать подземное пространство и улучшить условия эксплуатации подземных коммуникаций.

Чернобыльская катастрофа внесла коррективы в замыслы ГСКТО БССР 1987 года. В 1992-1993 гг. была осуществлена корректура Схемы с учетом данных мониторинга последствий аварии на ЧАЭС (ГСКТО-2).

**Современный период.** Сложившаяся во второй половине 90-х годов белорусская модель социально-экономического развития предусматривает создание социально ориентированной рыночной экономики с адекватной инфраструктурой, действенными механизмами государственного и рыночного регулирования, обеспечивающими восприимчивость к научно-техническому прогрессу.

Послевоенная индустриализация и активные урбанизационные процессы 60-80-х годов привели к усилению процессов поляризации расселения населения, повышению роли коммуникационных коридоров, а также к усилению значимости и конкурентоспособности больших городов – новых опорных центров расселения регионального значения.

Следствием этих процессов является рост городов, особенно крупных, сравнительно высокий уровень урбанизации территории страны (таблица 1.3).

На урбанизированных территориях, охватывающих около одной четвертой части территории Беларуси, сосредоточено более 66 % ее населения. Расширение основных ареалов расселения происходит преимущественно в пределах этих зон, а также вдоль основных коммуникационных коридоров.

В настоящее время в зонах влияния двух трансъевропейских коридоров (№ 2 – направление «Запад-Восток» и № 9 – направление «Север-Юг») сосредоточено 58 % всего населения страны и 67 % городского населения. На этих важнейших транспортных магистралях размещено 76 городских поселений или более трети их общего количества. При этом 10 из них – это большие и крупные города с численностью населения более 100 тыс. чел.

Изучение современных урбанизационных процессов свидетельствует об их усилении и расширении, повсеместном активном распространении городских форм расселения, включая формирование агломераций и урбанизированных зон.

Активно развивающиеся урбанизированные зоны уравновешиваются агропромышленными и природными регионами, занимающими более 70 % территории страны. Центрами этих регионов являются преимущественно малые города – городские поселения с численностью населения менее 20 тыс. человек.

В городах, занимающих 1,1 % территории страны, проживает 72,4 % всего населения Беларуси. Отмечается быстрый рост крупных и больших городов, а также усиление их значения во всех сферах жизни общества как лидеров социально-экономического прогресса (таблица 1.4).

В 11 наиболее крупных городах – Минске, Могилеве, Гомеле, Витебске, Бресте, Гродно, Орше, Бобруйске, Пинске, Барановичах, Борисове

– сосредоточено до 70 % промышленно-производственного персонала. Здесь производится более 50 % товарной продукции страны.

В настоящее время Беларусь характеризуется относительно высоким уровнем урбанизации (72,4 %). Каждый четвертый горожанин и каждый шестой житель страны живет в г. Минске, население которого на начало 2006 г. составляло 1780,7 тыс. человек (18,3 % населения страны). Крупных городов (свыше 250 тыс. жителей) – 5. Это – областные центры: Брест (301,4 тыс. чел.), Витебск (343,6 тыс.), Гомель (481,5 тыс.), Гродно (318,6 тыс.), Могилев (367,7 тыс. чел.). Всего в них проживает 1812,8 тыс. человек (18,6 % населения страны).

Больших городов (от 100 тыс. до 250 тыс. жителей)<sup>3</sup> – 10, их население составляет 1322 тыс. человек (13,5 % населения страны).

В целом в крупнейших, крупных и больших городах проживает более половины населения страны (50,7 %).

Городов средней величины (от 20 до 100 тыс. жителей) – 23, их население составляет 972,2 тыс. человек (10 % населения Беларуси). Малых городских поселений (менее 20 тыс. жителей) – 168, в них проживает 1171 тыс. человек (12 % населения страны) – таблица 1.5.

Характерной особенностью современной структуры городских населенных мест является количественное преобладание малых поселений (81 % от общего числа городских поселений).

Расстояния между малыми городами – центрами административных районов – достигают 40 км, зона влияния малых городов – около 20 км. Равномерная сеть малых городских поселений создает предпосылки для обеспечения относительно равномерного обслуживания по всей территории страны.

В настоящее время на расстоянии примерно 100-200 км от Минска формируется пояс новых региональных центров, образуемый большими городами (Барановичи, Солигорск, Бобруйск, Орша, Полоцк-Новополоцк, Молодечно, Борисов, Лида). Находясь между столицей и периферийно расположены областными центрами, эти города образуют вокруг себя достаточно активные и устойчивые зоны влияния и являются своего рода контрмагнитами, берущими на себя часть нагрузок по обслуживанию удаленных от главных центров окраинных территорий.

В такой ситуации максимальное удаление этих территорий до главных региональных центров (сложившихся и формируемых), как правило, не превышает 90 км, что соответствует трехчасовой поездке на местном транспорте.

<sup>3</sup> В группу больших городов включены также два города, численность населения которых приближается к 100 тыс. человек: Лида (97 тыс.) и Молодечно (98 тыс.).

Таблица 1.3 – Динамика изменения численности населения, состава городских поселений Беларуси и уровня урбанизации с 1960 г. по 2006 г.

Городские поселения	1960 г.		1970 г.		1980 г.		1990 г.		2000 г.		2006 г.	
	Число городских поселений	Численность городского населения										
Города	69	2033	81	3450	96	4813	99	6252	102	6520	112	6678
Поселки городского типа	115	448	123	458	111	421	112	510	111	494	95	381
Все городские поселения	184	2481	204	8056	207	9622	211	10259	213	9990	207	7059
Уровень урбанизации, %	33,3		44,6		57,4		66,3		70,2		72,4	
Плотность населения, чел./км <sup>2</sup>	39		43		46		49		48		47	

Таблица 1.4 – Динамика численности населения крупных и больших городов в 1970-2006 гг.

Города	Численность населения, тыс. чел.					Примрост населения, %			
	1970 г.	1979 г.	1989 г.	1999 г.	2006 г.	1979 г. к 1970 г.	1989 г. к 1979 г.	1999 г. к 1989 г.	2006 г. к 1999 г.
Минск	916	1273	1607	1681	1781	139,0	126,2	104,6	106,0
Гомель	283	393	508	486	492	139,0	129,3	95,7	101,2
Могилев	202	290	357	356	368	143,6	123,1	99,7	103,4
Витебск	233	300	355	348	352	128,8	118,3	98,0	101,2
Гродно	132	194	270	302	319	147,0	139,2	111,8	105,6
Брест	121	177	256	286	301	146,3	144,6	111,7	105,2
Бобруйск	138	192	221	221	219	139,1	115,1	100,0	99,1
Барановичи	102	131	158	168	168	128,4	120,6	107,0	100,0
Борисов	84	111	142	151	150	132,1	127,9	106,3	99,3
Орша	110	122	135	136	140	110,9	122,7	100,7	102,9
Пинск	64	92	118	130	130	143,8	128,3	110,2	100,0
Мозырь	50	74	101	110	112	148,0	136,5	108,9	101,8
Солигорск	40	65	93	101	101	162,5	143,1	108,6	100,0
Лида	47	66	91	101	97	140,4	137,9	111,0	96,0
Новополоцк	41	68	93	106	107	165,9	136,8	114,0	100,9
Молодечно	51	72	90	97	98	141,2	125,0	107,8	101,0

Таблица 1.5 – Структура городских поселений Республики Беларусь  
(на 1.01.2006 г.)

Городские поселения	Количест-во	Численность населения		
		тыс. чел.	% от общей численности населения страны	% от численности городского населения страны
Крупнейшие (более 1 млн чел.)	1	1780,7	18,3	25,2
Крупные (250-500 тыс. чел.)	5	1812,8	18,6	25,7
Большие (100-250 тыс. чел.)	10	1322,0	13,5	18,7
Средние (20-100 тыс. чел.)	23	972,2	10,0	13,8
Малые (до 20 тыс. чел.)	168	1171,3	12,0	16,6
Всего	207	7059,0	72,4	100,0

Новые социально-экономические условия развития страны определяют специфику современных градостроительных преобразований.

Если ранее основными движущими силами градостроительного развития страны были индустриализация и связанная с ней миграция сельского населения в города, развитие сферы обслуживания, транспорта и коммуникаций, то на современном этапе особое значение приобретает развитие информационных технологий.

Развитие телекоммуникаций, транспорта ведет к усилению процессов интеграции, взаимозависимости крупных и малых городов, сельских поселений, отдельных регионов друг от друга. Различные поселения и территории дополняют друг друга, взаимно выигрывая за счет своих различий.

Одним из определяющих градостроительных принципов становится императив устойчивого развития населенных мест и территорий, направленный на достижение экономической эффективности, социального благополучия и экологической безопасности как страны в целом, так и каждого конкретного региона и поселения.

При сохранении основных градостроительных приемов, разработанных и получивших признание в предшествующие годы, данный период характеризуется переходом от территориального роста к градостроительной реконструкции. При этом особое внимание уделяется качественному преобразованию населенных мест, совершенствованию среды жизнедеятельности населения.

Характерные черты градостроительного развития Беларуси на современном этапе проявляются в следующем:

- усиливается поляризация размещения населения: концентрация населения в больших и крупных городах и зонах их влияния, вдоль главных коммуникационных коридоров, с одной стороны, и образование зон с низкой плотностью населения – с другой;
- совершенствуется и получает дальнейшее развитие природно-экологический каркас территории страны, включающий крупные природные комплексы особо охраняемых природных территорий (заповедники, заказники, национальные парки). Природно-экологический каркас, являясь противовесом урбанизированному, способствует установлению необходимого экологического равновесия среды;
- формируются урбанизированные ареалы с агломерационными признаками в зонах влияния крупных городов. Расширяются территории, выполняющие городские функции (вынос на прилегающие к городам территории производственных, коммунально-складских, лечебно-оздоровительных, рекреационных, жилых образований);
- начинают формироваться новые типы сельских поселений – агрогородки, которые должны стать центрами сельского расселения для прилегающих деревень. Они будут представлять собой благоустроенные сельские поселения с развитой производственной, социальной, инженерной и дорожно-транспортной инфраструктурой, создаваемой с учетом нормативов государственных социальных стандартов;
- улучшаются качественные характеристики среды жизнедеятельности: повышается разнообразие типов жилой застройки и видов услуг с учетом потребностей и экономических возможностей населения; возводятся социально значимые архитектурно-градостроительные объекты и комплексы;
- осуществляются мероприятия по повышению эффективности использования городских и пригородных территорий (реконструкция и уплотнение городской застройки, разработка и установление режимов землепользования в зависимости от характера использования и ценности территорий);
- активизируются работы по реконструкции и благоустройству центральных зон, формируются пешеходные улицы, площади, осваиваются подземные пространства;
- осуществляется новое строительство и происходит реконструкция объектов обслуживания, обеспечивающих реализацию социально гарантированных стандартов услуг населению во всех типах поселений;
- получают дальнейшее развитие водно-зеленые системы городов, предназначенные для рекреационной деятельности населения и способствующие

вующие улучшению экологических и визуально-эстетических качеств городской среды;

– активизируются работы по градостроительной реконструкции, реставрации и реставрации исторических объектов и комплексов, культовых сооружений;

– осуществляется комплекс мероприятий по формированию на базе городов с ценным историко-культурным и природным потенциалом туристско-рекреационных центров (Несвиж, Мир, Логойск, Заславль, Новогрудок и др.);

– совершенствуется система управления процессами градостроительного развития, происходит становление информационной и правовой базы в сфере градостроительной деятельности;

– получают распространение новые подходы к градостроительному проектированию, обеспечивающие координацию интересов и действий всех участников градостроительного развития – населения, потенциальных инвесторов, органов управления;

– разрабатываются и внедряются в практику градостроительного проектирования компьютерные технологии, в частности, геоинформационные системы, что качественно изменяет ситуацию в градостроительном проектировании. ГИС-технологии на современном этапе проектирования эффективно применяются для всего иерархического ряда проектной документации: от схем территориальной организации страны и регионов до детальных планов.

Особенностью рассматриваемого периода является возрождение и активизация градостроительной деятельности в области территориального планирования на всех уровнях.

Одним из важнейших документов, определяющих стратегию территориального развития страны на перспективу, стала разработанная в 1997-2000 гг. УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь (ГСКТО)<sup>4</sup>.

ГСКТО (Национальный план) является сегодня основным градостроительным документом, определяющим формирование территориально-пространственной структуры страны с учетом макроэкономической, структурно-инвестиционной, социальной и внешнеэкономической политики государства.

В рамках ГСКТО был проведен комплекс исследований и осуществлена разработка ряда важных региональных проектов, которые касаются

усовершенствования территориальной организации различных регионов республики. В их числе Схемы комплексной территориальной организации Брестской (2002-2004 гг.) и Витебской (2002-2004 гг.) областей, Прогноз территориального развития приграничных регионов Республики Беларусь и Республики Польша (2000 г.), Концепция территориальной организации приграничных регионов Республики Беларусь и Республики Литва (2000 г.), Проект градостроительного развития трансграничного региона Республики Беларусь и Украины (2004 г.).

В развитие ГСКТО в 2005 г. были разработаны и утверждены схемы районных планировок (СКТО) 5 административных районов (Брестского, Витебского, Гомельского, Гродненского и Могилевского).

На примере этих работ отработаны принципиально новые подходы к технологии и методике проектирования региональных схем, применена новая методика комплексной оценки территории, разработаны концептуальные основы моделирования планировочной организации районов.

Новые тенденции социально-экономического развития в стране, продолжающиеся процессы приватизации земли и жилищного фонда, изменение отношения к производственному комплексу потребовали пересмотра сложившейся практики прогнозирования социально-экономических параметров городов, жилищной политики, характера территориального развития.

На новых методических и нормативных правовых принципах осуществляется разработка генеральных планов городов и проектов детальной планировки.

В 1996 г. Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь был разработан новый нормативный документ – СНБ «Состав, порядок разработки и согласования градостроительных проектов», который предусматривает как регламентацию градостроительной деятельности, так и создание условий для развития городской инициативы. В соответствии с новой методикой разработки генеральных планов в первую очередь оцениваются ресурсы каждого города, позволяющие ему развиваться на основе принципа «саморазвития». Одновременно с этим выявляются ключевые территориальные проблемы города, требующие безотлагательного решения.

Для отслеживания процессов развития городских поселений в 1998 г. была разработана система городских индикаторов по устойчивому развитию населенных пунктов<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Одобрена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.02.2000 г. № 242.

<sup>5</sup> Разработана в рамках методики Хабитат II (одобрена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 06.07.1998 г. № 1044).

Генеральный план г. Минска, разработанный институтом «Минскградо», был утвержден Указом Президента Республики Беларусь от 23 апреля 2003 г.

В основу планировочного решения города положена разработанная в предыдущих генеральных планах радиально-кольцевая система планировки. Преемственность заключается и в компактности функционально-планировочной организации городских территорий. Традиционно сохраняется и развивается композиция водно-зеленого диаметра, двух водных полуколец и системы зеленых клиньев, парков и скверов.

По-новому трактуется функциональное зонирование производства, жилья и общественных территорий. Вместо подчеркнуто раздельного зонирования производства и жилья предлагается интегрирование функций. Создание рабочих мест предусматривается в непосредственной близости и даже в пределах селитебных территорий. Культивируется застройка смешанного типа, особенно в четырехсотметровой зоне городского каркаса. Экономическая составляющая реализации генерального плана г. Минска приобретает значимую роль. Создание цифровой карты города, определение стоимости земли различных функциональных зон и отдельных участков позволяют сделать процессы градостроительного преобразования Минска логичными, предсказуемыми и реальными.

Генеральные планы областных центров утверждены Президентом Республики Беларусь 28 июля 2003 г.

Основными принципами пространственно-планировочной и функциональной организации областных городов являются единство, целостность, разнообразие типов градостроительной среды, объединенных в общее, гармонично освоенное пространство города.

Жилые зоны в соответствии с генпланами будут представлять собой кварталы, комплексы разной этажности с преобладанием средне- (3-5) и малоэтажных жилых домов. В периферийных зонах городов продолжится строительство коттеджных районов, но уже не стихийно, как в начале 1990-х годов.

В крупных городах около трети территории занимают промрайоны. Генпланами предусматривается изменение их структуры, ее «измельчение», повышение уровня застроенности, размещение здесь объектов малого бизнеса, обслуживания, а в ряде случаев (например, в центрах городов) – и жилья.

Особое внимание уделено реконструкции застроенных территорий, развитию общегородских центров и всей системы общественных функций. В каждом конкретном планировочном решении выявлялись специфические условия преобразования общегородского центра, предусматривалось сохранение историко-культурного наследия и насыщение его уни-

кальными функциями, использование особенностей природного комплекса.

Реконструкция предполагает преобразование всех зон города – жилой, производственной, общественного центра и ландшафтно-рекреационной – в целях получения максимального экономического эффекта от использования территорий, обладающих высокой градостроительной ценностью, совершенствования городской среды и создания своеобразного облика каждого города.

Единовременное проектирование генеральных планов всех пяти областных центров позволило в кратчайшие сроки разработать и внедрить новые методические подходы к проектированию, основанные на компьютерных технологиях.

К настоящему времени также разработаны и продолжают разрабатываться генеральные планы больших городов (Бобруйска, Пинска, Орши, Барановичей, Молодечно и др.), ряда средних и малых городских поселений страны. Ведется разработка детальных планов центров и отдельных районов Минска, Бреста, Витебска, Гомеля, Гродно, Могилева.

В последние годы в Беларуси принят ряд программных и правовых документов, определяющих стратегию градостроительного развития на ближайшую перспективу. Среди них – Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года и Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2010 годы.

Национальная стратегия устойчивого развития учитывает основные тенденции современного мира, заключающиеся в глобализации экономических и социальных процессов; формировании постиндустриального общества на основе новых технологических укладов и создания условий для всестороннего развития человека; экологическом и экономическом развитии как равноценных взаимодополняющих составляющих в едином сбалансированном комплексе «человек–окружающая среда–экономика».

Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2010 годы определяет цели и задачи, основные направления и приоритеты социально-экономического развития страны, необходимые ресурсы и ожидаемые социально-экономические результаты, пути совершенствования макроэкономических условий и формирования эффективных институтов, предлагает систему мер правового, социально-экономического и экологического характера по реализации поставленных задач. Главная идея пятилетия – повышение уровня конкурентоспособности на основе модернизации экономики, ее девиз – «человек–инновации–благосостояние». Ставка делается на человеческий капитал страны, на

всесторонне развитого человека, выступающего генератором новых идей и главным источником их реализации.

В связи с переходом страны к постиндустриальному информационному обществу предусматривается существенно увеличить объемы реализации информационных услуг (информатики, телекоммуникаций, электронной связи), что позволит сформировать такие важнейшие составляющие экономического роста, как научные знания, нематериальные формы накопления, информационные технологии. Предстоит осуществить модернизацию информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, развивать соответствующие технологии, расширять использование информационных ресурсов.

Согласно Программе одним из национальных приоритетов социально-экономического развития страны в текущем пятилетии является развитие малых и средних городов. В связи с этим необходимо повысить уровень комплексного развития производительных сил регионов, обеспечить размещение в малых и средних городах новых предприятий, филиалов и цехов действующих, расширение сферы услуг, прежде всего за счет малого предпринимательства. Это будет способствовать росту занятости, повышению уровня и качества жизни населения независимо от мест его проживания.

Интенсивному развитию городов будет способствовать изменение территориальных акцентов в жилищной политике государства. В предстоящем периоде предусматривается ежегодное наращивание объемов строительства жилья с доведением его уровня до 5,7-6,2 млн м<sup>2</sup> в 2010 г.; средняя обеспеченность жильем к 2010 году должна составить 25,5-26,0 м<sup>2</sup> на человека. При этом до 50 % общего объема ввода жилья будет возводиться в сельской местности и малых городских поселениях.

В настоящее время заканчивается разработка специальной Государственной программы по развитию малых и средних городов Республики Беларусь, главными задачами которой являются создание условий для превращения этих городов в наиболее благоприятные для человека, безопасные и устойчиво развивающиеся места проживания, взаимосвязанное развитие городов и прилегающих территорий для обеспечения обслуживания сельского населения.

В малых и средних городах, прежде всего с высоким уровнем безработицы, предусматривается создание новых рабочих мест, ускоренное строительство жилья, объектов физической культуры и спорта, развитие сферы услуг. Здесь намечается проведение целенаправленной политики стимулирования размещения новых предприятий, филиалов и цехов действующих производств, а также развитие частного предпринимательства, прежде всего производств, связанных с обслуживанием сельского хозяй-

ства, переработкой сельскохозяйственной продукции, выпуском изделий из местного сырья, реализацией услуг для населения. Предусматривается также более активное использование накопленного историко-культурного наследия наших городов, созданного культурного потенциала для развития туризма и отдыха. Предметом особой заботы будет формирование необходимой для этого инфраструктуры, восстановление старинных парков, исторических центров, реставрация памятников культуры и архитектуры. Для малых городов, оказавшихся в наиболее сложной ситуации, намечается осуществление комплекса специальных мер, среди которых поддержка ранее созданных градообразующих предприятий; разработка и реализация целевых программ вывода таких городов из кризиса; внедрение специальных экономических мер, призванных оказывать всестороннюю поддержку хозяйствующим субъектам таких городов.

Повышению качества сельского расселения будет способствовать Государственная программа возрождения и развития села. Основной ее целью является возрождение и развитие села на основе повышения уровня доходов сельского населения, социально-бытового и инженерного обустройства сельских поселений и укрепления аграрной экономики, рационального использования государственных и иных инвестиций.

Для решения задач, поставленных Программой, намечено создание качественно новых типов поселений – агрогородков. К преобразованию в агрогородки планируется 1445 населенных пунктов, среди которых 28 формируются на базе поселков городского типа.

Предусматривается, что агрогородки должны стать новыми центрами сельского расселения для прилегающих деревень в радиусе 6-10 км. В них будет сформирована качественно новая среда жизнедеятельности с развитой производственной, социальной, инженерной и дорожно-транспортной инфраструктурой, создаваемой с учетом нормативов государственных социальных стандартов. Это создаст равные условия для медицинского, торгового, бытового обслуживания, доступности учреждений образования, культуры и спорта для жителей не только агрогородков, но и других поселений.

Формирование агрогородков как организационно-хозяйственных и социально-обслуживающих центров будет способствовать оптимизации сельского расселения, формированию устойчивого конкурентоспособного агропромышленного производства, совершенствованию инфраструктуры сельских населенных пунктов, повышению культурного и жизненного уровня сельского населения, а также создаст основу для улучшения демографической ситуации и повышения престижности проживания в сельской местности.

Национальная культура относится к числу стратегических ресурсов, которые в значительной степени определяют многие аспекты развития белорусского градостроительства. Сохранению и возрождению национальных культурных ценностей способствует Закон Республики Беларусь «Об охране историко-культурного наследия» (принятый в январе 2006 г.), который устанавливает правовые основы содержания, использования и обновления историко-культурных ценностей с учетом безусловного сохранения их духовной, художественной и документальной значимости.

Национальные программы развития туризма Республики Беларусь на 2001-2005 гг. и на 2006-2010 гг., Закон Республики Беларусь «О туризме» ориентированы на развитие в Беларуси познавательного, транзитного, трансграничного, экологического, оздоровительного, спортивного, делового, религиозного и других видов туризма.

Развитие туризма дает новые возможности для возрождения исторических белорусских городов за счет ориентации их хозяйственной деятельности на обслуживание туристов.

Многие исторические городские поселения Беларуси имеют богатую историю и обладают ценным историко-культурным наследием, позволяющим развивать их как центры туризма. Перспективными центрами туризма международного значения определены города Брест, Витебск, Гомель, Гродно, Могилев, Барановичи, Бобруйск, Борисов, Пинск, Орша, Полоцк, Мозырь, Жлобин, Слуцк, Новогрудок, Слоним, Браслав, Несвиж, Мир, Мстиславль, Каменец, Чечерск, Мядель, Логойск, Несвиж, Шклов. В этих городах ведется формирование культурно-туристских зон, включающих памятники истории, культуры, архитектуры, археологии, природы и объекты обслуживания туристов.

Дальнейшее качественное развитие получает социальная сфера городов. Оно будет проходить на основе реализации в стране системы государственных социальных стандартов, целью внедрения которых является обеспечение доступности для всех слоев населения качественных и бесплатных социальных услуг.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь «О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов» утвержден перечень социальных стандартов, их нормативы, сроки внедрения. Государственные социальные стандарты установлены в области жилищно-коммунального хозяйства, образования, культуры, связи, транспорта, социального обслуживания населения, образования, здравоохранения, торговли, бытового обслуживания, физической культуры и спорта. К настоящему времени система государственных социальных стандартов внедрена во всех малых городских поселениях практически по всем 44 показателям.

Реализация мер по наведению порядка на земле привела к заметным позитивным изменениям образа всех без исключения городов и сел страны. Были разработаны и реализованы местные программы по озеленению и благоустройству территории. На высоком профессиональном уровне ведется декоративное оформление и озеленение малых городов, способствующие улучшению экологических и визуально-эстетических качеств городской среды.

Новые возможности для преобразований городов современной Беларуси принес уникальный опыт проведения «Дожинок» и Дней белорусской письменности. Слуцк, Новогрудок, Полоцк, Несвиж, Шклов, Пружаны, принимавшие республиканские «Дожинки», неизвестно изменили свой облик, стали выглядеть как современные европейские города. Значительный вклад в улучшение архитектурно-пространственной среды городов вносит подготовка и проведение региональных праздников урожая, фестивалей, исторических мероприятий.

В соответствии с новыми социально-экономическими условиями происходят кардинальные изменения в подходах к территориальному развитию белорусских городов, усовершенствование системы градостроительного законодательства и нормативной базы. Определены основные направления государственной градостроительной политики, в рамках которой пересмотрены существовавшие ранее нормы и методы территориального планирования, а также обозначены новые приоритеты и подходы в этой сфере деятельности.

За период 1994-2002 гг. Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь было разработано и введено в действие более 50 нормативных правовых актов. Они были направлены на создание rationalной территориальной организации страны, выработку механизмов реализации выбранного курса градостроительной политики, эффективную организацию и функционирование системы управления развитием населенных пунктов и территорий, совершенствование процесса разработки, согласования и утверждения градостроительной документации.

#### 1.4 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Основным документом нормативного правового регулирования в области градостроительства является Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности».

Закон регулирует отношения между государством, населением, хозяйствующими субъектами в области планирования и осуществления архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Законом

конкретизируются гарантированные конституцией права граждан на благоприятную среду обитания, включая требования:

в области охраны окружающей среды и обеспечения безопасности на территориях;

в области сохранения недвижимых материальных историко-культурных ценностей и охраны особо охраняемых природных территорий и объектов;

по обеспечению создания и развития транспортной инфраструктуры, систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий;

по размещению объектов рекреационного и оздоровительного назначения;

по обеспечению формирования среды обитания для физически ослабленных лиц.

Впервые в Законе появилась статья, регулирующая вопросы формирования среды для физически ослабленных лиц. Причем к последним относятся не только инвалиды, но и лица с ограниченными возможностями передвижения – престарелые, беременные, дети дошкольного возраста, взрослые с детьми на руках или в колясках. В соответствии с Законом физически ослабленным лицам должны создаваться условия, обеспечивающие их беспрепятственное передвижение (в том числе пешком, на колясках, личном и общественном транспорте), доступ в здания и сооружения, включая жилые дома и квартиры, свободное перемещение и деятельность внутри этих объектов, а также в местах отдыха и туризма.

Закон регулирует компетенцию государственных органов управления в области архитектуры, градостроительства и строительства; устанавливает типы разрешительной документации на проектирование и строительство, процедуры государственной экспертизы, контроля и надзора за архитектурной, градостроительной и строительной деятельностью; регулирует градостроительное планирование развития территорий и населенных пунктов, зонирование территорий, строительную деятельность. Часть компетенций в области градостроительства перешла от Совета Министров и местных органов управления к Президенту Республики Беларусь. Так, к компетенции Президента относится определение основных направлений государственной градостроительной политики Республики Беларусь, государственные схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, схем комплексной территориальной организации областей и генеральных планов города Минска и областных центров.

Совет Министров Республики Беларусь принимает решение о разработке Государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь и вносит ее на утверждение, а также реализует ее основные положения; утверждает генеральные планы городов областного

подчинения, градостроительную документацию для территорий особого государственного регулирования, а также схемы и проекты развития социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктур республиканского значения.

Местные органы управления обеспечивают разработку схем комплексной территориальной организации административно-территориальных единиц, генеральных планов городов и других населенных пунктов, утверждают генеральные планы городов районного подчинения и градостроительные проекты детального планирования.

Кроме радикальных перемен в компетенции органов управления всех уровней в области градостроительства, Закон закрепляет и новые подходы к планированию территорий. Так, градостроительные проекты классифицируются по трем типам: проекты общего планирования; проекты специального планирования; проекты детального планирования.

Принципиальные отличия проектов общего планирования от проектов специального планирования заключаются в том, что общее планирование имеет комплексный, мультиизмеримый и мультицелевой характер, его процедура регулируется Законом, его проекты общего планирования обязательны к осуществлению. К последним относятся:

– Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь;

– схемы комплексной территориальной организации областей и иных административно-территориальных и территориальных единиц;

– генеральные планы городов и иных населенных пунктов.

Специальное планирование вводится Законом с целью учета многообразия и сложности объекта планирования. Соответствующий орган управления (или даже частная организация) может инициировать разработку градостроительного проекта, определив процедуру специального планирования заданием на проектирование. Специальное планирование позволяет детально обосновать, уточнить решения градостроительных проектов общего планирования для принятия конкретных решений по развитию территории. Если границы общего планирования, как правило, совпадают с границами административно-территориального деления, то границы специального планирования могут устанавливаться исходя из той задачи, которую оно решает.

Детальное планирование становится важнейшим видом территориального планирования. На основании детального планадается право на застройку земельного участка.

Исходя из координирующей роли территориального планирования в Законе имеются статьи, регулирующие учет градостроительных требований при разработке государственных прогнозов и программ социально-

экономического развития Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, а также согласованность и соподчиненность градостроительных проектов между собой.

Закон определяет виды территориальных зон, устанавливаемых в проектах общего и детального планирования. В отличие от типологии зон, приводимой в других правовых актах, в частности, в Кодексе о земле типология функционального зонирования имеет не статистический, а конструктивный характер. В процессе планирования, исходя из социальных и экономических потребностей общества, удельных территориальных показателей и стандартов, определяются параметры территорий для того или иного хозяйственного использования.

Определен статус градостроительного кадастра. Градостроительный кадастр выполняет регистрационные функции по отношению к элементам, которые не входят в другие государственные кадастровые и регистрационные системы (проектируемые и строящиеся объекты, регламенты градостроительного развития и использования территории и иные объекты). Градостроительный кадастр включает в себя:

- регистр градостроительных регламентов;
- фонд градостроительной документации;
- фонд материалов инженерных изысканий.

В таком содержании он выполняет важную роль в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их ограничений. Градостроительный кадастр предоставляет владельцу недвижимого имущества или потенциальному застройщику информацию о правах на «физическую» развитие недвижимости.

При осуществлении градостроительной деятельности необходимо также руководствоваться законами Республики Беларусь, регулирующими административно-территориальное устройство, местное управление и самоуправление, земельные отношения, охрану окружающей среды и историко-культурных ценностей и иным законодательством.

Административно-территориальная организация государства и пространственные пределы территориального планирования определены Конституцией Республики Беларусь и Законом «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь». В Законе дано понятие административно-территориального устройства Республики Беларусь и ее деления на определенные части, установлен порядок отнесения этих частей к административно-территориальным и территориальным единицам.

В пределах административно-территориальных единиц в предусмотренном законодательством порядке на основе комплексного учета скла-

зывающихся социальных, экономических, экологических, градостроительных и иных условий осуществляется планирование развития населенных пунктов и административно-территориальной единицы в целом.

Закон «О местном управлении и самоуправлении» определяет экономическую базу местного самоуправления в Республике Беларусь, закрепляет основы правового положения местных органов управления и самоуправления. В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня местных Советов – первичный, базовый и областной.

К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые Советы.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения) и районные Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные Советы.

К компетенции местных Советов депутатов первичного территориального уровня и их исполнительных и распорядительных органов относятся:

- разработка и самостоятельное утверждение планов экономического и социального развития, программ по вопросам жилищного строительства, благоустройства, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы;
- определение правового режима имущества, входящего в его коммунальную собственность и дача согласия на размещение и развитие на территории Совета предприятий, хозяйственных организаций и учреждений, не находящихся в его коммунальной собственности;
- участие в разработке, утверждении и реализации проектов планировки и застройки населенных пунктов, их генеральных планов, архитектурных решений;
- контроль за соблюдением норм (в том числе и местных) при строительстве любых объектов на территории Совета;
- организация строительства и ремонта принадлежащих Совету жилых домов, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, дорог; оперативное управление данными объектами;
- распоряжение и контроль за использованием находящихся в ведении Совета земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов.

К компетенции местных Советов депутатов базового территориального уровня и его исполнительных и распорядительных органов относятся:

- разработка и самостоятельное утверждение планов экономического и социального развития, территориальных программ по экономиче-

ским, социально-культурным и экологическим вопросам общегородского и общерайонного значения, организация и контроль их исполнения;

– рассмотрение планов размещения, развития и специализации предприятий (объединений) и социально-культурных учреждений различных форм собственности, дача по ним заключений и в необходимых случаях внесение своих предложений в соответствующие органы управления;

– внесение предложений по проектам областных планов социально-экономического развития и межтерриториальных программ, а также по планам предприятий, организаций на территории города или района по вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения и социальным развитием территорий;

– определение правового режима, порядка эксплуатации и использования имущества, входящего в коммунальную собственность;

– распоряжение и контроль за использованием находящихся в ведении городского, районного Совета, а также предоставленных предприятиям и организациям земель, недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов;

– контроль за соблюдением всеми землепользователями на соответствующей территории природоохранного законодательства;

– организация подготовки и утверждения схем и проектов районной планировки, генеральных планов развития города и районного центра;

– решение в пределах своей компетенции вопросов, связанных с социальным обслуживанием населения и приоритетным развитием села;

– рассмотрение вопросов, связанных с образованием и упразднением сельсоветов, изменением их границ, принятием на государственный учет и снятием с государственного учета населенных пунктов, образованием и упразднением районов в городе.

На областном территориальном уровне решаются вопросы разработки и реализации планов социально-экономического развития областей и города Минска, межтерриториальных программ и мероприятий; оказания организационно-методической помощи местным Советам депутатов базового и первичного территориальных уровней в разработке региональных программ развития, национально-культурной и демографической политики; регулирования земельных отношений в пределах своей компетенции. На этом уровне решаются вопросы, связанные с образованием, упразднением, изменением границ сельских районов, предоставлением населенным пунктам статуса городов районного (областного) подчинения.

Местные Советы по взаимной договоренности могут разрабатывать планы и принимать совместные решения о развитии нескольких административно-территориальных единиц.

Тем не менее вопросы перспективного планирования, разработки стратегии комплексного развития подведомственной территории (регионального уровня) остаются вне зоны действия органов местного управления и самоуправления.

Так, если к компетенции местных Советов первичного территориального уровня относится участие в разработке, утверждении и реализации генеральных планов населенных пунктов, проектов их планировки и застройки, то к компетенции местных Советов базового территориального уровня отнесено лишь утверждение проектов районной планировки, генеральных планов развития городов – тех, которые не попадают под компетенцию Президента и Совета Министров Республики Беларусь. Что касается компетенции местных Советов областного уровня, то их деятельность по территориальному планированию Законом трактуется как оказание организационно-методической помощи местным Советам депутатов базового и первичного территориальных уровней в разработке региональных программ развития, национально-культурной и демографической политики.

Отдельные положения, важные для совершенствования территориального планирования, определяются в Гражданском кодексе Республики Беларусь. В частности, им к недвижимому имуществу (недвижимости) отнесены земельные участки и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без соразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения. При этом Закон «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» предусматривает создание единой информационной системы на все находящееся на территории Беларуси недвижимое имущество.

Кодексом Республики Беларусь о земле предусмотрена разработка землеустроительной документации. Объектами землеустройства являются земли административно-территориальных единиц, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий, зон особого государственного регулирования, земельные участки, предоставленные в пользование, пожизненное наследуемое владение, переданные в частную собственность или аренду, а также части указанных земельных участков.

В соответствии с Кодексом государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченный на то государственный орган по земельным ресурсам и землеустройству (Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь).

Землеустройство, согласно Кодексу, представляет собой систему юридических, экономических и технических мероприятий, направленных на регулирование земельных отношений, повышение эффективности использования и охраны земель, сохранение и улучшение окружающей среды.

Землеустройство, среди прочих вопросов, включает разработку республиканских и региональных прогнозов и программ использования и охраны земельных ресурсов, схем использования и охраны земельных ресурсов, схем землеустройства административно-территориальных единиц, охраняемых территорий, зон особого государственного регулирования, проектов, оформление технической документации и установление на местности границ административно-территориальных единиц, городской, поселковой черты, границ сельских населенных пунктов, охраняемых территорий, зон особого государственного регулирования и др.

Указанные документы по землеустройству в качестве основной преследуют цель рационального использования и охраны прежде всего земель сельскохозяйственного назначения. Задач комплексного развития территории они не решают. Схемы и планы землеустройства скорее регистрируют земельные отношения на территории административно-территориальных единиц, носят мониторинговый характер.

К правовому регулированию территориального планирования также имеют отношение Лесной кодекс Республики Беларусь, Водный кодекс Республики Беларусь, Кодекс о недрах Республики Беларусь, Закон «Об особых охраняемых природных территориях», Закон «Об охране окружающей среды», Закон «Об охране историко-культурного наследия».

Национальное экологическое законодательство содержит большой перечень положений и нормативов, имеющих самое прямое отношение к территориальному планированию и по сути являющихся его природоохранной правовой основой.

Немаловажное значение для совершенствования процессов управления городами страны имеет Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О первоочередных мерах по градостроительному развитию городов и территорий Республики Беларусь» от 10.04.2002 г. № 451. С его принятием повысилась эффективность системы управления архитектурой и градостроительством на республиканском и местном уровнях. Согласно этому постановлению в соответствии с общемировой практикой будет создана система, при которой интересы государственные и местные согласуются в одном документе.

Новые программные документы определяют следующие основные принципы территориального развития страны на ближайший период:

обеспечение устойчивого развития населенных пунктов и территорий (стабильное функционирование и сбалансированное развитие важнейших систем);

содействие экономическому развитию поселений и территорий, имеющих высокий конкурентоспособный потенциал;

осуществление активных действий по улучшению условий экономического развития поселений и территорий, имеющих низкий конкурентоспособный потенциал.

К нормативной базе территориального планирования относятся стандарты, технические кодексы и нормы, ведомственные положения, указания и инструкции, например, СНБ 3.01.04-02 «Градостроительство. Планировка и застройка населенных пунктов»; СНБ 3.01.01-96 «Состав, порядок разработки и согласования градостроительных проектов»; СНиП 2.04.02-84 «Водоснабжение. Наружные сети и сооружения» и др. Существует более 40 различных нормативных актов в сфере районной планировки и градостроительства. Данные документы устанавливают физические параметры среды жизнедеятельности, обеспечивающие ее достаточность, полноценность и безопасность, методы их расчета, а также содержание градостроительных проектов и способы их разработки.

## 1.5 ОСНОВЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 1.5.1 Процесс планирования

*Общие подходы.* Согласно теории английского регионального планировщика и исследователя Питера Холла «...пространственное планирование является субклассом общей деятельности, называемой планированием; оно связано с управлением и контролем конкретных систем: городских и региональных». Исходя из этого, можно говорить о том, что планирование является непрерывным процессом, направленным на поиск продуманных путей управления территориальной системой и включающим мониторинг эффективности управления с целью выработки предложений по ее модификации.

Такое понимание планирования отличается от точки зрения предыдущей генерации английских планировщиков, таких как Геддес (Geddes), Аберкромби (Abercrombie), которые планировали развитие Великобритании после Второй мировой войны. Они рассматривали планирование как производство планов, представляющих собой детальную картину ожидаемого будущего и содержащих утверждения, которые через определенное количество лет окажутся верными. Планирование 40-х годов касалось

определения ожидаемого будущего и утверждений в деталях и понятиях моделей использования территорий.

Новый подход 60-х годов, предложенный в структурных планах, концентрировался на целях и альтернативных путях их достижения, выраженных не в виде детальных карт, а в письменном описании. Основное внимание уделялось разработке возможных альтернативных стратегий, которые затем оценивались относительно целей для того, чтобы выбрать более предпочтительный курс действий.

Новая концепция планирования имеет кибернетическую природу, впервые примененную в 1948 году известным американским математиком и мыслителем Норбертом Винером. Центральной мыслью концепции является то, что большое количество феноменов – социальных, экономических, биологических, физических – необходимо рассматривать в комплексном взаимодействии. В частности, пространственное планирование понимается как «пространственное» в более широком смысле: не ограниченное тремя пространственными измерениями евклидовой геометрии, а шире, включая экономическое пространство (затраты, учитывающие дистанцию передвижения) и психологическое или образное пространство. Деформированные психологическими и экономическими факторами взаимоотношения частей городской и региональной систем в географическом пространстве должны быть центральным интересом городского и регионального планировщика. Для того чтобы управлять этими взаимоотношениями в сложной экономике таких стран, как США и страны Западной Европы, планировщик имеет два главных рычага: один из них – управление общественными инвестициями, в частности, элементами инфраструктуры, такими как автомобильные и железные дороги, аэропорты, школы, больницы, социальное жилье; другой – поощрение или непоощрение инициатив частного сектора в пространственном планировании через содействие или сдерживание промышленного развития, контроль за использованием территорий и экологическое регулирование. Различные страны инвестируют разные объемы валового внутреннего продукта в общественную инфраструктуру, так же как и имеют отличие в контроле над пространственным развитием (от полного отсутствия такого до всеобъемлющего централизованного контроля).

Приведем краткое описание планировочного процесса, установленного тремя лидирующими британскими представителями системного планировочного подхода: Брайаном Маклафлином (Brian McLoughlin), Жоржем Чадвиком (George Chadwick) и Аланом Уилсоном (Alan Wilson).

Маклафлинский подход прост: это процедуры в виде линейной и замкнутой (возвращающейся) зависимости процессов. Принимая решение о планировании и устанавливая его границы, планировщик определяет

широкие цели и идентифицирует более детальные задачи, которые логически вытекают из целей. Затем он пытается установить возможные направления и действия с добавлением моделей, управляющих территориальной системой; оценивает альтернативы по отношению к задачам и возможные ресурсы. На финальном этапе планировщик определяет действия по внедрению предпочтительной альтернативы. После определенного промежутка времени он пересматривает основы территориальной системы для того, чтобы определить, как далеко ее развитие ушло от принятого курса, и на основе такого пересмотра повторяет этот процесс снова.

Точка зрения Чадвика и Уилсона определяет этот процесс как более сложный. В ней сделано четкое различие между наблюдением за системой в процессе ее управления и планировочными действиями.

В теории Уилсона представлена трехуровневая вертикальная система. Нижний уровень называется «понимание» или в американском подходе – «подготовка, предсказание». Он связан полностью с применением рабочего инструментария, необходимого для анализа управления территориальной системой. К такому инструментарию относится метод SWOT-анализа. Средний уровень касается последующего использования рабочего инструментария в анализе проблем и синтезировании альтернатив. Популярным методом анализа проблем становится метод «построения дерева проблем и определения ключевой проблемы». Верхний уровень включает разработку позитивных действий, которые планировщики используют в регулировании или управлении территориальной системой: формулировка целей, оценка альтернатив и реализация предпочтительной альтернативы. Для определения целей стал активно применяться метод SMART-цель.

**Основные методы.** Основные методы, используемые в территориальном планировании:

- эвристический;
- экономико-математический;
- графоаналитический (включая ГИС).

Применение эвристического (экспертного) метода в территориальном планировании Республики Беларусь в последнее время стало весьма популярным. Он является незаменимым для SWOT-анализа и оценки сложившейся ситуации, определения тенденций, постановки стратегических целей развития территориального объекта в условиях недостатка статистической информации и быстро меняющейся картины общественного развития. Метод основан на технологии нахождения оптимального решения через совпадение мнений экспертов, использующих свою интуицию, знание и опыт. Необходимое решение может быть получено как непосредственно через опрос экспертов (дельфийский метод или метод

«мозговой атаки»), так и через анализ материалов средств массовой информации или иных научных публикаций, имеющих отношение к исследуемому объекту. Доказано, что коллективное мышление за то же время приносит намного больше идей, чем усилия отдельных лиц.

Экономико-математический метод традиционно применяется в территориальном планировании для прогнозирования, расчетов потребностей в территориях и параметров развития инфраструктуры. Он основан на использовании точных количественных данных и математических формул, включая нормативный подход, экстраполяцию, интерполяцию и др. Например, зная перспективное количество населения и коэффициент семейности, можно вычислить требуемое количество единиц жилья. Используя нормативный показатель плотности жилья на единицу площади, можно определить, сколько территории нужно подготовить для жилой застройки в будущем.

Графоаналитический метод можно назвать интегральным в территориальном планировании. Он предполагает интеграцию картографического изображения и информационных баз данных для анализа существующей ситуации, пространственных расчетов, построения проектных планов и схем. С развитием компьютерных геоинформационных систем в территориальном планировании начали использоваться цифровые топографические карты, к элементам которых координатно «привязана» информация электронных баз данных. ГИС помогают быстро и точно оценивать потенциал территории, планировать изменения по заданным условиям и визуализировать полученные результаты на экране компьютера.

**Временные горизонты планирования.** В основе установления временных горизонтов территориального планирования лежит ряд управлений и экономических критерий.

К управлению критериям можно отнести:

- требования к срокам реализации градостроительных проектов и пересмотров их содержания, определенные в нормативных правовых документах. Срок пересмотра градостроительного проекта устанавливается при его утверждении и фиксируется в Основных положениях проекта;

- взаимная увязка сроков реализации градостроительного проекта с действующими программами и прогнозами социально-экономического развития. Демографические, социальные и экономические показатели, прогнозируемые в программах социально-экономического развития, лежат в основе принимаемых градостроительных решений, что делает необходимым согласование их временных этапов между собой;

- взаимная увязка сроков реализации градостроительного проекта с градостроительной документацией вышестоящего уровня, если в последней принимаются решения, затрагивающие развитие территорий на ниже-

лежащем уровне, например, прокладка магистральных коммуникаций, мероприятия по охране природы и памятников культуры и т.д.;

- установленные законодательством сроки действия мандата избранных органов управления и самоуправления, разрабатывающих и реализующих политику, в том числе и территориальную.

К экономическим критериям относятся:

- общепринятые сроки реализации бизнес-планов (до 5 лет);
- сроки окупаемости проектов развития инженерно-технической инфраструктуры (10-15 лет);
- сроки экономической жизни объекта недвижимости – критическая точка принятия решения о дальнейшей судьбе созданной недвижимости (30-40 лет).

На практике в Республике Беларусь используются следующие временные горизонты территориального планирования:

- краткосрочный (плановый) этап – до 5 лет;
- среднесрочный (расчетный) этап – 10-15 лет;
- долгосрочный (прогнозный) этап – 25-30 лет.

**Участие населения.** Участие населения в градостроительном планировании нельзя рассматривать как формальную процедуру его ознакомления с результатами деятельности, как это часто бывает на практике. Участие населения предусматривает диалог между субъектами-носителями и субъектами-потребителями решений планирования развития соответствующей территории.

Наибольший интерес у населения вызывают результаты территориального планирования для объектов местного уровня – поселений и межселенных территорий, территорий внутри поселений, а также размещение отдельных наиболее значимых объектов энергетической, транспортной инфраструктуры, инфраструктуры отдыха на уровне страны и отдельных регионов.

В диалоге о территориальном планировании участвуют как минимум две стороны. Субъектами-носителями градостроительных решений выступают органы государственного управления, а также государственные и частные застройщики. Субъектами-потребителями градостроительных решений – население. Следовательно, данный диалог можно рассматривать как диалог между органами государственного управления, застройщиками и населением по поводу развития среды жизнедеятельности.

Почему такой диалог необходим? Население выступает потребителем градостроительных предложений. Для обеспечения более эффективного потребления необходимо постоянно изучать спрос. Предложения от населения способствуют формированию многообразия среды жизнедеятельности. Своевременный диалог снижает риск потери инвестиций.

Однако названные выше преимущества такого диалога не содействуют улучшению положения в сфере участия населения в территориальном планировании. В настоящее время подобный диалог между государством, иным застройщиком и населением в Республике Беларусь нельзя назвать удовлетворительным. Подтверждением этому является отсутствие развитого нормативного правового обеспечения данных отношений.

Кто заинтересован в развитии диалога? Государство и застройщики не заинтересованы, так как территориальное планирование, архитектурное проектирование осуществляются ими в соответствии с обязательствами, нормами и стандартами, зафиксированными в законодательстве, технических кодексах и стандартах, что косвенно удовлетворяет основные интересы населения. Например, Законом Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» определяются обязательства государства перед его населением в части:

- повышения жилищной обеспеченности населения и качества жилья по доступным ценам;
- совершенствования системы обслуживания населения, развития общественных центров и комплексов социального обслуживания;
- обеспечения прав граждан на отдых и оздоровление в пригородных и зеленых зонах городов, курортных зонах, зонах отдыха и туризма, имеющих благоприятные природные лечебные факторы и ресурсы для организации профилактики и лечения заболеваний, массового отдыха и туризма;
- обеспечения эффективных транспортных связей в пределах поселений, а также между населенными пунктами и межселенными территориями для удобного доступа к местам работы, отдыха и обслуживания населения;
- создания эффективных, ресурсосберегающих систем инженерной инфраструктуры, благоустройства территорий с учетом типа и особенностей населенного пункта, его застройки, вида хозяйственной и иной деятельности;
- охраны окружающей среды, эффективного и рационального использования природных ресурсов, обеспечения безопасности территорий и населения, защиты их от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- сохранения и восстановления недвижимых материальных историко-культурных ценностей, активного вовлечения их в экономический процесс, охраны природных территорий;
- формирования полноценной и эстетически выразительной среды жизнедеятельности;

– развития среды жизнедеятельности, способствующей социальной адаптации физически ослабленных лиц;

– развития среды жизнедеятельности на основе сочетания общественных интересов, интересов отдельных групп населения, каждого конкретного человека.

Государственная экспертиза, в том числе экологическая, градостроительных и архитектурных решений контролирует соответствие предложенных принятым нормативным правовым актам. Строительный надзор следит за соблюдением нормативов и стандартов при строительстве зданий и сооружений. Этим государство еще до момента проектирования и строительства обеспечивает соблюдение социальных гарантий, а поэтому дополнительные консультации с населением при конкретном проектировании, с точки зрения государства, являются излишними.

В развитии данного диалога заинтересовано население. Но его участие в диалоге при территориальном планировании зависит от того, какие интересы оно преследует. Можно условно разделить интересы населения на четыре группы:

- гражданские или политические;
- потребительские;
- предпринимательские;
- имущественные.

Первые три группы интересов удовлетворяются через обеспечение гласности – открытости и доступности информации для общественного опиакомления, обсуждения и контроля территориального развития. Гласность территориального развития имеет форму информационного взаимодействия и реализуется путем информирования граждан о градостроительной и архитектурной деятельности через городские и районные средства массовой информации, путем организации экспозиций проектов, проведения собраний граждан, народных обсуждений.

Народное обсуждение градостроительных проектов проводится посредством письменной подачи гражданами и их объединениями заявлений и предложений, организации собраний и проведения местных референдумов в соответствии с действующим законодательством. Споры, возникающие при осуществлении градостроительной деятельности, рассматриваются вышестоящими органами государственного управления, согласительными комиссиями, а также в суде.

Наиболее сложным является диалог, при котором результат планирования затрагивает имущественные интересы населения, например, при детальном планировании, разработке проектов реконструкции кварталов и микрорайонов городов. Данные отношения в настоящее время абсолютно не отрегулированы законодательством. Конфликты с имущественным

аспектом возникают, например, между застройщиком и населением в приватизированном многоквартирном жилом доме при его реконструкции и реновации (надстройка мансард, пристройка дополнительных зданий, строительство автостоянок для хранения автотранспорта и др.). Зоной неотрегулированных отношений выступают места так называемого общего пользования – лестничные и лифтовые помещения, подвалы, крыши, дворовые территории и т.д. Являясь де-факто неотъемлемой частью приватизированных жилых помещений, места общего пользования де-юре остаются государственной собственностью и эксплуатируются муниципальными жилищными службами. Не определены и документально не закреплены границы территорий, необходимых для обслуживания жилого дома или жилых домов, если речь идет о многоквартирной городской застройке «микрорайонного» типа.

Чаще всего с имущественной точки зрения население выступает против всяких изменений, причем протест может выражаться в агрессивной форме. Здесь недостаточным будет обеспечение гласности через информирование граждан. Видимо, все собственники имущества или их уполномоченные должны в письменной форме или через собрание граждан выразить свое согласие или одобрение предлагаемого градостроительного развития.

Правовым полем регулирования данных отношений должна явиться уставная и договорная документация между собственниками имущества и городскими органами управления. В этих документах должно найти отражение право каждого собственника на участие в градостроительном развитии, прямо или косвенно влияющим на его собственность.

### **1.5.2 Содержание планирования**

**Функционально-планировочная структура градостроительного объекта.** Территориальная система (объект) с точки зрения предмета исследования отражает в себе политическую систему общества, его экономическую организацию и технологический уклад. Структура и форма территориального объекта подчиняется закону системы и имеет эстетическую природу.

Системообразующими элементами функционально-планировочной структуры территориального объекта являются:

- планировочный каркас;
- планировочные модули.

Планировочный каркас является ведущим системообразующим элементом территориального объекта. Планировочный каркас состоит из трасс (осей, русел) и узлов (центров, ядер). В роли трасс планировочного каркаса города выступают проспекты, основные магистральные улицы,

бульвары, реки, каналы. В роли трасс каркаса региона выступают коммуникационные коридоры, основу которых составляют магистральные автомобильные и железные дороги, долины рек. Узлами планировочного каркаса города являются городские площади с общественными комплексами, исторические кварталы, городские парки. В роли узлов для региона выступают отдельные поселения и их группы, особо охраняемые природные комплексы (национальный парк, заказник, заповедник).

Планировочный модуль – унифицированная территориальная единица членения территориального объекта на соразмерные части исходя из функциональных, имущественных и других критерии.

Сочетание планировочного каркаса и планировочных модулей, расположенных как на планировочном каркасе, так и между его составляющими, образует функционально-планировочную структуру градостроительного объекта.

Конструирование функционально-планировочной структуры территориального объекта осуществляется на основе планировочного районирования и функционального зонирования.

Планировочное районирование – деление пространства (ландшафта) на планировочные модули, отличающиеся по площадным параметрам, функциям, способу пространственной организации и интенсивности использования территорий.

Геометрические параметры планировочного модуля устанавливаются в зависимости от его расположения в планировочном каркасе территориального объекта. Планировочные модули территориального объекта регионального уровня могут соответствовать административно-территориальным единицам (район, город, сельсовет и др.), групповым системам населенных мест. Пространство поселения делится на следующие планировочные модули: квартал (до 10 га), микрорайон (от 10 до 50 га), район (свыше 50 га). В свою очередь квартал, микрорайон, район состоят из земельных участков или их групп.

Пространственная организация планировочного модуля поселения создается с использованием таких средств, как различная этажность, конфигурация застройки (регулярная или свободная, периметральная, линейная или строчная, атриумная или групповая, ковровая) и др.

Интенсивность или плотность использования территорий планировочного модуля выражается через такие показатели, как плотность застройки ( $м^2/га$ ), плотность населения (чел./га), доля дополнительных функций (%), средний размер земельного участка, коэффициенты его застройки и использования и пр.

Функциональное зонирование – назначение территориям планировочных модулей того или иного вида преимущественного или целевого использования. Функциональная типология территорий в Республике Бе-

ларусь установлена Законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». Пример типологии функциональных зон приведен в таблице 1.6.

В политическом аспекте функциональное зонирование отражает социальные ценности общества. В экономическом – отвечает ожидаемым (перспективным) интересам развития количеством, величиной и номенклатурой функциональных зон; сочетание зон должно содействовать повышению цены земли (земельной ренты) и не должно приводить к ее снижению. В природоохранном аспекте функциональное зонирование содействует улучшению качества окружающей среды, беспрепятственной естественной миграции биологических видов, оздоровлению окружающей среды.

**Формы преобразования и совершенствования территориального объекта.** Формы преобразования и совершенствования территориального объекта определяются в результате планирования исходя из представлений о будущем развитии территориального объекта, наилучшем использовании элементов его функционально-планировочной структуры.

В практике территориального планирования в Республике Беларусь применяется ряд форм преобразования. Такая форма, как «сохранение», применяется тогда, когда существующие параметры территории или объекта соответствуют планируемым. Если существующее использование территорий или объектов не соответствует планируемым параметрам, то для градостроительного объекта применяются следующие формы преобразования:

- освоение или культивация;
- реконструкция;
- реновация;
- модернизация;
- реставрация;
- консервация;
- резервирование;
- рекультивация.

Освоение или культивация как форма преобразования предполагает перевод земель природного (условно природного) ландшафта в территории культурного ландшафта за счет хозяйственного использования, строительства зданий и сооружений. Реконструкция представляет собой коренное переустройство территории с изменением ее функций и/или интенсивности использования. Реновация – это возобновление, замещение выбывающих в результате морального и/или физического износа зданий и сооружений новыми без изменения функции и интенсивности использования территории, на которой они расположены.

Таблица 1.6 – Типология функциональных зон на местном уровне

Функциональный тип	Назначение
Жилые территории	Предназначены для размещения жилой застройки различных типов, а также приближенных к жилью объектов обслуживания населения (школы, детские сады и др.). На этих территориях могут размещаться мелкие производственные объекты, деятельность которых не оказывает вредного воздействия на окружающую среду. К жилым территориям относятся также территории садоводческих и дачных участков
Общественные территории	Предназначены для размещения некоммерческих объектов государственного и местного управления, социального обслуживания, учебных заведений, культовых зданий и иных общественно значимых сооружений
Коммерческие территории	Предназначены для размещения деловых функций, коммерческих предприятий сферы обслуживания (торговли, бытового обслуживания и др.)
Ландшафтно-рекреационные территории	Предназначены для организации отдыха, оздоровления и развлечения населения, размещения спорткомплексов и других видов рекреационной деятельности, а также для осуществления природоохранных и сансирующих функций. В состав этих территорий входят парки, сады, городские леса, лесопарки, места и зоны отдыха, природоохранные зоны рек и водоемов, памятники природы, леса санитарно-защитных зон и др.
Производственные территории	Предназначены для размещения промышленных и коммунально-складских предприятий
Территории транспортной инфраструктуры	Предназначены для размещения и функционирования путей сообщения, транспортных сооружений и устройств городского, пригородного и внешнего транспорта, технического обслуживания и хранения транспортных средств
Территории инженерной инфраструктуры	Предназначены для размещения и функционирования коммуникаций, объектов и сооружений различных инженерно-технических систем – энергоснабжения (газо-, электро-, теплоснабжение), водоснабжения и водоотведения; систем инженерной защиты территории, систем связи и др.
Территории сельскохозяйственного назначения	Предназначены для осуществления сельскохозяйственной деятельности и включают пашни, сады, огорода, сенокосы, пастища, а также сельскохозяйственные строения
Территории лесохозяйственного назначения	Предназначены для осуществления лесохозяйственной деятельности (производство древесины, сбор ягод, грибов, лекарственных трав и др.)
Территории специального назначения	Предназначены для размещения объектов, в отношении которых устанавливается особый режим использования (военные объекты и полигоны, исправительно-трудовые учреждения и др.)

Модернизация представляет собой усовершенствование, улучшение параметров зданий и сооружений в соответствии с новыми условиями и потребностями без изменения функции и интенсивности использования территории, на которой они расположены. Реставрация предполагает восстановление зданий и сооружений, других элементов культурного ланд-

шафта в первоначальном или близком к первоначальному виде. Консервация включает меры, обеспечивающие длительное сохранение архитектурных, историко-культурных и археологических памятников в том виде, в котором они существуют в настоящее время. Резервирование как форма преобразования предполагает сохранение существующих параметров территории или объекта для возможного в будущем, но не планируемого, изменения. Рекультивация является формой полного или частичного восстановления природного ландшафта после завершения на территории хозяйственной деятельности.

**Эстетическая природа территориального объекта.** Эстетическая природа территориального объекта выражается через его композицию, создаваемую по законам красоты. Эстетическое отношение к территориальному объекту рождается из наблюдения за природой и обществом, из усвоения культуры человечества, из активного отношения человека к миру.

Основными эстетическими средствами композиции являются пропорции, ритм и контраст, симметрия, колорит. Композиция территориального объекта имеет смысловое или семантическое значение. Семантика территориального объекта является важной характеристикой его художественной природы. Она не только помогает ориентироваться в сложном пространстве, безошибочно отличать, например, жилой дом от театра, старый квартал города от нового микрорайона. Семантика пространства позволяет ощутить самое главное, что содержит в себе территориальный объект, — образ времени, его течение из прошлого через настоящее в будущее. Композиция исторического города всегда богаче и цельнее нового, она больше отвечает многообразию ожиданий и представлений различных групп горожан. Поэтому при территориальном планировании в Республике Беларусь особое внимание уделяется сохранению исторических символов, фрагментов ушедшего окружения для будущих поколений, включая их в новый контекст среды обитания. Контраст старого и нового, аккумуляция наиболее значимых элементов, остающихся от ушедших исторических эпох, со временем создают ландшафт, с глубиной которого не может конкурировать ни одна из этих эпох в отдельности. Художественная цель при этом — повысить контрастность и сложность окружения, чтобы сделать видимым сам процесс его изменения.

Эстетическая природа территориального объекта в полной мере раскрывается на местном уровне (город, часть города, ландшафтно-рекреационная территория и др.). На региональном уровне в большей степени доминируют функциональные ценности и в меньшей степени — эстетические. Эстетические свойства территориального объекта заключаются в том, что художественное содержание помогает правильному воспри-

ятию его функционально-планировочной структуры, то есть легкому обнаружению и доступности, распознанию пространственного порядка всего многообразия размещенных в нем функций. Эстетическая природа территориального объекта обнаруживает себя в произведениях искусства и литературы, где она используется для выражения особого настроения, эмоциональной характеристики. В качестве основных критериев эстетической оценки территориального объекта выступают гармония и мера.

### **1.5.3 Использование геоинформационных технологий в территориальном планировании**

Отличительной особенностью современных условий развития Белорусского государства является последовательное расширение социально ориентированных принципов организации экономики, что в свою очередь предусматривает постоянный рост информационной обеспеченности определения направлений и мест локализации деятельности субъектов хозяйствования. В этой связи возрастает ответственность республиканских и местных исполнительных и распорядительных органов власти зазвещенные решения по территориальному планированию и, как следствие, устойчивому развитию подведомственных регионов.

При этом часто как центральные, так и местные органы не имеют интегрированной, пространственно, распределенной системы информационного обеспечения территориального планирования и управления, адекватной этим объективно сложившимся условиям развития регионов.

Для эффективного территориального планирования и устойчивого социального роста общества требуется регулярный мониторинг процессов территориального развития. При этом анализу и слежению для последующего принятия решений подлежат не только процессы застройки населенных пунктов (данные градостроительного характера), но и экологическая обстановка, состояние инженерной и транспортной инфраструктур, динамика населения и рабочих мест, уровень развития социальной инфраструктуры и лифференциация обеспеченности ею различных социальных групп и территориальных общностей, криминогенная обстановка, рынок недвижимости и многие другие пространственно-локализованные, социально-экономические явления и процессы.

При территориальном планировании органам государственной власти, местного самоуправления, физическим и юридическим лицам необходимы документально подтвержденные и постоянно обновляемые сведения для эффективного решения многих задач, которые можно условно разделить на четыре главных направления.

Первое направление — состояние территории и ее ценность. Оно содержит сведения об административном делении и функциональном ис-

пользовании территории, ее социально-экономическом положении, жилищном, общественном, промышленно-производственном и коммунально-складском фондах, дорожно-транспортной и инженерной инфраструктуре, транспортной доступности и эффективности использования, ресурсах ее инженерного обеспечения, природно-экологическом, рекреационном, сырьевом и ином потенциале.

Второе – развитие территорий и поселений и их застройки – характеризует основные направления социально-экономического, территориального, жилищного, коммунального, производственно-складского, инфраструктурного и иного развития города, обеспеченность градостроительной документацией, документацией о развитии инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, градостроительными разделами целевых программ и программ социально-экономического развития, инвестиционными проектами.

Третье – зонирование территорий, градостроительные регламенты и иные требования по использованию территориальных зон. В нем содержатся сведения о разрешенном, допустимом и запрещенном использовании территорий и недвижимости в каждой территориальной зоне.

Четвертое направление – регулирование правоотношений участников территориального планирования и управления. Оно характеризует правовую базу градостроительства, полномочия органов власти в данной области и реализацию этих полномочий в части предоставления разрешений на строительство, контроля за соблюдением градостроительного законодательства.

Наиболее актуальными задачами являются:

- разработка и реализация градостроительной документации, специальных отраслевых схем и проектов, градостроительных разделов целевых и комплексных программ развития территорий, инвестиционных проектов и проектной документации в строительстве;
- контроль за соблюдением градостроительного законодательства, использованием и охраной земель поселений;
- реализация права граждан, их объединений и юридических лиц на достоверную, полную и своевременную информацию о состоянии среды жизнедеятельности, ее предполагаемых изменениях;
- выбор земельных участков для размещения комплексов зданий, строений, сооружений, для строительства объектов недвижимости; подготовка документов для проведения конкурсов по продаже и сдаче в аренду таких участков; подготовка решений об изъятии предназначенных для строительства земельных участков или расторжении договоров аренды таких участков;

– разрешение споров инвесторов, иных юридических лиц и граждан, чьи интересы затрагиваются градостроительной деятельностью;

– определение размеров платежей за землю и иную недвижимость с учетом градостроительной ценности территории;

– подготовка нормативных правовых актов и документов об отнесении территорий и поселений к объектам особого регулирования градостроительной деятельности, о разграничении государственных и муниципальных земель в поселениях, о предоставлении земельных участков в собственность и аренду, о разрешении строительства, об установлении публичных сервитутов в отношении объектов недвижимости.

Очевидно, что адекватная оценка ситуации возможна лишь при создании условий для оперативного анализа управляемыми структурами постоянно возрастающих объемов информации о подведомственных объектах и территориях. Как показывает мировой опыт, эффективное информационное обеспечение территориального планирования и управления возможно только на базе геоинформационных технологий (ГИС), обеспечивающих хранение и поиск необходимой информации, «привязанной» к конкретным объектам тематически создаваемой цифровой региональной карты на заданную территорию, с комплексом связанных информационных баз атрибутивных данных.

Характерной тенденцией последних лет является активное использование в процессах планирования и управления в различных областях знаний передовых информационных технологий, в частности web-технологий, когда доступ к информационным ресурсам осуществляется из клиента приложения – навигатора Интернет (Internet Explorer), а управление данными основано на использовании сервисов и расширений Интернет и может быть дополнено развитыми средствами среди MS Office. Причинами востребованности данной технологии являются, с одной стороны, достаточно широкие возможности такого подхода по доступу и интерпретации пространственных данных, с другой – постоянное развитие средств публикации геоинформационных, пространственных данных с использованием web-технологий. При этом отсутствует необходимость в расширенных знаниях по геоинформационным технологиям, а также отпадает необходимость в приобретении дорогостоящих ГИС-приложений для обеспечения соответствующего количества пользовательских рабочих мест.

Применяются два основных метода интерпретации данных в web-представлении – растровое представление данных и векторное. Предварительно готовится проект, в котором формируются все необходимые пространственные данные и атрибутивная информация по заданной тематической задаче. В проекте пространственные (картографические) данные

могут представляться комбинированно как в растровом, так и в векторном виде. В результирующем web-представлении, в зависимости от требований, пространственные данные преобразуются либо в векторное представление с использованием формата SVG (Scalable Vector Graphics), либо в растровое с использованием файлов формата jpg или gif, со ступенчато-фреймовой структурой. При этом сохраняются все так называемые горячие связи (hotlink), которые позволяют осуществлять ссылки на контекстно-зависимую информацию и таким образом обеспечивать работу с необходимым перечнем документов и данных, присутствующих в существующем проекте. При таком методе имеется возможность создавать из набора проектов в web-представлении производный проект, который может состоять из нескольких исходных web-проектов и который позволяет отслеживать при этом рекурсивные связи, настраивающиеся в зависимости от тематической направленности проекта в web-представлении. При использовании такого подхода обеспечивается широкое использование геоинформационных технологий в сфере территориального планирования.

#### **1.5.4 Комплексная оценка территорий в территориальном планировании**

Принятию проектных решений в территориальном планировании предшествует аналитическая работа, включающая комплексный и всесторонний анализ имеющихся природных ресурсов, созданного экономического потенциала на территории, а также исследования, направленные на выявление реализуемых в районе и возможных к реализации в будущем, основных видов деятельности (функций), моделирование планировочной организации района.

Под комплексной оценкой территорий понимается блок исследований, направленных на выявление факторов и степени их влияния на функциональное использование территорий, на развитие системы населенных мест, транспортных, инженерно-технических систем и обеспечение охраны окружающей среды.

Основная цель комплексной оценки территорий заключается в нахождении экономически эффективного и экологически безопасного соответствия между растущими и многообразными общественными потребностями, выраженными теми или иными видами деятельности (функциями), и природно-антропогенными ресурсами территории.

Результаты комплексной оценки используются при разработке вариантов и выборе наиболее рациональной модели развития территориального объекта, а также при технико-экономическом обосновании размещения

инвестиционных проектов в процессе реализации результатов территориального планирования.

Комплексная оценка территорий осуществляется при соблюдении следующих условий:

- оценивается вся территория планируемого объекта;
- соблюдаются интересы наиболее существенных функций планируемого объекта;
- оценка производится как по совокупности имеющихся природных, так и по комплексу сложившихся антропогенных факторов.

Комплексная оценка использования территорий выполняется с использованием современных геоинформационных технологий на основе открытого для печати цифрового плана местности, дополненного объектами, собранными в процессе предпроектных исследований.

Предложения по функциональному использованию могут быть сформулированы на основе исследований свойств самой территории, которые оказывают благоприятное или неблагоприятное влияние на размещение на ней той или иной функции. На основе анализа и обобщения этих свойств составлен перечень основных территориальных факторов и их значений.

Для комплексной оценки использования территорий района применяются следующие группы факторов:

- инженерно-геологические;
- почвенно-растительные;
- экологические;
- ландшафтно-эстетические;
- планировочно-экономические;
- функциональные.

Инженерно-геологические факторы – группа свойств и критериев, характеризующих геоморфологические, геолого-литологические, инженерно-геологические условия освоения территории:

– месторождения полезных ископаемых – участки земной коры, где в результате эндогенных или экзогенных процессов образуются полезные ископаемые, по качеству и количеству, экономическим и техническим условиям удовлетворяющие требованиям народного хозяйства. Представлены контурами, охватывающими площади разрабатываемых (балансовых или промышленных месторождений), разведенных и перспективных запасов. Правовое регулирование использования территорий в зонах месторождений полезных ископаемых осуществляется на основе Кодекса Республики Беларусь о недрах, Положений о порядке застройки площадей залегания полезных ископаемых и размещения в местах их залегания подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых

(от 18.12.1998 г. № 1931) и о порядке предоставления участков недр (горных отводов) для добычи полезных ископаемых, строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (24.03.1999 г. № 412) и других нормативных правовых документов;

– заболоченная территория – избыточно увлажненный участок земли без торфяного покрова;

– болото – избыточно увлажненный участок земли, покрытый слоем торфа;

– мелиорированные земли – земли, недостаточное естественное плодородие которых улучшается и поддерживается путем мелиорации – системы организационно-хозяйственных, технических и других мероприятий, направленных на улучшение природных условий (почвенных, гидрологических и климатических) используемой территории, преимущественно в качестве сельскохозяйственных земель;

– зоны с уклоном рельефа более 20 % – участки со сложным рельефом, существенно влияющим на функциональные, санитарно-гигиенические и технико-экономические характеристики территории, непригодные для застройки и требующие специальных дорогостоящих приемов освоения и функциональной организации;

– овраги, зоны овражной эрозии, зоны оползней – ареалы распространения водной эрозии почв, сопровождающейся образованием глубоких промоин и рытвин, а затем оврагов, способной превращать значительные участки земли в бросовые;

– зона ветровой эрозии почв – территории, на которых распространены разрушение и перенос почвы и подстилающих ее пород под воздействием ветра;

– зона паводкового затопления – участок территории, покрытый водой в результате подъема вод в период сезонных паводков (или при катастрофических наводнениях, связанных с выпадением значительных по объему и продолжительности атмосферных осадков);

– зона наличия рекреационных ресурсов – ареал сосредоточения природных (лесных, водных, ландшафтных, климатических), лечебных (бальнеологических средств) и санаторно-оздоровительных (рекреационных учреждений, мест и устройств) ресурсов, наиболее благоприятных для использования в целях организации различных видов оздоровления, отдыха и туризма по своим естественным, экологическим, санитарно-гигиеническим, эстетическим и техническим свойствам.

Почвенно-растительные факторы включают группу оцениваемых показателей, характеризующих лесистость и сельскохозяйственный потенциал территории:

– категория лесов – в соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его местонахождением и выполняемыми функциями производится деление лесного фонда по группам лесов и разграничение лесов первой группы по категориям защитности. Изъятие для хозяйственного использования лесов первой группы в большинстве случаев (кроме размещения санаторно-ку-ортных, охранных, лесозащитных, а также некоторых видов массового отдыха) является неблагоприятным, запретным. Благоприятными для различных видов хозяйственной деятельности принимаются леса второй группы;

– балльность сельскохозяйственных земель – используется для оценки сельскохозяйственного потенциала территорий. К низкобалльным сельскохозяйственным землям относятся земли с бонитировочным баллом менее 25, к высокобалльным – с бонитировочным баллом более 40.

По группе экологических факторов оценивается санитарное состояние водного и воздушного бассейнов. Используются следующие факторы:

– санитарно-защитные зоны различных типов – части территории, выделяемые вокруг любого источника химического, биологического или физического влияния на среду обитания, устанавливаемые с целью минимизации риска воздействия неблагоприятных факторов (шума, выбросов, пыли, вибрации и иных видов загрязнения среды) на здоровье человека;

– зона акустического дискомфорта – ареал физического загрязнения среды, характеризующийся превышением уровня естественного шумового фона, что приводит к нарушению здоровья человека (утомляемость, стрессы, нервно-психологические расстройства, потеря слуха), а также к нарушению процессов развития биоразнообразия;

– водоохранная зона – прилегающая к руслу или акватории водного объекта территория с особым режимом хозяйственной деятельности или охраны, устанавливаемая для предотвращения загрязнения, засорения и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания животного и растительного мира. Специальный режим хозяйственной деятельности регламентируется Водным кодексом Республики Беларусь и действующими положениями;

– зоны санитарной охраны водозаборов (2 и 3 пояса) – территории и акватории, на которых устанавливается особый санитарно-противоэпидемиологический режим для предотвращения ухудшения качества воды источников хозяйственно-питьевого водоснабжения и охраны водопроводных сооружений. Правовое регулирование охраны осуществляется Водным кодексом Республики Беларусь, постановлением Правительства «Об утверждении Положения о государственном контроле и надзоре в области питьевого водоснабжения»;

– зоны радиационного загрязнения – участки территорий (природного комплекса), на которых физическое и химическое загрязнение связано с превышением естественного радиационного фона и уровня содержания в среде радиоактивных элементов и веществ, оказывающих особо опасное влияние на генетический аппарат и другие биологические структуры организма человека, животных и растений.

Ландшафтно-эстетические факторы оцениваются степенью живописности и разнообразия ландшафта, которая зависит от следующих компонентов: живописных лесных пейзажей паркового характера, больших открытых водных пространств, выразительного рельефа. Оценка по данному фактору производится экспертыным путем. При этом ландшафты, характеризующиеся наличием всех трех или двух указанных компонентов, отличающиеся высокой степенью живописности и разнообразия, являются наиболее привлекательными в эстетическом отношении.

Планировочно-экономические факторы включают группу свойств, рассматривающих территорию с точки зрения доступности основных коммуникационных связей (автодорог, железных дорог), основных сооружений инженерно-технической инфраструктуры, поселений – организационно-обслуживающих центров сельских территорий.

В качестве основных оценочных показателей приняты:

– зона влияния автодороги – зона наиболее эффективного использования существующей дорожной инфраструктуры (до 1 км) для размещения жилых и производственных планировочных модулей;

– доступность остановочного пункта (до 1,5 км) – зона получасовой доступности для населения остановочного пункта железной дороги;

– зона влияния узлов внешнего транспорта (до 1 км) – зона наиболее эффективного размещения рыночно-ориентированных производственных предприятий вокруг железнодорожных сортировочных станций, аэропортов, речных портов;

– зона пересечения железной дороги с автодорожными магистралями (до 1 км) – зона наиболее эффективного размещения рыночно-ориентированных производственных и транспортных предприятий;

– рациональная дальность газоснабжения – зона шириной до 3 км от системы распределительных (районных) газопроводов высокого и среднего давления. Размер зоны определяется средней дальностью подключения потребителей к действующей районной системе газопроводов высокого и среднего давления путем строительства ответвлений с приемлемыми технико-экономическими показателями. В данной постановке задачи принято, что газоснабжение потребителей за пределами этой зоны требует развития существующей районной системы газоснабжения с более высоким уровнем капитальных затрат;

– рациональная дальность электроснабжения – зона радиусом до 8 км от действующих на территории района подстанций 35 кВ и выше. Величина зоны определяется средней дальностью подключения потребителей по линиям 10 кВ с оптимальными технико-экономическими показателями (с учетом потерь и затрат на ее строительство). В данной постановке задачи принято, что электроснабжение потребителей за пределами этой зоны осуществляется путем развития существующей энергосистемы со строительством линий и подстанций 35 кВ и выше;

– зона ежедневного передвижения населения – зона оптимальной ежедневной пешеходной (3 км) и транспортной (7 км) доступности для населения городских и сельских населенных пунктов с количеством жителей более 500 человек, агрогородков, центров хозяйств, центров сельсоветов;

– доступность районного центра – зона оптимальной автотранспортной (1 час) доступности города-райцентра для населения района.

Оценка территорий по различным факторам производится с учетом сложившегося их учета, а также строящихся объектов, сооружений и коммуникаций.

Выделяются следующие основные виды территорий по их использованию:

- территории населенных пунктов;
- производственные территории;
- рекреационные территории;
- природоохранные территории.

Комплексная оценка выполняется для отдельных функций (видов деятельности), принятых исходя из регионального уровня территориального планирования. Виды функций:

- селитебная;
- производственно-коммерческая;
- рекреационная;
- сельскохозяйственная.

Селитебная функция предусматривает проживание населения в жилой застройке всех типов – постоянном жилье (многоквартирные многоэтажные жилые дома, жилые дома средней этажности, индивидуальные жилые дома с приусадебными участками), сезонном (вторичном) жилье (садоводческие и дачные кооперативы), а также обеспечение его социальным, культурно-бытовым, транспортным и коммунальным обслуживанием. В составе селитебной функции может осуществляться экологически безопасная производственная деятельность, которая не оказывает вредного воздействия на окружающую среду и размещение которой не требует больших территорий.

Производственно-коммерческая функция предусматривает производственную и научно-производственную деятельность, обслуживание оптовых и отраслевых складов, ведение оптовой торговли (предприятия оптовой торговли, рынки, супермаркеты и пр.), энергообеспечение, а также сопутствующие функции по транспортному обслуживанию, социальному обслуживанию производственной и коммерческой деятельности.

Рекреационная функция – вид деятельности, основанный на использовании природных рекреационных ресурсов. Включает организацию отдыха населения на территориях, в учреждениях стационарного длительного и кратковременного отдыха (пансионаты, дома и базы отдыха, спортивно-оздоровительные базы и лагеря), а также деятельность по обслуживанию туризма (тургостиницы, турбазы, туристические лагеря и др.). Предусматривает деятельность по лечению и оздоровлению населения, осуществляемую бальнеологическими объектами санаторно-курортного лечения.

Сельскохозяйственная функция связана с деятельностью по производству товарной сельскохозяйственной продукции и переработке сельскохозяйственного сырья.

Для того или иного вида функции (деятельности) каждый из оценочных факторов в зависимости от конкретных значений выражает различную степень (отношение) благоприятности.

При анализе влияния каждого фактора на размещение функции используется четыре вида отношений:

недопустимо – запрещение размещения функции в зоне действия фактора;

ограничено – действие фактора не запрещает функцию, но снижает привлекательность территории для размещения функции;

допустимо – действие фактора повышает привлекательность территории для размещения функции;

нейтрально – фактор не оказывает влияния на решение о размещении функции.

Отношение «недопустимо» устанавливается исходя из требований нормативных правовых документов. Все остальные виды отношений между факторами и функциями устанавливаются экспертным путем.

Общая совокупная оценка всех факторов (комплексная оценка) осуществляется путем применения комбинированного метода, основанного на балльной и экспертной оценке.

Для определения балльных весов при оценке в практику территориального планирования внедряется метод анализа иерархий (МАИ).

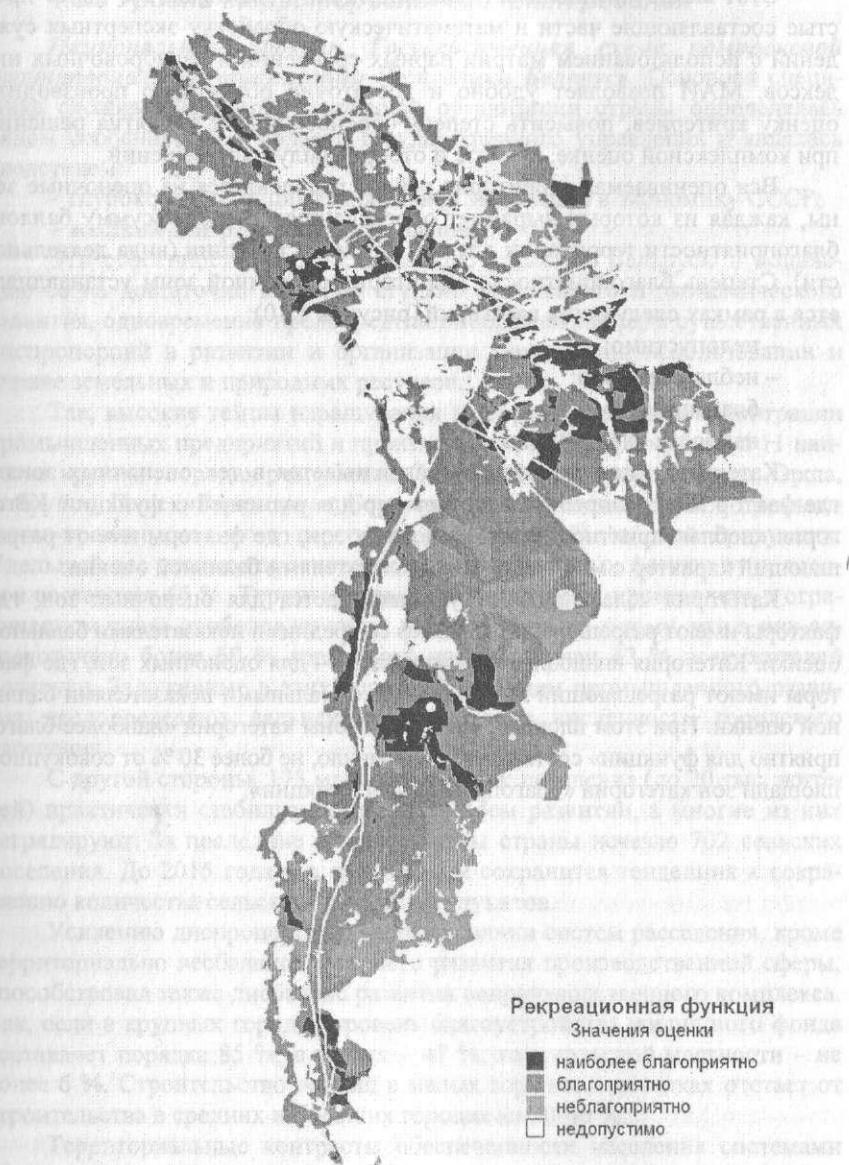


Рисунок 1.10 – Комплексная оценка территорий для рекреационной функции в районной планировке (2005 г.)

Этот метод предполагает декомпозицию объекта на все более простые составляющие части и математическую обработку экспертных суждений с использованием матриц парных сравнений и калибровочных индексов. МАИ позволяет удобно и достаточно объективно производить оценку критериев, повысить степень обоснованности принятия решений при комплексной оценке, анализе и отборе лучших решений.

Вся оцениваемая территория района расчленяется на оценочные зоны, каждая из которых выражает определенную степень (сумму баллов) благоприятности территории для той или иной функции (вида деятельности). Степень благоприятности территории оценочной зоны устанавливается в рамках следующих категорий (рисунок 1.10):

- недопустимо;
- неблагоприятно;
- благоприятно;
- наиболее благоприятно.

Категория «недопустимо» устанавливается в тех оценочных зонах, где фактор имеет запрещающий характер для размещения функции. Категория «неблагоприятно» – для оценочных зон, где факторы имеют разрешающий характер с минимальными показателями балльной оценки.

Категория «благоприятно» устанавливается для оценочных зон, где факторы имеют разрешающий характер со средними показателями балльной оценки. Категория «наиболее благоприятно» – для оценочных зон, где факторы имеют разрешающий характер с максимальными показателями балльной оценки. При этом площадь оценочной зоны категории «наиболее благоприятно для функции» составляет, как правило, не более 30 % от совокупной площади зон категории «благоприятно для функции».

### 1.5.5 Уровни территориального планирования

*Национальный уровень. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь.* Основная специфика сложившейся территориальной организации страны определялась рядом особенностей в области государственного управления и являлась следствием:

- глубокой интеграции белорусской экономики в экономику СССР;
- жесткой централизации управления.

Эти особенности, способствовавшие развитию Беларуси и поднявшие ее на достаточно высокую ступень социального и экономического развития, одновременно предопределили образование ряда существенных диспропорций в развитии и организации территории, использовании и охране земельных и природных ресурсов.

Так, высокие темпы наращивания и территориальной концентрации промышленных предприятий и производств привели к тому, что в 11 наиболее крупных городах республики (Минск, 5 областных центров, Орша, Бобруйск, Пинск, Барановичи, Борисов) сосредоточено до 70 % промышленно-производственного персонала и более 60 % валовой продукции. Удельный вес стоимости основных производственных фондов этих городов составляет 65 %. Территориальная концентрация производств в ограниченном числе наиболее крупных городов привела к тому, что в них сосредоточено более 60 % городского населения или 42 % всех жителей Беларуси. Заложенные в этих городах тенденции промышленного развития предопределяют дальнейшее увеличение численности городского населения.

С другой стороны, 173 малых городских поселения (до 20 тыс. жителей) практически стабилизировались в своем развитии, а многие из них деградируют. За последние 10 лет с карты страны исчезло 702 сельских поселения. До 2015 года и в дальнейшем сохранится тенденция к сокращению количества сельских населенных пунктов.

Усилинию диспропорций в формировании систем расселения, кроме территориально несбалансированного развития производственной сферы, способствовал также дисбаланс развития непроизводственного комплекса. Так, если в крупных городах уровень благоустройства жилищного фонда составляет порядка 85 %, в малых – 47 %, то в сельской местности – не более 6 %. Строительство жилищ в малых городах и поселках отстает от строительства в средних и больших городах на 20-40 %.

Территориальные контрасты обеспеченности населения системами общественного обслуживания и инженерно-технической инфраструктурой привели к тому, что при общей их недостаточности на 30-40 % сель-

ское население из общего объема услуг на месте получает только 10-15 %, в пределах центров хозяйств – 20-25 %, жители районных центров – только 30-40 %.

Существенные различия характерны и для транспортного обеспечения территорий. При практически одинаковой густоте населенных пунктов в Витебской и Гродненской областях (18-19 на 100 км<sup>2</sup>) плотность дорог с твердым покрытием на Витебщине в два раза ниже. Значительны контрасты в развитии магистральной и местной сетей автомобильных дорог. Межобластные различия по общей плотности благоустроенных дорог местного и внутрихозяйственного значения достигли 30-40 %. Уровень пассажирского обслуживания в малых городах в 2 раза ниже, чем в крупных. Транспортная подвижность их населения, являющаяся индикатором социальной активности, значительно снизилась.

В силу территориальных диспропорций размещения и деградации производственных сил, различий в условиях труда, быта и отдыха населения, ограниченного выбора мест приложения труда в малых городах и сельской местности поддерживается тенденция к переселению наиболее активного населения в крупные города. Это ведет к «старению» населения в сельской местности. В целом явления депопуляции сельского населения распространились почти на 80 % территории страны.

В зонах интенсивной урбанизации наблюдается острый дефицит территорий для нового строительства. Нерационально используются и городские земли. Промышленные территории, которые занимают в среднем 20-25 % площади городов, застроены на 30-35 %.

Крупномасштабное загрязнение территории страны радионуклидами в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС стало основным экологическим фактором, повлиявшим на ее территориальное развитие. На 1 января 2005 г. площадь территории Беларусь, загрязненная радионуклидами, составляла 41,11 тыс. км<sup>2</sup> или 19,8 % от общей площади. По сравнению с предыдущими годами она постепенно уменьшается вследствие естественного распада радионуклидов и их миграции в природных средах. К 2016 году прогнозируется сокращение площади зоны загрязнения примерно на одну треть.

Территориальные диспропорции в размещении и концентрации производства, социальной и инженерно-технической инфраструктур, развитии населенных мест и районов, использовании природных и земельных ресурсов и т.д. не могли в сочетании с другими проблемами не оказывать отрицательного влияния на общезэкономическое состояние и темпы развития страны. Все это свидетельствует о пониженном уровне территориальной упорядоченности и организации всей материально-пространственной среды на территории Беларусь.

В 1991 году Республика Беларусь перестала быть частью единой страны, став суверенным независимым государством. Эта реальность требовала от нее формирования собственной территориальной политики в координации с видением и стратегией территориального развития стран Западной Европы, стран СНГ, Прибалтийского региона. Новая geopolитическая ситуация, в которой оказалась Беларусь, дала ей уникальные возможности развития, связанные как с ее интеграцией в экономическое и культурное пространство Европы, так и с происходящими в настоящее время интеграционными процессами с Россией. Началом таких процессов следует считать разработку и реализацию широкомасштабных проектов развития двух трансевропейских коммуникационных коридоров: Восток-Запад (Париж–Берлин–Варшава–Минск–Москва) и Север–Юг (Клайпеда–Вильнюс–Минск–Гомель–Киев). На этих направлениях, включающих железнодорожные пути и автомобильные дороги, линии телекоммуникаций и электропередачи, магистральные газо- и нефтепроводы, расположены 9 из 14 белорусских городов с населением более 100 тыс. человек, а также столица г. Минск. Городские поселения вдоль этих коммуникаций имеют более высокие темпы развития, а сельское население – более благоприятную демографическую структуру, что определяет и особенности стратегии развития системы расселения.

Основными тенденциями изменения народонаселения Беларуси, предусмотренными Законом Республики Беларусь «О демографической безопасности Республики Беларусь» от 4 января 2002 года и Национальной программой демографической безопасности Республики Беларусь на 2006–2010 годы, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 сентября 2005 г. № 1049, являются:

- повышение рождаемости путем совершенствования системы государственной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей;
- снижение заболеваемости и смертности населения во всех возрастных группах за счет мероприятий по формированию здорового образа жизни и устранению влияния неблагоприятных факторов среды обитания, внедрения медико-организационных, технологических и инновационных мероприятий;
- увеличение продолжительности жизни населения за счет реализации резервов преждевременной и предотвратимой смертности, особенно в трудоспособном возрасте;
- регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономических условий, демографической структуры регионов страны.

На начало 2006 года численность населения Беларусь составила 9750,5 тыс. человек. Прогнозируется сохранение тенденции к сокращению численности населения: в 2015 году (по отношению к 2006 году) его

численность уменьшится на 359,5 тыс. человек. За 2006-2010 годы численность населения сократится на 183,5 тыс. человек.

На начало 2006 года 72,4 % населения республики проживало в городах, причем на долю центров урбанизации (г. Минска и крупных городов) приходилось более половины всего населения, что свидетельствует о существенной поляризации расселения и размещения населения на осиях урбанизации. Численность городского населения до 2015 года будет увеличиваться, однако более низкими темпами, чем в предыдущие годы, и его доля к тому времени составит 76,1 %. Основным фактором такого роста будет миграция, которая не только компенсирует естественную убыль населения, но и обеспечит его прирост. В отличие от городского численность сельского населения постоянно сокращалась и на начало 2006 года составила 2691,5 тыс. человек. Сохранение этой тенденции прогнозируется и в дальнейшем – из-за превышения числа умерших над родившимися, а также вследствие оттока сельских жителей в города. В результате за 2006-2015 годы численность сельского населения сократится на 16,6 % и составит 2244 тыс. человек.

Большое значение для территориальной организации страны имеет структурная перестройка экономики, главной целью которой является переход от прежних отраслевых пропорций, характеризующихся большей долей отраслей тяжелой промышленности, устаревшими техническими укладами, недостаточным развитием сферы услуг, к новым структурам экономики с приоритетным развитием научноемкой, менее материально- и энергоемкой продукции, конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках.

В соответствии с Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь отраслевая структура экономики страны будет последовательно приближаться к структуре экономики европейских государств за счет снижения доли производства товаров и возрастания удельного веса сферы услуг.

В результате существенно изменится роль градообразующих факторов в развитии населенных пунктов и формировании систем расселения.

Условие построения рыночной экономики требует соответствующих изменений принципов и подходов к территориальному планированию государства.

Важным событием в планировании территориального развития страны явилась разработка в 2006 г. ГСКТО, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 года № 19. Это градостроительный документ республиканского уровня, фактически генеральный план всей страны. Его ценность заключается в том, что он служит основой для разработки схем комплексной территориальной организации областей, генеральных планов городов, схем развития и размещения отдельных

отраслей и ряда других проектов, являющихся основой для подготовки и принятия решений по эффективному использованию и сбалансированному развитию населенных пунктов и территориального потенциала страны в целом.

Новые условия определили основной принцип территориального развития страны – обеспечение устойчивого развития населенных пунктов и территорий (стабильное функционирование и сбалансированное развитие важнейших систем).

Переход к устойчивому развитию подразумевает не только экономическое использование невозобновляемых ресурсов, но и сохранение ценного и пока еще богатого природного комплекса страны. Но, как известно, естественная природная среда и урбанизация – вещи несовместимые. Поэтому в ГСКТО предлагается концепция пространственного развития – поляризация урбанизированного и природного ландшафтов (рисунок 1.11), активизация экономического развития на наиболее подготовленных и устойчивых территориях, в так называемых точках роста, содействие экономическому развитию поселений и территорий, имеющих высокий конкурентоспособный потенциал.

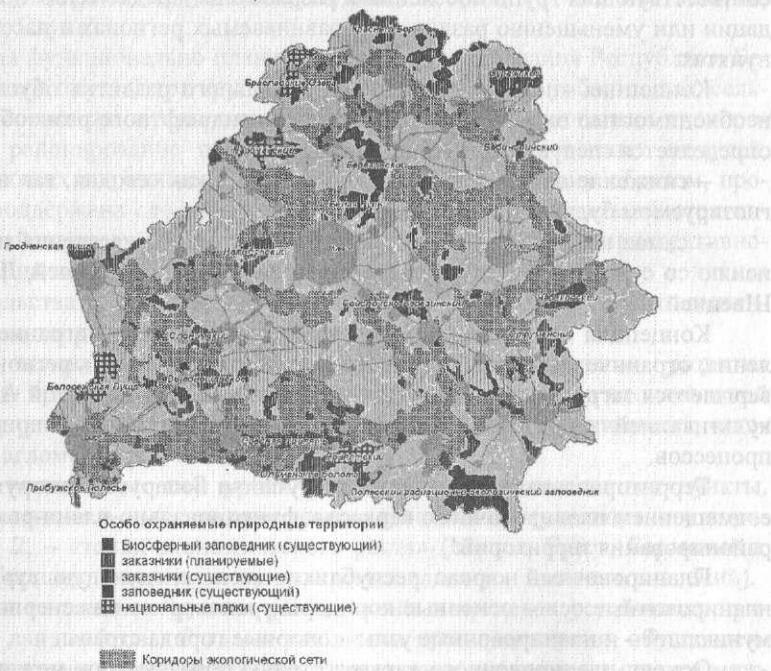


Рисунок 1.11 – Схема экологической сети в комплексной территориальной организации Республики Беларусь (2007 г.)

Одной из задач ГСКТО является интенсификация использования сложившегося социального, экономического и культурного потенциала развитых крупных и больших городов. При этом следующей задачей является обеспечение доступности этих городов для всего населения за счет развития дорог, общественного транспорта, телекоммуникаций, а также осуществление активных вспомогательных действий по улучшению условий экономического развития поселений и территорий, имеющих низкий конкурентоспособный потенциал.

Учитывая наиболее устойчивые тенденции, заложенные в предыдущих проектах, а также новые условия развития страны, ГСКТО ставит перед собой следующую цель: установление территориальной организации Республики Беларусь, которая обеспечит устойчивое и конкурентоспособное функционирование территорий и населенных мест.

В новых рыночных условиях одной из важных задач государства является создание равных «стартовых» условий для конкурентоспособного развития территорий и поселений. С этой целью в ГСКТО предложена классификация регионов и поселений, выполнен сравнительный анализ соответствующих групп поселений и разработаны предложения по ликвидации или уменьшению различий в сравниваемых регионах и населенных пунктах.

Концепция «поляризации» территориального развития обусловлена необходимостью охраны биологического и ландшафтного разнообразия и определяется следующими тенденциями:

- снижение общей численности населения как сегодня, так и в прогнозируемом будущем;
- самая высокая динамика прироста городского населения по сравнению со странами Балтийского региона, например, с Польшей, Латвией, Швецией.

Концепция «поляризации» обуславливается также эмиграцией населения, ограничением хозяйственного использования земель региона, подвергшегося загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, рекультивацией территорий, развитием на них естественных природных процессов.

Территориальная организация Республики Беларусь конструируется совмещением планировочного каркаса и функционально-планировочного районирования территории.

Планировочный каркас республики имеет следующую структуру: планировочные оси – основные коридоры транспортно-инженерных коммуникаций – и планировочные узлы – опорные города страны.

Основу планировочного каркаса страны образуют оси международного значения – трансъевропейские коридоры № 2 (Париж–Берлин–

Варшава–Минск–Москва, с продолжением в Китай) и № 9Б (Клайпеда, Калининград–Каунас–Вильнюс–Молодечно–Минск–Бобруйск–Гомель). В узле их пересечения расположен Минск, классифицируемый как город европейского значения.

К иным осям международного значения, имеющим «хордовое» расположение, относятся транспортный коридор № 9 (Хельсинки–С.-Петербург–Витебск–Орша–Могилев–Гомель–Киев–Одесса–Бухарест–Александруполис), новый европейский транспортный коридор № 5 (Триест–Любляна–Будапешт–Ужгород–Львов–Сарны–Барановичи–Минск–Вильнюс). На этих осях расположены города национального значения – областные центры страны (Брест, Витебск, Гомель, Гродно, Могилев). Вторую группу осей национального значения образуют транспортные коммуникации, связывающие города национального значения между собой. В узлах данного каркаса расположены города регионального значения (Барановичи, Бобруйск, Борисов, Лida, Мозырь, Молодечно, Орша, Пинск, Полоцк, Солигорск). Национальную систему расселения дополняет ряд средних городов, имеющих большой экономический потенциал и перспективы развития (Жлобин, Жодино, Кобрин, Речица, Светлогорск, Слоним, Слуцк).

Для функционально-планировочного районирования Республики Беларусь используется три группы функциональных зон: урбанизации, сельскохозяйственная и природная. Выполненное функционально-планировочное районирование расположено в границы планировочных модулей, совпадающих с границами существующих районов. Таким образом, проектом поддержана сложившаяся в республике топология административного районирования, которая близка к модели административно-территориального устройства европейских государств, а также политика правительства на объединение органов управления одноименных административно-территориальных образований.

С целью реализации концепции «поляризованного» развития в ГСКТО предложено три основные стратегии для городов национальной системы расселения (рисунок 1.12) – поселения «оси урбанизации», «столичной агломерации», «особого региона».

К поселениям «оси урбанизации» относятся населенные пункты, расположенные в зоне влияния трансъевропейского транспортного коридора № 2, – «точки экономического роста» (Минск, Брест, Барановичи, Орша, Борисов, населенные пункты регионального и местного значений).

Эти населенные пункты расположены в пределах устойчивых природных ландшафтов, обладают внешними преимуществами, обусловленными развитием важнейшего для страны транспортного комплекса международного уровня. Стратегия их развития должна включать масштаб-

ные инвестиционные мероприятия по структурному преобразованию производственно-хозяйственного комплекса в комплекс нового технологического уклада, развитию производства услуг, учреждений высшего образования международного уровня, созданию распределительных транспортных узлов и по охране окружающей среды. Для малых городских населенных пунктов активизация развития предполагается также за счет размещения в них производственных, научных, спортивно-оздоровительных, рекреационных и других функций города-центра более высокого ранга, а также производств взаимной специализации и кооперации.

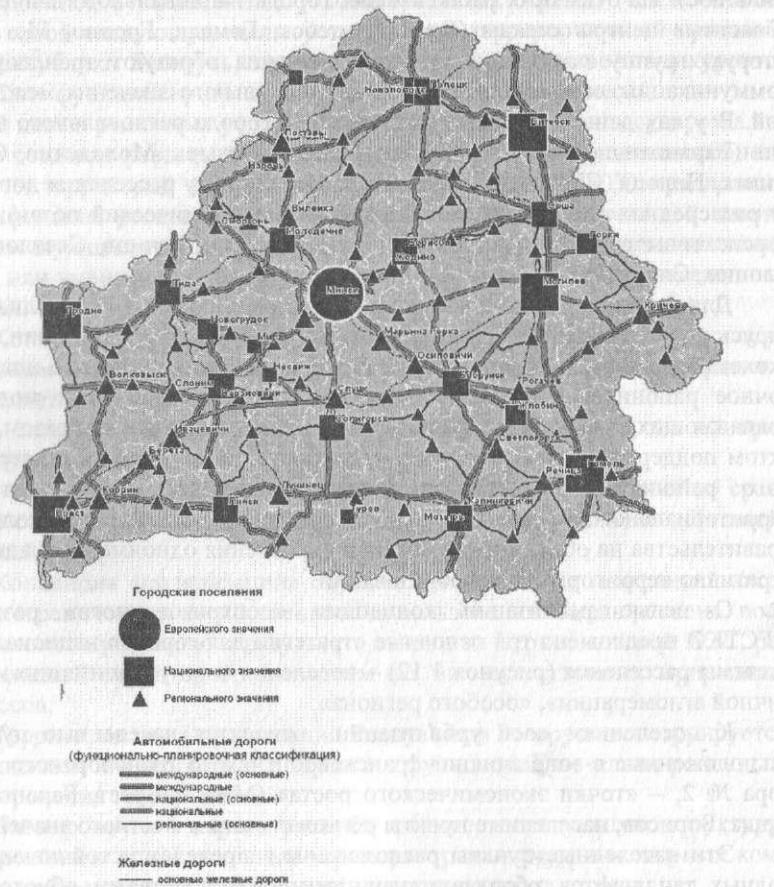


Рисунок 1.12 – Схема расселения в комплексной территориальной организации Республики Беларусь (2007 г.)

К поселениям «столичной агломерации» относятся населенные пункты, расположенные в пригородной зоне столицы Республики Беларусь – г. Минска (Борисов, Молодечно, населенные пункты регионального и местного значений).

Стратегия их развития должна включать мероприятия по стимулированию агломерационных процессов развития Минска, сдерживанию его внешней территориальной экспансии, осуществлению единой экономической политики, созданию и совершенствованию единой системы социального обслуживания, рекреации, реализации жилищной политики, развитию комплексной транспортной и инженерно-технической инфраструктуры, осуществлению единой экологической политики.

К поселениям «косого региона» относятся населенные пункты регионального и местного значений, расположенные на территориях с плотностью радиоактивного загрязнения от 1 до 15 КИ/км<sup>2</sup>. Стратегия их развития должна включать систему мероприятий, содействующих привлечению внешних трудовых и природных ресурсов, по трансформации промышленного производства, в первую очередь на предприятиях, работающих на местном сырье; развитию на них более эффективных, экологически чистых технологий; развитию высокотехнологичных предприятий по переработке отходов промышленных производств, военных технологий, иных отходов для повторного их использования; созданию научно-исследовательских центров и учреждений по мониторингу и разработке мер по реабилитации окружающей среды; особому развитию социальной инфраструктуры; компактному территориальному развитию поселений на чистых, но неэффективно используемых землях.

Вышеперечисленные стратегии для городов национальной системы расселения определили стратегии развития административных районов, в которых они находятся. Но в тоже время стратегии развития районов основаны на имеющихся в них местных ресурсах. Базис развития большинства районов, особенно периферийных, будут составлять местные ресурсы и те отличительные свойства, которые формируют их конкурентоспособность.

В ГСТКО выделены административные районы, где государственные меры воздействия дадут максимальный эффект. Это районы:

- активизации урбанизированных процессов (вдоль коридора и внешний пояс Минска);
- активизации туристско-рекреационной деятельности;
- диверсификации и усиления сельского хозяйства.

В ГСТКО предложена стратегия развития национальной системы коммуникаций, автомобильной, железнодорожной сети, воздушного транспорта, таможенной инфраструктуры, телекоммуникаций. Реконструкция и модернизация дорожной сети включает строительство обходов

населенных мест, приведение в соответствие технического состояния дорог их планировочной роли. Совершенствование и развитие железнодорожных связей включает реконструкцию железнодорожной магистрали трансевропейского транспортного коридора № 2 для обеспечения скоростного движения пассажирских поездов, резервирование территорий для будущего строительства высокоскоростной магистрали, строительство участков железной дороги на связях Гродно-Брест и Минск-Солигорск, а также реконструкцию железнодорожных линий, в первую очередь между городами и регионами страны, для улучшения пассажирского сообщения.

Устойчивость развития территорий и поселений основывается на соответствующей энергетической стратегии государства, включающей:

- снижение энергоемкости производства;
- использование нетрадиционных и возобновляемых источников энергии, таких как малая гидроэнергетика, ветроэнергетические установки, гелиоустановки, биопереработка бытовых отходов, фитомассы, отходов растениеводства и др.;
- использование созданных мощностей электроэнергетики как наиболее экологического вида энергообеспечения.

Конкурентоспособности и устойчивости городов и территорий будет способствовать совершенствование систем социального обслуживания и развития жилища.

**Региональный уровень. Схема комплексной территориальной организации области, административного района.** Основная цель работ регионального характера заключается в рациональной территориально-хозяйственной организации объекта проектирования (область, район), предусматривающей его целесообразное функциональное зонирование и формирование гибкой функционально-планировочной структуры, обеспечивающей оптимальные условия для:

- развития производства (промышленного и сельскохозяйственного);
- расселения;
- сохранения и улучшения природной среды при условии эффективного и комплексного использования природных, материальных и трудовых ресурсов.

В качестве главных задач работ регионального уровня выступают:

- определение основных направлений рационального и взаимоувязанного размещения в пределах рассматриваемого региона всех видов строительства (промышленного, сельскохозяйственного, гражданского, транспортного, рекреационного и др.) на основе намечаемого государственными планами перспективного социального и экономического развития хозяйства;

– определение перспектив развития транспортной и инженерно-технической инфраструктур;

– размещение районов и зон длительного и кратковременного отдыха, лечения и туризма, а также определение комплекса мероприятий, необходимых для охраны окружающей среды, восстановления, сохранения и улучшения природных ландшафтов;

– обоснование экономического микрорайонирования территорий регионов с выделением объектов последующих этапов регионального планирования и проектирования, а также установление очередности выполнения работ по составлению проектов их планировки.

При общности решаемых задач на всех территориальных уровнях имеется специфика, обусловленная, с одной стороны, детальностью данного вида проектирования, с другой – ведущей ролью тех или иных отраслей специализации конкретного региона.

Процесс выполнения работ регионального характера (вертикальная составляющая) предполагает три последовательных этапа:

I, аналитический, – изучение современного этапа и предшествующей истории объекта;

II, прогнозный, – оценка достигнутого уровня и разработка общей концепции перспективного развития;

III, синтезирующий, – разработка конкретных проектных предложений по развитию отдельных блоков и их элементов.

Отдельные разделы комплексных работ регионального уровня образуют пять относительно автономных крупных блоков (горизонтальная составляющая):

- анализ и комплексная оценка территории;
- перспективы социально-демографических изменений, развития экономики;
- функционально-планировочная организация территории;
- инженерно-транспортное обеспечение территории;
- охрана окружающей среды.

В работах регионального характера выделяются два основных этапа перспективного развития объекта проектирования:

первая очередь – период текущего и последующего пятилетних планов развития народного хозяйства (7-10 лет);

расчетный срок – 25-30 лет.

Кроме того, за пределами расчетного срока намечаются основные направления возможного использования территории и принципиальные решения ее планировочной структуры.

Региональные планы, естественно, нуждаются в периодической корректировке. Сроки действия разработанной документации законодательно не определены. Они связаны прежде всего с процессом старения информа-

мации, который может идти быстрее или медленнее в зависимости от масштабов и характера хозяйственного преобразования территории объекта проектирования. На практике корректура схем комплексной территориальной организации областей производится в среднем через 7-10 лет, схем комплексной территориальной организации административных районов – через 5-7 лет.

Территориальное планирование на региональном уровне в Республике Беларусь имеет важное координирующее значение. Органы государственного управления 118 районов, 15 городов областного подчинения и г. Минска, то есть 134 территориальные единицы разрабатывают свои собственные градостроительные планы, которые должны быть согласованы не только между собой, но и с общегосударственными интересами. Градостроительное планирование на национальном уровне охватывает всю территорию страны, и степень детализации принимаемых решений не может учитывать все особенности местного уровня. Поэтому проблемы увязки общегосударственных или национальных интересов и местных инициатив решаются именно на региональном уровне, что и определяет особый смысл и роль схем комплексной территориальной организации или региональных планов.

Национальные задачи в региональном плане решаются через установление зон особого государственного регулирования, а также через детализацию и уточнение принятых в градостроительном проекте национального уровня решений по развитию расселения, зонированию территорий и развитию инфраструктуры, в первую очередь международного и национального значений.

Местные интересы реализуются через процедуры рассмотрения предложений местных органов управления, решений генеральных планов на предмет включения их в региональный проект; согласования и рассмотрения местными органами управления проектных материалов на ключевых этапах разработки регионального проекта.

С целью популяризации работ по территориальному планированию развития района в УП «БЕЛНИИПГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА» было разработано краткое описание проекта в виде вопросов и ответов, включающее следующие утверждения.

1. Разрабатывается на основе Закона Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». Относится к градостроительной документации общего планирования – является обязательным для осуществления архитектурной и градостроительной деятельности на территории.

2. Документ стратегического планирования. Горизонт стратегического планирования – 2010 (1 этап) и 2020 (2 этап) годы. Находится в ряду таких документов, как программы и прогнозы социально-экономического

развития района; отраслевые схемы и программы; программы охраны природы и историко-культурного наследия.

3. Объект планирования – территория административного района в существующих границах. Предмет планирования – развитие системы населенных пунктов, использование территорий и их обустройство.

4. Что такое система населенных пунктов? Совокупность поселений, объединенная в единое целое пространственными, экономическими и социальными связями, обладающая иерархичностью внутреннего построения.

4А. Что является важным в планировании развития системы населенных пунктов?

Определение иерархии или субординации поселений в системе.

Определение специализации поселений в системе.

Создание связей между поселениями, адекватных их роли в системе.

Определение зон влияния или границ систем поселений.

Отличием системы населенных пунктов района является то, что она построена на базе крупного города.

5. Почему необходимо планировать использование территорий? С целью повышения эффективности их хозяйственного использования и охраны природного комплекса и историко-культурных ценностей.

5А. За счет чего повышается эффективность использования при планировании?

За счет соответствия использования территорий и имеющихся ресурсов (природных, экономических).

За счет рационального сочетания функций.

За счет обустройства территории.

5Б. Как охранять природный комплекс при планировании?

Выделение наиболее ценных природных комплексов и объединение их в природную систему – экосеть.

Установление планировочных ограничений хозяйственной деятельности и урбанизации.

Рациональное, природосберегающее сочетание функций.

6. Что включает в себя понятие «обустройство территорий»? Транспортная инфраструктура, системы инженерно-технического обслуживания, социальная инфраструктура.

7. Содержание проекта СКТО района согласно действующим нормативным правовым актам.

**Местный уровень. Генеральный план поселения.** Целью генерального плана является определение на основе социально-экономического прогноза целей и стратегий развития градостроительного объекта местного уровня; создание оптимальной планировочной структуры; развитие системы общественного обслуживания, транспортной и инженерно-

технической инфраструктур; определение принципов охраны окружающей среды и историко-культурного наследия.

Генеральный план разрабатывается для городов, других поселений, административных районов в целом, для территорий сельсоветов и других местных территориальных объектов, например, для национальных парков.

Генеральным планом планируется развитие на период 15-20 лет с выделением первого этапа (5 лет). В плане также резервируется планировочное развитие и использование территорий на более отдаленную перспективу (30-40 лет).

В прошлом десятилетии проектирование генпланов и другой градостроительной документации затягивалось на многие годы. Такие крупные областные города, как Витебск, Гомель, Могилев, разрабатывали свои генеральные планы по 8-12 лет, а с учетом инфляции и индексации стоимости проектных работ показатель выполнения был не более 20-30 %.

В настоящее время все города Беларуси развиваются на основе генеральных планов, при этом генеральные планы более 150 городов разработаны в период 1991-2000 гг. и рассчитаны до 2015 г. Однако генпланы 58 городских поселений разработаны до 1990 г., и требуется их первоочередная корректировка. В стадии разработки с завершением находятся генпланы 16 городов, которые согласно Декрету Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию порядка утверждения генеральных планов городов» будут утверждаться Советом Министров.

При разработке генеральных планов городов в условиях рыночных отношений особое значение приобретает изменение методов стратегического планирования с учетом формирования рынка земли и недвижимости, необходимости достижения целей устойчивого развития городов и создания благоприятной среды жизнедеятельности населения.

Городские территории в соответствии с действующим законодательством подразделяются на основные функциональные зоны: жилые, общественные, производственные и ландшафтно-рекреационные (рисунок 1.13). Взаимосвязь и эффективное использование перечисленных функциональных зон следует обеспечить формированием рациональной планировочной структуры города.

При разработке градостроительной политики в составе генерального плана в современных условиях большое значение приобретает наряду с размещением нового строительства эффективное использование сложившихся территорий, которые в условиях Беларуси содержат значительные резервы развития.

Основой такой политики должны стать:

– достижение наилучшего развития городских функций на основе планировочной структуры города с выделением центральной, срединной, периферийной зон и планировочного каркаса города;

– выявление важнейших планировочных осей города, которые обеспечивают взаимосвязь с прилегающими территориями (пригородной зоной, другими поселениями и т.д.);

– сочетание функциональных зон (жилой, производственной, общественной) и плотность их использования должны дифференцироваться в зависимости от размещения относительно сложившейся и прогнозируемой планировочной структуры города (в виде нормативов показателей плотности застройки, освоенности территорий, величины предоставляемых участков и композиционного решения). Плотность застройки и степень интеграции различных функций на территории должны повышаться от периферии к центру города, что должно быть отражено в градостроительной документации (генплане) и закреплено как нормативные требования в Основных положениях генерального плана.

Каждый город отличается историческими, природными и социально-экономическими особенностями, которые должны учитываться при разработке градостроительной политики планировочного зонирования их территории и выделении планировочного каркаса.

Центральная зона города, как правило, формируется на основе исторически сложившегося ядра города и активного развития современных общественных функций (размещение объектов культуры, образования, управления, развлечения, торговли и т.д.). Характерными планировочными особенностями центральной зоны являются:

- преобладание квартальной структуры плана с небольшим модулем кварталов (1,5-2,0 га) преимущественно смешанной застройки. В структуре кварталов преобладают (по количеству) объекты общественного назначения (более 60 %);
- наивысшая концентрация объектов обслуживания городского уровня;
- объекты обслуживания, как правило, концентрируются по основным магистралям и среди них преобладают встроенные учреждения (в первых этажах жилых домов);
- застройка всех типов отличается повышенной плотностью или более высоким показателем застроенности территории (более 25 %) и непрерывностью развития плана;
- производственные объекты размещаются дисперсно, имеют небольшие размеры участков (менее 4 га) и отличаются высоким показателем освоенности территории (30-50 %);
- наивысшая плотность маршрутов общественного транспорта;
- ландшафтно-рекреационные территории отличаются небольшим удельным весом (часто менее 25 %), но более высокой степенью освоенности и благоустройства;
- размеры зоны, как правило, составляют 5-6 % территории всего города.

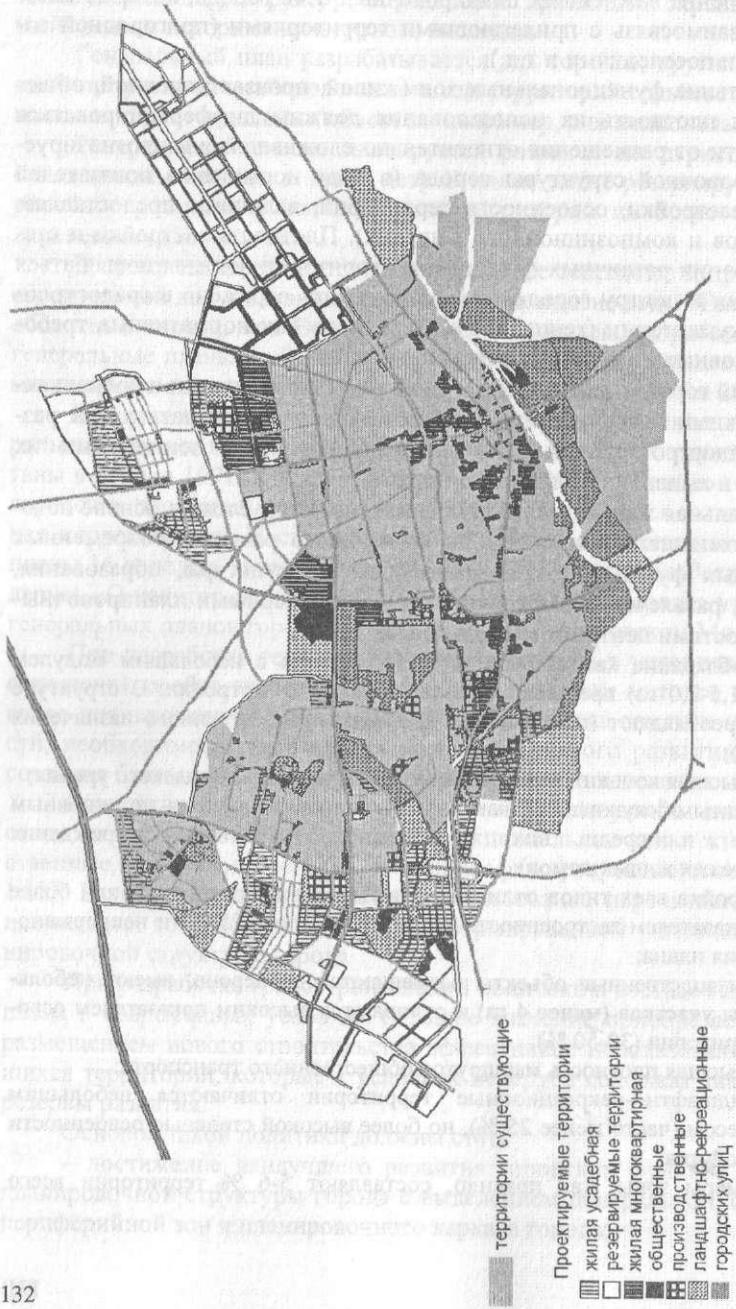


Рисунок 1.13 – Проектное использование территорий в генеральном плане Пинска (2006 г.)

Срединная зона является промежуточной между центральной и периферийной зонами и отличается набором планировочных признаков как той, так и другой зоны. В сложившихся городах она характеризуется:

- большой долей смешанной производственно-жилой застройки (первой половины XX века), как правило, с высокой степенью амортизации (в среднем до 30 %);
  - контрастностью признаков – наряду с квартальной застройкой разных периодов строительства, отличающейся укрупненным модулем (5-10 га) и средней плотностью (2000-3000 м<sup>2</sup>/га), в структуре жилых территорий зоны большой удельный вес усадебной застройки (до 50 %) с низкими показателями плотности жилищного фонда (400-600 м<sup>2</sup>/га);
  - случайным характером блокировки производственных предприятий различного профиля и достаточно высокой плотностью освоенности территории (30 % и более);
  - развитой сетью общественного обслуживания. Однако структура размещения объектов отличается неравномерностью, наличием значительных интервалов (в отличие от центральной зоны). Размещение объектов обслуживания тяготеет в основном к магистралям городского значения;
  - разнообразием функционального состава учреждений. Наряду с учреждениями общегородского значения появляются объекты районного и местного значений. Присутствуют крупные специализированные объекты общественного назначения;
  - поляризацией (уплотнением) застройки всех типов при размещении на основных городских магистралях с понижением плотности при удалении от них;
  - размещением крупных транспортных объектов (железнодорожные вокзалы, автовокзалы);
  - средний размер зоны обычно достигает 20 % территории города.
- Периферийная зона определяется в границах перспективной городской черты. Основными отличиями зоны являются:
- наличие крупных планировочных элементов жилых территорий, занятых жилыми районами и микрорайонами 70-80-х годов строительства с высокими плотностью жилищного фонда (3500-4500 м<sup>2</sup>/га) и величиной планировочного элемента (30 и более га);
  - жилые образования высокой плотности (как правило, микрорайоны) слабо соподчинены с основной тканью городской застройки, пересекаются крупными производственными зонами и значительными массивами усадебной застройки с очень низкой плотностью жилищного фонда (300-450 м<sup>2</sup>/га), измельченной структурой улиц и проездов, отсутствием системы обслуживания. Исключение составляет Гродно, где массовое

жилищное строительство является органичным продолжением структуры города;

– в составе зоны присутствует значительная доля пустующих, пойменных территорий, зон сельскохозяйственного использования и дачных участков (до 20 %);

– несмотря на слабо выраженную связь с центральной и срединной зонами, территория периферийной зоны отличается более четким функциональным зонированием. Смешанные зоны составляют незначительную часть (всего 10 % и менее);

– значительную долю территории периферийной зоны занимают крупные монофункциональные производственные территории (промзаты), которые отличаются слабой освоенностью территории, большим размером участков предприятий (200-300 га), зачастую характеризующихся повышенной вредностью;

– ландшафтно-рекреационные зоны, несмотря на большой удельный вес по территории, отличаются низким уровнем освоенности и слабой посещаемостью;

– удельный вес территории зоны может составлять 75 % всей территории города.

Жилые территории подразделяются на территории жилой застройки и смешанной (общественно-деловой и жилой; производственно-жилой).

Каждый из выделенных типов подразделяется на территории различной плотности использования (высокой, средней и низкой).

Жилые территории высокой плотности, как правило, включают многоквартирную, многоэтажную жилую застройку (6-9 этажей), застройку повышенной этажности (10-16 этажей), учебно-воспитательные учреждения, объекты обслуживания, озелененные придомовые территории, гаражи и стоянки. Плотность жилищного фонда составляет от 5000 до 7000 м<sup>2</sup>/га.

Жилые территории средней плотности чаще всего включают многоквартирную жилую застройку средней этажности (4-5 этажей) разной планировочной структуры (секционную, галерейную, террасную, атриумную), учебно-воспитательные учреждения, объекты обслуживания, озелененные придомовые территории, гаражи, стоянки. Плотность жилищного фонда колеблется от 1500 до 5000 м<sup>2</sup>/га.

Жилые территории низкой плотности, как правило, включают малоэтажную (1-3 этажа) жилую застройку различной планировочной структуры (коттеджная, блокированная, коврового типа) с приусадебным участком или при квартирным двориком, учебно-воспитательные учреждения, объекты обслуживания, озелененные территории. В зависимости от величины земельного участка эти территории подразделяются на:

застройку городского типа (с размером участка от 0,02 до 0,04 га). Плотность жилищного фонда – 1000-1500 м<sup>2</sup>/га;

застройку с ограниченной возможностью осуществления хозяйственной деятельности (0,04-0,10 га). Плотность жилищного фонда – 750-1000 м<sup>2</sup>/га;

застройку с возможностью осуществления хозяйственной деятельности (0,10-0,15 га). Плотность жилищного фонда – 500-700 м<sup>2</sup>/га.

Смешанная застройка высокой плотности включает многоквартирную, многоэтажную жилую застройку (6-9 этажей и более), учебно-воспитательные учреждения, объекты обслуживания, объекты общественного и делового назначения, экологически безопасные производственные объекты (типа П-3 и П-4), зеленые насаждения, многоэтажные гаражи, стоянки. Плотность фонда составляет от 2000 до 3000 м<sup>2</sup>/га.

Смешанная застройка средней плотности включает многоквартирную, среднеэтажную жилую застройку (4-5 этажей), учебно-воспитательные учреждения, объекты обслуживания, участки учреждений общественного и делового назначения, экологически безопасные производственные объекты, зеленые насаждения, гаражи, стоянки. Плотность фонда составляет от 1000 до 2000 м<sup>2</sup>/га.

Смешанная застройка низкой плотности включает одноквартирную, малоэтажную (1-3 этажа) жилую застройку с участками, учебно-воспитательные учреждения, объекты обслуживания, участки учреждений общественного и делового назначения, экологически безопасные производственные объекты, зеленые насаждения. Плотность жилищного фонда составляет от 500 до 1000 м<sup>2</sup>/га.

Уменьшение плотности фонда вызвано тем, что общественные и деловые функции требуют больше территории для организации временных стоянок автотранспорта.

Размещение территорий жилой и смешанной застройки различных типов регламентируется в зависимости от планировочных, исторических и ландшафтных особенностей, а также от расположения в центральной, срединной или периферийной зонах городов.

По типу застройки и составу размещаемых объектов общественные территории подразделяются на общественные центры и территории общественного назначения в зонах жилой и смешанной застройки.

К общественным центрам относятся многофункциональный общегородской центр, центры городских районов, специализированные центры. На общественных территориях жилых образований и в зонах смешанной застройки из мелких групп и отдельных учреждений и предприятий стандартного обслуживания выделяются местные центры.

В архитектурно-пространственной среде общегородского центра выделяется ядро – зона с наибольшей степенью освоенности территории и высокой концентрацией объектов общественного назначения. В ядре общегородского центра концентрируются:

- административно-управленческие объекты;
- банковские учреждения, а также учреждения, обеспечивающие функционирование рынка и малого бизнеса;
- общественные организации;
- учреждения и предприятия обслуживания межселенного и городского уровней;
- учебные заведения по подготовке кадров среднего и высшего звена, специализированные общеобразовательные и внешкольные учреждения.

Площадь ядра общегородского центра достигает 50-70 га при плотности общественных функций от 6000 до 8000 м<sup>2</sup>/га.

На периферии общегородского центра интенсивность использования территории (плотность застройки и общественных функций) снижается вдвое. Уменьшение плотности вызвано размещением здесь стационарных медицинских учреждений, крупных спортивных комплексов, городских парков, отдельных производственных объектов, занимающих территории свыше 1 га.

Общественные центры отдельных жилых и смешанных (производственно-жилых) районов формируются за счет тиражируемых городских функций и размещаются в следующих градостроительных ситуациях:

– в срединной зоне (на расстоянии 2-3,5 км от общегородского центра) – в потенциальных узлах пересечения главной планировочной оси с магистралью непрерывного движения (огибающей общегородской центр);

– в периферийной зоне – на базе существующих либо создаваемых жилых районов (при обеспечении скоростных связей с общегородским центром и планировочными районами города);

– в транспортно-коммуникационных узлах срединной и периферийной зоне – на стыке нескольких крупных функциональных зон.

Площадь территории общественных центров жилых и производственно-жилых районов следует принимать исходя из численности их населения: 15-20 га – до 20 тыс. чел.; 20-30 га – 20-50 тыс. чел.; 20-60 га – свыше 50 тыс. чел. Плотность общественных функций колеблется от 2000 до 4000 м<sup>2</sup> на га.

Специализированные центры формируются на базе крупных объектов медицинских, учебных, мемориальных, молодежно-спортивных и торгово-развлекательных, дополняемых сопутствующими обслуживающими

функциями. Величина и плотность общественных функций дифференцируется в зависимости от их типа и назначения.

Местные общественные центры размещаются в различных типах жилой застройки и включают объекты, обеспечивающие социально-гарантированное обслуживание периодического и повседневного спроса. Они могут быть как компактными, так и дисперсными. Непосредственно в жилой застройке размещаются детские дошкольные и общеобразовательные школы с комплексом спортивных сооружений, образуя общественные территории. Остальные объекты могут создавать достаточно компактные центры с плотностью функций от 1000 до 2000 м<sup>2</sup>/га.

На производственных территориях поселений размещаются промышленные, коммунальные, складские и иные производственные объекты, а также связанные с их эксплуатацией объекты инженерной и транспортной инфраструктур. В составе производственных территорий поселений выделяются территории промышленной застройки; производственно-деловой застройки; коммунально-складской застройки.

Производственные территории могут формироваться на базе отдельных крупных предприятий, их групп или промузлов, образующих целые планировочные элементы (квартал, микрорайон, район) промышленной застройки, или на основе экологически безопасных предприятий, включенных в городскую застройку и образующих планировочные элементы или участки смешанной застройки.

Размеры и интенсивность использования производственных территорий следует принимать в зависимости от размещения в структуре города, градостроительной ценности территории. При размещении новых, а также модернизации и реконструкции существующих предприятий в центральной и срединной зонах городов необходимо учитывать соответствие показателей развития производственных территорий сложившимся градостроительным условиям.

На предыдущих этапах приоритетным направлением формирования промышленной застройки в областных центрах было создание промышленных узлов (групп предприятий) с объединенными объектами инженерной и транспортной инфраструктур. Такой тип промышленных территорий размещался преимущественно на городской периферии.

Современные требования повышения эффективности использования территории требуют разработки новой политики реконструкции и преобразования действующих производственных территорий. Для этой цели необходимо:

- установить допустимую величину планировочного модуля размещения предприятий различных типов в различных планировочных зонах (от 5 га до 300 га);

– уменьшить долю производственных территорий в общем балансе городских земель. Удельный показатель величины этих территорий должен составлять 15-18 м<sup>2</sup>/чел. В настоящее время этот показатель составляет в Могилеве 38,7 м<sup>2</sup>/чел., в Витебске – 37,8 м<sup>2</sup>/чел., в Бресте – 31,3 м<sup>2</sup>/чел.;

– ранжировать предприятия, размещаемые в различных зонах города, по количеству работающих и характеру транспортного обслуживания;

– определить политику по уменьшению или рациональному преобразованию предприятий, использующих свою территорию неэффективно;

– повысить уровень освоенности производственных территорий в целом. Например, в Могилеве более 50 % этих территорий пустует.

Учитывая, что доля производственных территорий достаточно высока (в Бресте – 12,5 %, в Витебске – 17,4 %, в Могилеве – 13,8 % от общей территории города), часть из них может быть перепрофилирована и использоваться под другую функцию (жилье, рекреация).

**Местный уровень. Детальный план.** Централизованное плановое хозяйство создало иерархическую систему градостроительного планирования или, как ее еще называли, систему предпроектного планирования. Однако в этой иерархической лестнице районная планировка занимала особое положение, так как решала стратегическую задачу – оптимальное размещение отраслей народного хозяйства и новых поселений на территории страны, отдельной республики, области, района с учетом природных ресурсов и сложившейся системы расселения. После того, как в проекте районной планировки были размещены промышленное, гражданское, рекреационное и другие виды строительства, сельскохозяйственное производство, для этих градостроительных объектов начиналось предпроектное планирование. К документации такого планирования относились генеральный план, проект детальной планировки и проект застройки. Высшую ступень в иерархической лестнице предпроектного планирования занимал генеральный план, а наиболее приближенным к строительному проектированию был проект застройки. Проект детальной планировки занимал промежуточную ступень, что и определяло его основную цель и задачи. Однако и он как отдельный вид градостроительной документации появился не сразу.

До 60-х годов прошлого века в СССР промежуточную ступень в предпроектном планировании – между генеральным планом поселения и проектами застройки – занимал проект красных линий. Для его составления производилось обследование всех параметров застройки, ранее выданных красных линий, покрытий, озеленения и подземных коммуникаций; изучалась архитектура зданий по улицам, на площадях и в кварталах. В основной состав проекта красных линий входили чертежи и поясни-

тельная записка. Интересно то, что эти чертежи содержали только план красных линий, выполненный в масштабах 1:2000, 1:1000 и 1:500, с нанесением существующих зданий и красных отметок, с показом поперечных и продольных профилей улиц, реконструкции надземного и подземного оборудования в масштабе 1:100 и не включали в себя никаких решений по перспективной застройке. В пояснительной записке кроме описания проектных решений и характеристики существующих зданий, улиц и коммуникаций приводился ориентировочный подсчет объема работ и стоимости.

Объемно-пространственная композиция застройки населенного места решалась в генеральном плане и проектах застройки. Проект застройки включал три стадии: эскизный проект, технический проект на первую очередь строительства и рабочие чертежи на строительство текущего года. В эскиз проекта застройки входил план застройки, выполненный в масштабах проекта красных линий, с показом очередности строительства и реконструкции зданий и благоустройства. Пояснительная записка обязательно содержала плановое задание на строительство и так называемые сметно-финансовые соображения. На основании решений проекта застройки, сформулированных в виде заданий, архитекторы разрабатывали проекты индивидуального строительства.

В конце 50-х годов, с широким распространением типового строительства, несколько изменилось содержание градостроительных проектов. В первую очередь изменения коснулись градостроительной документации промежуточной ступени иерархической лестницы: проект красных линий эволюционировал в проект детальной планировки, частично были перераспределены роли между проектами застройки и детальной планировки в сторону усложнения последнего.

Так, основной задачей проекта детальной планировки стало уточнение и развитие для отдельных частей города решений генерального плана до степени, позволяющей определить и выдать задания на составление проектов застройки. Состав проекта детальной планировки был дополнен эскизом застройки. Данный эскиз включал архитектурно-планировочную организацию застройки, зданий общегородских, районных или межрайонных обслуживающих учреждений; зеленых насаждений общего пользования; элементов планировки улиц. К эскизу застройки составлялись развертки фасадов наиболее важных участков и проспектов. Допускалось изготовление макетов. Проекты застройки, сократив свой объем, стали разрабатываться в две стадии – проектное задание и проект привязки или рабочие чертежи. Включая в себя сметно-финансовые расчеты, рабочие чертежи типовых зданий и сооружений, инженерных коммуникаций и благоустройства, проект застройки все больше становился похожим на

конкретный строительный проект микрорайона, квартала, группы зданий. В 80-е годы задачи проекта детальной планировки еще более усложнились, и он стал основой для выдачи заданий на разработку документации для текущего строительства. Таким образом, проект застройки потерял свою роль как проект градостроительного планирования.

Но какие бы изменения, связанные с совершенствованием технологий строительства и проектирования, с усложнением градостроительного объекта, ни лежали в основе развития градостроительного планирования, все эти периоды связывало одно целое – государственная плановая экономика. Все решения, начиная от генерального плана населенного места и заканчивая проектами индивидуального или типового строительства принимало государство. Другими словами, предпроектное планирование, архитектурно-строительное проектирование и строительство осуществлял один застройщик в лице государства.

С приходом XXI века связаны коренные политические и экономические изменения в нашей стране. Развиваемая рыночная экономика по своей природе многоукладна, основана как на государственной, так и на частной форме собственности. В статье 13 Конституции Республики Беларусь записано, что «собственность может быть государственной и частной. Государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности».

Несмотря на низкие темпы перераспределения собственности между государством и частными субъектами, в Беларуси происходят революционные изменения, которые должны отразиться и на философии градостроительного планирования. Ключевыми градостроительными проектами являются те проекты, где сталкиваются интересы общества в лице государства и частные интересы. К основным общественным интересам можно отнести создание всеобщего благосостояния, здорового и единого общества, охрану природной среды ради нынешних и будущих поколений, сохранение историко-культурного наследия, участие в частном бизнесе. Частные интересы можно ограничить желанием личного благосостояния, свободы действий и извлечения прибыли, что является мощным мотором развития рыночной экономики.

Непосредственное взаимодействие этих интересов в отношении развития недвижимости и хозяйственной деятельности на территории (и, следовательно, необходимость их регулирования) происходит на самых низких ступенях планирования. Градостроительная документация на этом уровне должна обеспечить частному субъекту, выступающему в роли застройщика, право на развитие недвижимости, но с учетом

общественных интересов. Таким градостроительным документом и должен стать детальный план.

Застройщику (на Западе его называют «developer») в рыночной экономике можно дать следующее определение: предприниматель, который с целью получения прибыли обеспечивает организацию и требуемый капитал для застройки участка объектами, востребованными на рынке недвижимости. Следовательно, детальный план должен планировать развитие территории в рамках таких планировочных единиц, как участок, устанавливая для него соответствующие градостроительные требования и условия (градостроительные регламенты). Ранее, планируя развитие территории, государство могло постепенно, шаг за шагом детализируя архитектурно-планировочные решения и исправляя погрешности планирования, подходить к конкретному целевому использованию и застройке участка. В рыночной экономике, планируя развитие территории, государство должно установить ясные и однозначно понимаемые застройщиком «правила игры», исключив ситуацию, когда несколько градостроительных документов (таких как проект детальной планировки и проект застройки), возможно противоречащих друг другу, одновременно регулируют строительное право. Поэтому на отдельные территории населенного места должны существовать свои (единственные) детальные градостроительные документы без наложения и пересечения границ регулирования. В этом случае в отличие от традиционного проекта детальной планировки, степень детализации которого должна была обеспечить составление архитектурно-планировочного задания для проектов застройки, современный детальный план должен иметь степень детализации, позволяющую составлять архитектурно-планировочное задание на строительное проектирование конкретного участка. Содержание детального плана должно стать гибким – от общих требований к развитию участка до подробных строительных решений. Степень детализации решений определяется в генеральном плане исходя из общих архитектурно-планировочных требований, инженерных и природных условий. Так, для районов цепной исторической застройки право на развитие участков должно быть подробно регламентировано, чтобы не допустить нарушения исторически сложившейся композиции. Напротив, вновь осваиваемые территории в ткани города могут иметь общие строительные регламенты, не содержащие фантазию застройщика.

Детальный план, конкретизируя функционально-планировочные и объемно-пространственные решения генерального плана, должен устанавливать на проектируемой территории:

- красные линии улиц и дорог;
- границы и размеры участков;
- градостроительные регламенты;

- проектные решения по обустройству территории детального плана;
- проектные решения по охране и использованию историко-культурных ценностей;
- мероприятия по охране окружающей среды;
- очередность освоения территории детального плана.

Разрабатывая детальный план, государство не только защищает свои интересы, но и участвует в формировании будущей прибыли от частной деятельности на земле и ее извлечении. Разработав проект только для «нарезки» участков, государство извлекает минимальную прибыль. Максимальная прибыль получается тогда, когда государство подготовит территорию к застройке, соответствующим образом ее обустроив. Под обустройством территории понимаются проектные и строительные мероприятия по улучшению территории, а также по подготовке ее к последующей застройке. Данные мероприятия могут содержать снос существующих строений, замену зараженного грунта, прокладку улиц, проездов, велосипедных и пешеходных путей, строительство магистральных инженерных коммуникаций, вертикальную планировку, озеленение, строительство общественных парков, скверов, бульваров и др. Обустройство территорий может включать в себя строительство объектов общественного назначения.

Для решения этой задачи детальный план может включать в себя архитектурно-строительную документацию на обустройство территории. При этом он по содержанию становится ближе к традиционному проекту застройки. Составной частью архитектурно-строительного раздела детального плана должен стать финансово-сметный расчет затрат на обустройство. Включив предполагаемые затраты в коммерческую стоимость участков, государство получает гарантию создания комплексной и благоустроенной среды для населения и увеличения поступлений в бюджет из-за прогрессивного роста продажной или арендной стоимости уже благоустроенных участков.

Наиболее сложной задачей детального планирования является установление границ участков и градостроительных регламентов. Такая процедура может быть нормативной и творческой. Для развития нормативного подхода потребуется внесение дополнений в действующие строительные нормы Беларусь в части установления стандартных параметров участка в зависимости от его функции и планировочного размещения. Творческий подход предполагает получение границ и регламентов путем моделирования архитектурно-планировочного образа будущей застройки. При этом архитектор-планировщик не ограничивается в средствах выражения своего архитектурного замысла, используя компьютерные возможности, макетирование, построение перспектив и разверток застройки. Полученные образы не только лягут в обоснование градостроительных рег-

ламентов, но и могут быть включены в проект детального плана как рекомендуемые архитектурно-планировочные решения для будущих застройщиков. Градостроительные регламенты детального плана можно разделить на четыре группы:

- функционального использования;
- строительного использования;
- развития инфраструктуры;
- специальные.

В качестве регламентов функционального использования участков устанавливаются:

- вид функционального использования участка;
- функциональное назначение отдельных зданий и сооружений.

Группу регламентов строительного использования участка составляют требования:

- к геометрическим параметрам застройки;
- к интенсивности строительного использования участка.

Что касается геометрических параметров застройки, то они устанавливаются:

- границей застройки – пределами, в которых может осуществляться капитальная застройка земельного участка;
- линией застройки – линией, фиксирующей расположение и конфигурацию главных фасадов зданий на участке в соответствии с общим архитектурно-планировочным решением проектируемой территории;
- линией перепада этажности.

Показатели интенсивности строительного использования участка характеризуются:

- коэффициентом застройки;
- коэффициентом плотности (объема) застройки;
- этажностью или высотой застройки.

Коэффициент застройки определяет степень застроенности участка. Он устанавливается с целью регулирования соотношения частей участка, застроенных и свободных от застройки для целей озеленения, хозяйственной деятельности, открытой парковки транспорта. Значения коэффициента застройки принимаются на основании плотностных характеристик, установленных в строительных нормах и утвержденном генеральном плане.

Коэффициент плотности застройки определяет интенсивность строительного использования участка. Устанавливается с целью гармонизации количественных параметров функций, размещаемых в зданиях, и параметров инженерно-транспортного обеспечения, общественного озеленения, емкости стоянок автотранспорта проектируемой территории.

Для участков промышленной, коммунально-складской застройки, крупных торговых центров вместо коэффициента плотности застройки

может быть применен коэффициент объема застройки, определяемый как отношение кубатуры застройки к площади участка.

Регламенты строительного использования не устанавливаются, если на чертеже детального плана размещаются здания и сооружения с конкретными, фиксированными физическими параметрами, соблюдение которых является обязательным для застройщика. Детальный план с привязкой зданий и сооружений рекомендуется выполнять в условиях частичной реконструкции существующих кварталов, а также для районов с ценной исторической застройкой.

Группу регламентов по развитию инфраструктуры составляют показатели, характеризующие:

- проектируемый уровень инженерного и транспортного обустройства участка;
- максимально допустимые объемы потребления ресурсов;
- способ и условия подключения участка к магистральной инфраструктуре.

При необходимости в детальном плане могут устанавливаться специальные регламенты, включающие требования:

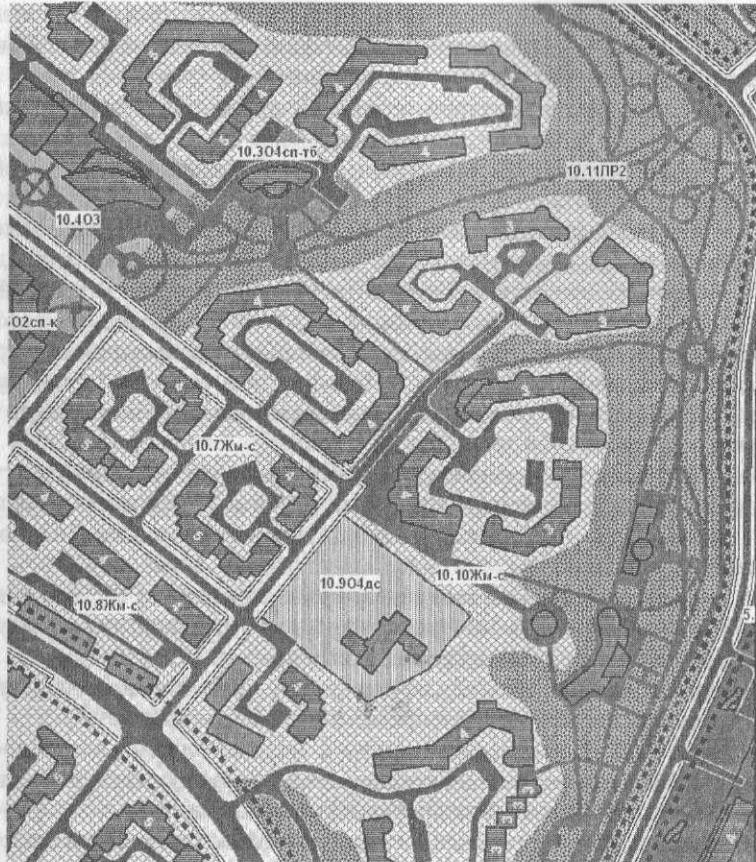
- земельных сервитутов;
- по сохранению историко-культурных ценностей;
- по охране и использованию особо охраняемых природных территорий;
- по защите инженерных коммуникаций и сооружений;
- по видам и конструктивным решениям отдельных элементов и архитектурных деталей зданий, благоустройства участка;
- по условиям ведения строительства и складирования строительных материалов и др.

Фрагмент современного детального плана представлен на рисунке 1.14.

**Международный уровень. Опыт трансграничного сотрудничества.** Работа по поиску путей согласованного взаимовыгодного развития приграничных регионов Беларусь и Польши была начата в 1992 году.

В 1992-1993 гг. были проведены рабочие семинары, посвященные уточнению целей и задач, программы и методов работы; уточнению методологии работ по территориальной планировке в Беларусь и Польше и их реализации и др.

В июле 1993 г. было подписано соглашение между Государственным комитетом по архитектуре и строительству Республики Беларусь и Министерством территориальной планировки и строительства Республики Польша о создании белорусско-польской комиссии по территориальному планированию.



- ■ ■ ■ ■ - границы расчетно-планировочных образований
- 10.9 Жм-с - цифра участка и вид использования территории в соответствии с типологией функционально-планировочных зон
  - где, первая цифра № планировочного образования, вторая цифра номер участка.
- 10.9 Жм-с - зона жилой многоквартирной застройки, среднеплотная (4-9 этажей)
- 10.9 Жм-с - многофункциональная общественная зона
- 03 - центров жилых районов с размещением объектов районного значения (уровень жилого района и частей секторов) и высокой для жилых районов интенсивностью застройки
- 04-дс - общественная зона размещения объектов повседневного обслуживания микрорайонного уровня с параметрами стандартного обслуживания по детским садам (дс)
- 04сп-1б - специализированная общественная зона с размещением объектов национального, регионального, общегородского уровня; торгово-бытовая (предприятия общественного питания)
- ПР2 - насаждения районного значения общего и ограниченного пользования с высоким уровнем благоустройства парки районные, микрорайонные, скверы и рекреационные дворы, пешеходные аллеи (рекреационная нагрузка до 50 чел/га)

Рисунок 1.14 – Фрагмент детального плана центра г. Могилева (2006 г.)

## Ее функции:

- содействие в решении проблем и конфликтов, связанных с территориальной организацией приграничных регионов;
- разработка стратегии территориальной организации приграничных регионов;
- определение исследовательских и проектно-планировочных работ, подлежащих разработке.

Актуальность принятия совместных действий правительства и местных органов в Белорусско-Польском приграничье возрастає с каждым годом. Например, отсутствие должной координации в развитии приграничной инфраструктуры и согласовании таможенных процедур в условиях растущих экономических связей, как белорусско-польских, так и транзитных по отношению к Беларуси и Польше стали серьезной проблемой, усложняющей развитие экономики, экологическую и криминальную обстановку в приграничной зоне.

Необходимость формирования единой пространственной структуры Белорусско-Польского региона диктовалась многими обстоятельствами:

- нарастающими в Европе интеграционными процессами в экономике и социальной сфере;
- заинтересованностью западноевропейских стран и России в модернизации и совершенствовании международных транспортных коммуникаций, проходящих через территорию приграничья;
- подписанными межгосударственными соглашениями по строительству нового транзитного газопровода Ямал-Европа;
- интересом России (совпадающим с экономическими потребностями Беларуси) к организации автодорожной и железнодорожной связи через Беларусь и Польшу с Калининградской областью;
- прямой экономической и политической заинтересованностью Беларуси в альтернативных маршрутах для выхода к Балтийским портам.

В соответствии с решениями Белорусско-Польской комиссии по территориальному планированию (декабрь 1994 г.) и заданием Министерства строительства и архитектуры Республики Беларусь проводились исследования и разрабатывалась программа развития районов Брест-Бяла Подляска-Ковель и Гродно-Белосток. Предполагалось, что выработка согласованных рекомендаций по территорциальному развитию приграничного региона трех государств будет осуществляться путем координации совместных исследований белорусской, польской и украинской сторон. Однако украинская сторона не проявила заинтересованности в совместных работах. Поэтому в мае 1995 года на совместном заседании белорусско-польской комиссии было определено, что решение проблемы взаимо-

увязанного территориального развития в приграничном регионе Белоруссии и Польши будет осуществляться на двусторонней основе.

Для взаимосвязи возможных технических и планировочных (территориальных) решений и определения этапов работ потребовалась выработка общей Концепции планировочной организации приграничных регионов. Концепция предполагала разработку программы согласованных действий по:

- развитию транспортной и инженерной инфраструктур;
- охране окружающей среды, биологического и ландшафтного разнообразия, рациональному использованию природных ресурсов;
- охране историко-культурного наследия;
- национальному использованию туристических и рекреационных ресурсов;
- развитию сети населенных мест.

В области развития транспортной инфраструктуры намечалось:

- формирование трех транспортно-инфраструктурных коридоров, из них двух – на территории Гродненской части приграничного региона (Волковысско-Белостокский и Гродненско-Августовский);
- формирование одиннадцати новых пограничных переходов для обеспечения межгосударственных и местных связей (в том числе шести на территории Гродненской части региона);
- специализация пограничных переходов по видам связей и типам транспортных средств;
- формирование взаимоувязанной сети транспортных коммуникаций.

В качестве приоритетного намечалось развитие Волковысско-Белостокского транспортного коридора. Это направление планировалось использовать для возможных перевозок через территорию Беларуси в Балтийские порты. В качестве возможного варианта автодорожной связи с Калининградской областью принята трасса Гродно–Августов–Калининград.

Предполагалось в будущем выполнить проектно-исследовательские работы по определению целесообразности и возможности организации автодорожной и железнодорожной связи с Калининградской областью по территории Польши, а также по использованию Августовского канала для туристско-экскурсионных целей.

В области охраны окружающей среды, биологического и ландшафтного разнообразия, рационального использования природных ресурсов планировалось взаимосвязанное развитие систем особо охраняемых и природно-рекреационных территорий путем:

– согласования режимов охраны и использования существующих объектов, прежде всего Беловежской пущи;

– создания в приграничном регионе новых ботанических, ландшафтных и биологических заказников, зон отдыха, обеспечивающих, в частности, реализацию задач проекта «Зеленые легкие Европы»;

– выработки согласованных рекомендаций по ландшафтному планированию для обеспечения условий трансграничной миграции генофонда.

Предполагалось в будущем разработать Схему охраны и использования водных ресурсов бассейна реки Неман и Схему охраны ресурсов подземных вод, имеющих общие бассейны стока.

В области рационального использования туристических и рекреационных ресурсов намечалось:

– формирование трансграничных туристических регионов (Августовско-Гродненская пуща, Беловежская Пуща) для реализации специализированных видов международного туризма;

– обеспечение условий для развития белорусско-польского туризма;

– реконструкция белорусского участка Августовского канала для обеспечения условий создания межгосударственных туристических маршрутов.

В области развития инженерно-технической инфраструктуры планировалось создание единой газотранспортной системы приграничных регионов, взаимодействие белорусской и польской энергосистем. В области развития сети населенных пунктов предполагалась разработка проектов по оптимизации ее территориального развития в зонах влияния трансграничных транспортно-инфраструктурных коридоров.

К концу 1996 года белорусской стороной на своей территории были проведены соответствующие исследования и разработана Программа развития приграничных регионов. Программа предполагала разработку концепций развития:

– территориальной организации приграничного региона (планировочный каркас территории, расселение, функциональное использование территории, развитие городов);

– демографических процессов и занятости населения;

– экологической ситуации и природоохранной деятельности;

– туристических и рекреационных ресурсов;

– охраны и использования историко-культурного наследия;

– транспортной инфраструктуры (железнодорожного, автодорожного, водного и воздушного транспорта, пограничных транспортных переходов);

– инженерно-технической инфраструктуры (энерgosнабжение и связь, водоснабжение и водоотведение).

Активный диалог между странами, выходящими к Балтийскому морю, начался в период, когда государства бывшего СССР получили независимость и самостоятельность в принятии принципиальных решений, касающихся развития поселений, транспортных коммуникаций, использования и охраны природных ресурсов и т.д. В 1992 году в Хельсинки состоялась первая «приценочная» встреча стран Балтийского региона, где в жарких дискуссиях были рождены начальные предложения к будущей огромной работе «Видение и стратегия пространственного развития стран Балтийского региона». И хотя Беларусь не имеет прямого выхода к морю, она была принята в проект по ряду соображений:

– Беларусь почти по диагонали разрезается границей бассейнов Балтийского и Черного морей. Следовательно, как минимум для половины территории Беларуси существуют общие со странами Балтии природные и экологические задачи;

– Беларусь находится на пересечении экономических и культурных потоков между развитыми странами Балтии, Россией и Украиной. Следовательно, развитость транспортных коммуникаций, сервиса, минимизация проблем транзита стратегически важны для стран Балтии;

– высокая инициативность белорусской стороны, которую она продемонстрировала на встрече в Хельсинки и в последующей работе.

В 1994 году была закончена и представлена на Конференции министров, ответственных за пространственное планирование стран Балтийского региона, работа «Видение и стратегия пространственного развития стран Балтийского региона» (в кратком английском названии – VASAB 2010), на основании которой министры приняли общую Декларацию. Реализация одобренной стратегии далее шла через отдельные проекты, заявленные как минимум двумя странами-партнерами. Для Республики Беларусь это были два pilotных проекта, осуществляемых совместно с Германией: региональное развитие вдоль трансевропейского транспортного коридора № 2 (Париж–Берлин–Варшава–Минск–Москва) на участке Брест–Орша и проект трансграничного сотрудничества Беларуси, Литвы и Латвии.

В 1996 году Европейским Советом была инициирована программа ИНТЕРРЕГ 2С для стран Балтийского региона. В рамках данной программы в настоящее время реализуется более 40 проектов. Из-за того, что в Брюсселе так и не смогли скординировать финансирование программ ИНТЕРРЕГ 2С и ТАСИС для Беларуси, для нас нашлось место только в трех, но самых важных проектах:

– Корректировка видения и стратегии пространственного развития стран Балтийского региона «VASAB 2101+»;

– Система расселения стран Балтийского региона;

– Компендиум систем планирования стран Балтийского региона.

В настоящее время осуществляется новая Европейская программа ИНТЕРРЕГ ЗБ, где Беларусь принимает активное участие.

Практика участия в международных программах продемонстрировала особую роль руководителя проекта. Руководитель проекта должен обладать богатым профессиональным опытом, опытом выполнения такого рода проектов, знаниями и навыками по применению на практике специальной методики «тактического планирования». В условиях, когда в проекте участвует большое количество профессионалов разных стран со своим специфическим характером и подходом к работе, такие качества руководителя просто необходимы. Подобные свойства руководителя проекта были продемонстрированы белорусским коллегам английскими специалистами фирмы ERM в проекте ТАСИС «Региональное развитие и охрана окружающей среды в Еврорегионе Неман», а также голландскими экспертами при демонстрации метода «тактического планирования» в проекте «Усиление возможностей в секторе городского планирования».

В последние годы, как никогда ранее, мы имеем возможность приобретения опыта зарубежных стран. Польза от этого не в том, что у нас библиотечные шкафы «ломятся» от уникальных книг и справочников, а в том, что мы получили возможность использовать один из самых результативных методов исследования – метод сравнений. В частности, работа над «VASAB 2010» и «VASAB 2010+» позволила сопоставить основные проблемы и тенденции, свойственные развитию других стран Балтийского региона (как развитых Германии, Норвегии, Швеции, так и стран с переходной экономикой – Польши, Литвы, Латвии, Эстонии), с собственными проблемами и выработать общую стратегию.

Сравнение процессов развития стран Балтии и Беларуси показывает, что мы имеем сходные с Норвегией и Швецией тенденции в процессах развития городских систем; что как для Беларуси, так и для развитых стран существует проблема диверсификации сельской экономики; что взаимный интерес как для Беларуси, так и для Германии, Швеции, Дании и Финляндии, наших приграничных государств представляет развитие транспортных артерий нашей страны, (в первую очередь железнодорожных), сектора туризма, формирование экологической сети.

Приоритетными действиями в сфере пространственного развития стран Балтийского региона, предполагающими совместные решения, определены:

– сотрудничество городских регионов по ключевым проблемам устойчивого развития;

– развитие зон, важных для транснациональной интеграции Балтийского региона;

– развитие транснациональных транспортных связей, важных для интеграции внутри Балтийского региона и с Европой в целом;

– диверсификация и усиление сельской экономики;

– интеграция в сфере развития туризма, способствующего общему пространственному и региональному развитию стран Балтийского региона;

– развитие транснациональных природных коридоров и сети, включая культурные ландшафты;

– интегральное управление прибрежными зонами и островами.

Сфера территориального планирования во всех странах развивается нераздельно от политики государства, нуждается в ее поддержке и оказывает на нее большое влияние. К сожалению, наше сотрудничество в сфере пространственного развития со странами Балтийского региона имеет пока только профессиональный характер и сдерживается рифами нерешенных политических проблем. Так, например, белорусская делегация не была приглашена на чрезвычайно важную Конференцию министров, ответственных за пространственное планирование (7-8 сентября 2000 года), так как Беларусь не является членом Совета Европы. Сегодня Россия активнейшим образом участвует в различных секторальных программах Балтийского региона под флагом «БАЛТИКА 21», являясь членом Совета государств Балтийского моря, а Беларусь нет. Можно назвать многие политические и общественные объединения Балтийского региона, где Беларусь могла бы найти достойное место и где с нами готовы сотрудничать, в частности:

Совет государств Балтийского моря;

Организация субрегионального сотрудничества стран Балтийского моря;

Союз Балтийских городов;

Комиссия Балтийского моря;

Балтийская торговая палата;

Совет поддержки бизнеса;

Балтика 21;

Балтийская Ассамблея и Балтийский Совет Министров;

Конференция министров, ответственных за пространственное планирование;

различные панбалтийские секторальные организации.

## **1.6 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО, СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ОТРАСЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Территориальное планирование не ставит целью заменить собой отраслевое планирование. Оно нацелено на разработку скоординированной стратегии развития регионов и поселений, реализация которой возможна через конкретные отраслевые планы. С другой стороны, реализуемые в настоящее время отраслевые и межотраслевые программы учитываются в разработке проектов территориального планирования, особенно в прогнозе на ближайшую перспективу.

Интегрирующая роль территориального планирования заключается в комплексности и системности учета ресурсных возможностей территорий, социальных потребностей населения, экологических ограничений, национальных, региональных и местных интересов.

В Законе Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» сказано, что «при разработке государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц должны учитываться градостроительные требования в части:

- соответствия мероприятий, указанных в государственных прогнозах и программах, основным направлениям государственной политики в области архитектурной и градостроительной деятельности, в том числе в сфере развития социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры;
- соответствия отраслевого экономического развития комплексному развитию территорий, в том числе населенных пунктов;
- охраны историко-культурного наследия, особо охраняемых природных территорий;
- обеспечения условий для доступа физически ослабленных лиц к объектам социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры;
- обеспечения градостроительной документацией соответствующих территорий, в том числе населенных пунктов;
- выполнения инженерных изысканий и научно-исследовательских работ».

Развитие территориального планирования эффективно при опоре на инициативы местных властей, местной общественности и групп населения с оценкой последствий практических действий и обобщением результатов на региональном и национальном уровнях. С помощью территориального планирования должен быть выявлен потенциал развития, оценен

и спланирован состав задач формирования устойчивой среды человека, при решении которых следует опираться на местные условия, ресурсы, инициативы.

### **1.6.1 Социально-экономическое планирование и прогнозирование**

Фундаментом для моделирования развития территорий и инфраструктуры является социально-экономический прогноз. В то же время созданные и развивающиеся в планах территориального планирования территориальные ресурсы и инфраструктура влияют на социально-экономическое планирование. Таким образом, территориальное планирование и социально-экономическое прогнозирование являются взаимообуславливающими.

В 1998 г. был принят Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь». Постановлением правительства утверждены Основные положения организации государственного прогнозирования в Беларуси. В указанных документах систематизирован и обобщен опыт в области формирования отдельных прогнозов и программ в условиях переходного периода, определены цели и содержание системы прогнозов и программ, а также общий порядок их разработки.

В соответствии с данным Законом система разработки и обновления прогнозных и программных документов имеет 5-летний цикл.

Так, Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития (НСУР) разрабатывается один раз в 5 лет на 15-летний период за 2,5 года до начала прогнозируемого периода. Основные направления социально-экономического развития страны составляются на основе НСУР на 10-летний период раз в 5 лет за 2,5 года до начала прогнозируемого периода (с погодовой разбивкой первой половины периода). Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу формируется на 5-летний срок за год до начала прогнозируемого периода. Прогноз социально-экономического развития на краткосрочную перспективу разрабатывается ежегодно. Годовой прогноз является исходной базой для составления республиканского и местных бюджетов и разработки основных направлений денежно-кредитной и валютной политики. Кроме того, Законом также предусмотрена разработка прогнозов социально-экономического развития по народнохозяйственным комплексам и отраслям экономики, по административно-территориальным единицам.

Решению проблемы научно-технического прогресса (НТП) призвана служить Комплексная программа НТП на 2000-2020 гг., разработанная Государственным комитетом по науке и технологиям, Национальной ака-

демией наук, Министерством экономики. Основная задача указанной программы – подведение научно-инновационного базиса под социально-экономические прогнозы.

Примерами прогнозного документа, определяющего развитие одного из важнейших элементов народнохозяйственного комплекса страны, являются Концепция и программа развития промышленного комплекса Республики Беларусь на 1998-2015 годы. В Концепции, исходя из оценки реального состояния промышленности,

определенны предпосылки и условия ее дальнейшего функционирования;

сформулированы цели и задачи, приоритеты и этапы развития промышленного комплекса;

сформулированы основные направления и принципы реформирования, механизмы макроэкономического регулирования и формирования институциональной среды эффективного роста промышленного комплекса;

обоснованы направления развития отраслей промышленности.

Программа развития промышленного комплекса Республики Беларусь на 1998-2015 годы, подготовленная на основе Концепции и прогнозных проработок министерств, концернов, Национальной академии наук, Госкомитета по науке и технологиям, Госстандарта, Мингосимущества, облисполкомов и Минского горисполкома,

определяет основные направления развития промышленного комплекса Республики Беларусь на период до 2015 года;

раскрывает пути и механизмы достижения прогнозируемых показателей, инвестиционную и инновационную деятельность, энергосбережение, развитие экспортно-импортных операций и рынков важнейших видов промышленной продукции, реструктуризацию и реформирование предприятий.

С учетом специфики и отраслевых особенностей разработаны прогнозы развития топливно-энергетического комплекса, химической и нефтехимической промышленности, машиностроительного комплекса, лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, промышленности строительных материалов, легкой и перерабатывающих отраслей аграрно-промышленного комплекса, медицинской и микробиологической промышленности.

На основании данной Программы разрабатываются соответствующие программы развития промышленного комплекса областей и городов.

Примером отраслевых программ является серия программ по развитию отдельных отраслей социальной инфраструктуры. Так, Постановлением Совета Министров Республики Беларусь утверждена Государствен-

ная программа развития физической культуры, спорта и туризма. В Программе поставлена цель – дальнейшее развитие физической культуры, спорта, туризма в стране и создание условий для их эффективного функционирования в соответствии с основными положениями Конституции и Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» в новых социально-экономических условиях.

Примером прогнозных документов регионального уровня является Государственная программа Республики Беларусь по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Основными направлениями этой программы являются радиационная защита и здоровье населения, комплексная радиационно-экологическая оценка природной среды, мест работы и проживания людей, реабилитация загрязненных территорий, восстановление промышленно-производственного потенциала, социально-бытовое обслуживание и защитные мероприятия в населенных пунктах зон радиоактивного загрязнения, медико-санитарное обеспечение и оздоровление населения и другие. Предусмотренный программой комплекс заданий и мероприятий увязан по ресурсам, определены исполнители и сроки осуществления. В то же время основным недостатком этой программы является отсутствие четко сформулированной единой политики в организации среды жизнедеятельности для населения на всей территории областей, пострадавших от аварии. Предлагаемые мероприятия касаются в основном только усовершенствования отдельных объектов или их нового строительства.

Действующие и разрабатываемые прогнозы и плановые документы охватывают практически все сферы народнохозяйственного комплекса страны и основываются на единой правовой и нормативно-методической базе. Но, с другой стороны, они не всегда взаимоувязаны, зачастую дублируют и даже противоречат друг другу, ориентируются преимущественно на централизованные методы управления и республиканский бюджет. Положение усугубляется тем, что, поскольку пока не найден эффективный механизм согласования экономических интересов государства и местных субъектов хозяйствования, местные органы управления не проявляют в достаточной степени инициативы в рамках уже предоставленных им прав. Этому препятствует, прежде всего, большая зависимость местных органов управления и самоуправления от республиканских органов и их слабая заинтересованность в поиске дополнительных источников финансирования, разработке программ и мероприятий, ориентированных на местные условия и повышение управляемости территории. Кроме того, значительная часть финансовых ресурсов государства на сегодняшний день по-прежнему аккумулируется в республиканском бюджете и в программах развития территорий централизованные источники финансиро-

вания преобладают над местными. Недостаточно четко определен правовой режим имущества, находящегося в коммунальной собственности.

Разработке и формулированию мероприятий по активному включению и стимулированию использования местных материальных, трудовых и финансовых ресурсов административных районов и городов, а также повышению активности населения мешает отсутствие необходимых знаний у местных специалистов. С другой стороны, это связано с правовой неграмотностью населения и отсутствием навыков в осуществлении самостоятельной предпринимательской деятельности. Последнее является одной из важнейших причин значительного сокращения числа малых предприятий в последние годы.

Отрицательным моментом в социально-экономическом планировании является отсутствие обратной связи с региональным (градостроительным) планированием и проектированием. А именно градостроительным методам планирования, реализуемым через проектную документацию, принадлежит важная роль в децентрализации и сокращении масштабов централизованного воздействия на планирование и прогнозирование развития регионов, отдельных районов и поселений. В рамках градостроительных прогнозов, программ и проектов увязываются и уточняются цели территориального развития с предложениями, поступившими из общегосударственных и отраслевых прогнозов и планов,дается оценка существующим региональным и местным планам с точки зрения соответствия их ресурсам и возможностям конкретной территории, условиям окружающей среды, действенному соблюдению территориальных интересов.

Так, например, при разработке проектов районной планировки административных районов и генеральных планов городов изучение всех сфер жизнедеятельности конкретного города, характеристик населения и местных ресурсов позволяет идентифицировать имеющиеся конкретные проблемы, определить пути их решения, возможности их осуществления местными органами управления и отношение к ним различных категорий населения.

Кроме того, при разработке этих градостроительных документов становится возможным уточнить и дополнить статистическую информацию о субъектах хозяйствования, а также выявить проблемы, связанные с их функционированием и возможностями расширения предпринимательской деятельности.

Предложения подобных планов и проектов должны использоваться при составлении годовых и среднесрочных планов социально-экономического развития регионов, административных районов и городов, а также отраслевых схем, разрабатываемых на эти территории. Это позволит конкретизировать мероприятия по реализации предлагаемых заданий, обозначить наиболее проблемные ситуации, территории и пути их решения и тем самым сократить перечень приоритетных программ и сконцентрировать средства на их реализацию. Такой подход позволит повысить результативность и эффективность государственных воздействий на развитие народнохозяйственного комплекса страны.

Необходимость согласования экономического и регионального планирования должна получить отражение в разрабатываемом в настоящее время законе, призванном регулировать вопросы территориального планирования.

Основными направлениями повышения эффективности экономического и регионального планирования должны стать:

- упорядочение и согласование перечня программ, их ранжирование, выделение приоритетных по направлениям, средствам и срокам реализации;
- согласование экономического и регионального планирования и проектирования на всех стадиях и уровнях разработки, утверждения и реализации;
- усиление роли местных органов управления и самоуправления путем устранения их финансовой зависимости от республиканских органов и переориентации на выявление и максимальное использование внутренних материальных, трудовых и финансовых ресурсов областей, районов и городов;
- обучение через систему подготовительных центров местных специалистов работе в рыночных условиях хозяйствования, повышение экономической активности населения в реализации плановых заданий и мероприятий, в решении возникающих проблемных ситуаций;
- совершенствование системы статистической отчетности в направлении расширения перечня показателей, отражающих местные особенности развития регионов и низовых административно-территориальных единиц, прежде всего в части отслеживания деятельности малых предприятий, негосударственных субъектов хозяйствования.

### **1.6.2 Развитие инженерно-транспортной инфраструктуры**

Транспортная и инженерная инфраструктура является одним из важнейших объектов территориального планирования. В самом деле, транспортные и энергетические коммуникации связывают систему поселений в единое целое, образуя урбанизированный или планировочный каркас территории (района, региона, страны и т.д.), формирование которого и составляет одну из основных задач территориального планирования. Совре-

менные коммуникации, обеспечивающие транзитные перевозки и поставки энергоресурсов, вносят существенный вклад в бюджеты стран, расположенных на основных субконтинентальных и субрегиональных связях. В этом контексте можно говорить о коммуникационном ресурсе территориального образования, который наряду с природным, демографическим, экономическим и другими ресурсами анализируется и оценивается в проектах территориального планирования.

Одной из современных тенденций в развитии крупных коммуникаций (высокоскоростных магистралей, газопроводов, высоковольтных линий электропередачи) является их «независимость» по отношению к сложившейся системе расселения. Более того, малые и средние города рассматриваются в качестве препятствия, «тормоза» на пути транзитных потоков грузов, пассажиров или энергоресурсов. Трассы транзитных коммуникаций обходят большинство поселений на значительном удалении, осуществляя связи с ними по региональной или местной системе более низкого порядка. Коридоры (зоны отчуждения) этих коммуникаций расчленяют территорию и осложняют функционирование сложившихся связей и традиционной системы землепользования. Очевидно, что в современном территориальном планировании коммуникационный каркас должен рассматриваться в качестве самостоятельной системы (объекта), имеющей собственную логику формирования и развития. Инженерно-транспортная инфраструктура, обеспечивающая единство (связность) и развитие территориальных образований наряду с природными системами должна анализироваться в проектах территориальной организации на трех иерархических уровнях.

Первый уровень инфраструктуры обеспечивает внешнюю устойчивость территориальной системы (в составе системы более высокого порядка). Для страны это международные транспортные коридоры и энергетические коммуникации, для региона – межгосударственные и национальные коммуникации.

Инфраструктура, обеспечивающая внутреннюю целостность (устойчивость) территориального образования, – это, как правило, региональная система межрайонных (межселенных) коммуникаций.

Два этих уровня участвуют в формировании планировочного (коммуникационного) каркаса объекта территориального планирования, определяя его целостность и устойчивость, и могут рассматриваться в качестве системообразующей инфраструктуры. Помимо транспортных магистралей соответствующей категории сюда относятся магистральные энергетические коммуникации (магистральные газопроводы и продуктопроводы, высоковольтные линии электропередачи, водохозяйственные системы). Этот блок инженерно-технической инфраструктуры обеспечивает ресур-

соснабжение производственной (экономической) деятельности и жизнедеятельности населения, а также безопасные условия проживания в пределах проектируемого территориального образования и может рассматриваться в качестве составляющей экономического потенциала региона.

В составе проектов территориального планирования рассматривается также инфраструктура, обеспечивающая устойчивое развитие узлов планировочного каркаса – поселений (местный уровень). В области инженерного обеспечения это системы (объекты и сооружения) энергоснабжения (тепло-, газо-, электроснабжения), водоснабжения и канализации, санитарной очистки и удаления отходов, инженерной защиты территории от опасных геофизических процессов и водного благоустройства.

Данный блок инженерно-технической инфраструктуры определяет уровень благоустройства (санитарно-технический комфорт) городской среды, доступность коммунальных услуг для населения, то есть выполняет социально значимую функцию и может рассматриваться в качестве характеристики «условий человеческого развития». Одновременно инженерные системы местного уровня выполняют природоохранную функцию, обеспечивая защиту природных комплексов от негативных воздействий жизнедеятельности человека, то есть влияют на экологические условия региона.

Конечно, приведенная классификация инженерной и транспортной инфраструктуры территории носит относительный характер (как и любая другая классификация), но она применима в качестве метода дифференциации и анализа достаточно сложных систем. В то же время она отражает совокупность социально-экономических интересов и взаимосвязей, закрепленных на территории в системе материальных объектов и проявляющихся в современном общественном сознании.

Необходимо подчеркнуть еще один аспект важности транспортных и энергетических коммуникаций, ставший особенно актуальным в современном мире. Это угрозы чрезвычайных ситуаций (аварий, террористических актов) с возможными масштабными негативными последствиями для природных систем и людских сообществ, проживающих на данной территории. Прогнозирование и оценка последствий таких ситуаций, снижение рисков и ущербов возможно только с использованием комплексного, системного подхода, применяемого в территориальном планировании.

Таким образом, современная транспортная и инженерная инфраструктура – это сложный многоуровневый объект, который, в свою очередь, является элементом еще более сложной, пронизанной многочисленными связями (явными и косвенными), социоприродной территориальной системы. Научные исследования последних десятилетий показывают, что социоприродные системы имеют синергетический характер и подчиняют-

ся законам нелинейной логики и самоорганизации. Одной из особенностей синергетических систем является «непредсказуемый» характер реакции, когда относительно малое (по масштабам системы) воздействие может вызвать весьма бурную реакцию и кардинально изменить состояние системы. Не в этом ли причина нарастающего количества природных, техногенных и социальных катастроф в современном мире? И так ли уж важно, сбой в каком из конкретных элементов системы (человеке, технике, природе) привел к разрушительным последствиям? Важно, что мышление людей, принимающих решение, значительно отстает, находится на более низком уровне развития, чем современные территориальные системы.

Это несоответствие весьма выпукло проявляется в сложившейся системе территориального планирования. Вернее, в том положении, которое занимают планы территориального устройства в действующей системе планирования развития страны, региона или конкретного города, в мышлении современной политической и инженерно-технической элиты, принимающей и реализующей решения. Так, в системе планирования развития транспортной и инженерной инфраструктуры до настоящего времени преобладает ведомственный подход, когда определяющим моментом являются интересы ведомства и технико-экономическая эффективность проекта (рассмотренная в достаточно узком контексте, без оценки всех потерь и долгосрочных эффектов). Планы же территориального устройства должны сводить и «оптимизировать» интересы и территориальные притязания всех ведомств.

По мере развития современной цивилизации и конкретной общности людей территории их проживания неизбежно будет насыщаться инженерно-транспортными коммуникациями и сооружениями, делая все более комфортной среду проживания и одновременно увеличивая риски локальных сбоев и устойчивости всей территориальной системы в целом. Последствия технически грамотных и экономически эффективных, но сиюминутных решений будут накапливаться и складываться, предъявляя счет обществу уже в ближайшем будущем. Уменьшить «долги и проценты по ним» можно путем грамотного территориального планирования, занимающего достойное место в системе прогнозирования развития страны. Переоценка действующей системы социально-экономического и отраслевого планирования в пользу территориального в будущем неизбежна, но как быстро и эффективно пойдет этот процесс?

## 2. НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 2.1 ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Для Беларуси в силу ряда причин было характерно развитие социально-экономического и территориального планирования. Эти сферы планирования изначально поддерживались государственными надстроичными ведомствами: Госпланом и Госстроем. Их приемники – Министерство экономики и Министерство архитектуры и строительства (Минстройархитектуры) – в настоящее время находятся в одном ряду с другими ведомствами, что ослабляет их роль в поддержке развития территориального планирования.

На начальном этапе рыночных преобразований произошел практически полный отказ от централизованно-директивной формы государственного планирования. Поскольку такая форма привела к диспропорциям и дисбалансу в социально-экономическом и территориальном развитии и к формализму в планировании, к ее недостаткам относят использование процедур планирования «от достигнутого», принудительное повышение «напряженности» планов при высокой степени их выполнения, «жесткость» закрепления и недостаточную взаимообусловленность планируемых показателей. Вследствие этого усилилась территориальная дифференциация условий жизнедеятельности населения. Однако практически полный отказ от данной формы планирования пока не привел к оперативному внедрению иной формы, соответствующей изменившимся условиям и принципам становления белорусской государственности.

К настоящему времени социально-экономическое планирование в Беларуси трансформировалось в макроэкономическое прогнозирование, предметом которого является экономическая система в целом. Макроэкономическое прогнозирование адресуется отраслевым ведомствам, которые, в свою очередь, обеспечивают внутриотраслевое и территориальное распределение функций планирования.

На местном уровне применяется краткосрочное социально-экономическое и физическое планирование, содержание которого не в полной мере соответствует задачам, решаемым посредством территориального планирования.

В 60-80-е годы прошлого века в Беларуси был накоплен значительный опыт территориального планирования, нашедший свое выражение в научно-методическом обеспечении и производстве комплексных и

специализированных схем и проектов, большом объеме научно-методической и нормативной литературы, наличии коллективов специалистов и преемственности в их подготовке.

В состав документов территориального планирования на уровне областей, городов и административных районов входили схемы и проекты районной планировки, генеральные планы, планы социально-экономического развития, схемы землеустройства. Выполнялись также работы регионального уровня для территорий, охватывающих бассейны рек, пригородные зоны больших городов, коммуникационные коридоры, группы административных районов со схожими природными условиями и выраженной специализацией. Стала соблюдаться территориальная иерархия содержания и выполнения работ – от общих целевых установок в документах республиканского уровня к конкретным проработкам на отдельные территории. И наоборот, документы территориального планирования отдельных территорий служили материалом для обобщений в документах более высокого уровня.

Наиболее комплексным из документов областного и районного уровней можно считать проект районной планировки, который рассматривал все структурные и функциональные элементы территории в отличие от других отраслевых или тематических схем и проектов. В них просчитывались параметры экономического развития, в частности, развития сельского и лесного хозяйства, определялись условия и характер взаимодействия города-центра и сельской местности. Районные планировки использовали проектные материалы схем землеустройства.

Все документы территориального планирования в обязательном порядке содержали разделы по охране природы и окружающей среды. В конце 80-х годов обозначилось выделение из районных планировок специализированных, адресованных областям и районам, территориальных комплексных схем охраны природы, однако их массовое производство в Беларусь так и не было наложено.

Попытки сбора и комплексной оценки экологической информации в границах отдельных административно-территориальных образований особенно активно предпринимались в 1993-1998 годах. Тогда было разработано более десяти территориальных комплексных схем охраны природы (ТерКСОП) или окружающей среды (ТерКСООС), в частности, для городов Минска, Гомеля, Речицы, Мозыря, Жлобина, Новополоцка с прилегающими административными районами, а также для Могилевской области. В настоящее время выполняется обновление этих документов для Минска и Гомеля.

Предметные области территориального планирования стали вбирать в себя современные географические направления, геодезию и картогра-

фию, архитектуру и градостроительство, землеустройство, знания об особенностях развития отраслей экономики, социальной и инженерно-технической инфраструктуры, экологические знания, практический опыт, накопленный в городских и районных структурах управления, информационные технологии и другие научно-технические и прикладные области. Поэтому деятельность в сфере территориального планирования, являясь междисциплинарной, привлекала специалистов разных направлений, а их совместная работа обеспечивала комплексность и системность проектов, аргументированность и обоснованность решений.

В территориальном планировании Беларусь отчетливо выделились четыре предметные области, каждая из которых содержит ряд тематических блоков:

- планирование землепользования и землеустройство;
- планирование расселения населения, развития населенных пунктов и их застройки, размещения производственной, социальной и инженерно-технической инфраструктуры, коммуникаций;
- планирование социально-экономического развития;
- планирование природопользования и мероприятий по охране природы.

Данным предметным областям соответствовали названия и содержание четырех основных видов документов территориального планирования. В названии документов употреблялись слова «схема», «проект», «план» и присутствовало название территории. Документы территориального планирования отличало специальное содержание картографического изображения рассматриваемой территории и картографическое выражение планируемых изменений в ее организации. Подготовка исходных картографических и топографических материалов обеспечивалась специализированным предприятием, а их изготовление осуществлялось в плановом порядке при централизованном финансировании.

Содержание предметных областей и входящих в них тематических блоков на отдельных этапах развития территориального планирования формировалось в рамках соответствующих ведомств. Планы социально-экономического развития составлялись всеми административно-территориальными образованиями под эгидой экономического ведомства, генеральные планы городов и районные планировки – строительного ведомства, землепользование и землеустройство находились в ведении Министерства сельского хозяйства. В любом ведомстве имелись научные и проектные организации, в которых создавались определенные документы территориального планирования. В ходе выполнения работ накапливался общий потенциал территориального планирования на основе взаимодей-

ствия специалистов разных ведомств и использования разработок, имеющихся в других организациях.

При выполнении территориальных работ устанавливались контакты между специалистами головного и смежных институтов, местной властью и специалистами, учеными и практиками из разных организаций, населением. Принятие решений, в котором участвовали разработчики, местные органы управления, согласующие инстанции и экспертиза, было многовариантным и многоходовым. В районах и городах соответствующие службы руководствовались полученными документами и осуществляли намеченные мероприятия, корректируя их в процессе реализации.

Территориальное планирование в Беларуси до 1990-х годов развивалось в системе территориального планирования Советского Союза. Особенностью того времени было централизованное финансирование и планирование работ с опорой на мощный научно-технический потенциал и нормативную базу большой страны, имевшей разнообразные природные условия и отличавшейся особенностями развития отдельных регионов. Начиная с 1990-х годов можно говорить о территориальном планировании непосредственно в Республике Беларусь.

В ходе становления государства ведомственная разобщенность территориального планирования и его деление на предметные области привели к утрате централизованного финансирования, так как ни одно из ведомств, находясь в состоянии реорганизации, не могло взять на себя ответственность за территориальное планирование в целом. В этот период происходит свертывание работ по территориальному планированию, а также реорганизация научно-исследовательских и проектных институтов. Исключением является столица страны, финансовый потенциал которой позволяет содержать организации, где специалисты занимаются проблемами социально-экономического развития Минска, городским планированием и застройкой.

Местные органы управления, признавая значение документов территориального планирования и испытывая в них потребность, до настоящего времени не имеют финансовых возможностей развернуть работы по планированию в полном объеме.

Сегодня в Беларуси вопросами территориального планирования занимаются несколько ведомств. Планирование землепользования и землеустройство находятся в ведении Государственного комитета по имуществу (Госкомимущество). Планирование природопользования и мероприятий по охране природы осуществляются Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды (Минприроды). Планирование расселения населения, развития застройки, размещения производственной и

социальной инфраструктуры, коммуникаций осуществляется Минстройархитектурой.

В последнее десятилетие выполнение работ по территориальному планированию осуществляется фрагментарно и эпизодически. Их организация, информационное обеспечение, научно-методическое сопровождение, подготовка кадров совершаются не в должной мере. Положения основных законодательных актов, относящиеся к разработке схем и проектов территориального планирования, не имеют четко прописанного механизма реализации. Порядок финансирования работ и их новое содержание практически не отработаны.

Одной из проблем территориального планирования остается ведомственная разобщенность кадров. Лишь узкий круг специалистов инициирует развитие территориального планирования, актуализируя его отдельные предметные области. Снизился уровень подготовки молодых специалистов в вузах; их уровень снизился, отдельные специализированные курсы лекций исключены либо существенно сокращены. В период учебы студенты ограничены в получении практических навыков. Новых рабочих мест для молодых специалистов мало.

На современном этапе важнейшей проблемой развития территориального планирования становится его признание государством и обществом как особой сферы научно-практической деятельности, требующей постоянной финансовой и материально-технической поддержки, а также подготовки ориентированных специалистов по всем требуемым направлениям.

Наметилось три направления выхода на правительственный уровень с целью организации разработки документов, использующих методический и нормативный арсенал территориального планирования. Минприроды совместно с Национальной академией наук Беларусь инициирует экологическое направление, включая вопросы природопользования и охраны природы, Минстройархитектуры – градостроительное направление, а Госкомимущество – разработку схем землеустройства административно-территориальных единиц и региональных схем использования и охраны земельных ресурсов.

Одной из важнейших проблем совершенствования территориального планирования является определение его содержания исходя из современных целевых установок. С этой проблемой связана задача адаптации имеющихся методик и разработки новых, а также вопросы «углубления» нормативных документов, исходя из критериев, разнообразия характеристик и тех параметров развития, которые свойственны отдельным территориям нашей страны.

Динамичный рост численности населения страны сменился депопуляцией, характерной не только для сельской местности, но и для ряда городов. Изменились экономические условия хозяйствования: успешное развитие производства определяется рыночными отношениями. Развивается малый бизнес, меняются социальные стандарты и условия культурно-бытового обслуживания населения. Образовался рынок жилья, и формируется земельный рынок. Актуализировались экологические проблемы, многие из которых имеют международную значимость.

Произошли важные для территориального планирования изменения, касающиеся земли, с увеличением значения ее как недвижимости, имеющей стоимостное выражение (вместе с расположенным на ней зданиями и сооружениями). Изменилась структура и функции министерств и ведомств, органов местного управления. Усиливается роль общественности и неправительственных организаций в разработке отдельных проектов.

В связи с этим целью территориальной политики, реализуемой посредством территориального планирования, стало формирование качественной среды жизнедеятельности населения на комплексной основе, а также стимулирование эффективного использования ресурсов всех видов и создание условий для дальнейшего сохранения, улучшения и воспроизведения среды обитания.

В обществе имеется понимание того, что отдельные функции территориального планирования должны «спуститься» на региональный и местный уровни и реализовываться в системе местного управления при наличии соответствующего нормативного, методического, картографического и финансового обеспечения с общей постановкой задач развития в документах более высокого порядка. Однако механизмы такого перехода требуют надлежащей проработки и формирования развернутого пакета нормативных правовых документов, соотнесенного с задачами развития конкретных территорий.

В современном научном представлении объектами территориального планирования являются территории (земли), различные по размерам, типу, виду и качеству. Это территория страны и ее административных образований, а также пространства, выделенные в условных границах на основе физико-географического, социально-экономического, природно-экологического и иных видов районирования (зонирования). В связи с этим деятельность по территориальному планированию должна осуществляться в границах государства, его административно-территориальных образований и проблемных регионов. Территориальное планирование должно развивать собственные методы анализа и оценки территории, особый понятийно-терминологический аппарат, вырабатывать гибкий состав

и содержание документов, механизмы организации и технологии выполнения работ.

В процессе территориального планирования следует разрабатывать документы, ориентированные на качественное улучшение условий жизни населения на основе развития отраслей хозяйства и всей социальной инфраструктуры, определяющие порядок пространственного размещения материальных элементов среды и хозяйственного использования земель, соблюдение правил охраны природной среды. В этом случае территориальное планирование будет служить инструментом государственного регулирования вопросов организации территорий, применяемым в целях ориентации деятельности общественных и хозяйственных групп населения и органов местного управления.

Цели, задачи и состав мероприятий территориального планирования предопределяются спецификой территории и особенностями ее развития, на основании изучения которых ставятся долгосрочные стратегические цели, определяются пути и возможности их достижения. Эта сфера призвана вырабатывать территориально дифференцированные принципы, нормы и правила пространственно-территориальной организации общества, а также интегрировать на конкретной территории различные (присущие этой территории) виды жизнедеятельности людей, совмещающая интересы разных общественных групп населения, организаций и частных лиц при условии сохранения баланса с природным окружением.

Территориальное планирование в целом остается проблемной областью. Для его дальнейшего развития необходимо формировать комплекс условий, включающих специальное законодательство, устойчивое финансирование, подготовку кадров, материально-техническую и информационную базу и др.

## 2.2 ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО И МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Нормативная правовая база территориального планирования включает нормативные правовые акты Республики Беларусь; правовые акты органов государственного управления, не являющиеся нормативными; международные документы, подписанные Республикой Беларусь; утвержденные отраслевые и межотраслевые прогнозные и плановые документы министерств и ведомств; ведомственную методическую, инструктивную и проектную документацию.

Территориальная организация государства и пространственные пределы территориального планирования определены Конституцией Республики Беларусь и Законом «Об административно-территориальном деле-

нии и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь». В Законе дано определение понятию «административно-территориальное деление» как деление территории Республики Беларусь на определенные части и установлен порядок отнесения этих частей к административно-территориальным и территориальным единицам.

К административно-территориальным единицам относятся столица, области, районы, сельсоветы, а также города и поселки городского типа, в которых созданы местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы. Территориальными единицами являются населенные пункты, в которых не создаются местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, а также территории специального режима использования (заповедники, национальные парки, заказники, территории исторических памятников и памятников природы, территории оборонного назначения и другие).

В пределах административно-территориальных единиц в предусмотренном законодательством порядке на основе комплексного учета складывающихся социальных, экономических, экологических, градостроительных и иных условий осуществляется планирование развития населенных пунктов и административно-территориальной единицы в целом.

Отдельные положения, важные для совершенствования территориального планирования, определяются в Гражданском кодексе Республики Беларусь. В частности, к недвижимому имуществу (недвижимости) отнесены земельные участки и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без соразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе леса, многолетние насаждения, здания, сооружения. При этом Закон «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» предусматривает создание единой информационной системы на все находящееся на территории Республики Беларусь недвижимое имущество.

Обзор градостроительной документации территориального планирования приведен выше.

Кодексом Республики Беларусь о земле предусмотрена разработка землеустроительной документации, к которой отнесены:

- прогнозы и программы использования и охраны земель;
- схемы использования и охраны земельных ресурсов;
- схемы землеустройства административно-территориальных единиц, особо охраняемых природных территорий, зон особого государственного регулирования;
- проекты межхозяйственного землеустройства;
- проекты внутрихозяйственного землеустройства;

проекты организации и устройства территорий крестьянских (фермерских) хозяйств, садоводческих товариществ и населенных пунктов;

рабочие проекты по рекультивации нарушенных земель, защите почв от эрозии и иных негативных процессов, улучшению сельскохозяйственных земель, повышению плодородия почв;

материалы геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, осуществляемых для целей землеустройства, оценки качества земель, инвентаризации земель;

тематические карты (планы) и атласы состояния и использования земельных ресурсов.

Объектами землеустройства являются земли административно-территориальных единиц, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий, зон особого государственного регулирования, земельные участки, предоставленные в пользование, пожизненное наследуемое владение, переданные в частную собственность или аренду, а также части указанных земельных участков.

Краткий анализ работ, выполненных на государственном уровне и касающихся совершенствования земельных отношений и повышения эффективности использования земель, позволяет выделить среди землеустроительной документации основополагающую, которая еще в прошлом веке, а точнее – в конце 70-80-х годов, заложила основу для совершенствования методов и процесса территориального планирования, определив стратегические направления использования и охраны земельных ресурсов страны в целом и регионов в частности.

К таким документам относятся Генеральная схема использования и охраны земельных ресурсов Белорусской ССР; Основные направления использования и охраны земельных ресурсов республики и областей; схемы рационального использования и охраны торфяных ресурсов, схемы размещения объектов мелиоративного строительства и др. Практически все эти материалы представляли собой прогнозные разработки в разрезе областей. В них не только было выполнено технико-экономическое обоснование мер по эффективному использованию и охране земельных ресурсов – эти мероприятия были территориально привязаны (на соответствующем картографическом материале) в границах страны, областей, а в последующем – и районов. В документах были представлены общая концепция развития и размещения народного хозяйства республики, основные направления развития агропромышленного комплекса с более подробной проработкой вопросов использования и охраны земельных ресурсов.

Поставленные цели требовали детального изучения состояния земельного фонда, тенденций в его использовании, оценки качественных и количественных изменений, обоснования перспектив использования земель в народном хозяйстве страны, изучения необходимости и потребности в них отраслей народного хозяйства с учетом размещения объектов нового строительства и землеемких производств.

Используя ретроспективный анализ вышеперечисленных документов, срок реализации которых давно завершен, по отдельным составляющим, можно говорить об обоснованности и точности прогнозов и определении перспектив использования земельных ресурсов как по отдельным направлениям, так и в разрезе страны, областей и районов. В частности, подтвердились общие тенденции роста отводов земельных участков для развития городских поселений и под строительство промышленных объектов и иных несельскохозяйственных предприятий с соответственным увеличением площади этих категорий и видов земель в структуре земельного фонда; уменьшения площадей земель сельскохозяйственного назначения, в первую очередь используемых сельскохозяйственными организациями; постоянного увеличения площади земель лесного фонда и достаточно стабильно текущего процесса перераспределения земель в пользу тех их видов, что выполняют природоохраные функции.

В начале 90-х годов в процессе проведения земельной реформы была поставлена задача создания равных условий для развития различных форм хозяйствования на земле. Становление института частной собственности коренным образом повлияло на систему земельных отношений. Результаты проводимой в Беларуси земельной политики потребовали дальнейшего совершенствования законодательства, развития теории и совершенствования методов планирования землепользования как составной части территориального планирования.

Развитие законодательной и нормативно-методической базы предопределило появление различных моделей землепользования, выявило необходимость в совершенствовании правил регулирования процессов организации территории и потребовало разработки новых подходов к подготовке проектных документов, отвечающих стратегическим задачам планирования на различных территориальных уровнях. Новые земельные отношения и формирующиеся государственные приоритеты внесли уточнения в основные принципы землеустройства, которые в современных условиях должны базироваться:

– на прогнозировании целей и характера использования земли, последствий хозяйственной деятельности и любого проектного решения, получении экономического, социального и экологического эффекта в результате использования земель;

- на достижении бесконфликтного распределения и использования земельных ресурсов при соблюдении интересов всех субъектов земельных отношений и при обеспечении охраны и восстановления всех компонентов природной среды;
- на взаимодополняемости функций земель во взаимосвязи с пространственным распределением материально-технических ресурсов по территории;
- на необходимости продвижения к устойчивому землепользованию, опирающемуся на современные модели использования и охраны земель, а также на соответствующие механизмы контроля;
- на поддержании баланса между потребностями в земельных ресурсах и природными, социально-экономическими и демографическими ресурсами и возможностями, обеспечивающего экономическую жизнеспособность и стимулирование улучшения качества окружающей среды;
- на необходимости более полного использования имеющегося земельно-ресурсного потенциала, поддержке эффективного землепользования и землепользователя, в том числе через перераспределение и трансформацию земель;
- на упорядочении методов регулирования использования и охраны земель путем применения оптимальных режимов хозяйственной деятельности и регламентов использования земель, соблюдения правил землепользования в соответствии с принятым целевым назначением и характером использования земельных ресурсов.

Планирование землепользования основывается на материалах государственного учета земель. С 2004 года в Беларуси введена усовершенствованная форма государственной статистической земельной отчетности, которая опирается на материалы земельного кадастра и данные ЗИС. Однако пока не все административно-территориальные единицы располагают актуализированной и достоверной информацией для ее обобщения в формах отчетности, а также для применения при выполнении работ по территориальному планированию.

Еще недостаточен объем выполняемых работ, связанных с изготовлением, обновлением и использованием материалов аэрофотосъемок и спутниковой информации. Кроме того, эти работы мало ориентированы на цели планирования землепользования, например, на обеспечение его обновленными картографическими материалами.

Планирование землепользования на уровне административных районов, городов и первичных административно-территориальных единиц сегодня наиболее целесообразно проводить в тех из них, где созданы ЗИС. В настоящее время они есть в 40 административных районах и 8 городах Республики Беларусь. Одной из основных задач ЗИС должно быть созда-

ние картографической и информационной основы территориального планирования и землеустройства.

Для административных районов актуальным является стратегическое территориальное планирование, в том числе с целью реализации земельной политики и общих принципов землеустройства, эффективной организации территории. Стратегические задачи планирования землепользования должны увязываться с существующими эколого-экономическими проблемами использования и охраны земельных ресурсов. Планирование землепользования при этом осуществляется в отношении видов и интенсивности использования земель, правовых норм хозяйствования, целевого структурирования любых территориальных образований и выражается в совершенствовании системы управления использования и охраны земельных ресурсов и улучшении методов регулирования земельных отношений на основе критерия общественной эффективности (полезности).

Адаптация традиционных и новых методов территориального планирования к решению задач устойчивого развития территориальных образований остается сложной проблемой, связанной с постановкой и решением ряда задач, в частности:

- проведения комплексного изучения территории с определением соответствующих показателей и индикаторов;
- разработки специальных методик анализа, оценки и прогнозирования использования и охраны земельных ресурсов;
- выявления зон повышенного экологического риска и потенциальных чрезвычайных ситуаций;
- организации мониторинга и системы контроля реализации предложений и мероприятий и др.

Следует отметить работы по кадастровой оценке земель поселений, которые к настоящему времени проведены во всех населенных пунктах и садоводческих товариществах. Эти работы проводились предприятиями системы Госкомимущества с участием специалистов на местах.

Несмотря на то, что основной целью кадастровой оценки являлось формирование базы для налогообложения, ее значение для процесса территориального планирования огромно и заключается в повышении эффективности использования земель в поселениях, стимулировании более рационального ее использования, пробуждении инвестиционной активности в городах.

В ближайшее время будет осуществлена кадастровая оценка земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения. Можно предположить, что в перспективе с разработкой механизмов налогообложения в зависимости от кадастровой стоимости, с совершенствова-

нием налогового законодательства и развитием рыночных отношений, возможен переход к новой системе налогообложения, что потребует и принципиально иных подходов к процессу территориального планирования.

Имеющиеся методы территориального планирования на современном этапе развития общественных и правовых отношений, в процессе утверждения института частной собственности требуют адаптации и развития применительно к реально складывающимся условиям. В этой связи следует инициировать разработку только таких документов и материалов, которые, с одной стороны, определяли бы стратегические направления развития, с другой – обеспечивали достижение реальных целей в предполагаемые сроки.

В Республике Беларусь весьма динамично развивается законодательство, регулирующее отношения в сфере недвижимого имущества, в частности, связанное с его государственной регистрацией. Это законодательство имеет самое непосредственное отношение к процессам территориального планирования в стране.

Национальное экологическое законодательство (законы об охране окружающей среды и об особо охраняемых природных территориях, а также законодательные акты, регулирующие использование и охрану отдельных природных компонентов, – Кодекс о земле, Лесной кодекс, Водный кодекс, Кодекс о недрах, законы об охране животного и растительного мира и др.) содержит большой перечень положений и нормативов, имеющих прямое отношение к территориальному планированию и, по сути, являющихся его природоохранной правовой основой.

Во-первых, оно предусматривает разработку ряда документов, относящихся к конкретным территориям, и определяет механизм осуществления ряда мероприятий природоохранной направленности.

Во-вторых, экологическое законодательство определяет перечень и порядок формирования территорий и земельных участков с регламентацией хозяйственной деятельности и особыми режимами природопользования.

В-третьих, оно определяет принципы и общие требования государственного управления рациональным использованием природных ресурсов и их охраной, а также разделение компетенций органов власти в этих вопросах – как по вертикали, так и территориально.

В-четвертых, для оценки проектных решений территориального планирования и последствий их осуществления, а также для стабилизации материально-финансовой основы такого планирования важное значение имеют экономические нормы экологического законодательства.

В-пятых, в нем законодательно закреплены положения и критерии отнесения конкретных территорий к экологически нестабильным или экологически нарушенным с определением режимов допустимой хозяйственной деятельности на них и механизмов (в том числе финансовых) их восстановления.

В компетенцию органов государственного управления в области охраны окружающей среды и ведения рационального природопользования входят следующие основные вопросы, имеющие прямое отношение к территориальному планированию.

Совет Министров Республики Беларусь:

обеспечивает разработку и выполнение государственных программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;

устанавливает порядок разработки территориальных комплексных схем охраны окружающей среды и их финансирования;

принимает решения об объявлении территорий особо охраняемыми природными территориями республиканского значения, их преобразовании или прекращении их функционирования;

объявляет в необходимых случаях отдельные участки территории Республики Беларусь зонами экологического риска и зонами экологического кризиса.

Минприроды:

организует разработку территориальных комплексных схем охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов и обеспечивает научно-методическое руководство этой разработкой;

утверждает перечень видов и объектов хозяйственной и иной деятельности, для которых оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится в обязательном порядке;

осуществляет государственный контроль за использованием и охраной земель (включая почвы), общераспространенных полезных ископаемых и торфа, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, озонового слоя, лесов, растительного и животного мира, особо охраняемых природных территорий, типичных и редких природных ландшафтов, ведением охотничьего и рыбного хозяйства, обращением с отходами.

Министерство разрабатывает и вносит в Совет Министров:

проекты государственных программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды;

предложения по вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов для включения их в проекты

прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь;

представления об объявлении, преобразовании и прекращении функционирования особо охраняемых природных территорий республиканского значения;

предложения об объявлении отдельных участков территории Республики Беларусь зонами экологического риска и зонами экологического кризиса.

Местные Советы депутатов:

утверждают территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;

распоряжаются на подведомственной им территории недрами, водами, охотничими и рыболовными угодьями, иными природными ресурсами, находящимися в их ведении, а также осуществляют контроль за их использованием;

отменяют решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче их в собственность.

Местные исполнительные и распорядительные органы:

разрабатывают и представляют в местные Советы депутатов территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и принимают меры по их выполнению;

осуществляют на подведомственной им территории государственный контроль за охраной земель (включая почвы), недр, вод, атмосферного воздуха, лесов, растительного и животного мира в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

определяют места размещения отходов.

В современных условиях на этот уровень вынесен также ряд вопросов, касающихся жизнеобеспечения населения, то есть имеющих прямую экологическую направленность. Например, местные органы управления должны обеспечить проведение инвентаризации систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов, а также дорог сельских населенных пунктов и иных объектов недвижимости с рассмотрением вопросов последующей передачи этих объектов специализированным организациям.

Это позволит улучшить инфраструктуру сельских населенных пунктов, благоустроить улицы, развить транспортное сообщение и опосредованно будет способствовать повышению роли органов местного управле-

ния и самоуправления в решении вопросов территориального планирования.

Следует отметить, что Республика Беларусь взяла на себя определенные обязательства по выполнению положений ряда международных договоров и конвенций, имеющих ярко выраженный территориальный характер (Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием/деградацией земель и о биологическом разнообразии, Рамсарская конвенция по водно-болотным угодьям, Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера», Орхусская конвенция о доступе к экологической информации). Через несколько лет предполагается присоединение страны к Бернской конвенции о метеообитаниях. Причем в Беларуси установлен приоритет норм международного права над национальными нормами.

Действующие нормативные правовые документы позволяют заключить, что в Беларуси имеется и развивается база, в целом определяющая политику, задачи и содержание территориального планирования. Однако различия в документах, разновременность их написания и принятия, недостаточные глубина и конкретизация положений, а также терминологическая «пестрота» подчеркивают важность проблемы разработки особого закона о территориальном планировании, интегрирующего положения отдельных документов и берущего на себя задачи государственного регулирования и управления развитием территорий.

### **2.3 СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Территориальное планирование опирается на сложившиеся правовые устои государственности и проводимую государством региональную социально-экономическую политику. В основе планирования лежит административно-территориальное деление и научно обоснованное районирование страны с выделенными проблемными регионами.

В Республике Беларусь регионами принято называть шесть областей, являющихся административно-территориальными единицами высшего ранга, а также столицу – город Минск – как особый регион по признаку равнозначности с областями по функциям управления. Кроме того, регионами называют группы административных районов, а также территории, не связанные с административно-территориальным делением и имеющие ярко выраженные отличительные природные или хозяйствственные характеристики, особую проблему в развитии. Республика Беларусь в государственных границах и сама по себе является регионом, а каждый из ее внутренних регионов одновременно интегрирован в укрупненное региональное (пространственное) деление Восточной Европы. Это связано с цен-

тральным положением страны в экономическом и физическом пространствах Европы.

Социально-экономическое развитие регионов регулируется общегосударственными механизмами, среди которых законодательно установленные правила разработки прогнозов, планов и программ. В стране преобладают нормы и правила централизованного управления, поэтому развитие функций регионального и местного управления посредством планирования остается серьезной проблемой государственной региональной политики. На современном этапе повышение роли местных органов управления в территориальном планировании считается важнейшей задачей государственной региональной политики.

Областное деление Беларуси обеспечивает относительную однородность территорий по ресурсному потенциалу и показателям социально-экономического развития. Но эта однородность исчезает, когда мы переходим к сравнению города и деревни, административных районов и городов, наделенных административными функциями, горсоветов и сельсоветов, сельских местностей пригородов и периферии.

Стратегия развития страны включает сбалансированное развитие всех компонентов социально-экономической и природной среды. Такое развитие призвано обеспечивать максимально полное раскрытие потенциала каждого региона для нужд населения и его позитивную роль в хозяйственной и природной организаций всей территории страны, в крупных физико-географических районах, в экономическом пространстве и сложившейся общественной организации.

В настоящее время Республика Беларусь на уровне отдельных ведомств, имеющих отношение к территориальному планированию, активно познает зарубежный опыт регионального (пространственного) планирования и непосредственно территориального планирования на уровне городов и административных районов, а также участвует в международных региональных проектах. Процесс научно-методического познания и практическая деятельность местных органов управления, а также некоторое улучшение социально-экономических показателей развития страны ведут к пониманию необходимости создания местных структур, ответственных за территориальное планирование и работающих на постоянной основе, к определению цели, содержания и функций государственной региональной политики, к выработке финансово-экономических механизмов ее реализации.

В этой связи необходимо решение ряда задач научно-методического и прикладного характера, направленных на анализ и оценку потенциала, определение приоритетных и специфических направлений социально-экономического развития для регионов, административных районов

и городов. Решение должно гарантировать сохранность окружающей среды и благополучие человека, что вызывает необходимость планирования мероприятий, обеспечивающих развитие, и их реализации в конкретных условиях.

Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» установлены основные цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны, общий порядок их разработки. Ответственным государственным органом определено Министерство экономики.

Система государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Беларуси включает:

на долгосрочную перспективу – Национальную стратегию устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь, разрабатываемую на 15 лет, и Основные направления социально-экономического развития Республики Беларусь (на 10 лет);

на среднесрочную перспективу – Программу социально-экономического развития Республики Беларусь (на 5 лет), отраслевые и межотраслевые пятилетние программы и планы;

на краткосрочный период – годовой прогноз социально-экономического развития Республики Беларусь, ежегодные отраслевые планы и программы.

Индикаторами устойчивого социально-экономического развития регионов предлагается считать положительную динамику развития совокупного потенциала, выраженную агрегированными индексами человеческого, хозяйственного и природного потенциалов. Из показателей, отражающих благополучие региона в течение длительного периода, можно назвать положительное сальдо миграции населения, позитивные тенденции демографического развития, отсутствие аномалий в состоянии здоровья населения, соответствие экологическим требованиям, а также качество жизненной среды в системах расселения разных иерархических уровней. Направление научной и управлеченческой деятельности, связанное с определением состава показателей, обеспечивающих постоянное наблюдение за использованием потенциала регионов, становится неотложной задачей.

В территориальном планировании важен учет исторической преемственности экономического развития, соблюдения направлений государственной и региональной политики, иными словами, внешних по отношению к городу или административному району социально-экономических факторов и условий развития. Эти факторы и условия задаются региональными и государственными программами, планами и прогнозами.

В настоящее время в Республике Беларусь идет процесс активного среднесрочного и краткосрочного планирования и прогнозирования (включающий элементы региональной политики) в социально-экономической сфере. В основе процесса планирования – Национальная стратегия социально-экономического развития Республики Беларусь до 2020 года, обновление содержания которой происходит через каждые пять лет.

Наряду с основными прогнозными документами разрабатываются исследовательские прогнозы для отдельных социально-экономических направлений и отраслей (демографические, научно-технического прогресса, развития внешнеэкономической ситуации, развития минерально-сырьевой базы и другие), а также ведомственные и межведомственные программы развития.

Важно подчеркнуть, что в создании программ участвуют не только регионы, но и административные районы и города. Программы на уровне городов и административных районов по структуре и содержанию еще недостаточно реальны и подробны, но в них уже содержится территориальная составляющая.

Например, основные показатели программы развития сельскохозяйственного производства приводятся в разрезе субъектов хозяйствования, расположенных в данном районе. В ней анализируются итоги работы сельского хозяйства по определенному составу экономических показателей деятельности сельскохозяйственных организаций, выявляются недостатки, причины и проблемы развития в животноводстве, растениеводстве и сопутствующих отраслях сельского хозяйства, формируются плановые показатели развития, определяются возможности достижения планируемых показателей.

В административных районах и городах в соответствии с программами социально-экономического развития страны и областей разрабатываются свои пятилетние программы социально-экономического развития. Они содержат следующие разделы:

– анализ, оценка и тенденции современного состояния социально-экономического развития района (города), динамика основных показателей за предшествующий период;

– цели, задачи и приоритеты социально-экономического развития;

– факторы и условия устойчивого экономического развития, в том числе демографический потенциал и трудовые ресурсы, природно-ресурсный потенциал, жилищно-коммунальное хозяйство, развитие отраслей социальной сферы;

– основные направления и приоритеты развития реального сектора экономики, включая следующие отрасли и направления: промышленность; агропромышленный комплекс (приоритеты развития аграрной

отрасли, развитие животноводства и растениеводства, реконструкция и капитальное строительство объектов производственной инфраструктуры, техническое переоснащение сельскохозяйственного производства, повышение продуктивности мелиорированных земель, финансовое оздоровление организаций агропромышленного комплекса, финансовое обеспечение развития отрасли); строительный комплекс; транспорт и связь; торговля и общественное питание; сфера услуг; энергосбережение; инвестиционная деятельность; бюджетно-налоговая политика; заработка платы;

– идеологическое обеспечение реализации программы социально-экономического развития (встречи с общественностью и в трудовых коллективах, информирование о ходе выполнения программы, проведение обучающих семинаров, подготовка справочно-методических материалов, создание информационных центров, укрепление материально-технической базы массовой информации и др.).

Весь комплекс мероприятий и действий, намечаемых программами социально-экономического развития, традиционно излагается в текстовой и табличной форме. При территориальном планировании материалы этих программ, являясь главным ориентиром, детализируются, дополняются более конкретными данными, выражаются в картографической форме и диагностируются с позиций совершенствования территориальной организации данного района. Особенности каждой территории становятся объективно-предметными и могут быть насыщены реальными мероприятиями территориального планирования. Это требует ведения планирования как «снизу», так и «сверху», добиваясь оценки ресурсов, потребностей и возможностей в каждом периоде планирования с увязкой мероприятий планирования в территориальной иерархии и в отраслевой структуре. В ходе планирования совершенствуется состав соответствующих документов, их качество и уровень научно-методического и нормативно-правового обеспечения.

Для территориального планирования наиболее важен раздел программы социально-экономического развития, посвященный региональной политике. В действующей Программе социально-экономического развития на 2006-2010 годы содержится раздел «Социально-эконо-мическое развитие регионов, малых и средних городов». Само название раздела подчеркивает приоритеты региональной политики соответствующего пятилетнего периода.

Действующая государственная программа социально-экономического развития в качестве основной задачи региональной экономической политики ставит обеспечение увеличения благосостояния населения независимо от места его проживания на основе комплексного развития

производительных сил и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

При этом важнейшей проблемой становится опережающее увеличение доходов и улучшение условий проживания жителей там, где эти показатели ниже, чем в среднем по стране. Для улучшения уровня и качества жизни населения в таких административных районах и городах предусматривается:

– создать условия для расширения инновационной и инвестиционной деятельности, развития предпринимательства, особенно в области производства потребительских товаров и оказания бытовых услуг;

– активизировать развитие новых сфер приложения труда, особенно в районах, где имеются объективные предпосылки для их формирования (приграничный сервис, обслуживание транспортных коридоров, туризм и др.);

– обеспечить приоритетное развитие производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов;

– повысить комплексность развития социальной инфраструктуры, прежде всего в районах с низкой обеспеченностью населения услугами;

– обеспечить государственную поддержку проблемных регионов (в частности, с существенной долей неэффективно работающих предприятий и пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС) и малых городов.

Особое внимание со стороны государства намечается уделить развитию малых и средних городов. В них предусмотрено создание новых рабочих мест, ускоренное строительство жилья, объектов физической культуры и спорта, развитие сферы услуг. Здесь будет проводиться политика стимулирования размещения новых предприятий, филиалов и цехов действующих производств, а также развития частного предпринимательства, прежде всего связанного с производствами по обслуживанию сельского хозяйства, переработке сельскохозяйственной продукции, выпуску изделий из местного сырья, реализации услуг для населения.

Планируется также более активное использование историко-культурного наследия и созданного культурного потенциала городов для развития сферы туризма и отдыха. Для этого реализуются мероприятия по формированию необходимой инфраструктуры, восстановлению старинных парков, исторических центров городов, реставрации памятников истории, культуры, архитектуры.

В отношении малых городов, оказавшихся в сложной экономической ситуации, намечены специальные меры, среди которых поддержка ранее созданных градообразующих предприятий, разработка целевых программ

выхода из кризиса, внедрение экономических мер поддержки хозяйствующих субъектов.

В настоящее время на основе программ социально-экономического развития разрабатывается специальная Государственная комплексная программа развития регионов, малых и средних городских поселений на 2007-2010 гг.

Исходя из сложившихся в населенных пунктах условий, предполагается разработка реальных планов по увеличению количества рабочих мест, снижению уровня безработицы, двукратному росту номинальной начисленной заработной платы, значительному росту объемов производства продукции (работ, услуг), в том числе за счет увеличения числа малых предприятий.

Программой предусматриваются конкретные экономические стимулы (в рамках упрощенной системы налогообложения) для организаций, субъектов малого предпринимательства и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных и осуществляющих производственную деятельность в малых городских поселениях, сельских населенных пунктах и производственных центрах. В частности, определен перечень товаров, при производстве и реализации которых организации освобождаются от уплаты ряда налогов, а также таможенных пошлин на сырье, материалы, комплектующие и оборудование. Наиболее значительные объемы преференций предоставляются организациям по перечню товаров, не производимых в Республике Беларусь или производимых в недостаточном количестве, при осуществлении нового капитального строительства, при организации новых технологических процессов, а также при наращивании темпов роста объемов производства и экспорта товаров.

Предусмотрена возможность вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых объектов и создания на их площадях новых производств путем продажи такого имущества на аукционах с установлением крайне малой начальной цены продажи. При этом от покупателя требуется выполнение ряда условий (создание конкретного количества рабочих мест, осуществление запланированной предпринимательской деятельности, соблюдение ограничений в перепродаже имущества, сроков завершения строительства и др.). Предполагается передача неиспользуемого государственного имущества по договорам безвозмездного пользования с последующим оформлением в собственность под конкретные инвестиционные проекты.

Комплексной программой намечается реализация в малых и средних городских поселениях более тысячи инвестиционных проектов. Кроме того, здесь проведена инвентаризация коммерческих организаций и составлен список действующих организаций, для которых определены про-

блемы развития и предусмотрены налоговые льготы. Следует отметить, что уже на этапе составления программы определены источники и объемы финансирования (республиканский бюджет, областные и районные бюджеты, собственные средства организаций и кредиты банков). В структуре расходов наибольшую долю составляют расходы на социальную сферу, затем – на производственную сферу, жилищное строительство и коммунальное хозяйство, торговлю, общественное питание и бытовое обслуживание, природоохранные мероприятия.

Важным для территориального планирования стал Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. № 21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Этим Указом, среди прочего, установлен перечень налогов, сборов и доходов, зачисляемых в бюджеты сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения. Из них наиболее значимыми являются земельный налог, налог на недвижимость, доходы от перечисления части прибыли коммунальных унитарных предприятий, доходы от сдачи в аренду и продажи имущества и земельных участков, сборы с заготовителей сельскохозяйственной продукции, лекарственных трав, грибов, дикорастущих плодов и ягод, а также поступления от местных налогов и сборов. Для регулирования социально-экономического развития первичных административно-территориальных единиц предусмотрено выделение дотаций бюджетам первичного уровня из вышестоящего бюджета. Намечена гибкая система и ежегодная корректура отчислений от специальных, устанавливаемых на местном уровне, местных налогов и сборов, а также сумм дотаций.

Исходя из возможностей бюджетов первичного уровня предусмотрено финансирование мероприятий по благоустройству и инженерно-техническому обустройству населенных пунктов, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также по реализации программ жилищного и дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы.

Указом № 21 также намечено проведение инвентаризации систем водоснабжения и водоотведения в населенных пунктах, дорог и улиц сельских населенных пунктов, а также иных объектов недвижимости с целью их последующей передачи специализированным организациям. В компетенцию председателя сельского, поселкового, городского исполнительного комитета включено обеспечение установленного уровня государственных минимальных социальных стандартов, контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, регулирование земельных отноше-

ний и ведение статистического учета личных подсобных хозяйств граждан.

В развитие Закона Республики Беларусь «О личных подсобных хозяйствах граждан» в Республике Беларусь в 2006 году была разработана и утверждена Программа развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан на 2006-2010 годы.

Цели программы – развитие и поддержка личных подсобных хозяйств граждан, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции, улучшение демографической структуры населения.

Основные задачи:

- регулирование земельных отношений;
- стабилизация и увеличение производства сельскохозяйственной продукции;
- совершенствование производственного обслуживания личных подсобных хозяйств граждан;
- создание эффективной системы сбыта сельскохозяйственной продукции, произведенной в личных подсобных хозяйствах граждан;
- развитие различных форм кредитования граждан, осуществляющих ведение личных подсобных хозяйств;
- совершенствование кадрового обеспечения и деятельности республиканских органов государственного управления и местных исполнительных и распорядительных органов в развитии и поддержке личных подсобных хозяйств граждан;
- внедрение передового опыта и элементов интенсивных технологий в личных подсобных хозяйствах граждан;
- финансовое обеспечение и государственная поддержка граждан, осуществляющих ведение личного подсобного хозяйства.

Указанная программа направлена на решение ряда общегосударственных задач:

- повышение занятости и доходов населения, особенно в регионах с относительно высокой плотностью населения и недостатком рабочих мест;
- уменьшение оттока населения из сельской местности и улучшение структуры сельского населения по возрасту;
- формирование трудовых резервов для экономики крупнотоварного сектора аграрного производства;
- обеспечение продовольственной безопасности государства.

Роль территориального планирования в реализации этой программы исключительно высока. Она связана с детальной проработкой организации и использования земель граждан в границах сельских населенных пунктов, а также с внутрихозяйственной организацией земель крупных

сельскохозяйственных организаций с учетом необходимости выделения гражданам пахотных и луговых земель для ведения личного подсобного хозяйства.

Программа развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан составлена в целях обеспечения реализации одного из приоритетных направлений принятой ранее Государственной программы возрождения и развития села на 2005-2010 годы. Для сельских административных районов страны программа возрождения и развития села стала базовым комплексным документом социально-экономического и территориального планирования, на основе которого в районах разрабатываются среднесрочные и краткосрочные планы развития агропромышленного комплекса и сельских населенных пунктов, а также специальные программы, конкретизирующие мероприятия по отдельным направлениям развития, отраслям хозяйства и социальной сферы.

Задачи Государственной программы возрождения и развития села сформулированы следующим образом:

- возрождение и развитие социальной и производственной сфер белорусского села, обеспечение условий для устойчивого ведения сельскохозяйственного производства;
- повышение уровня доходов сельского населения, создание основ для повышения престижности проживания в сельской местности и улучшения демографической ситуации на селе;
- обеспечение эффективного производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия в объемах, достаточных для внутреннего рынка и формирования экспортных ресурсов.

Мероприятия программы сгруппированы по двум направлениям – социальная сфера и производственная.

Социальная сфера включает следующие задачи: повышение привлекательности труда и жизненного уровня сельского населения; совершенствование инфраструктуры сельских поселений; развитие жилищного строительства, коммунального обслуживания, электрификации, газификации, водоснабжения, телекоммуникационной связи; модернизация дорог и транспортного обеспечения; развитие образования, здравоохранения, культуры, спорта, торгово-бытового обслуживания.

Производственная сфера включает совершенствование специализации сельскохозяйственного производства; повышение продуктивности мелиорированных земель; развитие растениеводства, животноводства, личных подсобных хозяйств, перерабатывающей промышленности; государственную поддержку агропромышленного комплекса; реформирование внутрихозяйственной организации сельскохозяйственных предприятий.

ятий; техническое переоснащение агропромышленного комплекса, научное и кадровое обеспечение.

Ожидаемые результаты реализации программы – создание более 1300 агрогородков на базе центров сельсоветов и сельскохозяйственных организаций, улучшение жилищных условий более 50 тысяч сельских семей, обеспечение государственных социальных стандартов в сфере инженерно-технического обустройства жилого фонда, в снабжении питьевой водой, в сферах детского дошкольного воспитания и образования, медицины и здравоохранения, культуры, спорта и туризма, реализации торговых и бытовых услуг, а также проведение в значительных объемах реконструкции и ремонта местных автомобильных дорог, организация более 16 тысяч новых рабочих мест.

В производственной сфере наряду с усовершенствованием специализации и обеспечением развития отраслей сельскохозяйственного производства будут созданы устойчивые сырьевые зоны для перерабатывающей промышленности, организованы специализированные и многоотраслевые продуктовые объединения, а внутрихозяйственная организация сельскохозяйственных предприятий будет приведена в соответствие требованиям рыночной экономики.

Согласно целям и задачам государственной программы на уровне административных районов мероприятия по ее реализации также сгруппированы по двум основным направлениям:

мероприятия по развитию социальной сферы села: повышение занятости и уровня доходов сельского населения, совершенствование инфраструктуры сельских населенных пунктов, развитие жилищного строительства и коммунальное обустройство, модернизация автомобильных дорог и развитие транспортного сообщения, развитие образования, медицинского обеспечения, культурно-досуговой деятельности, сохранение и развитие традиционной культуры, развитие физической культуры, спорта и туризма, улучшение бытового обслуживания, развитие торгового обслуживания;

мероприятия по развитию производственной сферы села: совершенствование специализации сельскохозяйственного производства, повышение продуктивности мелиорированных земель, повышение плодородия почв, развитие растениеводства, животноводства, крестьянских (фермерских) и личных подсобных хозяйств, совершенствование организационно-экономической структуры агропромышленного комплекса, совершенствование государственной поддержки агропромышленного комплекса, техническое переоснащение сельскохозяйственного производства, совершенствование профессиональной подготовки работников.

Наибольшую ответственность за социально-экономическое развитие и пространственную организацию среды жизнедеятельности населения несут такие интегрированные сферы, как промышленность и производственная инфраструктура, сельское хозяйство и обеспечивающие его отрасли, лесное хозяйство, транспорт и дорожная сеть, инженерно-техническая и социальная инфраструктуры.

Развитие промышленности Республики Беларусь осуществляется в соответствии с социально-экономическими программами. Промышленное производство обеспечивает наиболее весомую долю поступлений в бюджет страны и в значительной мере представлено крупнейшими предприятиями, создавшими основу для развития городов страны. В настоящее время наибольший удельный вес в общереспубликанских социально-экономических показателях по производству промышленной продукции имеют Гомельская область и город Минск, а по производству потребительских товаров – город Минск и Минская область. Наиболее территориально рассредоточенными являются предприятия, связанные с переработкой продукции сельского и лесного хозяйства.

В развитии промышленности программами намечены два направления, стратегически важных для территориального планирования. Первое состоит в опережающем развитии производств на основе новых высоких технологий, модернизации, совершенствования отраслевой и технологической структуры производства и предопределяет качественное совершенствование социально-экономического потенциала больших и средних городов. Второе направление связано с развитием производств, использующих местные сырьевые ресурсы, – лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности, перерабатывающих отраслей агропромышленного комплекса – и предопределяет стабилизацию и укрепление социально-экономического потенциала малых городов и административных районов.

Исходя из содержания созданных в стране государственных программных документов можно заключить, что пространственная дифференциация их социально-экономических целей, задач и мероприятий возможна посредством составления региональных и территориальных схем или проектов развития регионов, административных районов и городов с использованием методов и средств территориального планирования.

В Республике Беларусь к настоящему времени разработан целый ряд государственных программ отраслевого и межотраслевого характера. Эти программы, как правило, имеют постановочное содержание на уровне страны, более детально ставят задачи на уровне областей и конкретно описывают мероприятия по реализации в каждом из административных районов и городов.

В то же время в территориальном планировании еще сильна ведомственная конкуренция и имеются разнотечения в нормативных правовых документах, подготовленных отдельными ведомствами и затрагивающих отдельные аспекты территориального планирования, которое по определению должно быть построено на принципах комплексности и системности. Активизация деятельности местных органов управления по реализации социально-экономических программ неизбежно приведет к тому, что территориальное планирование станет видом деятельности, практически реализуемым в областях, административных районах и городах (то есть на местах) при методическом и консультативном обеспечении со стороны центральных органов планирования. В настоящее же время наиболее реальной и актуальной формой регионального и местного планирования является межведомственное взаимодействие ученых и специалистов, общественности и органов управления в целях изучения потенциала регионов, городов и административных районов, а также планирования и реализации задач устойчивого развития и территориальной организации.

Поскольку в нашей стране исторически развито именно отраслевое планирование, включающее по каждой отрасли территориальные планы, региональная политика и непосредственно территориальное планирование опираются на те ведомства, в функции которых входит организация сетей и систем на основе размещения и функционирования соответствующих объектов. Такими ведомствами являются министерства образования, здравоохранения, спорта и туризма, сельского хозяйства и продовольствия, лесного хозяйства, природных ресурсов и охраны окружающей среды, архитектуры и строительства, транспорта и коммуникаций, жилищно-коммунального хозяйства и др.

В настоящее время большинство из названных ведомств составляют планы развития своих объектов во взаимодействии с местными органами управления через соответствующие структуры исполнкомов. Тем самым отраслевые территориальные планы формируются и реализуются на базовом уровне управления, что особенно характерно для сферы общественного обслуживания. Применительно к этой сфере задачей непосредственно территориального планирования является увязка этих планов на уровне городов и сельских административных районов в целях формирования комплексов и центров обслуживания, эффективность функционирования которых доказана практикой их работы.

Среди отраслевых ведомств особую группу составляют те ведомства, которые имеют отношение к использованию природных ресурсов в производственной сфере. Из них наиболее важными с точки зрения взаимодействия с территориальным планированием являются Министерство сельского хозяйства и продовольствия (сельскохозяйственные земли),

Министерство лесного хозяйства (земли лесного фонда) и Министерство архитектуры и строительства (застроенные земли или земли населенных пунктов).

В ходе развития земельных отношений в стране определилась особая роль Госкомимущества, вовравшего в себя функции, связанные с земельно-объектной сферой общества, в частности, с использованием и охраной земельных ресурсов и земельно-имущественными отношениями, что подразумевает прямое отношение этого ведомства ко всей объектной сфере, связанной с землей. Кроме того, именно это ведомство призвано обеспечивать территориальное планирование картографической и топографо-геодезической продукцией, данными кадастрового учета земель, сведениями об объектах недвижимости, расположенных на земельных участках, материалами земельно-информационных систем.

Очевидно, что развитие комплексного территориального планирования зависит от создания и внедрения в административных районах и городах перечисленной продукции данного ведомства. В ходе производства и внедрения земельно-информационных систем, картографических материалов в практику деятельности местных органов управления территориальное планирование объективно получит прочную информационную основу.

К настоящему моменту ведение территориального планирования на основе новых информационных технологий возможно в каждой третьей базовой административно-территориальной единице Республики Беларусь. То есть организации, подчиненные Госкомимуществу, становятся прямыми проводниками и активными участниками территориального планирования.

Таким образом, основным условием дальнейшего развития комплексного территориального планирования является тесное взаимодействие субъектов планирования со всеми ведомствами, осуществляющими функции планирования в своей отрасли, а также решение на местном уровне задач, поставленных государственной региональной политикой.

Современный уровень и тенденции развития экономики создают предпосылки для активизации и развития территориального планирования. Оно не должно замыкаться на реализации своих задач только в жестких рамках административно-территориального деления страны, как это происходит в сфере социально-экономического планирования. Сильной стороной территориального планирования в Республике Беларусь является применение системного подхода, позволяющего осуществлять планирование в условных территориальных границах с целью решения специальных проблем и задач пространственной организации, контроля соот-

ношений между хозяйственной и природной средой, решения локальных задач устойчивого развития.

Методология территориального планирования 80-х годов закрепила в среде специалистов понимание того, что наиболее развитые в промышленном отношении города (исключая города-спутники) организуют пространство, играя основную социальную и экономическую роль на территории, и являются центрами формирования территориальных комплексов или территориальных систем расселения. К настоящему времени в стране можно выделить 15 таких территориальных систем и Минский столичный округ как особую территориальную систему. В дополнение к территориальному планированию в рамках административно-территориального деления учет различных территориальных систем позволяет:

- построить планирование на связях и отношениях между городом и окружающей его сельской местностью;
- определить сильные и слабые стороны социально-экономического развития систем расселения;
- выявить возможные угрозы природной среде, вести территориальное планирование по административно-территориальным единицам с учетом их окружения и пространственного положения;
- обеспечить реализацию ландшафтного подхода в планировании;
- создать эффективную систему охраняемых природных территорий;
- повысить эффективность реализации социально-экономических программ.

В территориальных системах более четко прослеживаются соотношения и направления развития промышленности и сельского хозяйства, иерархичность построения комплексов общественного обслуживания населения, соотношения компонентов хозяйственно освоенных (застроенных), сельскохозяйственных и природных зон. Используя приведенный подход, в малых городах и сельских поселениях административных районов можно учесть возможности развития с опорой на потенциал города-центра территориальной системы в структуре хозяйственных, торговых, культурно-бытовых и иных связей и отношений.

В настоящее время в стране начата разработка региональных схем, в частности, региональной схемы использования и охраны земельных ресурсов, использующей методологию территориального планирования и опирающейся на социально-экономические программы. Для составления региональной схемы разработаны научно-методические основы, включающие методы и приемы анализа и оценки территории региона, а также состав и содержание работ по планированию.

## 2.4 ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Опыт разработки отдельных документов по специальному планированию природоохранных мероприятий и мер по рациональному использованию природных ресурсов, привязанных к конкретным территориям, на отдаленную перспективу нашел свое законодательное отражение в 2002 году с внесением дополнений в Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». В частности, статья 80 этого Закона предусматривает разработку территориальных комплексных схем, программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды.

Закон устанавливает, что указанные схемы должны содержать долгосрочный прогноз и определять комплекс мероприятий по восстановлению, сохранению и улучшению качества окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и сохранению биологического разнообразия.

Разработка программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды осуществляется в целом по республике, в пределах административно-территориальных единиц, а также по отраслям экономики в целях обеспечения благоприятной окружающей среды на основе научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов, выбора способов природопользования, обеспечивающих минимально возможный уровень вредного воздействия на окружающую среду, предотвращение и снижение вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, а также сохранение и воспроизводство природных ресурсов.

Разработка мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды осуществляется на основе утвержденных государственных программ социально-экономического развития Республики Беларусь, государственных и отраслевых программ рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, республиканских, областных и иных комплексных схем охраны окружающей среды.

Разработка и утверждение программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды в пределах административно-территориальных единиц осуществляется соответствующими местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами.

Важнейшим стратегическим программным документом страны в области охраны природы в настоящее время является Национальный план действий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды Республики Беларусь на 2006-2010 годы (НПДООС), утвержденный Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 306 и разработанный с целью определения эффективных путей улучшения экологической обстановки в стране. Он согласуется с основными направлениями социально-экономического развития страны и является логическим продолжением трех предыдущих Национальных планов, реализация природоохранных мер которых позволила снизить вредное антропогенное воздействие на природные комплексы.

В НПДООС сформулированы основные направления улучшения использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также определены первоочередные мероприятия, большая часть из которых имеет четкую территориальную привязку.

Основными целями НПДООС являются:

- снижение вредного антропогенного воздействия на окружающую среду и дальнейшее улучшение экологической обстановки, способствующее сохранению здоровья населения;
- рациональное использование природных ресурсов, их экономия, постепенный отказ от экстенсивного использования;
- формирование оптимальной сети особо охраняемых природных территорий и водно-болотных угодий, сохранение биоразнообразия;
- развитие прикладных научных разработок в целях создания базы для внедрения ресурсосберегающих и малоотходных технологий, модернизации производств, увеличения доли использования вторичных ресурсов и отходов.

Исходя из этих целей, НПДООС предусматриваются мероприятия по решению в числе прочих следующих первоочередных задач:

улучшение экологической ситуации в крупных городах (Минске, областных центрах, Бобруйске, Полоцке, Мозыре, Светлогорске, Новополоцке и др.);

далее решение экологических проблем рек Днепр, Западная Двина, Неман, Припять, Западный Буг;

обеспечение населения качественной питьевой водой за счет снижения уровня загрязнения подземных и поверхностных вод;

обеспечение условий сохранения и самовоспроизведения биологического разнообразия, оптимизация сети особо охраняемых природных территорий;

совершенствование информационной системы, обеспечение открытости, достоверности и своевременности экологической информации и др.

Основными направлениями деятельности в области планирования и повышения эффективности землепользования, охраны земель как важнейшего компонента природной среды на 2006-2010 гг. являются:

- совершенствование законодательства в части обеспечения неистощимого рационального использования и охраны земель (почв) в условиях развития земельных отношений;
- создание системы стимулирующих экономических механизмов для разных категорий землепользователей;
- обеспечение комплексного подхода к планированию, использованию и охране земель (почв) для их устойчивого использования, поддержания экологических функций почв в ландшафтах и реализации мер по борьбе с их деградацией и загрязнением;
- дальнейшее выполнение мероприятий по оптимизации землепользования в целях формирования экологически устойчивых природно-территориальных комплексов путем перепрофилирования сельскохозяйственных низкоплодородных земель, повышения лесистости малолесных районов, развития сети особо охраняемых природных территорий;
- получение достоверной информации о состоянии земель (почв) страны для принятия своевременных и оперативных управленических решений на основе широкого использования дистанционных методов, эколого-геохимического картографирования, совершенствования системы мониторинга, развития методической и аналитической базы;
- разработка и реализация приоритетных мероприятий Национальной программы действий по борьбе с деградацией земель в целях улучшения координации действующих секторальных программ, объединения усилий заинтересованных сторон в обеспечении устойчивого использования и охраны земель (почв) как важнейшего компонента природной среды;
- получение информации о загрязнении почв в населенных пунктах, эколого-геохимическое картирование состояния городских почв, выявление организаций-загрязнителей почвы.

Реализация поставленных задач будет происходить как путем развития нормативно-правовых и методических основ рационального землепользования (в частности, путем разработки и реализации национальной, региональных и отраслевых программ действий по борьбе с деградацией земель/почв), так и через конкретные действия и мероприятия для определенных территорий. В частности, предусматривается разработка и реализация схем землеустройства для проблемных административных районов; продолжение работ по оптимизации землепользования, связанных, например, с переводом низкопродуктивных сельскохозяйственных земель, расположенных на территориях ООПТ, в категорию земель лесного

фонда; реализация пилотного проекта «Ренатурализация и устойчивое управление торфяными болотами для предотвращения деградации земель, изменения климата и обеспечения сохранения глобально значимого биологического разнообразия» на площади 40 тыс. га; меры по защите земель и почвенного покрова от деградации и эрозии при восстановлении мелиоративных систем и т.д.

Установившийся порядок обоснования создания и планирования развития особо охраняемых природных территорий и их сети в Беларуси несовершенен, не в полной мере соответствует общегосударственной системе планирования и проектирования, а также международным требованиям. По-прежнему сохраняется «пообъектный», некомплексный подход, ведущий к недостаточно обоснованному выбору отдельных территорий, требующих особого режима природопользования. Существующий порядок создания ООПТ допускает возможность волевых, а не научно обоснованных решений, дублирование, пропуск отдельных необходимых стадий и этапов, сохраняет вероятность ошибок и просчетов.

Преимущественное внимание только биологическим составляющим природы в ущерб сохранению ландшафтного разнообразия привело к тому, что в Могилевской области практически не нашлось природных объектов, требующих особой охраны. В сложившейся практике при формировании охраняемой территории или объекта несколько абсолютизируется требование уникальности и недооценивается их типичность. Наличие нескольких ведомственных подходов к охране природной среды затрудняет выработку единых научно-методических принципов совершенствования придоохранной сети.

Мнение о том, что любой земельный участок должен обязательно приносить хозяйственную пользу, приводит к тому, что экологические проблемы землепользования понимаются упрощенно и утилитарно. В результате многие считают, что применение понятий «экологическая сеть» и «элемент экологической сети» к территориям, имеющим важное природоохранное значение, предполагает, по меньшей мере, обязательное рекреационное и туристское использование этих территорий. На самом деле ООПТ не изымаются из оборота, а включаются в более высокоэффективную нетрадиционную форму хозяйства, имеющую особые экологические и социально-экономические целевые установки и приоритеты.

Для ООПТ не проводится планирование развития на отдаленную перспективу. В частности, для национальных парков и единственного нашего заповедника разрабатываются только краткосрочные (по отдельным направлениям – среднесрочные) планы и проекты, а для заказников вообще отсутствует любая проектная документация, кроме обосновывающей их создание. В последнее время для некоторых заказников, имеющих

международный статус, были подготовлены планы управления, одобренные Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Однако действующим законодательством не предусмотрена такая форма планирования, хотя, как показывает зарубежный опыт, она наиболее удобна для определения среднесрочной перспективы ООПТ. Проекты территориальной организации ООПТ, предусмотренные законодательством, вообще не разрабатываются.

За рубежом чаще всего используется трехстадийная система планирования развития ООПТ. Так, в США для большинства охраняемых территорий федерального уровня разрабатываются общий план управления (на 15-20 лет), стратегический план (3-5 лет) и ежегодный рабочий план. Иногда дополнительно (параллельно) готовится краткосрочный бизнес-план. Законодательство Украины предусматривает разработку проекта организации территории национального (или ландшафтного) природного парка, охраны, восстановления, рекреационного использования его природных комплексов и объектов, проекта организации территории заповедника (или биосферного заповедника) и охраны его природных комплексов, рассчитанных на 10-20 лет, плана управления (менеджмент-плана) для каждого объекта природно-заповедного фонда (со сроком реализации до 5 лет) и ежегодного оперативного плана.

В экономике Беларуси планирование также основано на определении долгосрочной, среднесрочной и ближайшей перспективы. Поэтому желательно, чтобы планирование создания и развития ООПТ по возможности полнее «вписывалось» в общую схему планирования экономико-социального развития страны. Это вызвано не только тем, что природоохранные мероприятия требуют вполне конкретных финансовых затрат и материально-технического обеспечения. Может, важнее то, что создание и функционирование ООПТ приводит к очень серьезным экономическим и социальным последствиям, выражющимся, в частности, в следующем:

- в установлении на длительный срок определенного функционального назначения для 8 % территории страны, не допускающего или серьезно сужающего возможности альтернативного землепользования;
- в ограничениях характера, видов и интенсивности хозяйственной деятельности в границах ООПТ, имеющих вполне определенное экономическое содержание;
- в особых правоотношениях, действующих на территории ООПТ, выражающихся, например, в ущемлении права граждан на выкуп земли в собственность;
- в необходимости регулирования и особого планирования землепользования на территории, прилегающей к ООПТ.

С другой стороны, создание охраняемых территорий, получение ими международного статуса улучшает имидж страны, привлекает внешние инвестиции и ресурсы, создает дополнительные рабочие места, способствует развитию предпринимательства и местных промыслов и т.д.

Возможная схема планирования развития для национального парка, заповедника, заказника, то есть любой ООПТ, имеющей структуру управления, способную реализовать намеченное, может быть представлена следующим образом:

- долгосрочная перспектива – проект территориальной организации (10-20 лет);
- среднесрочная перспектива – план управления (до 5 лет);
- краткосрочная перспектива – бизнес-план, рабочий проект конкретного мероприятия и пр. (1-2 года).

Обоснование создания отдельных ООПТ также требует совершенствования. На рисунке 2.1 представлен установленный нормативными документами порядок создания особо охраняемой природной территории (сплошными линиями со стрелками). Порядок в принципе допускает последующий возврат к ранее принятому решению и его уточнение, хотя на практике внести изменения, например, в площадь ООПТ, необходимость которых выявила в процессе установления границ территории, весьма сложно. Кроме того, как видно из рисунка, в реальности имеется множество вариантов процедуры обоснования, принятия решений и создания ООПТ, фактически нарушающих установленный порядок (возможные варианты показаны тонкими прерывистыми линиями со стрелками).

Предлагаемая схема (обозначена светлыми стрелками) позволяет во многом избежать этих опасностей. В этой схеме только одна пунктирная стрелка, которая обозначает возможную и очевидную взаимосвязь проекта территориальной организации и плана управления.

На рисунке те документы, которые, по нашему мнению, необходимо включить в систему обоснования и планирования развития ООПТ, обозначены курсивом, а этапы обоснования создания ООПТ, которые при усовершенствованном подходе исключаются, отображены в виде неокрашенных прямоугольников.

Очень важно, что в предлагаемой схеме нет места этапу «Уточнение материалов», выполнение которого в настоящее время фактически требует повторения всей сложной процедуры прохождения документов.

Особое место в этой схеме принадлежит проекту территориальной организации (возможно, стоит в название добавить «и развития») ООПТ, который включает в себя в качестве составных частей ряд проектов (зонирования, установления границ ООПТ, специального лесоустройства, архитектурных и строительных, развития рекреации и туризма и др.) или

подразумевает их параллельную разработку. Как уже отмечалось, таких проектов сейчас нет. Не определено их содержание, никто не занимается научными и методическими основами такого рода проектирования.

Содержание проекта территориальной организации и развития ООПТ может быть следующим:

- комплексная оценка территории, природных ресурсов, биологического и ландшафтного разнообразия, видов и характера хозяйственной деятельности и землепользования;
- долго- и краткосрочные, а также оперативные задачи;
- зонирование и установление территориально дифференцированных режимов охраны, использования и восстановления природных комплексов, биологического и ландшафтного разнообразия, историко-культурных комплексов и объектов;
- приоритетные направления научных исследований и экологического просвещения, мониторинг, рекреационная деятельность, их территориальная организация;
- планы строительства и реконструкции объектов, инженерного оборудования и благоустройства территории, развитие транспортной сети, систем связи, бытового обслуживания населения и порядок выполнения соответствующих проектных работ;
- принципиальные подходы и направления осуществления природоохранных, противоэрозионных мероприятий, восстановления нарушенных природных комплексов, противодействия изменениям гидрологического режима территории, сохранения традиционного землепользования;
- обеспечение общегосударственных, региональных и местных потребностей, а также интересов местных жителей через устойчивое ведение лесного, сельского хозяйства (производство экологически чистой продукции), рекреацию, туризм, охоту и рыболовство, местные промыслы и др.;
- необходимые мероприятия, их ориентировочная стоимость и требуемые ресурсы, прогноз эффективности планируемых мероприятий, оценка последствий их осуществления и др.

Разработка и осуществление проекта могут вестись в два этапа. На первом этапе, который осуществляется одновременно с научным обоснованием или непосредственно вслед за ним, готовится основа для принятия решения о создании ООПТ. Он включает определение границ и площади, зонирование территории, обоснование дифференцированного режима землепользования, проведение специального лесоустройства.

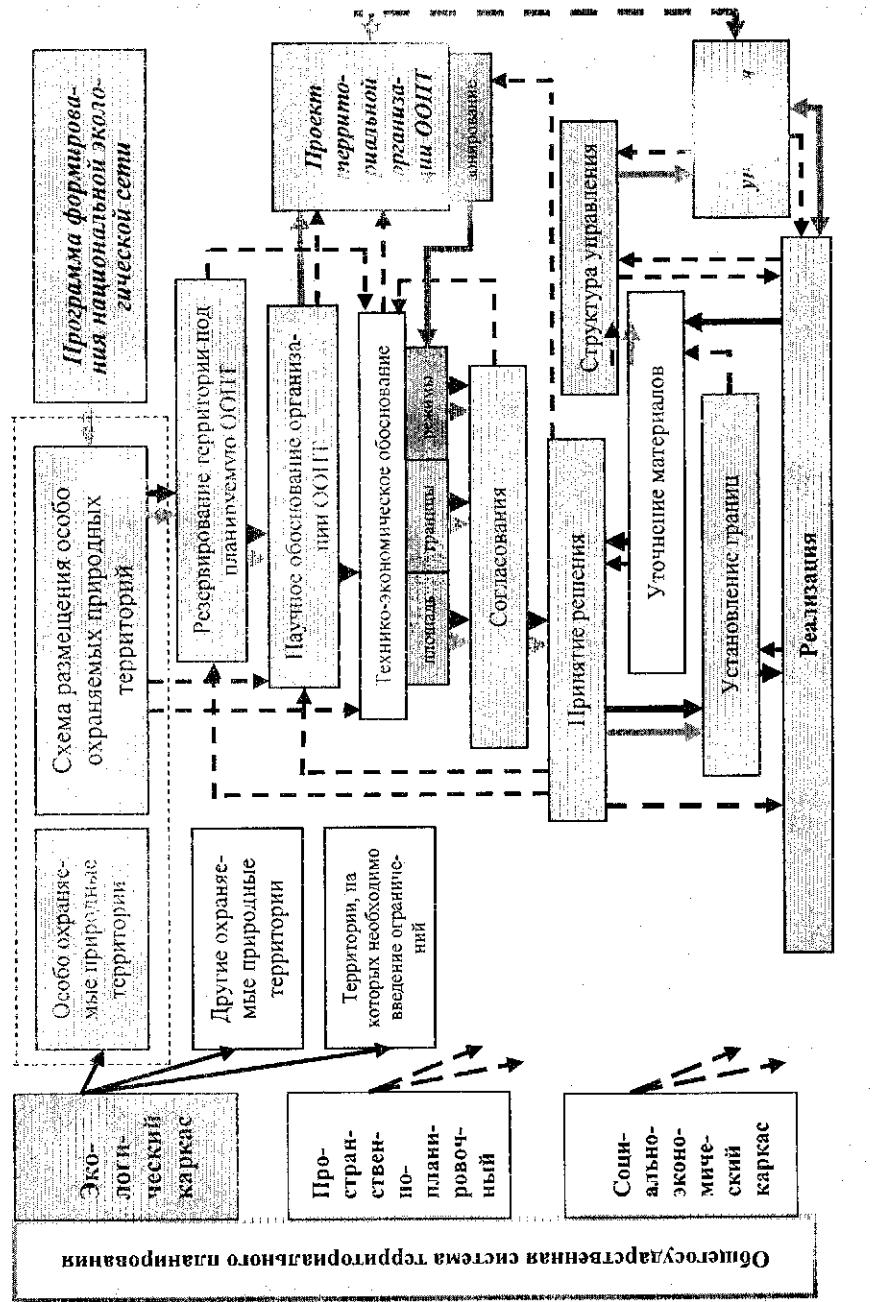


Рисунок 2.1 – Порядок создания ООПТ республиканского значения

После принятия решения об образовании ООПТ в ней создается структура управления, которая организует выполнение работ второго этапа, включая среднесрочное и краткосрочное планирование.

Следует отметить, что сложившаяся практика резервирования территории для создания ООПТ не вполне безупречна с юридической точки зрения (для территории, которая после детального обоснования возможно и не будет природоохранным объектом, которая не имеет согласованных площади, границ и режимов, устанавливаются ограничения в землепользовании, причем на неопределенный срок), а вводимые в его процессе ограничения землепользования чаще всего не выполняются.

## **2.5 ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

В условиях постоянного роста населения планеты, глобального потепления климата, развития процессов опустынивания и деградации земель все более возрастают роль и значение земельных ресурсов. Количество и качество этих ресурсов определяют экономический, социальный, экологический потенциал любой страны.

Земельно-ресурсный потенциал Республики Беларусь достаточно велик. Состав и структура земельного фонда страны характеризуются значительным удельным весом сельскохозяйственных и лесных земель, земель под водой, под болотами и др. По площади этих ценных видов земель, приходящейся на одного жителя, Беларусь превосходит большинство развитых стран мира. Земля является основным природным ресурсом и национальным богатством нашей страны, повышение эффективности использования и охраны которого является неотъемлемым условием и предпосылкой для ее устойчивого социально-экономического развития.

Вместе с тем проблема полного и рационального использования земельных ресурсов в Республике Беларусь остается актуальной. Имеют место многочисленные случаи самовольного занятия, нецелевого и бесхозяйственного использования земельных участков, деградации земель вследствие несоблюдения землевладельцами и землепользователями установленных требований и ограничений, бессистемного и необоснованного размещения объектов различного функционального назначения. Такие факты способны дискредитировать государственную земельную политику, основной задачей которой на современном этапе и является наведение порядка на земле, а также повышение эффективности ее использования и охраны.

Решение этой задачи связано с совершенствованием земельных отношений, повышением эффективности государственного регулирования землепользования. Механизм управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений включает разработку и совершенствование земельного законодательства; организацию землеустройства как системы мероприятий по улучшению, эффективному использованию, охране и перераспределению земель; ведение ее мониторинга, учета, регистрации, кадастра и статистики; осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель; разрешение земельных споров и др.

Важнейшей функцией государственного управления и регулирования в рассматриваемой области является планирование землепользования. Только планирование землепользования может обеспечить соблюдение основных принципов землеустройства, например, сбалансированность

интересов общества и землепользователей, согласованность общих и частных решений с долгосрочной перспективой, комплексность развития территории и др.

Известно, что планирование – это метод и функция управления, организационно-экономическая деятельность, основу которой составляет разработка системы заранее намеченных мероприятий. Под землепользованием понимается хозяйственная и иная деятельность, в процессе которой используются полезные свойства земли (земельных участков) и (или) оказывается воздействие на нее.

Широко используемое в международной практике словосочетание «устойчивое землепользование» пока мало применяется в нормативных правовых актах Республики Беларусь, хотя его сущность достаточно близка к понятию «эффективное использование и охрана земель» нашего земельного законодательства. Под устойчивым (стабильным, сбалансированным) землепользованием мы понимаем хозяйственную и иную деятельность на земле, приносящую экономический, социальный, экологический или иной полезный результат, но не приводящую при этом к снижению качества земель.

Таким образом, устойчивое землепользование предполагает постоянную борьбу с деградацией земель, то есть со снижением качества земель в результате вредного антропогенного или природного воздействия, а также восстановление земель, потерявших в результате деградации свои исходные полезные свойства, до состояния, исключающего возможность их эффективного использования по целевому назначению. В действующем земельном законодательстве система мероприятий, направленных на предотвращение деградации земель, восстановление деградированных земель, вкладывается в понятие «охрана земель».

Необходимость соблюдения требований Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием / деградацией земель также обуславливает актуальность планирования землепользования. Поэтому в НПДООС предусмотрены конкретные мероприятия по развитию системы планирования землепользования в стране.

Под системой планирования землепользования понимается совокупность прогнозов и программ использования и охраны земель, схем и проектов землеустройства, иной землестроительной документации, рассматриваемой в неразрывной связи с методами и средствами их разработки, обоснования и осуществления (рисунок 2.2). Боковые стрелки на рисунке обозначают взаимосвязь планирования землепользования с социально-экономическим, градостроительным и природоохранным планированием.

Основными задачами планирования землепользования являются определение научно обоснованной стратегии землепользования, концепции

организации и устройства территории в границах соответствующих объектов землеустройства (земли Республики Беларусь, административно-территориальные и территориальные единицы, землепользования, земельные участки и их части), а также комплекса взаимосвязанных во времени и пространстве мероприятий по реализации этой стратегии (и концепции), направленных на регулирование и совершенствование земельных отношений, повышение эффективности использования и охраны земель, сохранение и улучшение окружающей среды.

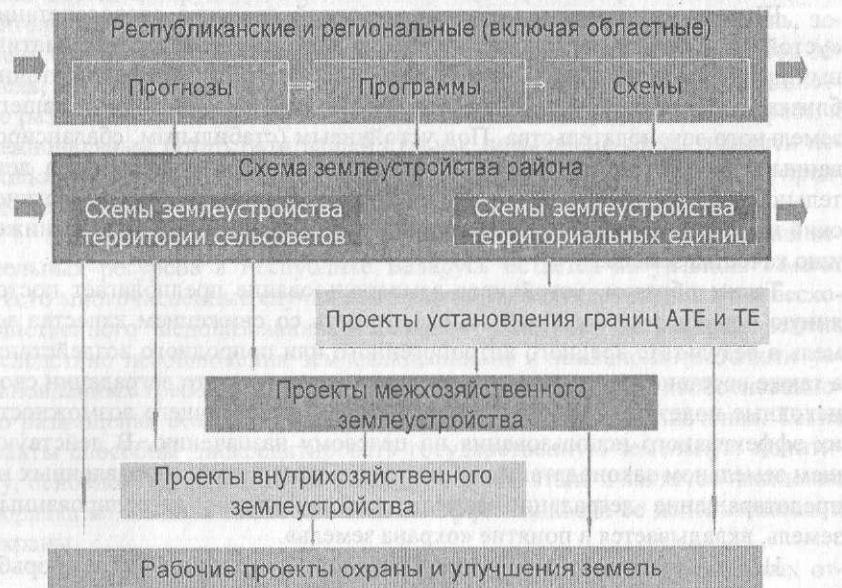


Рисунок 2.2 – Система планирования землепользования в Беларусь

Кодексом Республики Беларусь о земле предусмотрены некоторые основные элементы механизма планирования землепользования. В частности, в содержании землеустройства выделены виды работ, а в землестроительной документации – документы, относящиеся к системе планирования землепользования. Определена также компетенция государственных органов управления по рассмотрению и утверждению этих документов. Вместе с тем в действующем земельном законодательстве отсутствуют многие важные правовые нормы, регулирующие порядок планирования землепользования. Система соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, научно-методической и инструктивно-технологической документации требует развития и совершенствования.

Анализ ситуации в ряде развитых стран мира (США, Германия, Франция, Швейцария, Швеция, Китай и др.) свидетельствует о том, что системы планирования<sup>11</sup>, подобные системе планирования землепользования, определены и регулируются специальным законодательством. Причем компетенция (права и обязанности) центральных и местных органов власти и управления четко дифференцирована, и на последних, как правило, возложена обязанность разработки, согласования (в том числе с населением), утверждения, периодической актуализации документов планирования землепользования, а также обеспечение их соблюдения при принятии текущих управленических решений. Особое внимание при этом уделяется комплексным документам, определяющим стратегию землепользования (включая развитие территории) в границах административно-территориальной единицы базового уровня.

Мировой опыт показывает, что особая необходимость в перспективном планировании землепользования возникает в условиях активных экономических и земельных преобразований, связанных с перераспределением и трансформацией земельных ресурсов, улучшением и охраной земель, размещением объектов производственного, жилищного, дорожного и другого строительства, формированием новых земельных участков (землепользований). Все происходящие изменения закрепляются путем государственной регистрации земельных участков и других объектов недвижимости, прав на них и сделок с ними. Очевидно, что в таких условиях отмена или исправление необоснованных управленических решений связаны с большими материальными и моральными издержками.

Формирование системы планирования землепользования наиболее активно происходило в нашей стране с начала 60-х до конца 70-х годов прошлого века. В этот период были разработаны и утверждены Генеральная схема использования земельных ресурсов Белорусской ССР, областные схемы землеустройства, схемы землеустройства всех административных районов. В эти же годы были разработаны специализированные схемы, такие как Схема рационального использования и охраны торфяных ресурсов БССР, технико-экономические обоснования размещения объектов мелиоративного строительства и др. В течение всего этого времени

<sup>11</sup> Используются различные понятия: земельное планирование, планирование использования земель, территориальное планирование, физическое планирование, пространственное планирование и т.д. В нашей стране в отношении городов и других населенных пунктов, а также территорий, предназначенных для их развития, применяется понятие градостроительное планирование

разрабатывались проекты внутрихозяйственного землеустройства и рабочие проекты охраны и улучшения земельных ресурсов.

Однако к началу земельной реформы все подобные работы были практически свернуты. Вследствие этого земельные преобразования во многих случаях проводились без должной адаптации к региональным условиям и особенностям, без пообъектной привязки и комплексного обоснования конкретных мероприятий, а поэтому не всегда достигали желаемого результата. Можно привести целый ряд ошибочных решений того времени, которых можно было бы избежать при условии своевременного планирования землепользования.

Так, одной из основных задач земельной реформы начала 90-х гг. считалось создание равноправных условий для развития различных форм хозяйствования на земле. Для перераспределения земель в этих целях формировался специальный фонд запаса, но при этом в него часто включали худшие (по качеству и местоположению) земли. Кроме того, этот фонд практически не дифференцировали по целевому назначению и не учитывали перспективы развития прилегающей территории. Очевидно, что земельные участки для организации крестьянских (фермерских) хозяйств, садоводческих товариществ, расширения личных подсобных хозяйств, индивидуального жилищного строительства, размещения других объектов различного функционального назначения должны отвечать совершенно разным требованиям, а их выбор можно комплексно обосновать только на стадии планирования с учетом местных условий и особенностей конкретных земельных массивов. Все это является, возможно, основной причиной того, что более половины созданных в то время крестьянских (фермерских) хозяйств прекратили свое существование.

Похожая ситуация сложилась в процессе обеспечения граждан земельными участками для коллективного садоводства. С использованием все того же специального фонда запаса (или решая вопрос по каждому участку отдельно), без всяких предварительных проработок у сельскохозяйственных предприятий были изъяты и предоставлены для организации садоводческих товариществ земельные участки, площадь которых по нормативам удовлетворяла всех нуждающихся (в соответствии с формально составленными списками). Во многих случаях эти участки были выбраны в местах удаленных или труднодоступных. В результате все участки распределить не смогли. А в ряде случаев сложилась тупиковая ситуация, когда в садовых товариществах только некоторые участки были освоены, частично застроены и приватизированы, другие же заросли сорняками, так как хозяева от них отказались. Естественно, прежние землепользователи (сельскохозяйственные организации) в таком виде принять обратно землю не хотят.

Размещение садоводческих товариществ является серьезной задачей, требующей комплексного решения не только вопросов развития транспортной и социально-бытовой инфраструктуры, но и учета концептуальных направлений жилищной и градостроительной политики и многих других вопросов. Вероятно, если бы была утверждена Схема развития и размещения садоводческих товариществ в Минской области (в свое время разрабатываемая), такой ситуации могло и не возникнуть.

Перечень ошибочных управлеченческих решений, во многом связанных с отсутствием эффективного планирования, можно продолжить. Достаточно вспомнить известные случаи, когда автомобильную дорогу построили к населенному пункту, в котором уже никто не живет; когда разместили сахарный завод, а потом оказалось, что прилегающие пахотные земли нельзя использовать для возделывания сахарной свеклы; когда вредное производство и особо охраняемая природная территория планировались разными ведомствами в одном и том же месте и т.д. Все это было бы просто невозможно в условиях развитой системы планирования землепользования.

Необходимость воссоздания системы планирования землепользования в нашей стране хорошо иллюстрирует действующий порядок изъятия и предоставления земельных участков. При предоставлении земельного участка для размещения объекта предусматривается последовательное решение трех взаимосвязанных вопросов: предварительное согласование места размещения объекта; разработку, согласование, экспертизу и утверждение архитектурного (строительного) проекта; предоставление земельного участка. При этом необходимы неоднократные согласования и решения одних и тех же исполнительных и распорядительных органов различного уровня (и их служб), органов республиканского управления (и их территориальных органов). Если учесть, что для получения разрешения на строительство объекта потенциальный инвестор должен еще пройти процедуру государственной регистрации земельного участка и прав на него, то не удивительно, что зачастую период между подачей ходатайства и началом строительства может растянуться надолго. Предпринимаемые в последнее время попытки упрощения порядка изъятия и предоставления земельных участков сводятся в основном к сокращению нормативных сроков рассмотрения и согласования материалов в различных инстанциях, но их дальнейшее сокращение уже не представляется возможным.

Проблема заключается в том, что в рассматриваемой ситуации каждый вновь создаваемый земельный участок (и объект) рассматривается отдельно. Выбор оптимального решения о размещении объекта, целевом (функциональном) назначении земельного участка (и объекта), местоположении границ, площади, конфигурации, составе земель и т.д. является

достаточно сложной задачей и часто имеет серьезные последствия. Ответственность за принятие этого решения не может быть возложена на какую-то отдельную службу или организацию. Поэтому в отсутствие утвержденных в установленном порядке схем и проектов землеустройства, схем районной планировки, генеральных планов развития городов и других населенных пунктов, проектов детального планирования и иных документов территориального планирования материалы по каждому земельному участку приходится «пропускать» через все процедуры согласований, рассмотрений и утверждений, которые могут быть проведены для перечисленных документов планирования в целом.

В Швеции, в соответствии с законодательством каждая коммуна должна иметь «обзорный (общий) план»<sup>12</sup>, определяющий перспективы ее пространственного развития. Этот документ разрабатывается, как правило, специальным структурным подразделением муниципалитета, согласовывается с заинтересованными, в том числе с населением, утверждается муниципалитетом и через каждые четыре года обновляется. На его основе для застроенной территории и в ряде других случаев могут разрабатываться детальные планы развития или зональные регламенты, а для отдельных земельных участков – планы застройки недвижимости. Таким образом, для каждого земельного массива (и земельного участка) установлены перспективы его использования: целевое (функциональное) назначение, тип застройки, ограничения использования и т.д. В этом случае для выдачи разрешений на строительство или в других случаях изменения целевого назначения земельного участка (или объекта) процедура существенно упрощается, так как решение принимается на основании уже согласованного и утвержденного документа планирования землепользования.

Шведские коллеги особо подчеркивают следующие преимущества планирования землепользования: возможность согласования государственных и частных (общественных) интересов; координации деятельности различных служб (государственных и муниципальных) и организаций; обеспечения комплексного подхода к пространственному развитию коммуны; увеличения стоимости земельных участков и другой недвижимости; установления «прозрачных» взаимоотношений заявителя (инвестора) и чиновника, принимающего решения.

В последние годы в области планирования землепользования в Беларусь предприняты определенные шаги. Разработан ряд республиканских (государственных) программ, прогнозов использования и охраны земельных ресурсов, экспериментальных схем землеустройства административных районов, возобновлены работы по внутрихозяйственному землеуст-

ройству и т.д. Определенные успехи имеются в области социально-экономического, градостроительного и природоохранного планирования.

Однако на уровне административных районов (а он считается базовым) никаких комплексных документов в области планирования землепользования в настоящее время практически не разрабатывается.

Если говорить о необходимости воссоздания системы планирования землепользования в нашей стране, то в первую очередь речь должна идти о разработке схем землеустройства административных районов. Это будет прямо способствовать успешному решению современных государственных задач по возрождению и развитию села, комплексному развитию сельских территорий, реформированию сельского хозяйства, реконструкции (восстановлению) мелиоративных систем, охране земель и других компонентов природной среды и др. Комплексный подход, используемый при разработке и обосновании схем землеустройства, позволяет существенно повысить эффективность инвестиций и снизить вероятность ошибок.

Так, например, для экономического, социального и экологического обоснования выбора мелиоративных объектов, объемов, очередности работ и характера дальнейшего использования мелиорированных земель необходимо принимать во внимание не только агропочвенные, технические и другие традиционно учитываемые условия, но и данные кадастровой оценки сельскохозяйственных земель (плодородие, местоположение земельных участков и их технологические свойства), материалы оптимизации землепользования, специализацию сельскохозяйственных организаций и уровень обеспеченности их производственными ресурсами, экологические требования и ограничения, систему расселения, наличие и состояние производственной, транспортной и другой инфраструктуры и т.д. Наиболее эффективно это можно сделать в процессе разработки схемы землеустройства административного района (рисунок 2.3).

При разработке схемы имеется уникальная возможность комплексного, взаимоувязанного во времени и пространстве обоснования рассматриваемых вопросов в границах определенной территории на основе учета и картографического отображения всех условий и особенностей объекта, а также имеющихся перспективных разработок на эту территорию, привлечения к работе заинтересованных служб и специалистов, обсуждения и согласования схемы как единого документа. Наличие такого документа является важным условием для организации поэтапного проведения выбранной стратегии землепользования в районе путем разработки и осуществления проектов землеустройства, мелиорации земель, лесоустройства, строительства и т.д. для конкретных объектов, а также текущего контроля за этим процессом.

<sup>12</sup> Наиболее близкие по содержанию понятия, используемые в Беларусь, – генеральный план, схема землеустройства.

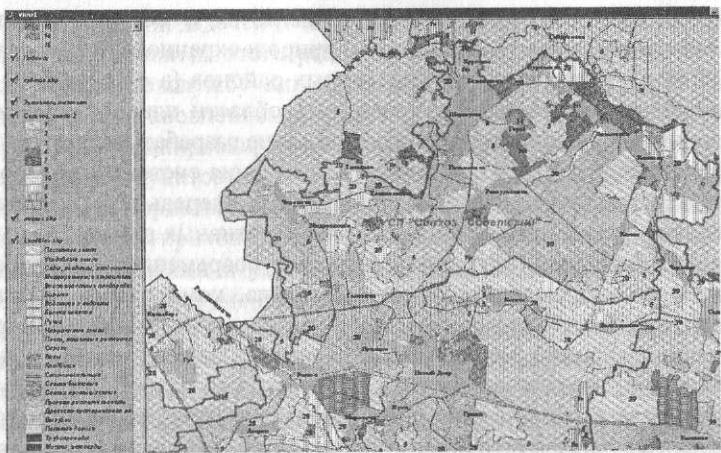


Рисунок 2.3 – Фрагмент карты перспективного использования земель  
(Схема землеустройства Минского района, 2003 г.)

Таким образом, схему землеустройства административного района следует рассматривать как важный инструмент государственного управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений на территории района. В первую очередь этот инструмент необходим районным исполнительным и распорядительным органам, землестроительным и геодезическим службам, территориальным органам природных ресурсов и охраны окружающей среды, архитектуры и градостроительства для организации эффективного использования и охраны земель в границах района в соответствии с их компетенцией, установленной земельным, природоохранным и другим законодательством.

В каждом административном районе постоянно идут процессы перераспределения земель, в столичном и пригородных районах – более интенсивно, а в сельских, периферийных – менее интенсивно. Под перераспределением понимается процесс изменения правового режима, целевого назначения и характера использования земельных участков, связанный с изъятием и предоставлением земельных участков, изменением границ административно-территориальных и территориальных единиц, форм собственности и вида прав на землю, категории и вида земель (трансформация земель). К наиболее распространенным мероприятиям можно отнести создание особо охраняемых природных территорий, свободных экономических зон, изменение городской (поселковой) черты и границ сельских населенных пунктов, выбор места размещения и предоставление земельных участков для объектов жилищного, производственного, дорожного и других видов строительства, реформирование землепользований

сельскохозяйственных организаций, создание крестьянских (фермерских) хозяйств, передачу земельных участков в собственность гражданам, работы по оптимизации землепользования и др. В соответствии с земельным законодательством названные процессы подлежат государственному регулированию.

В этой ситуации даже простое графическое наложение на карту района актуальных сведений о распределении, правовом положении, состоянии, качестве и использовании земельного фонда, имеющихся конфликтных зонах, установленных ограничениях хозяйственного использования земель, а также обо всех имеющихся ведомственных перспективных разработках, позволяет по-новому представить положение в целом, увидеть проблемы и возможные пути их решения. Если привлечь к этому процессу специалистов и попытаться синтезировать на этой карте представления различных служб и организаций района о перспективах пространственного развития соответствующих отраслей экономики и видов хозяйственной деятельности на земле и предложить соответствующие мероприятия, кратко описав все это в пояснительной записке, то получится документ, который можно уже условно назвать схемой землеустройства административного района. После рассмотрения, согласования и утверждения этот документ определяет «правила игры» на установленный перспективный период, является основанием и способствует принятию взвешенных управленческих решений в области регулирования земельных отношений, использования и охраны земель.

В ряду обязательных условий, необходимых для успешного развития системы планирования землепользования в целом и разработки схем землеустройства административных районов в частности, следует выделить следующие.

Во-первых, необходимо совершенствование земельного законодательства в целях обеспечения обязательности разработки, периодической актуализации и реализации (соблюдения) схем землеустройства, а также определения места этих документов в общей системе государственного управления и регулирования в области земельных отношений, использования и охраны земель. Схема землеустройства административного района должна органично вписываться в механизм управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений и непосредственно использоваться при принятии решений о выборе мест размещения объектов всех назначений, проведении мероприятий по улучшению и охране земель, передаче их в собственность, изменении целевого назначения, формировании и совершенствовании (установлении) границ административно-территориальных и территориальных единиц, крупных землепользователей и т.д.

Во-вторых, требуется дальнейшее совершенствование концепции, методов разработки и содержания схем землеустройства, определение ее места в общей системе планирования землепользования и территориального планирования в целом. Недостаточная эффективность ранее разрабатываемых схем землеустройства во многом связана с ошибками методологического плана, например, излишняя детализация и перегруженность. Существенное влияние здесь также оказали межведомственная разобщенность, когда все заинтересованные органы предпочитали разрабатывать свои ведомственные документы, уклоняясь от единых комплексных работ, а также отсутствие четкого порядка реализации схем, который бы вписывался в общую систему социально-экономического планирования и распределения ресурсов. К этому следует добавить недостоверность исходной информации, в том числе по учету земель, и многие другие факторы.

В-третьих, необходимо решить кадровую проблему, так как опытных квалифицированных специалистов, которые занимались планированием землепользования, по разным причинам практически не осталось и необходимо приложить много усилий для подготовки новых кадров.

В четвертых, следует обеспечить непосредственное заинтересованное участие руководителей и специалистов местных исполнительных и распорядительных органов (сельских, поселковых, районных), районных землестроительных и геодезических служб, а также основных землепользователей как в разработке, так и в реализации схем землеустройства. Необходима такая организация работ, чтобы районные органы государственной власти и управления, общественность, землепользователи воспринимали схему землеустройства как «свой» документ, необходимый району, а не как документ, «лавящий сверху». Следует признать, что в настоящее время местные исполнительные и распорядительные органы и их специальные службы не всегда заинтересованы в планировании землепользования. Более привлекательной им кажется существующая практика, когда можно принимать волевые решения отдельно по каждому объекту, а затем их обосновывать. В таких условиях схемы землеустройства просто не нужны.

В-пятых, необходимо полноценное устойчивое финансирование работ. В современных условиях обеспечение финансирования полностью за счет местных бюджетов невозможно, а из республиканского – нецелесообразно, так как не обеспечивает в полной мере заинтересованное участие и контроль местных органов власти и управления. Наиболее реальная следующая схема финансирования разработки схем землеустройства: за счет средств республиканского бюджета, выделяемых на землеустройство, – 40 %, средств, поступающих для возмещения потерь сельскохозяйст-

венного и лесохозяйственного производства, – 40 % и средств местных бюджетов, поступающих от платежей за землю, – 20 %.

Предполагается, что схемы землеустройства будут разрабатываться специализированными предприятиями Госкомимущества при участии научных, проектных организаций и территориальных органов других министерств, а также заинтересованных служб соответствующих районных исполнительных и распорядительных органов. Каждая схема будет рассматриваться соответствующим райисполкомом и утверждаться облисполкомом. Последующая актуализация схем (каждые пять лет) будет осуществляться в порядке авторского надзора специалистами организации-исполнителя, а также силами районной землестроительной и геодезической службы, других заинтересованных служб и организаций района.

## 2.6 ЛАНДШАФТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК СРЕДСТВО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИИ

В условиях глобализации экономических процессов, региональной интеграции, продолжающегося роста антропогенного воздействия на природные экосистемы и поиска путей улучшения среды жизнедеятельности людей территориальное планирование становится одним из наиболее востребованных и действенных инструментов реализации целей и задач устойчивого развития общества. Отличительной чертой территориального планирования является его интегрирующая роль, объединяющая в одно целое усилия всех сфер хозяйственной деятельности и управления, направленные на достижение экономической эффективности, социальной справедливости и экономической безопасности на конкретных территориях. Конечной целью территориального планирования являются оптимальное пространственное размещение и организация элементов среды жизнедеятельности на основе комплексного учета ресурсных возможностей территорий, социально-экологических потребностей населения, охраны природы, а также баланса национальных, региональных и местных интересов.

Следует признать, что до настоящего времени в вопросах территориального планирования в Республике Беларусь не преодолен ведомственный подход. Многие существующие споры о месте планирования, концептуальном содержании и решаемых задачах вызваны отраслевым соперничеством в этой сфере. Во многом это обусловлено различиями во взглядах на территорию (как комплексный ресурс) и на пространственные характеристики и формы природных и хозяйственных объектов, что приводит, в частности, к различной структуре и полноте отражения в ведомственных документах территориального планирования предложений по

рациональному природопользованию и охране окружающей среды, а также к разной оценке природно-ресурсного потенциала и уровней его использования.

Наиболее глубоко и полно анализ региональных и локальных условий природной среды проводится в схемах землеустройства администрации районов и проектах внутрихозяйственной организации территории конкретных землепользователей. Причем в первую очередь это касается почвенно-земельных ресурсов. Другие компоненты природной среды затрагиваются в той мере, насколько позитивно или негативно они влияют на эффективное и экологобезопасное использование земли. При этом указанные схемы и проекты не замыкаются на так называемых «развивающихся» территориях: поселениях, транспортных сетях и др. В этих документах особое внимание уделяется использованию земли в сельском хозяйстве, где ее природная составляющая имеет определяющее значение.

Схемы районных планировок, генеральные планы развития городов, а также схемы комплексной территориальной организации администраций областей и районов рассматривают природные условия и ресурсы более утилитарно-прагматически, то есть с точки зрения их максимального вовлечения в различные виды хозяйственного использования. Это обстоятельство приводит к тому, что природные условия в них выполняют подчиненную, часто конъюнктурную, роль по отношению к социально-экономическим условиям, а экологические требования учитываются в лучшем случае лишь при разработке предложений по созданию территориально-планировочного природного каркаса и пространственному размещению функциональных зон. Земля и другие компоненты природной среды чаще рассматриваются только в качестве пространственного (но не средового) базиса для социально-эконо-мического развития.

Территориальное природоохранное планирование (например, в форме ТерКСОП и ТерКСООС) имеет те же недостатки, что и упомянутые выше направления (фиксация существующего положения без необходимого обобщения и анализа, отсутствие комплексного подхода, недостаточная обоснованность оценок природоохранной ценности и др.).

Осознание этих недостатков стимулировало поиск и применение подходов и методов, позволяющих более полно учитывать специфику природно-экологических факторов той или иной территории при определении и разработке территориально-планировочной политики. С решением этих задач связано ландшафтное планирование.

В настоящее время ландшафтное планирование рассматривается как совокупность процедур и методических инструментов, которые направлены на обеспечение территориальной организации жизнедеятельности общества в конкретных ландшафтах и которая обеспечила бы устойчивое

природопользование и сохранение средоформирующих, ресурсовоспроизводящих и природоохранных функций ландшафтов.

Из содержания этой формулировки нетрудно прийти к выводу, что объектом данного вида планирования выступает ландшафт или ландшафты определенной территории и расположенные на ней территориальные хозяйственные системы и объекты инфраструктуры. Специфическая особенность и достоинство ландшафтного планирования состоит в том, что оно выполняется на основе специальных оценочных и территориально-планировочных методов и показателей, характеризующих способность ландшафтов выполнять вышеназванные функции при их использовании.

В данном контексте ландшафтное планирование выступает как самостоятельный пространственно-планировочный процесс, который в определенных условиях и исходя из поставленных задач может интегрироваться с территориальным планированием. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Германии, где ландшафтное планирование осуществляется параллельно с территориальным планированием, дополняя его через ландшафтные программы на федерально-земельном уровне и общие ландшафтные планы на региональном и местном уровнях. Некоторые положения ландшафтного планирования, прежде всего связанные с охраной природы и функциональным использованием ландшафтов, включаются в проекты территориального развития и приобретают обязательный правовой характер при их осуществлении.

В различных европейских странах территориальное экологически ориентированное планирование, каким является ландшафтное планирование, выступает в разных формах:

- как часть территориального планирования;
- как самостоятельное экологически ориентированное планирование землепользования;
- как метод интеграции экологических требований и отраслевого планирования;
- как комбинация перечисленных форм.

Накопленный опыт и конкретные модели ландшафтного планирования европейских стран, несмотря на природные и социально-экономические различия между ними, свидетельствуют, что такое планирование нацелено на решение, в первую очередь, ландшафтно-экологических проблем и отличается выраженным природоохранным содержанием.

До настоящего времени еще нередки суждения среди специалистов в области территориального планирования, что сферой ландшафтного планирования являются все разрабатываемые планы территориального развития, в которых используется ландшафтный подход. Этот подход за-

ключается в использовании ландшафтных карт, структурно-функциональных особенностей ландшафтов разного таксономического ранга, а также представления о ландшафте как территориальном комплексе, интегрирующем природные и хозяйствственные компоненты. В данном случае речь может идти не об особом ландшафтном планировании, а об использовании лишь ландшафтного подхода при создании различных планов территориального развития.

Ландшафтным планированием следует именовать такую территориально-планировочную деятельность, в которой объектом планирования являются ландшафты. Одним из основных его направлений является экологически ориентированное землепользование, базирующееся на территориально-дифференцированном подходе в его размещении, характере и интенсивности.

Отличительной особенностью ландшафтного планирования является то, что оно базируется и осуществляется на всесторонней ландшафтной информации, включающей:

- результаты изучения пространственной структуры и состояния ландшафтов, их природно-ресурсный и эстетический потенциал;
- оценку устойчивости к внешним антропогенным воздействиям, эффективность выполняемых ими социально-экономических, экологических и других функций;
- предложения по изменению, ограничению или расширению вышеуказанных функций;
- предложения по оптимизации территориальной структуры ландшафтов и предотвращению экологических угроз;
- предложения по совершенствованию режима использования, преобразования, мелиорации, консервации, ухода и регулирования ландшафтов;
- определение путей разрешения и устранения конфликтов природопользования в различных типах ландшафтов.

К задачам ландшафтного планирования в целом относятся следующие:

- выявить и описать по результатам изучения компонентов природы ее способность переносить нагрузки; исследовать взаимосвязи между почвами, водами, воздухом и климатом, растительностью и животным миром, а также разнообразие, своеобразие и красоту ландшафта;
- установить влияние на эту систему существующих и планируемых форм природопользования, равно как и обратное влияние системы на деятельность людей; при этом ландшафтное планирование должно быть направленным на решение задач сохранения благ природы, оно должно быть также «сквозным» и всеохватным;

– определить конкретные критерии качества природы и ландшафта, к которым следует стремиться, чтобы обеспечить долгосрочное сохранение основ жизни людей; при этом должны предусматриваться меры, обеспечивающие выполнение как общих природоохранных задач, так и требований отраслевых планов и нужд природопользователей;

– установить критерии качества окружающей среды, которые должны служить ориентирами для планов землепользования, территориального развития, строительства и других планов, а также для мер по регулированию воздействий на окружающую среду;

– обобщить и синтезировать природоохранные требования, меры по уходу за ландшафтом и обеспечить определение баланса между этими требованиями и предложениями различных планов по использованию территории;

– создавать основу для принятия решений о допустимости различных воздействий на окружающую среду.

Используя указанные подходы к решению эколого-экономических проблем землепользования и в целом природопользования, ландшафтное планирование приобретает все большую популярность и практическую значимость.

Это является закономерной тенденцией, связанной с обострением экологических проблем (особенно в условиях староосвоенных регионов) и необходимостью сопряженного учета ландшафтно-экологического и социально-экономического аспектов территориального развития. В настоящее время требуется научное обоснование новых методов и подходов к практике территориального планирования, обусловленных выраженной неоднородностью ландшафтных условий, природно-ресурсного потенциала и факторов жизнедеятельности населения в регионах страны. Практическая востребованность совершенствования территориального планирования регионов обусловлена активным участием Республики Беларусь в ряде международных соглашений и конвенций в области охраны окружающей среды, трансграничного сотрудничества и экономического развития, намечаемыми активными преобразованиями в социально-экономической сфере, функциональными изменениями в структуре использования земельных ресурсов и др.

В последнее время все более осознанной и актуальной становится проблема изучения биологического и ландшафтного разнообразия как важной основы поддержания экологической устойчивости территорий в условиях их различного функционального использования. Пространственная неоднородность земель, неодинаковые, часто контрастные, проявления почвенно-геоморфологических, гидротермических и иных экологических факторов в различных ландшафтах не только влияют на видовое

богатство флоры, фауны, но и заметно отражаются на территориальном сочетании, формах и размерах различных видов природопользования (сельскохозяйственного, лесохозяйственного, урбанизированного, природоохранного, транспортно-коммуникационного, рекреационного и др.) и его эффективности. Поэтому неслучайно в Общеевропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия подчеркивается, что одним из действенных механизмов поддержания экологического равновесия является оптимизация пространственного размещения зон хозяйственного назначения, естественных и слабо преобразованных природных экосистем.

Пренебрежение факторами биологического и ландшафтного разнообразия или игнорирование их в условиях Беларуси (как на региональном, так и на локальном уровнях организаций природной среды) нередко приводит к чрезмерно высокой степени преобразованности исходных природных ландшафтов, быстрой потере их ресурсного, средообразующего и эстетического потенциала. Все большую угрозу для биологического и ландшафтного разнообразия несут такие явления, как чрезмерное укрупнение контуров сельскохозяйственных земель, несоответствие специализации сельскохозяйственного производства природному потенциалу ландшафтов, развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, негативное воздействие широкомасштабной мелиорации земель, неконтролируемый рост урбанизированных территорий, чрезмерная фрагментация (дробление) растительного покрова и др. В конечном счете все это приводит к территориальному дисбалансу преобразованных и естественных ландшафтов, упрощению их пространственной структуры и, как результат, к проявлению таких негативных явлений, как загрязнение и истощение природной среды, усиление почвенно-эрзационных процессов и увеличение уровня деградации земель, рост числа засух, заморозков, появление геохимических аномалий, потеря ландшафтами своих биопродуктивных и средоформирующих функций и т.д.

Одной из действенных мер долговременного характера, способной смягчить действие негативных явлений или ликвидировать их, привести к восстановлению потенциальных экологических функций ландшафтов, является территориальная организация природных комплексов (рисунок 2.4). Она должна базироваться на максимальном учете и сохранении существующего ландшафтного разнообразия и оценке пригодности природных ландшафтных структур для различных видов природопользования. Особую значимость и актуальность подобные мероприятия имеют в аграрном природопользовании Беларуси, отличающемся территориальной выразительностью и тесно связанном с особенностями природной среды.

Основными методическими приемами ландшафтного планирования для целей аграрного землепользования являются: анализ ландшафтной структуры землепользования, оценка потенциальной устойчивости ландшафтов к сельскохозяйственному воздействию и степени такого воздействия на ландшафты, оценка аграрного и хозяйственного потенциалов, функционально-экологическое зонирование ландшафтов и анализ сложности территориальной структуры земельного фонда, экологотехнологическая группировка сельскохозяйственных земель и определение эффективного их использования и охраны (включая формирование рабочих участков, полей севооборотов, размещение объектов инженерной, социальной и экологической инфраструктуры и др.).

К числу главных методических вопросов ландшафтного планирования относится выделение исходных территориальных единиц, которые могли бы быть положены в основу проведения оценок и территориальной привязки планировочных решений.

Опыт ландшафтного планирования свидетельствует, что это зависит от конкретной задачи, которое оно решает. В большинстве случаев оцениваются такие ландшафтные таксономические единицы, как урочище или группа урочищ, реже – группа фаций. Как правило, они определяют территориальную дифференциацию тех видов природопользования, которые тесно связаны и обусловлены ландшафтно-экологическим потенциалом земель (сельское и лесное хозяйства, рекреация, природоохранные территории).

В условиях урбанизированных систем, а также при размещении транспортной сети, производственной инфраструктуры часто наблюдается игнорирование и даже стирание естественных особенностей ландшафтов.

Поэтому при ландшафтном планировании важно опираться не только на классические ландшафтные (генетико-морфологические) подходы организации природной среды, но и учитывать полиструктурность ландшафтного пространства, то есть существующую разнородность пространственных структур ландшафтов.

Исходя из поставленных задач ландшафтного планирования могут использоваться бассейновые, парадинамические, катенарные, нуклеарные, позиционные, экотонные генетические разновидности ландшафтов или их сочетания.

Так, при формировании экологических сетей целесообразно совместно использовать закономерности строения генетико-морфологических структур ландшафтов, а также экотонных, бассейновых и других структур, являющихся цельным, но функционально различным ландшафтным пространством.

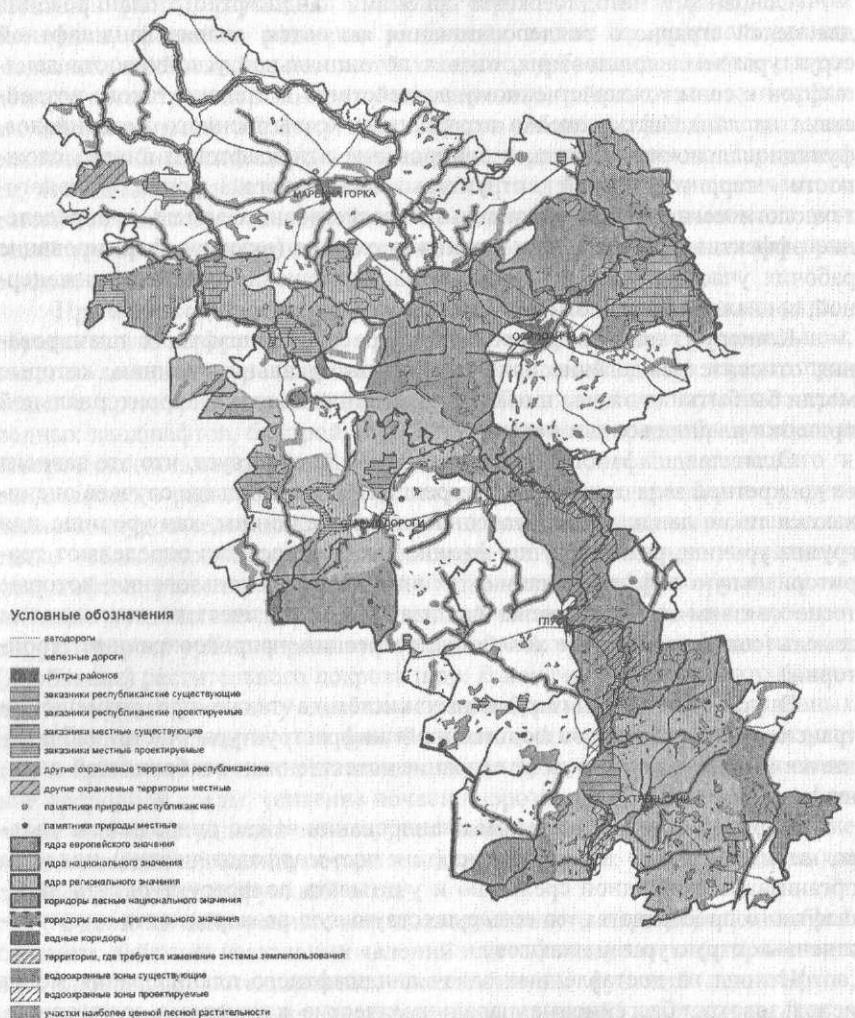


Рисунок 2.4 – Региональный экологический каркас

При осуществлении ландшафтного планирования на высоких уровнях природной среды (функционально-географических провинций, областей, районов, крупных речных бассейнов, отдельных регионов) в качестве исходных оценочных таксономических ландшафтных единиц применяются единицы ранга местности, группы местностей, видов, родов, подродов

ландшафтов. Это в полной мере касается тех случаев, когда планирование осуществляется в пределах административно-территориальных единиц (областей, районов, сельсоветов).

Таким образом, учитывая пространственную размерность объектов ландшафтного планирования, можно утверждать, что оно должно реализовываться как иерархическая система.

Это значит, что планировочные положения и рекомендации всех уровней не противоречат, а дополняют друг друга. Рамочные предложения «сверху» служат ориентиром для более детальных планировочных мероприятий на низких уровнях ландшафтного планирования и одновременно учитывают рациональные предложения «снизу». Немаловажное значение имеет сопоставление существующих уровней различных типов территориального планирования, сложившихся в Республике Беларусь (таблица 2.1).

Процедура ландшафтного планирования имеет типовой характер и, как правило, включает в себя пять оценочно-рекомендательных этапов:

- инвентаризация (сбор и обобщение всей доступной информации о природной среде территории, ее социально-экономических условиях, структуре и особенностях землепользования, а также выявление основных конфликтов природопользования в контексте анализа экологических проблем территории);

- оценка природных условий и потенциала территории планирования в категориях значения и чувствительности, а также оценка характера использования земель;

- разработка отраслевых целевых концепций использования природных ресурсов для отдельных природных комплексов;

- разработка интегрированной целевой концепции использования территории;

- разработка программы основных направлений действий и мероприятий.

Ландшафтное планирование устанавливает:

- территории и объекты, имеющие особую природоохранную, эстетическую и рекреационную ценность;

- угрозы этим территориям, обусловленные существующим и планируемым использованием (в том числе и рекреационным);

- возможности для уменьшения или устранения этих угроз;

- цели развития как на незаселенных, так и на заселенных территориях;

- меры по достижению этих целей.

Таблица 2.1 – Иерархическая система различных типов территориального планирования Беларусь

Уровни планирования	Градостроительное планирование	Землеустройство планирование	Природоохранное планирование	Ландшафтное планирование	Масштабы карт планирования
1	2	3	4	5	6
Национальный	Государственная схема комплексной территорииальной организации Республики Беларусь	Генеральная схема использования и охраны земельных ресурсов Республики Беларусь	Схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь	Ландшафтная программа	1:1000000-1:400000
Региональный	Схема комплексной территории областной организации области, генплан Г. Минска, документация для зоны особого государственного регулирования	Схема землеустройства области, региональная схема землеустройства (использования и охраны земельных ресурсов), схема землеустройства особо охраняемой природной территории, зоны особого государственного регулирования	Территориальная комплексная схема рационального использования и охраны окружающей среды, проект территориальной организации национального парка, заповедника, заказника	Ландшафтная программа	1:200000-1:50000
Местный	Схема комплексной территории района, сельсовета (посёлка), план города, сельского населенного пункта, документация для зоны особого государственного регулирования	Схема землеустройства района, сельсовета (посёлка), схема землеустройства особо охраняемой природной территории, зоны особого государственного регулирования, проект межхозяйственного землеустройства	Территориальная комплексная схема рационального использования и охраны окружающей среды, проект территориальной организации заказника, план управления ООПТ	Ландшафтный план	1:50000-1:10000

Продолжение таблицы 2.1

Уровни планирования	Градостроительное планирование	Землеустройство планирование	Природоохранное планирование	Ландшафтное планирование	Масштабы карт планирования
1	2	3	4	5	6
Детальный	Градостроительные проекты детального планирования	Проект внутрихозяйственного землеустройства, проект организации и устройства территории крестьянских (фермерских) хозяйств, садоводческих трактиществ, рабочих населенных пунктов, рабочие проексты по рекультивации нарушенных земель, заливные почвы от эрозии и иных негативных процессов, улучшению сельскохозяйственных земель, повышению плодородия почв	Проекты и плановые документы для территории с природоохранными ограничениями	Проекты ландшафтно-архитектурного планирования и обустройства ландшафтов	1:10000-1:1000

Одним из показательных примеров использования инструментов ландшафтного планирования является водоохранное зонирование территории. Именно в пределах водоохранных зон не только формируются наиболее сложные водно-экологические ситуации, но и происходят разнообразные конфликты между земле- и водопользователями. В зависимости от оценок стокорегулирующих и водоохранных функций различных ландшафтов разрабатывается единая водно-экологическая легенда, в соответствии с которой определяется территориально-дифференцированное использование водоохранной зоны.

Опыт применения методов ландшафтного планирования при разработке схем землеустройства пока недостаточен, однако можно говорить об использовании некоторых его принципиальных подходов, например, в том, что любое предложение схемы должно быть направлено в первую очередь на устранение причин, а не последствий негативных явлений.

## 2.7 ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ

Сельские районы Республики Беларусь представляют собой достаточно крупные территориальные образования. Территориальные параметры и потенциал районов неоднородны. Так, если по общей площади районы относительно равновелики (29 районов имеют площадь менее 1,5 тыс. км<sup>2</sup>, 60 – 1,5-2,0 тыс. км<sup>2</sup>, 29 – более 2,0 тыс. км<sup>2</sup>), то по показателю численности населения они отличаются существенно. Численность сельского населения районов варьирует от 120 тыс. до 15 тыс. человек.

Более высоким хозяйственным потенциалом развития обладают районы, окружающие средние и большие города. Они обеспечены различным производством и развитой инфраструктурой, сельское хозяйство здесь интенсивное, и, следовательно, деятельность населения отличается разнообразием.

В качестве примера можно привести два района: Пуховичский Минской области и Осиповичский Могилевской. По функционально-территориальному районированию Республики Беларусь Пуховичский район включен в Минский регион (Минский столичный округ). Расположение района в пригородной зоне города Минска, а также имеющиеся потенциальные возможности создают здесь условия для специфического использования земельных ресурсов. Большая часть лесов района относится к зеленой зоне Минска. Ведение неинтенсивной лесохозяйственной деятельности, пригородная специализация сельского хозяйства, наличие важного транспортно-коммуникационного коридора, обеспеченность развитой сетью дорог предопределяют многофункциональное использование земель в районе, что связано также и с тем, что при интенсивном сельско-

хозяйственном использовании земель района их значительная часть занята под коммуникациями и инженерными сооружениями, населенными пунктами и промышленно-производственными объектами. Осиповичский район имеет удобные транспортные связи с городом Минском и в некоторой мере оказался под его влиянием. По территории района проходят железные дороги Минск-Могилев, Минск-Гомель, здесь имеется крупный железнодорожный узел. В районе расположено крупнейшее подземное газохранилище, предполагается дальнейшее развитие распределительных газовых сетей от действующих газораспределительных станций; имеется развитая сеть промышленных предприятий. Использование земель для целей сельского хозяйства осуществляется в разнообразных формах и видах, однако его интенсивность ограничена природными условиями, в первую очередь, наличием и территориальным распределением крупных лесных массивов. Природный каркас здесь сильно расчленен дорожной сетью, линиями газопровода и электропередачи, вследствие этого постепенно исчезает территориальная непрерывность природной среды.

Дальнейшая интенсификация использования земельных ресурсов и наращивания хозяйственного потенциала, предопределенная пространственным положением Пуховичского и Осиповичского районов, может достигаться только постепенным развитием всех структурных составляющих землепользования с учетом допустимых антропогенных нагрузок на территорию и при ужесточении контроля за выполнением требований охраны природы.

Более низок хозяйственный потенциал типично сельских районов, но на их территории лучше сохранена природная среда. К типично сельским районам относятся, например, Глусский Могилевской и Октябрьский Гомельской областей. Земли сельскохозяйственного назначения в структуре земель районов занимают чуть более 37 % и 35 % соответственно, а застроенных территорий – по 3 %. Доля земель лесного фонда в площади земель этих районов составляет соответственно 55 % и 61 %. В этих районах сохраняется устойчивая тенденция увеличения площади земель природного каркаса, выполняющих средорегулирующую функцию.

Демографический потенциал практически всех районов постоянно снижается. За последние несколько десятилетий потери населения вследствие миграции и превышения коэффициента смертности над коэффициентом рождаемости (при его снижении) составили более 2 % в год в половине районов страны. Рост же численности сельского населения наблюдался только в Минском районе. Воспроизводство сельского населения характерно для отдельных локальных территорий и отдельных сельских поселений.

Трудовой потенциал сельской местности в целом находится под воздействием ряда неблагоприятных факторов: рост смертности среди населения трудоспособного возраста, уменьшение средней продолжительности жизни, особенно среди мужчин, снижение работоспособности по причине роста заболеваемости трудоспособного населения и снижение трудовой отдачи в связи с преобладанием в составе занятых населения старше 45 лет при недостаточной доле профессионально подготовленного населения.

В сельской местности в период развития сельского хозяйства на базе крупных колхозов и совхозов наблюдался устойчивый процесс увеличения в общей площади районов доли земель, осваиваемых для сельского хозяйства. К настоящему времени земельная нагрузка пашни на 1 человека, постоянно проживающего в сельской местности, в среднем составляет 1,5 га в Брестской области, 2,6 – в Витебской, 1,8 – в Гомельской и Минской, 2,0 – в Гродненской и 2,8 га – в Могилевской области.

В районах произошло существенное перераспределение земель между гражданами и сельскохозяйственными организациями. У граждан страны, постоянно проживающих в сельской местности, появилась правовая возможность иметь участок при доме площадью до 0,25 га и до 1 га земли – в частной собственности или пожизненном наследуемом владении, а также до 3 га земли на правах аренды. В силу неблагоприятной возрастной и семейной структуры населения в стране существуют проблемы развития личного подсобного хозяйства, неурегулированности отношений между населением, занимающимся обработкой земли, и сельскохозяйственными организациями, а также дальнейшего наращивания потенциала производства продукции животноводства в личных подсобных хозяйствах населения. В то же время многие сельские жители весьма активны и предпримчивы именно в ведении личного подсобного хозяйства, препятствием чему в ряде случаев служат отсутствие необходимых площадей сенокосов и пастбищ, недостаточность или недоступность средств малой механизации, невозможность сформировать усадьбу, так как используемые одним землевладельцем земельные участки нередко территориально разобщены.

Фактически вся сеть сельских поселений в настоящем сохраняет свою бывшую земельную площадь, но населенные пункты, сформированные в прошлом на производственной основе, теперь возрождаются на рекреационной основе. Многие рядовые сельскохозяйственные поселения и бывшие отдельные центры бригад и отделений сельскохозяйственных организаций, имевшие небольшую численность населения преимущественно послетрудоспособного возраста, уже перешли в тип поселений для отдыха горожан, которые приобрели жилые дома в деревнях или получи-

ли их в наследство. Горожане, как правило, проживают в сельском населенном пункте сезонно, обновляя жилой дом или выстраивая новый главным образом для целей отдыха. При этом они пользуются своим правом на обработку земельного участка в размере 0,15 га, а остальная часть унаследованной земли часто не используется ими вовсе.

Данная тенденция свойственна всем типам сельских населенных пунктов. В связи с этим у местных органов управления возникли задачи организации обслуживания «сезонного» населения, а также проблемы упорядочения землепользования сезонно проживающих граждан и постоянного населения, как правило, занимающегося ведением личного подсобного хозяйства. Все больше сельских населенных пунктов вовлекается в этот процесс, и в каждом случае решение задач сопрягается с детальной проработкой вопросов функционально-планировочной организации поселений.

В сельских районах возникли вопросы упорядочения размещения крестьянских (фермерских) хозяйств и развития сельского предпринимательства, поэтому в процессе территориального планирования следует определять условия формирования крестьянских хозяйств, в частности, путем их пространственной организации в виде усадеб и групп из отдельных усадеб как на базе малых населенных пунктов (поскольку это решает ряд социально-экономических проблем развития сельской местности), так и на новых местах.

Довольно густая сеть поселений страны характеризуется переходом населенных пунктов из более высоких групп по числу жителей в более низкие. К настоящему времени из 24 тысяч сельских населенных пунктов 71 % поселений имеют численность постоянного населения менее 100 человек, а средний размер сельского населенного пункта уменьшился до 125 человек. Из-за сокращения численности сельского населения сворачивается сеть учреждений обслуживания, снижается качество и доступность услуг. Возникла проблема обеспечения населения, проживающего в маленьких по числу жителей деревнях, услугами и возможностями сбыта производимой продукции.

Остается актуальной проблема целенаправленного возрождения и реконструкции сельских поселений – местных центров расселения, в которых ранее за счет средств государства и сельскохозяйственных организаций складывался требуемый состав учреждений и предприятий обслуживания населения, строились жилые дома, концентрировались объекты производства, подводились дороги и формировались централизованные сети водоснабжения, теплоснабжения, канализации и удаления отходов.

В контексте сказанного необходимо остановиться на Государственной программе развития и возрождения села Республики Беларусь, в соответствии с которой средства на указанные цели концентрируются на сельских территориях, в том числе и при организации базовых поселений (агрогородков). Уже накопленный опыт развития базовых поселений – агрогородков, выступающих в том числе и в качестве центров систем расселения разного уровня, позволяет отметить целенаправленное и упорядоченное проведение стратегической политики, направленной на оптимизацию пространственных условий жизни сельского населения на разных территориальных уровнях.

Основополагающим при этом является постоянному идущий процесс перераспределения земель как в пространственных пределах сельсоветов (поссоветов) между разными землепользователями, так и в сельских населенных пунктах – агрогородках, объектом правового регулирования которых являются земельные участки определенного целевого использования.

Перераспределение, равно как и изменение характера использования земельных ресурсов, протекает с разной степенью интенсивности, а это, в свою очередь, может либо способствовать процессам территориального планирования, либо их замедлять. Условия, в которых происходит изменение землепользования, – это пространственная инерционность сети поселений и практическая невозможность создания необходимых и достойных условий жизнеобеспечения в каждом из них, поэтому в настоящее время некоторая избирательность территориального планирования является обоснованной. Проводимые мероприятия по совершенствованию инфраструктуры агрогородков включают строительство жилья, объектов производства и социальной сферы, развитие инженерно-транспортных коммуникаций и благоустройство территорий. Они связаны с мероприятиями по землеустройству в части упорядочения землепользования, rationalной планировочной организации не только территории агрогородков, но и прилегающих к ним земель, перераспределения земель между сельскохозяйственными организациями и сельсиполкомами, что в конечном итоге предопределяет непрерывность территориального планирования.

Уже сейчас можно говорить о достаточно сформировавшейся сети базовых поселений – агрогородков различного статуса. При этом следует отметить принципиальные изменения в подходах к планированию территории во время практической реализации мероприятий (2005-2007 гг.) по сравнению с началом развертывания работ по возрождению сельских территорий (2000 г.). Во-первых, размещение объектов нового строительства в сельских поселениях происходит на свободных землях, но в границах

поселковой черты. Во-вторых, приоритет отдается тем сельским поселениям, развитие которых способствует укреплению хозяйственно-расселенческого каркаса. В-третьих, возникла потребность в разработке специализированных проектов по организации малых предприятий и промыслов различной специализации (например, ферм по разведению кроликов; мини-зоопарков с экзотическими для нашего климата животными; сельских усадеб с предоставлением VIP-услуг; фермерских хозяйств и др.). Эти тенденции в полной мере еще не набрали силы, однако оценка использования земельных ресурсов в ряде сельских районов позволяет говорить о том, что они проявляются повсеместно, особенно в районах, расположенных вокруг средних и больших городов. Поэтому неизбежно дальнейшее развитие методов и практических аспектов территориального планирования, в том числе в части решения проблем, связанных с использованием земельных ресурсов, оценкой их потенциала и выявлением имеющихся резервов.

Требует системной организации сеть поселений, входящих в состав сельсоветов. В пространственных пределах отдельных сельсоветов находятся от одного до 122 населенных пунктов (Видзовский сельсовет Браславского района) и от 300 человек (Юховичский сельсовет Россонского района) до 15 тысяч человек (Боровлянский сельсовет Минского района) постоянно проживающего населения. При этом средние по Беларуси размеры сельсовета составляют немногим менее 2 тысяч человек по численности жителей и 15 – по числу сельских населенных пунктов.

Решение ряда вопросов развития здравоохранения, образования, культуры, повышения благосостояния и условий обслуживания населения, жилищного строительства и обустройства жилого фонда, то есть целенаправленного формирования жизненной среды поселений, адресовано первичным административно-территориальным единицам. При этом посредством территориального планирования следует привлекать для целей развития средства предприятий и организаций, размещенных в пространственных пределах поселений и сельсоветов, а также средства граждан.

Активное развитие коммуникаций, повышение значимости проживания в хорошем природном окружении, относительно низкая стоимость земли, предпочтительность проживания в индивидуальном жилом доме с локальными системами инженерного обустройства могут содействовать притоку населения в сельскую местность. Исходя из этих тенденций необходимо планировать устойчивое землепользование, устойчивое жилище и устойчивое природопользование, имея в виду в числе прочего привлечение в сельскую местность образованной молодежи и адаптацию молодых семей к жизни в малых городских и сельских поселениях.

Наиболее общими стратегическими задачами для сельских районов, направленными на укрепление социально-хозяйственного потенциала и сохранение окружающей среды, являются следующие:

- обеспечение процесса экономической диверсификации с созданием рабочих мест и устойчивой занятости населения, с расширением спектра хозяйствующих субъектов, продукция которых связана с местными ресурсами и имеющимся потенциалом, быстро окупаемыми инвестициями, с развитием центров первичных систем расселения;
- поддержка содержания, реконструкции и нового строительства объектов социальной и инженерно-технической инфраструктуры, в том числе путем укрепления бюджетов первичных административно-территориальных единиц и кооперацией средств из разных источников;
- применение рыночных механизмов, развитие и поддержка предпринимательских инициатив в сферах энергетики, транспорта, сельского и лесного хозяйства, водоснабжения, удаления отходов, здравоохранения, услуг, отдыха, туризма, охраны природы;
- повышение обеспеченности сельского жилищного фонда (прежде всего расположенного в водоохраных, санитарно-защитных зонах и на загрязненных территориях) водопроводом, канализацией, горячим водоснабжением и отоплением как за счет поддержания и улучшения централизованных систем, так и путем развития локальных систем;
- обеспечение временной и финансовой доступности объектов здравоохранения, образования и культуры, повышение качества предлагаемых услуг; улучшение материально-технического состояния зданий;
- обеспечение устойчивого природопользования и землепользования, благоустройства территории, удаления отходов и санитарно-гигиенического состояния;
- переход на более эффективные системы удаления мусора и переработки бытовых отходов, на безотходные технологии производства.

В современных условиях планирование развития сельских районов не следует проводить разновременно по отдельным направлениям и отраслям. Целесообразно в одном документе определить комплекс проблем и задач развития конкретного района, концептуально наметить предложения по их решению и разработать мероприятия и механизмы их выполнения.

## 2.8 ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Совершенствование и, в какой-то мере, воссоздание системы территориального планирования в Беларусь должны быть основаны на принципах поддержания природного равновесия и приоритета экологических требований с постепенным отказом от ведомственных подходов. Изменение и развитие существующей системы охраняемых территорий и объектов целесообразно проводить именно в процессе территориального планирования, позволяющего, с одной стороны, в комплексе изучить и оценить территорию, выделить все природные объекты, нуждающиеся в охране, и, с другой стороны, в некоторой мере упростить природоохранную сеть и согласовать режимы землепользования в пределах отдельных ее частей.

К числу важнейших документов, относящихся к конкретным территориям и регламентирующим их хозяйственное использование с точки зрения охраны природы, относятся:

Схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь;

территориальные комплексные схемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды (ТерКСОП, ТерКСООС);

специальные плановые документы для отдельных территорий, имеющие нормативный статус и устанавливающие природоохранные ограничения хозяйственной деятельности;

тематические разделы «Охрана природы» в отраслевых и ведомственных плановых документах, а также эти документы в целом при условии применения в них современных подходов.

Схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь утверждается правительством страны и периодически обновляется. В ее основе лежит правовая норма, которая определяет, что природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное важное значение, подлежат особой охране. Для охраны таких природных объектов устанавливается специальный правовой режим, в том числе объявляются особо охраняемые природные территории.

Первая Схема была разработана довольно давно (в 1993 г.). Ее идеи и положения были развиты в последующем документе, рассчитанном на 1995-2005 гг., который был реализован в целом успешно. В настоящее время проходит согласование новая Схема (на 2006-2015 гг.).

В настоящее время в Республике Беларусь существуют один заповедник и 4 национальных парка (общей площадью 480,1 тыс. га), 99 заказников республиканского значения и 415 – местного (1228,5 тыс. га), 337 республиканских и 577 местных памятников природы (16,5 тыс. га). Общая площадь ООПТ составляет 1725,1 тыс. га или 8,3 % территории страны. В общей площади ООПТ земли под лесами занимают около 65 %.

Следует отметить, что существующее разнообразие видов охраняемых природных объектов в Беларуси (включающих и ООПТ) типологически во многом соответствует системе элементов европейской экологической сети, то есть могут быть отнесены к ее центральным частям или ядрам, экологическим коридорам и буферным зонам. Однако в соответствии с национальными особенностями целесообразно дифференцировать территории и объекты, которые могут быть отнесены к ядрам и экологическим коридорам, разделяя их на природные, природно-экологические и восстанавливающиеся.

В границах природных объектов, как правило, принципиально меняются возможности и характер землепользования (изъятие земель у прежних собственников и землепользователей, запрет на хозяйственное использование территории). Эти объекты являются основными узлами природоохранной сети (в качестве экологических коридоров природные объекты чаще всего выступают в виде ненарушенных отрезков речных экосистем) и требуют обязательного создания буферных (охранных) зон, включающих в числе прочего природно-экологические и восстанавливающиеся территории.

Создание природно-экологического объекта предполагает или сохранение в его границах традиционного землепользования, или некоторую трансформацию сложившегося использования земли за счет изменения его видов и интенсивности при условии неизменности уровня антропогенной нагрузки. В настоящее время подавляющее большинство особо охраняемых природных территорий Беларуси относятся ко второму виду.

Выделение восстанавливающихся территорий, чаще всего приуроченных к экологическим коридорам, связано с необходимостью воссоздания нарушенной структуры природных экосистем.

Кроме создания экологической сети, необходимы определенные усилия по организации «природно-экологического пространства», включающего наряду с собственно элементами сети территории с ограничениями землепользования по природоохранным условиям и другие территории, поддерживающие целостность и устойчивость сети.

Территориальные комплексные схемы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды разрабатываются для

конкретных территорий с учетом генеральной схемы расселения, схем развития производительных сил и социальной сферы. Организацию и научно-методическое руководство разработкой территориальных комплексных схем осуществляют Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Перечень схем и проектов, относящихся к территориям и объектам, для которых установлены экологические ограничения в хозяйственном использовании или предусмотрена разработка специальных природоохранных мер, весьма обширен. Они разрабатываются для:

- курортных зон;
- зон отдыха;
- водоохранных зон (включая прибрежные полосы) водотоков и водоемов;
- зон санитарной охраны месторождений лечебных минеральных вод и лечебных сапропелей;
- зон санитарной охраны водных объектов, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения;
- лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях (заповедники, национальные парки, заказники республиканского значения, памятники природы республиканского значения); особо ценных участков лесного фонда, имеющих генетическое, научное и историко-культурное значение; водоохранных лесов (запретные полосы лесов и леса в границах водоохранных зон по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов); защитных лесов (противоэрозионные леса, защитные полосы лесов вдоль железных и автомобильных дорог общего пользования); санитарно-гигиенических и оздоровительных лесов (городские леса, леса зеленых зон вокруг городов, других населенных пунктов и промышленных предприятий, в том числе леса лесопарковых частей зеленых зон, леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения и леса округов санитарной охраны курортов). Проектирование для лесных земель ведется в процессе лесоустройства;
- охраняемых типичных и редких природных ландшафтов и др.

В качестве примера рассмотрим положение с формированием в Беларуси водоохранных зон водоемов и водотоков. Их выделение регулируется Водным кодексом и Положением о порядке установления размеров и границ водоохранных зон и прибрежных полос водных объектов и режиме ведения в них хозяйственной деятельности, которое заменило три ранее действовавших положения (для малых рек, для водоемов, для средних и больших рек). Работы по проектированию водоохранных зон малых рек в свое время были завершены в полном объеме. В зоны было включено 3,9 млн га (в том числе прибрежные полосы – 314,1 тыс. га) или 19 %

общей площади страны. Проектные работы по установлению водоохранных зон и прибрежных полос водоемов полностью были закончены только в Витебской области. В остальных областях такие работы (включая экспериментальные) были проделаны выборочно, в разное время, различными проектными организациями. Об общей площади зон судить трудно, так как материалы не сводились. Кроме того, существует перекрытие зон водоемов и малых рек при некоторых отличиях в режимах допустимой хозяйственной деятельности. Для средних и больших рек работы по формированию водоохранных зон и прибрежных полос практически только начинаются, так как очевидно, что материалы соответствующих мелко-масштабных схем, разработанных (и одобренных облисполкомами) для отдельных отрезков ряда рек (Березина, Сож, Неман, Птич и др.), юридически не безупречны и не всегда применимы на практике. Существуют значительные расхождения в границах и местоположении водоохранных лесов в лесоустроительных и земельно-кадастровых документах.

Следует отметить работы по формированию водоохранных зон и прибрежных полос водотоков и водоемов в городах, которые были вызваны массовой застройкой прибрежных территорий и резким ухудшением качества воды и экологического состояния водных источников. Эти работы начались с Минска (водоохранные зоны и прибрежные полосы города были утверждены решением Мингорисполкома от 2 июня 1994 г. № 411), а затем (во второй половине 1990-х годов) были продолжены в других городах Беларусь: Гомеле, Пинске, Бресте, Мяделе, Речице, Мозыре, Слуцке, Калинковичах, Могилеве и др.

Генеральные планы городов и других населенных пунктов включают разделы по охране окружающей среды. Имеющиеся (хотя и зачастую устаревшие) нормативно-технические документы предусматривают разработку таких разделов и во всех градостроительных (например, схемы районной планировки), землестроительных (например, схемы землеустройства административных районов) и иных схемах и проектах.

Возможны три основных направления в улучшении решения проблем охраны природы в таких документах:

расширение и углубление содержания соответствующих разделов; разработка специализированных (тематических, отраслевых, по отдельным компонентам природного окружения, по функциональным зонам, для экологически конфликтных участков и т.д.) документов;

повышение экологической обоснованности любого планируемого или проектируемого мероприятия, отражение в документе и безусловный учет всех экологических ограничений, включая обязательность формирования санитарно-защитных зон (при выполнении этих условий может да-

же отпасть необходимость в специальном природоохранном разделе, так как самостоятельных средозащитных мер относительно немного).

Разрабатывается и ряд других частных и отраслевых схем и проектов, учитывающих существенные природоохранные ограничения, не имеющие четкого правового статуса, и особые режимы землепользования для соответствующих территорий (участки с мелкозалежными торфянниками, с ограничениями на использование удобрений и ядохимикатов, с почвозащитной растительностью, эродированные и эрозионноопасные земли, верховые болота, участки с особо ценной лесной растительностью и места произрастания редких и исчезающих растений и др.).

Законодательство Республики Беларусь устанавливает ряд общих граничных экологических условий, регламентирующих проведение территориального планирования.

Например, в качестве общих требований при проектировании и размещении любых сооружений должно обеспечиваться благоприятное состояние окружающей среды, а также предусматриваться сохранение, восстановление и (или) оздоровление окружающей среды; снижение (предотвращение) вредного воздействия на окружающую среду; применение малоотходных, энерго- и ресурсосберегающих технологий; рациональное использование природных ресурсов; предотвращение аварий и иных чрезвычайных ситуаций и др.

Статья 43 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» определяет ряд основных требований в области охраны окружающей среды при проектировании и размещении населенных пунктов. Некоторые из них приведены ниже.

При проектировании и размещении населенных пунктов должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, обеспечивающие благоприятную для жизни и здоровья граждан окружающую среду.

Объекты хозяйственной и иной деятельности должны размещаться с учетом требований в области охраны окружающей среды, а также санитарных, противопожарных, строительных и иных требований законодательства.

При планировании и застройке населенных пунктов должны предусматриваться мероприятия по сохранению и восстановлению окружающей среды, соблюдаться требования в области охраны окружающей среды, приниматься меры по очистке сточных вод, санитарной очистке, сбору, перевозке, использованию и (или) обезвреживанию отходов, соблюдению нормативов допустимых выбросов и сбросов химических и иных веществ, а также меры по рекультивации земель, благоустройству территорий и иные меры по обеспечению экологической безопасности.

Вокруг населенных пунктов создаются зеленые зоны. Размеры зеленых зон определяются при разработке схем и проектов районной планировки административно-территориальных единиц, генеральных планов, проектов детальной планировки и застройки, проектов благоустройства населенных пунктов и иных проектов с учетом численности граждан и природно-климатических условий.

Организация населенных пунктов и территорий должна осуществляться в соответствии с архитектурными и градостроительными проектами, в которых должны предусматриваться мероприятия по озеленению и иному обращению с объектами растительного мира, обеспечивающие благоприятную окружающую среду для жизни и здоровья граждан.

Кроме того, экономический механизм охраны окружающей среды и природопользования является территориально привязанным и включает разработку государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь в части рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; финансирование программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; проведение экономической оценки природных объектов; проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и другие меры.

**Природный каркас и экологическая сеть.** В Беларуси остается дискуссионным вопрос о составе и принципах выделения природного каркаса территории, а также о направлениях и методах формирования экологической сети, частью которой является система ООПТ. Так, в последнее время довольно широко в методике и практике планирования и рационализации землепользования используется идея профессора МГУ Б. Родомана о поляризации территории или ландшафта. Основанные на этой идеи предложения о создании двух полярных по функциям и пространственному положению каркасов – урбанизированного (зона активного экономического роста) и в противовес ему природного – заложены в двух последних Государственных схемах комплексной территориальной организации Республики Беларусь (ГСКТО). Авторы этих схем считают, что урбанизированный или социально-экономический каркас формируется устойчивыми во времени и пространстве центрами (большие города) и осьми (транспортные коридоры). Природный каркас также состоит из центров (особо охраняемые природные территории, зеленые зоны городов, рекреационные территории и т.д.) и связывающих их осей (водоохранные леса и другие природные территории).

Состав и взаимоотношения двух каркасов на самом деле гораздо сложнее и многограннее. Они накладываются друг на друга, обменивают-

ся друг с другом отдельными частями и элементами с целью достижения временного и динамического равновесия. Два каркаса не могут быть полностью поляризованы. Полярны только сильно урбанизированные территории, где полностью трансформирована природная основа, и заповедные участки, исключенные из хозяйственной деятельности<sup>8</sup>. Кроме того, следует учитывать, что эти каркасы строятся на разных принципах и далеко не равнозначны, и поэтому не могут быть представлены как основа простой равновесной системы.

В отличие от социально-экономического каркаса, образованного, как правило, долговременными, четко обозначенными на местности элементами, экологический каркас имеет менее устойчивые и менее жесткие, часто не читаемые на картографических материалах границы. Режимы допустимой хозяйственной деятельности здесь не всегда привязаны к конкретным земельным участкам. Отражение элементов этого каркаса в земельно-кадастровой документации весьма условно, хотя предъявление повышенных экологических требований к территории серьезно ограничивает право землепользования на ней. Экологический каркас более динамичен: его границы и режимы могут довольно просто пересматриваться с использованием только правовых и организационных механизмов при развитии научных представлений и получении дополнительной информации. Кроме этого, предусмотрено резервирование территории для экологического каркаса, то есть территория еще не отнесена к элементам каркаса, а возможности хозяйственной деятельности на ней уже ограничены.

Даже в идеальном случае модель поляризованного ландшафта не может не быть однозначной, однажды и навсегда заданной в результате неизбежных сдвигов и наложений, вызванных дополнительными, неучтенными или неизвестными ранее факторами.

Модель Родомана, по сути, статична и направлена на достижение абсолютно жесткого устройства территории. Так в действительности не бывает: все изменяется, причем в современных условиях все быстрее. Действует комплекс факторов: социальных (депопуляция и трансформирование системы расселения), экономических (международное разделение труда, новые технологии и др.), территориально-планировочных и пр., с одной стороны, изменение приоритетов общества, развитие взглядов и представлений, накопление знаний и практического опыта – с другой.

<sup>8</sup> В Беларуси, в отличие от России, нет (за незначительным исключением) больших территорий с нетронутой природой, которые можно было бы противопоставить по степени хозяйственного освоения урбанизированным территориям. Практически везде допускается хозяйственная деятельность, а, следовательно, существует постоянное воздействие на природное окружение.

В этой связи возникают вопросы. Работает ли модель? Если работает, то как, в межузловых и межкоммуникационных пространствах? Как она работает в точках пересечения или наложения каркасов?

Очевидно, что, планируя развитие для отдельных территорий, вырванных из окружающего их пространства, противопоставляя урбанизированные и природные территории, мы во многом противоречим современным взглядам на устойчивое землепользование, предусматривающее гармоничное существование природы и общества.

Очевидно также, что чаще всего в точках наложения каркасов доминируют экономические интересы, а они не всегда в необходимой мере принимают во внимание экологические ограничения и даже социальные условия. То есть это потенциальные болевые точки, точки конфликта интересов, места, в отношении которых должны приниматься кардинальные решения. Тем более это верно, когда эти места связаны с неоспоримыми природными или культурными ценностями.

Одним из путей разрешения потенциальных конфликтов в таких точках может быть применение здесь биосферных принципов, наиболее полно реализуемых в концепции биосферных резерватов. То есть биосферные резерваты могут выступать в качестве узловых точек, связывающих два каркаса: пространственно-хозяйственный (планировочный) и природный. Здесь возможна реализация всего общего, что объединяет (или должно объединять) каркасы. Они плавно переходят друг в друга, сливаются, то есть в принципе тут при определенных условиях можно реализовать идеальную модель территориального устройства, полностью сбалансированную и учитывающую все интересы. Причем это действительно узловые и опорные точки (национального масштаба), на которых крепятся другие каркасы и всевозможные сети. В соответствии с задачами резерватов эти точки являются, кроме того, и модельными (примерами оптимального устройства территории).

В связи с неоднозначностью существующих подходов и трактовок предлагаем некоторые определения и пояснения.

*Природный каркас* любого региона включает все природные и большую часть полуприродных территорий (земли, занятые лесами и другой древесно-кустарниковой растительностью, болотами, естественными водотоками, водоемами, в том числе искусственными, например, некоторыми водохранилищами и прудами, естественными лугами, а также значительная часть не используемых в хозяйственных целях земель).

Природный каркас в условиях Беларуси испытывает серьезное антропогенное воздействие: он разрушается и фрагментируется в результате развития поселений, строительства транспортной инфраструктуры, интен-

сификации сельского и лесного хозяйства, проведения осушительной мелиорации и т.д.

Основой восстановления и развития природного каркаса территории является ее экологический каркас и, в частности, его наиболее упорядоченная часть – экологическая сеть.

Экологический каркас включает участки и массивы земель природного каркаса, а также другие земли, для которых установлены ограничения хозяйственного использования, имеющие экологическую направленность (природоохранные, санитарно-защитные и др.).

Экологическая сеть представляет собой систему пространственно связанных между собой участков земли и водных поверхностей, которые по своему состоянию (как экосистемы) и местоположению обеспечивают устойчивость природных и культурных ландшафтов, а также сохранение биологического разнообразия как на входящих в ее состав, так и на прилегающих к ней территориях. Она формируется на национальном уровне и развивается на региональном и локальном уровнях.

Формирование экологической сети производится с целью:

- долгосрочного сохранения природных, полуприродных, антропогенно трансформированных, но обладающих экологическим потенциалом, территориальных комплексов и связанного с ними ландшафтного и биологического разнообразия;
- улучшения условий жизнедеятельности населения;
- получения дополнительных возможностей совершенствования и механизмов повышения эффективности землепользования и неистощительного природопользования.

Элементами экологической сети являются экологические ядра, экологические коридоры и буферные зоны.

Экологические ядра экологической сети – это ненарушенные или мало нарушенные природные территории, обладающие высоким уровнем биологического и ландшафтного разнообразия, чаще всего достаточные по площади и состоянию для сохранения этого разнообразия в течение длительного времени.

В качестве ядер, как правило, выступают существующие и проектируемые особо охраняемые природные территории республиканского и, в ряде случаев, местного значения. К ядрам могут быть также отнесены (в особенности в локальных сетях) участки с наиболее сохранившимися природными ландшафтами (крупные лесные массивы с ценной лесной растительностью, водно-болотные комплексы, верховья и долины рек, другие территории, обладающие повышенным биологическим и ландшафтным разнообразием), места произрастания и обитания редких и исчезающих видов растений и животных.

**Экологические коридоры** – это территории природных объектов, обеспечивающих территориальную непрерывность экологической сети и связывающих экологические ядра друг с другом.

В состав экологических коридоров могут включаться особо охраняемые природные территории местного значения (в особенности, линейной формы), части зеленых, водоохранных зон и прибрежные полосы с водотоками, лесополосы, долины рек и участки ложбинно-балочной сети с естественной растительностью, массивы леса, древесно-кустарниковой и луговой растительности, иногда – участки защитных зон инженерных сооружений и др.

**Буферные зоны** – это территории, прилегающие к экологическим ядрам и коридорам, выделенные с целью их защиты от неблагоприятных внешних воздействий, часто не обладающие самостоятельной природоохранной ценностью. Это многофункциональные территории, на которых должно быть организовано рациональное землепользование и созданы условия для воспроизводства природных ресурсов. Формирование буферных зон, как правило, не производится на региональном уровне, а осуществляется в процессе землеустройства при разработке соответствующих схем и проектов в процессе или после организации локальной экологической сети.

Кроме того, в экологическую сеть могут включаться земельные участки, обладающие значительным природоохраным потенциалом, но нарушенные в результате хозяйственного использования и требующие проведения работ по восстановлению природных сообществ.

Как показывает практика, для восстановления целостности экологического каркаса чаще всего требуется восстановление экологических коридоров. Восстановление связей в экологической сети не предполагает обязательный вывод земель из хозяйственного оборота и их ренатурализацию. Чаще всего бывает достаточно уменьшения интенсивности использования земель (перевод части улучшенных лугов в естественные), изменения структуры посевов (увеличение доли многолетних трав), увеличения мозаичности (например, за счет размещения посевов по участкам меньших размеров или полосами) и т.д.

Принципы построения экологической сети в настоящее время не определены национальным законодательством, но необходимость ее формирования вытекает из международных обязательств Республики Беларусь. Институтом зоологии Национальной академии наук Беларусь по заданию Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды подготовлены предложения по созданию экологической сети на национальном уровне, включая элементы, имеющие международное значение.

Построение экологической сети Беларусь может происходить по следующим основным направлениям.

1. Разработка межотраслевой концепции формирования экологической сети Республики Беларусь с учетом имеющегося опыта и новых представлений, а также принципов и подходов, применяемых при организации европейской экологической сети, в особенности в соседних странах (Украина, страны Балтии, Польша).

2. Совершенствование и развитие природоохранного законодательства, в частности, путем включения в него правовых положений, регулирующих создание и функционирование экологической сети страны, охраняемых территорий с международным статусом, трансграничных природоохранных объектов и др.

3. Подготовка параллельно со Схемой рационального размещения особо охраняемых территорий программы формирования экологической сети Республики Беларусь, предусматривающей среди прочего организацию и территориальное размещение всех охраняемых природных территорий и объектов как элементов национальной и европейской экологических сетей и во взаимосвязи с сетями соседних стран, а также конкретные мероприятия и последовательность их реализации.

4. Осуществление практических мер по формированию национальной экологической сети на региональном и локальном уровнях в процессе работ над документами территориального планирования (схемы и проекты землеустройства, градостроительные схемы и проекты, ТерКСОПы).

В современных условияхрабатываются новые подходы к решению проблемы, в частности:

– элементы сети должны «вписаться» в существующую планировочную структуру и территориальную организацию хозяйства, а не противопоставляться ей каким-то образом;

– переход к более рациональному природопользованию чаще всего должен быть постепенным, без резких изменений режима допустимого уровня хозяйственного использования территории;

– меры по восстановлению природных связей не предполагают немедленную коренную трансформацию видов земель, а по большей части подразумевают дифференцированное (во времени и по местоположению, а также по интенсивности) и щадящее сельскохозяйственное и другое землепользование;

– формируемая на основе общепринятых принципов экологическая сеть, с одной стороны, выступает природоохранным каркасом территории, основой его пространственной планировки, с другой – является переходным этапом от «пообъектной», связанной иногда со случайным набором

отдельных мероприятий, организации территории к экологически безопасному территориальному<sup>9</sup> природопользованию;

– экологическая сеть Беларуси является частью европейской сети, поэтому при ее формировании наряду с национальными критериями и принципами должны применяться международные подходы, адаптированные к местным условиям;

– изменение приоритетов в землепользовании, реальный учет природоохранных факторов и экологических ограничений объективно уменьшают пригодность земель для земледелия и других видов хозяйственной деятельности, а также снижают экономический эффект.

Создание новых и развитие существующих элементов национальной и региональных экологических сетей происходит в рамках сложившихся территориально-планировочной структуры и системы землепользования, которые, естественно, постепенно трансформируются. В частности, сейчас территориально сужается сельскохозяйственное землепользование и снижается его интенсивность. Это увеличивает возможности совершенствования системы охраняемых природных территорий.

В этой связи возрастает значение упреждающей и регулирующей роли территориального планирования, особенно в условиях объективного и все более интенсивно протекающего процесса трансформации земель, изменения их функционального назначения.

В настоящее время имеются хорошие предпосылки для формирования и развития экологической сети Беларуси:

– преимущественно государственная собственность на землю позволяет на основе единых организационных, правовых, экологических и экономических принципов сохранить в ведении государства наиболее ценные природные территории и объекты, характер землепользования на которых не изменится даже при коренном изменении земельных отношений;

– в обществе постепенно меняется отношение к экологическим проблемам, определяются новые приоритеты и система ценностей;

– выработаны современные научные представления и методические подходы, накоплен значительный практический опыт формирования природоохранных территорий;

– все больше людей в стране понимают, что экологическое благополучие Европы может быть обеспечено лишь общими усилиями всех стран, включая Беларусь, которая, несмотря на крупные экологические проблемы, отличается биологическим и ландшафтным разнообразием;

– имеется возможность использования опыта других стран;

– присоединение страны к ряду международных конвенций и программ и взятие на себя обязательств по выполнению трансграничных экологических проектов, например, по формированию европейской экологической сети.

При планировании и создании национальной экологической сети важно учесть ряд принципиальных положений и требований, выработанных и апробированных международным сообществом, но в недостаточной мере принимаемых во внимание при природоохранном планировании и проектировании в нашей стране, в частности:

– устойчивое использование полуприродных местообитаний и культурных ландшафтов европейского (соответственно, национального, регионального и местного) значения;

– поддержание естественных процессов, которые влияют на экосистемы, местообитания, виды и ландшафты;

– особое внимание природным элементам, требующим восстановления или реконструкции;

– приоритет в формировании локальных экосетей в регионах с наибольшей трансформацией и фрагментацией природных ландшафтов и др.

Так как экологическая сеть Беларуси является частью европейской сети, то при ее формировании наряду с национальными критериями и принципами должны применяться международные подходы, принципы, индикаторы, адаптированные к местным условиям, что связано с необходимостью непрерывного и оперативного совершенствования природоохранного законодательства. Так, например, те территории в Беларуси, которые обладают международным природоохранным статусом (семь Рамсарских угодий, три биосферных резервата, один объект Всемирного природного наследия, 31 международная и 10 региональных территорий, важных для птиц, 10 ключевых ботанических территорий), защищены национальным законодательством явно недостаточно. Меры охраны относятся только к той части такой территории, которая является или ООПТ, или другим охраняемым природным объектом.

В результате формирования национальной экологической сети возможно даже некоторое сокращение площади, занимаемой особы охраняемыми природными территориями. С другой стороны, существенно увеличится площадь земель (вне зависимости от видов), имеющих природоохранные ограничения на землепользование, причем существует тенденция все более полного выполнения этих ограничений в конкретной хозяйственной деятельности (в результате развития нормативной правовой базы, формирования соответствующих правовых, административных, экономических механизмов, развития общественного сознания, накопления

<sup>9</sup> Причем территория может выделяться по любым необходимым критериям, например, в пределах региона, территориально-административной единицы, бассейна реки и пр.

научных знаний и др.). Это происходит на фоне увеличения доли земель, имеющих средостабилизирующее значение.

Сказанному ранее в определенной мере отвечают основные направления развития ООПТ на 2006-2010 годы, определенные в НПДООС:

- совершенствование законодательства об ООПТ;
- обеспечение репрезентативного покрытия сетью особо охраняемых природных территорий страны;
- формирование национальной экологической сети с выявлением природных ландшафтов национального и европейского значения;
- совершенствование системы управления ООПТ для обеспечения наиболее полного выполнения основных функций ООПТ всех категорий;
- ведение комплексного мониторинга окружающей среды на ООПТ;
- формирование и развитие экономического механизма сохранения и устойчивого использования ресурсов биологического разнообразия, в частности, за счет вовлечения разных категорий ООПТ в сферу экологического туризма.

Среди мер, направленных на решение указанных задач, следует отметить разработку и внедрение планов управления ключевыми ботаническими территориями; разработку схемы национальной экологической сети в разрезе областей как меры по формированию и обеспечению функционирования национальной экологической сети; совершенствование территориального устройства и управления заповедниками и национальными парками и др.

При формировании региональной экологической сети необходимо найти ответы на ряд вопросов. Например, обладает ли территория значительными по площади, репрезентативными и удачно расположеными ООПТ, которые могут выступать в качестве ядер сети? Проходят ли по территории важнейшие коридоры европейской и национальной экологической сети, есть ли здесь другие элементы сетей высшего порядка, как сильно они нарушены в результате деятельности человека? Насколько сильно природные коридоры низшего порядка (регионального и локального уровня) трансформированы в результате хозяйственной деятельности и расчленены автомобильными и железными дорогами, дамбами, другими застроенными территориями, интенсивно используемыми землями? Насколько необходимо восстановить или создать дополнительные (дублирующие, альтернативные) связи между важнейшими элементами экологической сети международного и национального значения в целях придания им большей устойчивости? Что включать в сеть в качестве элементов различных видов и порядков? На какие территории следует обратить особое внимание при формировании сети? Может ли планируемая сеть

без разрывов огибать поселения и другие интенсивно используемые территории?

Экологическая сеть в схеме землеустройства должна:  
проектироваться для всей территории района;  
полно представлять ландшафтные особенности и биологическое разнообразие региона;

быть системой, достаточной по размерам и структуре, самоподдерживающейся и развивающейся (через восстановление нарушенных территорий) на протяжении неограниченно длительного времени с учетом перспектив экономического и социального развития района.

Например, в основу предложений по формированию локальной (с элементами регионального, национального и даже международного уровней) экологической сети Минского административного района, среди прочих, положены следующие соображения:

- район обладает довольно значительным количеством репрезентативных и удачно расположенных особо охраняемых природных территорий, которые могут выступать в качестве ядер (центральных частей) сети;
- по северной и западной частям района проходит коридор европейской экологической сети, выделенный, в первую очередь, для сохранения лесных экосистем;
- леса этой части района являются важной составной частью национальной экологической сети – как широтная переходная зона на водоразделе больших рек, не обеспеченная в достаточной мере водотоками;
- для обеспечения меридионального перехода к элементам сетей различного ранга, расположенным южнее территории района, необходимы восстановительные мероприятия в потенциальных речных коридорах (поймы рек Птич, Свислочь, Слоусть). Эти коридоры представлены в настоящее время лишь фрагментами малонарушенных территорий;
- сеть должна без разрывов огибать городские поселения, в первую очередь крупные и в особенности Минск (рисунок 2.5).

В районе предложено дополнительно сформировать три особо охраняемые природные территории (заказника): на севере – для охраны ценной лесной растительности и улучшения структуры европейского коридора; на западе – для охраны особо ценной лесной растительности и обеспечения меридиональной связи элементов сетей; на юге – для охраны ценной лесной растительности и сохранения сложившейся структуры ООПТ. При этом доля площади ООПТ в общей площади района возрастет до 6 %.

Предложения по формированию указанного фрагмента национальной экологической сети утверждены в составе мероприятий районной схемы землеустройства решением Минского облисполкома от 23 ноября 2003 г. № 906.

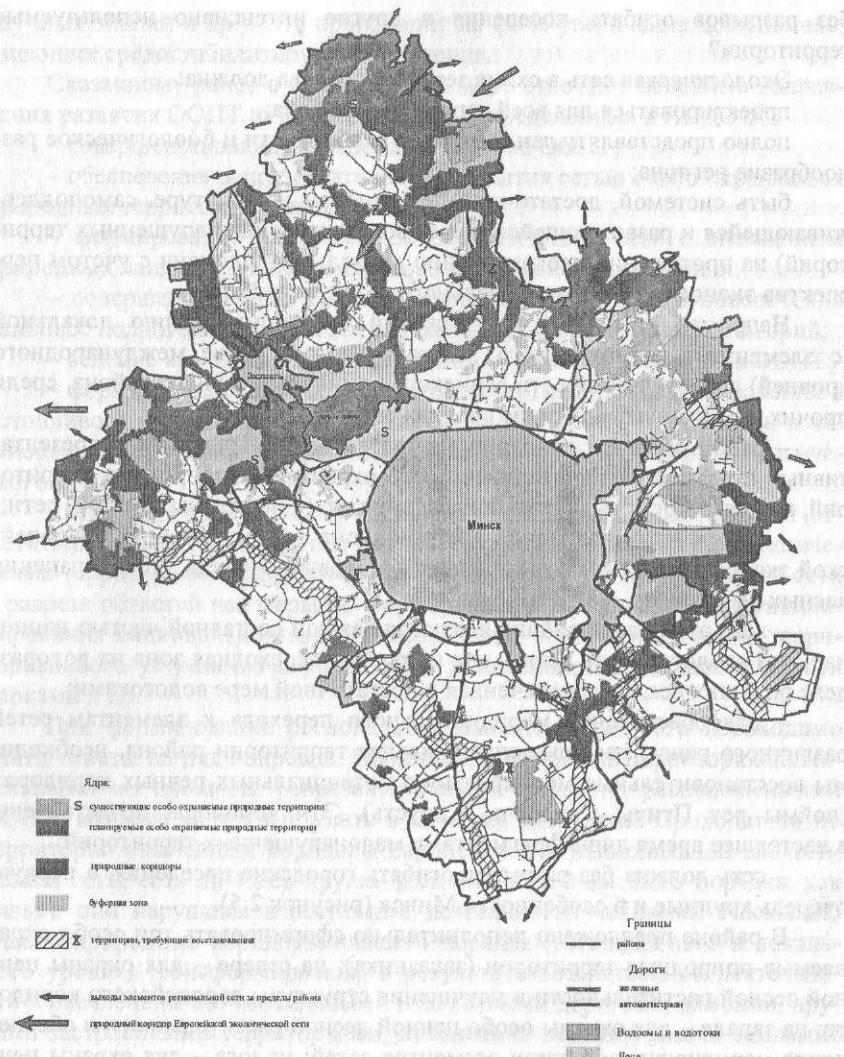


Рисунок 2.5 – Схема экологической сети Минского административного района

Схемой землеустройства Лунинецкого района (утверждена решением Брестского облисполкома от 10 февраля 2006 г. № 67) в экологическую сеть включено большинство природных и полуприродных территорий в границах района (леса, болота, естественные водоемы и водотоки, естественные луга, часть других малонарушенных земель), а также часть

антропогенных территорий (полезащитные лесные полосы, некоторые мелиоративные каналы, водохранилища) и малотрансформированных элементов ландшафта (в частности, долины малых рек). Особое внимание было уделено природным и полуприродным территориям, расположенным по границе района и имеющим островной характер.

**Охрана природы и рекреация.** Принципиальной проблемой при формировании национальной экологической сети является определение возможности и допустимых пределов хозяйственного использования территории и других ресурсов в границах охраняемых природных объектов. Основная цель ООПТ – сохранение отдельных элементов природной среды или их комплексов. При этом, как правило, не предполагается параллельное развитие на этих территориях туризма и иных видов рекреации, наоборот, чаще всего они запрещаются или ограничиваются.

К моменту организации такого объекта система землепользования в его границах, как правило, уже сложилась как результат длительного воздействия на территорию природных и антропогенных факторов. Резкое изменение характера или интенсивности землепользования обычно ведет к изменению биогеоценоза. Очень опасна резкая смена вида землепользования, например, когда вместо традиционной, проводимой в течение длительного времени, вписавшейся в природное окружение, сельскохозяйственной или лесохозяйственной деятельности предлагается использовать территорию преимущественно для рекреационных целей.

Рекреация (как вид хозяйственной деятельности) сопровождается антропогенной нагрузкой на территории и природу. Развитие рекреации неизбежно ведет к росту антропогенной нагрузки, связанному с увеличением загрязнения среды, деградацией растительного покрова, эрозией почв и т.д. Более того, развитие рекреации стимулирует появление, развитие и интенсификацию других видов хозяйственной деятельности, что может в результате коренным образом изменить не только сложившееся землепользование, но и исторический и природный ландшафты. В частности, увеличение рекреационной освоенности территории обычно сопровождается:

- новым строительством, в том числе линейной инфраструктуры;
- интенсификацией землепользования в личном подсобном хозяйстве местных жителей;
- ростом рыночного оборота земли;
- увеличением сбора и потребления даров природы (охота, рыболовство, сбор грибов, ягод, растений, в том числе редких);
- изменением традиционных технологий и систем земледелия и животноводства (новые сорта, механизмы, удобрения и ядохимикаты, парники и теплицы и пр.);

— изменением исторически сложившегося облика населенных пунктов и в целом исторического ландшафта и т.д.

В этой связи при территориальном планировании развития рекреации необходимо учитывать ряд принципиальных положений.

Рекреационная деятельность как одно из направлений хозяйственной деятельности (даже с учетом ее экологического и социального эффекта), которая усиливает антропогенную нагрузку на природную среду, не должна способствовать развитию негативных природных явлений и препятствовать природоохранным целям и задачам специально выделенных территорий и объектов и проведению природоохранных мероприятий. Причем указанные территории и участки могут иметь сложную и разнообразную внутреннюю дифференциацию, например, с целью концентрации, организации и упорядочения рекреации вдоль дорог, оборудованных троп (линейная концентрация), на специальных объектах и площадках (точечная концентрация). Рекреационное освоение новых нетрадиционных регионов целесообразно проводить только для того, чтобы снять чрезмерную нагрузку с освоенных территорий, и только там, где это не приведет к необратимым или мало контролируемым негативным экологическим последствиям.

Рекреационные возможности особо охраняемой природной территории (даже специально выделенных для этой цели участков национального парка) могут использоваться только как дополнительные и подчиненные ее природоохранным функциям. Развитие здесь туристской инфраструктуры может происходить только при приоритетном учете природоохранных ограничений, и уровень удовлетворения потребностей туристов должен определяться именно этими ограничениями.

Неоправданными выглядят предложения о расширении перечня видов ООПТ за счет включения в их число рекреационных объектов. Это неизбежно приведет к конфликту и неустойчивости отдельных элементов экологической сети, изменению ее целевого назначения и сужению круга решаемых задач. Ведь рекреация и ее инфраструктура являются составной частью в первую очередь социально-экономического каркаса страны и больше связана с использованием территории и потреблением ресурсов, чем с их охраной.

Кроме того, даже в государственном земельном кадастре в соответствии с действующим законодательством земли таких рекреационных объектов не будут относиться к землям природоохранного назначения. В соответствии со статьей 123 Кодекса Республики Беларусь о земле земли рекреационного назначения являются земли, используемые или предназначенные для организации массового отдыха и туризма населения. По земельно-учетным данным в Беларусь только 3,2 тысячи гектаров таких

земель. На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, препятствующая использованию их по целевому назначению. Активная природоохранная деятельность на таких территориях весьма часто может противоречить их назначению. В этой связи дополнительные возможности для установления баланса между природоохранной и рекреационной деятельностью и определения приоритетов может дать четкое определение понятий «земли рекреационного назначения» и «рекреационное угодье», а также их содержания.

В этой связи, вероятно, при формировании экологической сети Беларусь следует разделять природоохранные и природно-стабилизирующие территории, различающиеся назначением, а также правовыми и режимными основами землепользования. В частности, перспективной формой ООПТ в окрестностях больших городов могут быть природные (или ландшафтные) парки с достаточно мягким режимом природопользования, хорошо территориально организованные и ориентированные преимущественно на регулируемый отдых населения (правда, их создание пока не предусмотрено национальным законодательством).

Для отдельных ООПТ, имеющих определенный резерв устойчивости к антропогенному воздействию, возможно развитие специальных видов рекреации с выраженной природоохранной направленностью (экотуризм, агротуризм, туризм для специально подготовленных групп отдыхающих), для которых необходимо создание только простейшей инфраструктуры.

Во избежание конфликтов интересов, возможность и допустимые пределы хозяйственного использования территории ООПТ должны быть хорошо обоснованы в первую очередь с правовой точки зрения. По отношению к рекреационной деятельности это может выглядеть так:

во-первых, рекреация допускается только в тех особы охраняемых природных территориях или же в тех их частях, где это разрешено нормативно-правовым документом об объявлении ООПТ,

во-вторых, туристическая и другая рекреационная деятельность могут осуществляться только в местах и по маршрутам, установленным в согласованном и утвержденном проекте территориальной организации ООПТ,

в-третьих, в плане управления ООПТ, если он разрабатывается отдельно от проекта, должны быть предусмотрены вид, интенсивность и другие организационно-хозяйственные и экономические условия рекреационной деятельности.

Таким образом, одной из основных стратегических задач территориального планирования является совершенствование и развитие природоохранной дифференциации любой территории. Здесь выделяются несколько основных перспективных направлений:

– комплексное изучение и природоохранная оценка всей территории с установлением пределов хозяйственного воздействия, определением необходимых режимов и природоохранных мероприятий;

– обязательное функциональное зонирование особо охраняемых природных территорий (с выделение для них охранной зоны) как составная часть их территориальной организации;

– расширение перечня охраняемых природных территорий, являющихся в ряде случаев переходными к ООПТ, для которых природоохранная функция – вторая основная. Это могут быть природные парки (вновь созданные или образованные на основе существующих особо охраняемых природных территорий или их частей), созданные, в частности, для переориентации и концентрации рекреационных потоков. Отдельной категорией могут быть потенциальные ООПТ, требующие проведения комплекса восстановительных и стабилизирующих мероприятий;

– формирование природоохранных зон и объектов, предусмотренных нормативными правовыми документами, решения которых по различным причинам не были реализованы (например, в отношении водоохранных зон водоемов, больших и средних рек);

– правовая защита, государственный учет и регистрация всех охраняемых природных территорий.

## 2.9 ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

Основной задачей государственной земельной политики является повышение эффективности использования и охраны земельных ресурсов как неотъемлемого условия и предпосылки для устойчивого социально-экономического развития страны. На современном этапе решение этой задачи во многом связано с совершенствованием государственного управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений. Причем в условиях происходящих в стране преобразований важнейшей функцией государственного управления и регулирования в рассматриваемой области является планирование землепользования как деятельность в сфере территориального планирования.

Планирование землепользования направлено на определение научно обоснованной стратегии и тактики организации и устройства рассматриваемой территории, а также на разработку комплекса взаимосвязанных во времени и пространстве мероприятий по регулированию и совершенствованию земельных отношений, более эффективному использованию земель и их охране, сохранению и улучшению окружающей среды.

Планирование землепользования в соответствии с Кодексом Республики Беларусь о земле включает разработку системы документов, включающих прогнозы, программы, схемы и проекты землеустройства.

В приведенной системе прогнозы и программы отделены от схем и проектов. Последние выгодно отличаются наличием картографических материалов, характеризующих исходные условия и особенности территории, распределение, состояние и использование земель, а также обеспечивают пространственную «привязку» предлагаемых мероприятий.

В условиях природной, социально-экономической и экологической неоднородности отдельных территорий актуальна разработка и реализация схем использования и охраны земельных ресурсов регионов, выделенных по особым критериям.

Региональная схема использования и охраны земельных ресурсов (далее – региональная схема) в общей системе планирования землепользования занимает нишу между Генеральной схемой использования и охраны земельных ресурсов Республики Беларусь и схемой землеустройства административного района. С одной стороны, региональная схема адаптирует и детализирует генеральную схему в соответствии с поставленными задачами для условий и особенностей региона, акцентируясь на решение проблем именно этого региона с применением специальных и оригинальных методик, с другой – используется как базовый документ для разработки схем землеустройства административных районов, составляющих регион.

Как схема землеустройства, так и региональная схема разрабатываются на соответствующий объект, чьи границы определены административно-территориальным делением<sup>3</sup> страны. Это в первую очередь обусловлено тем, что сбор необходимой информации, разработка, рассмотрение, принятие и реализация этих документов возможны только при непосредственном участии местных исполнительных и распорядительных органов, территориальные пределы компетенции которых и определяют эти границы.

Разработка региональных схем является новым видом землестроительной деятельности, объективно необходимым на современном этапе развития страны. Практическое значение данного вида работ вытекает из Основных положений Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006-2010 годы. Главной составляющей региональной политики государства в ближайшие годы является обеспечение первоочередного развития производств и видов деятельности, ориентированных на использование местных ресурсов. В этой связи эффективное использование земельных ресурсов приобретает первостепенное значение.

Территория, затрагиваемая региональной схемой, включает несколько административных районов одной или двух-трех смежных областей. Административные районы желательно включать в регион полностью

(в административных границах). При необходимости допускается включение в регион отдельных сельсоветов (горсоветов, поссоветов) прилежащих районов или других территорий, выделенных в соответствии с материалами проведенных зонирований и районирований по наиболее значимым для разработки региональной схемы критериям (по границам земель крупных землепользователей).

При определении границ регионов в первую очередь учитываются сходные и специфические условия и особенности, а также проблемы использования и охраны земельных ресурсов, например:

- характер мелиорации земель;
- распространение процессов деградации земель и других экологически неблагоприятных явлений;
- принадлежность территории к бассейнам рек;
- чрезмерно низкий (или высокий) земельно-ресурсный потенциал территории;
- наличие масштабных и однотипных ограничений землепользования;
- плотность заселения территории;
- уровень социально-экономического развития и т.д.

При разработке региональной схемы основная цель, как правило, соответствует цели государственной земельной политики и заключается в *повышении эффективности использования и охраны земельных ресурсов региона*, с учетом того, что под эффективным понимается землепользование, приносящее экономический, социальный, экологический и иной полезный результат. Вместе с тем для того чтобы акцентировать внимание на актуальных проблемах, основная цель развивается и дополняется второстепенными, например:

- совершенствование и регулирование земельных отношений;
- сохранение и улучшение окружающей среды;
- внедрение принципов и методов устойчивого землепользования;
- реализация задач социально-экономических программ и т.д.

Основная цель разработки региональной схемы уточняется и детализируется с учетом специфических условий и особенностей региона, в первую очередь тех, которые послужили критерием для его выделения.

Основная и второстепенные цели развиваются и детализируются задачами региональной схемы. К основным задачам, которые необходимо решать в каждом регионе, относятся следующие:

- анализ и оценка современного землепользования региона;
- разработка и обоснование путей и необходимых мер по совершенствованию землепользования;

– определение региональной стратегии устойчивого землепользования.

В число задач могут включаться:

- совершенствование границ административно-территориальных и территориальных единиц, а также границ основных землепользований (рисунок 2.6);
- анализ и оценка демографических тенденций, структуры населения и обеспеченности трудовыми ресурсами;
- анализ и совершенствование системы расселения, пространственной организации сети населенных пунктов, условий и планировочных возможностей их территориального развития;



Рисунок 2.6 – Предложения по административно-территориальной организации региона

- определение направлений развития и размещения промышленного, дорожного и иного строительства, объектов инженерной инфраструктуры;
- определение перспектив развития и размещения сельского и лесного хозяйства, особо охраняемых природных территорий, зон и объектов природоохранного, рекреационного, историко-культурного, оздоровительного назначения;
- определение общих объемов и основных объектов трансформации земель (освоения, улучшения, консервации и т.д.);
- создание фонда перераспределения земель;
- обоснование эффективности и очередности предлагаемых мероприятий и др.

Объектом региональной схемы являются все земли в границах региона, рассматриваемые во всей совокупности их свойств и функций, а также в неразрывной связи со всеми видами хозяйственной и иной деятельности на земле.

Предмет планирования землепользования – закономерности организации и устройства территории региона, пути совершенствования территориальной организации. Организация и устройство территории характеризуется составом, площадью, структурой и местоположением земель и объектов, выделенных по определенным критериям. Поэтому при разработке региональной схемы изучаются состав, структура и динамика земельного фонда по категориям и видам земель, основным категориям землепользователей, выявляются основные проблемы землепользования, определяются потенциальные потребности в земельных ресурсах различных отраслей экономики, предлагаются и обосновываются пути перераспределения земель в перспективе, намечаются меры по охране земельных ресурсов. При разработке, обосновании и осуществлении этих предложений используется методология пространственного планирования.

Изучению и анализу подлежат все имеющиеся нормативные правовые акты, статистические и картографические материалы, программы, прогнозы, планы, схемы, проекты и иная документация всех уровней, имеющая отношение к региону и включенными в него административно-территориальным единицам, независимо от организаций-разработчиков и государственных органов, утвердивших эту документацию.

Важным источником информации, которая используется при согласовании и принятии решений, являются результаты анкетирования (опроса) руководителей местных органов управления и самоуправления и землепользователей по актуальным проблемам регионального развития и планирования землепользования.

Кратко рассмотрим содержание и особенности разработки отдельных разделов региональной схемы.

**Природные условия и ресурсы.** Анализ и оценка природных условий и ресурсов проводится с точки зрения возможностей их наиболее рационального и комплексного использования в интересах устойчивого развития региона и составляющих его территорий, в связи с сельскохозяйственным, лесохозяйственным, рекреационным использованием, размещением населенных пунктов и объектов инфраструктуры, а также с позиций их влияния на эффективность землепользования. При этом должны соблюдаться условия охраны, восстановления и улучшения окружающей природной среды, сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.

По возможности полно используются результаты различных видов зонирования (районирования). Это позволяет оценить правильность выделения региона исходя из совпадения использованных критерии такого выделения и природных особенностей; сравнить условия региона и его частей с зональными условиями и условиями соседних регионов; выявить территории, которые требуют первоочередного внимания, дополнительного изучения или разработки комплекса мер по охране, как, например, для азональных ландшафтов или растительных сообществ, а также широко использовать при разработке региональной схемы зональные рекомендации, методики, технологии.

Природные условия и ресурсы региона анализируются по отдельным природным компонентам с учетом их динамики в результате хозяйственной деятельности с оценкой влияния компонентов природной среды на характер использования территории и определением оптимальных объемов использования природных ресурсов, угроз и допустимых антропогенных нагрузок.

Эти условия и ресурсы оцениваются и описываются по следующим позициям: географическое положение; климат; геологическое и геоморфологическое строение, рельеф и полезные ископаемые; гидрология и гидрография; почвы; растительный и животный мир; ландшафты. Отдельно в целом характеризуются существующие особо охраняемые и охраняемые природные территории республиканского и местного значения. Особое внимание уделяется различиям в протекании природных процессов и распределении ресурсов по территории региона.

**Социально-экономические условия.** Анализ социально-экономических условий направлен на выявление тех особенностей современного социально-экономического состояния региона, которые предопределят направления перспективного землепользования, будут способствовать рациональному пространственному размещению и сочетанию объектов, принадлежащих разным отраслям хозяйства.

Анализ социально-экономических условий включает следующие основные блоки:

- пространственное положение региона и его административно-территориальная структура;
- социально-демографический анализ;
- оценка уровня развития основных отраслей хозяйства;
- анализ экономико-ресурсного потенциала.

*Оценка условий и предпосылок развития.* На основе анализа природных и социально-экономических условий определяются тенденции, проблемы и предпосылки социально-экономического развития каждого из районов и региона в целом.

Более подробно остановимся на разделе «Расселение и административно-территориальное деление». Анализ расселения и планирование изменений в системах населенных пунктов и административно-территориальном делении базируются на данных по административным районам. Перспективы территориального развития населенных пунктов разрабатываются в генеральных планах, а также социально-экономических планах и тематических программах, имеющихся в районах и областях, территории которых включены в регион. Принимается во внимание, что изменения в расселении во времени несколько отстают от конструктивных социально-экономических преобразований. Например, изменения в составе и границах сельскохозяйственных организаций последовательно вызывают изменения в развитии всей сети сельских населенных пунктов, причем не только центров сельскохозяйственных организаций, но и центров производственных подразделений, а также рядовых сельскохозяйственных поселений. Освоение месторождений полезных ископаемых или размещение новых производств отражается на расселении активным развитием отдельных населенных пунктов или возникновением новых поселений, вплоть до новых городов.

В процессе анализа расселения выявляются системная организация населенных пунктов, перечень и степень развитости функций центров, хозяйственные и трудовые связи населения и производства, иерархия центров общественного обслуживания населения, положение систем расселения в планировочной структуре региона. Рассчитывается степень концентрации населения, потенциал поля расселения, применяются различные методы оценки степени, характера и тенденций заселенности территории.

Рассматриваются современные и перспективные показатели плотности населения в расчете на всю территорию и на освоенных территориях по первичным административно-территориальным единицам, характеристики густоты населенных мест и концентрации населения в городских

поселениях, вдоль коммуникационных коридоров, по большим и средним рекам.

Для территорий с высокой плотностью населения (обычно более 50 чел./км<sup>2</sup>) рассчитывается демографическая емкость территории как предельно допустимая плотность населения при условии обеспечения наиболее важных повседневных потребностей населения за счет ресурсов рассматриваемой территории с учетом сохранения экологического равновесия.

По каждому из административных районов выполняется группировка сельских населенных пунктов по численности населения. Проводится анализ соотношения крупных, больших, средних и малых сельских населенных пунктов, сравнительный анализ административных районов, оценивается положение региона по характеру сельского расселения, выполняется сравнительный анализ первичных административно-территориальных единиц по составу населенных пунктов и характеристикам центров.

Рассматриваются центры сельскохозяйственных организаций, выявляется размещение при населенных пунктах производственных центров, оценивается связь населенных пунктов с местами приложения труда в сельскохозяйственной организации. Прослеживается ход переназначения центров сельскохозяйственных организаций в связи с их укрупнением (объединением), и выявляются возможности развития населенных пунктов, утративших значение хозяйственного центра.

В составе сельских поселений-центров определяются центры сельскохозяйственных организаций, административные центры и населенные пункты, совмещающие хозяйствственные и административные функции. В каждом из районов выявляются несельскохозяйственные сельские населенные пункты разного функционального назначения, а также сельскохозяйственные сельские населенные пункты, полностью или частично перешедшие в рекреационный тип.

Ранжируются городские поселения по их значению в системах расселения, приводится их функционально-хозяйственная классификация.

В региональной схеме оцениваются следующие факторы (экологические последствия) расселения населения и деятельности населения по использованию земельных и иных ресурсов:

- влияние промышленности на окружающую среду с локализацией в зонах вредного воздействия с учетом расположения крупных промышленных предприятий и промышленных узлов в системах расселения (объемы и токсичность промышленных выбросов, их воздействие на природные комплексы и население, состояние очистных сооружений);

– влияние сельского хозяйства на окружающую среду (размещение животноводческих ферм и комплексов, складов ядохимикатов и удобрений и др.);

– интенсивность автомобильного движения по основным магистралям, объем и токсичность выбросов, размещение автохозяйств и состояние очистных сооружений;

– территориальное распределение нагрузки на сельскохозяйственные земли со стороны сельскохозяйственного производства (интенсивность использования сельскохозяйственных земель);

– роль населения в использовании сельскохозяйственных земельных ресурсов (доля занятых в сельском хозяйстве из состава трудоспособного населения, анализ земель граждан для ведения личного подсобного хозяйства, виды использования природных ресурсов, участие и роль городского населения в использовании ресурсов сельской местности);

– соответствие характера преобразования сельскохозяйственных и природных земель в застроенные функциональному зонированию, установленным структурным соотношениям функциональных зон и изменениям в них численности населения;

– уровень, а также соответствие рекреационных нагрузок на пригородные леса и природные комплексы рекреационному потенциалу;

– санитарно-гигиеническое состояние, инженерное оборудование и благоустройство территории с анализом возможных экологических последствий загрязнения окружающей среды и нерационального использования земельных ресурсов (объем и состав коммунальных стоков, эффективность работы очистных сооружений, местоположение и санитарное состояние свалок бытовых отходов и полигонов твердых бытовых отходов);

– наличие населенных пунктов, подвергающихся воздействию отрицательных природных и техногенных факторов (переосушение, подтопление, заболачивание, паводковое затопление, повышенный радиационный фон, опасность химического загрязнения, расположение в шумовой зоне и другие факторы).

На территории региона выявляются населенные пункты или их части, в пределах или в окружении которых находятся территории с превышением предельно допустимой концентрации вредных веществ или существует радиоактивное загрязнение, а также населенные пункты, полностью или частично расположенные на землях с ограничениями землепользования. Такие населенные пункты показываются на картографических материалах особым знаком и оцениваются с точки зрения проведения мероприятий по использованию и охране земель.

Исходя из анализа расселения и прогноза численности населения, с учетом сложившихся административных границ и границ землепользований сельскохозяйственных организаций, планировочной структуры и проведенного зонирования оцениваются современные границы первичных административно-территориальных единиц, границы административных районов (областей) и границы региона в целом с обоснованием необходимости их изменения. При обосновании учитываются тенденции концентрации населения, демографическая емкость территории, нагрузка на среду со стороны населения, рациональность использования земельных, лесных и других ресурсов, осуществление функций местных органов управления по контролю использования и охране земель. Главными критериями оценки является целостность административно-территориальных образований (по типам территориальных комплексов в сопряжении с хозяйственными границами основных землепользований), а также самодостаточность развития, оцениваемая по социально-экономическим характеристикам.

Анализ размещения основных землепользований осуществляется на основе определения региональной пространственной структуры. Региональная пространственная структура складывается из двух каркасов: хозяйственного и природного. Хозяйственный каркас образуется системой населенных пунктов и коммуникаций. Природный каркас включает природные ненарушенные и малонарушенные хозяйственной деятельностью территории (леса, болота, естественные луга, все водные объекты естественного происхождения и часть искусственных водных объектов, другие неиспользуемые или мало используемые в хозяйстве земли). Межкаркасные территории представляют собой преимущественно земли, освоенные для ведения сельского хозяйства, а также эксплуатационные леса.

Региональный хозяйственный каркас является частью национального и включает как его элементы (города от уровня средних городов и выше, железные дороги, автомобильные дороги международного и республиканского значения, магистральные газопроводы, нефтепроводы, линии электропередачи и другие виды коммуникаций), так и соответствующие элементы только регионального значения. Районный хозяйственный каркас представлен элементами регионального каркаса и элементами собственно районного хозяйственного каркаса. В большинстве районов каркасы разных уровней «накладываются», образуя сложную сеть, представленную линейной инфраструктурой и узловыми пересечениями, на которых располагаются населенные пункты. Каждый административный район содержит элементы каркасов более низкого уровня (межхозяйственных, местных, внутрихозяйственных). Отдельные районы располагаются

на каркасе регионального уровня и элементах каркасов более высоких уровней.

По степени освоенности территории (развитости хозяйственного каркаса по отношению к природному) могут быть выделены принципиально разные регионы. Пространственный тип региона зависит от типа города-центра, типов территориальных систем расселения и связей между населенными пунктами в территориальных системах расселения, а также качества сельскохозяйственных земель, интенсивности и уровня развития сельского хозяйства, характера лесохозяйственной деятельности. Концентрация промышленного производства объективно предполагает развитие устойчивых социально-хозяйственных связей с окружающей территорией, причем чем крупнее город-центр региона, тем эти связи (взаимодействия) охватывают большую территорию, распределяясь по интенсивности и видам. Формирование пригородной зоны предопределяет специфику сельскохозяйственного производства (как правило, интенсивного) пригородной специализации, направленного на удовлетворение потребностей городского населения.

Чем более развит хозяйственный каркас территории, тем меньше возможностей для сохранения и развития (восстановления) природного каркаса, что вызывает необходимость (в качестве компенсации) усиления значения природного каркаса в регионах, менее развитых в хозяйственном отношении, при максимально возможном его сохранении в освоенных регионах, а также ставит задачи интенсификации сельскохозяйственного производства только в пределах площади (или с ее уменьшением) территорий, его обеспечивающих.

Основой природного каркаса служат территориальные образования с преобладанием природных компонентов ландшафта (природные ядра), объединенные в линейно-узловую структуру природными руслами (коридорами), роль которых выполняют поймы рек и прилегающие к ним участки речных долин, массивы лесов и болот, заболоченные и закустаренные луга, другие мало нарушенные территории, не обладающие значительными препятствиями для перемещения дикой фауны и флоры. Эти ядра и коридоры являются главными элементами экологических сетей различного уровня.

При составлении региональной схемы рассматривается целостность природного каркаса в пределах региона (дробление природного комплекса административной границей, коммуникациями, интенсивно используемыми и нарушенными территориями) и его «открытость» в смежные административные районы (через миграционные коридоры).

Для регионального уровня рекомендуемый минимальный размер природных ядер в составе природного каркаса составляет 5-10 тыс. га.

Суммарная доля земель, составляющих природный каркас, в общей площади региона, как правило, должна быть не менее 60 %. В зависимости от природных условий региона и его хозяйственной освоенности данные показатели могут корректироваться.

Соотношение площадей хозяйственного и природного каркасов в регионе и взаимное расположение хозяйственных и природных комплексов предопределяют пространственный тип региона. В зависимости от него находятся принципиальные подходы и решения в отношении использования и охраны земель. При разработке региональной схемы ставится задача «вписать» данную группу районов в пространственную структуру страны с целью определения особенностей местоположения, целостности, однородности региона и выделения элементов соответствующих уровней.

Природные комплексы обладают экологической устойчивостью (целостностью) в случаях, когда суммарная площадь интенсивно используемых сельскохозяйственных земель, застроенных территорий и дорожной сети на их территории не превышает 10-15 %. В слабо расчлененных природных комплексах эта площадь может доходить до 30 %, а в расчлененных – до 40 %. При более расчлененных природных комплексах территории региона считается хозяйственно освоенной.

Современные взгляды на роль природного каркаса в организации территории и жизни общества наиболее последовательно и полно представлены в концепции экологической сети, элементами которой являются экологические ядра, экологические коридоры и буферные зоны.

Хозяйственная освоенность комплекса выявляется по сочетаниям земель, находящихся в естественном или близком к нему состоянии, и земель промышленности, под инженерно-технической инфраструктурой и другой застройкой и интенсивным сельским хозяйством, а также по плотности дорожной сети, характеру расселения и степени концентрации городского и сельского населения. Соотношение площадей хозяйственного и природного комплексов 40 % к 60 % является граничным, указывающим на то, что необходимы преобразования, меняющие структурные соотношения и обеспечивающие в перспективе либо целостность природных комплексов, либо их переход в хозяйственные комплексы, но с учетом данных соотношений на прилегающих территориях.

При менее интенсивном, традиционном в конкретных природных условиях, ведении сельского хозяйства сельскохозяйственные земли можно обозначить как отдельные сельскохозяйственные комплексы, если они расположены вне пределов хозяйственного каркаса и не включены в природные комплексы. Обычно эти земли расположены на свободных (межевыих) пространствах планировочной структуры районного, регионального и более высоких уровней.

Сельскохозяйственные комплексы представляют собой особый тип территории, где земля является и природным, и производственным ресурсом, обеспечивает жизненно важные потребности человека. Они представляют собой своеобразную буферную (переходную) зону между природной и антропогенно преобразованной средой. В любом регионе земельные ресурсы сельскохозяйственных комплексов представляют особую ценность, поэтому они по возможности улучшаются и защищаются от перехода в другие виды и категории земель. Сельскохозяйственные и природные комплексы можно считать своего рода противовесом хозяйственным комплексам. Подход, связанный с четким определением комплексов, особенно важно реализовать в том регионе, где сельское хозяйство является традиционным, приближенным к природным условиям («вписаным» в природную среду), на контрасте с теми территориями, которые подверглись сильному антропогенному воздействию, где создана хозяйственная среда, сконцентрировано население и развивается промышленность.

Особенности пространственной структуры региона и состав территориальных комплексов связаны с основным критерием, на основании которого выделен регион. Функционально и пространственно группа районов, входящих в регион, может относиться к одному или нескольким, разным по площади, природным, сельскохозяйственным и хозяйственным комплексам, находиться в периферийных частях разных комплексов, а также включать ряд комплексов. При этом города-центры территориальных систем разных уровней могут иметь центральное или смешенное положение в выделенном регионе или даже находиться за его пределами. В зависимости от комбинации районов в регионе выявляются однородные для всей территории или разнородные по отношению к отдельным частям региона проблемы, связанные с повышением эффективности использования и охраны земель.

Анализ с выделением природных, сельскохозяйственных и хозяйственных комплексов связан с анализом размещения основных землепользований или их групп (крупных сельскохозяйственных организаций, лесхозов, административно-территориальных единиц, населенных пунктов и др.).

Распределение земель по основным землепользователям предопределяет виды деятельности населения, характер использования земельных ресурсов и в определенной мере территориальную привязку мероприятий региональной схемы. Определение места землепользований в хозяйственном и природном каркасах и соотнесение границ природных, сельскохозяйственных и хозяйственных комплексов с границами крупных землепользований создает основу для выявления земель, сложившееся исполь-

зование которых препятствуют реализации стратегии устойчивого землепользования из-за нарушения баланса между природной и хозяйственной составляющей.

**Функционально-хозяйственное зонирование.** Основная цель проведения функционально-хозяйственного зонирования территории региона заключается в выделении функциональных зон по преимущественному целевому назначению земель, характеру и интенсивности хозяйственной деятельности, особенностям использования и охраны земель. В региональной схеме осуществляется укрупненное зонирование территории. Для обоснования мероприятий по использованию и охране земель в зонах отдельных районов могут выделяться подзоны или фрагменты других зон.

По значимым функционально-хозяйственным различиям в использовании земель обычно выделяются следующие основные зоны: сельскохозяйственная, лесохозяйственная, застроенная, рекреационная, природная.

В составе сельскохозяйственной зоны выделяются подзоны интенсивного земледелия и традиционного (мелкотоварного) сельского хозяйства, а также по другим признакам, характеризующим сельскохозяйственное использование земель. В застроенной зоне выделяются подзоны населенных пунктов (городов и сельских поселений), производственной и транспортно-коммуникационной инфраструктуры, добычи полезных ископаемых, местных строительных материалов и торфа и другие, в зависимости от производственной функции объектов. В лесохозяйственной зоне выделяется подзона интенсивного землепользования. Рекреационная зона выделяется по принципу доминирования на территории функции отдыха населения. Природная зона может быть разделена на подзоны в соответствии с ограничениями землепользования (особо охраняемые природные территории, леса первой группы и др.) или особенностями природного строения территории (водно-болотные комплексы, ландшафтные единицы и пр.).

По каждому из административных районов проектируемого региона проводится более детальное зонирование в соответствии с методикой, используемой при разработке схем землеустройства административных районов, а при наличии составленных схем землеустройства используются материалы этих схем.

Проведение функционально-хозяйственного зонирования территории региона способствует более точному обозначению сельскохозяйственных, природных и хозяйственных комплексов, наполнению их содержанием и дополнительными характеристиками, выявлению специфических задач использования и охраны земель. Сопоставление границ функционально-хозяйственных зон и территориальных комплексов позволяет

определить территории, на которых сложившееся сочетание разных зон и подзон является нежелательным или взаимоисключающим.

Наличие в регионе крупного, большого или среднего города является основанием для проведения совмещенного зонирования. Совмещенное зонирование необходимо в тех случаях, когда окружение города имеет явно выраженные признаки совместного использования земель населением города и сельской местности. Результатом совмещенного зонирования является определение или уточнение условных границ пригородной зоны. При совмещенном зонировании в составе сельскохозяйственной зоны выделяется подзона пригородного (высокоинтенсивного) сельского хозяйства. Определяются зеленая зона, зоны отдыха, промышленные, коммунальные, складские и другие виды подзон основных зон, необходимые для анализа современного землепользования в регионе.

Одной из задач совмещенного зонирования является установление в сельской местности территорий, землепользование в пределах которых формируется в первую очередь под влиянием города. К таким территориям относятся земли сельских населенных пунктов, где жилая застройка используется преимущественно горожанами и в основном сезонно, земли садоводческих товариществ, дачные поселки, коттеджная застройка горожан, кладбища, очистные сооружения, полигоны ТБО, водозаборы, хранилища, склады, крупные объекты автосервиса и др. В результате выявляются территории, находящиеся за пределами границ города, но использование которых либо связано с выполнением ряда городских функций, либо имеет особенности, вызванные близостью города.

Этот вид зонирования обеспечивает детализацию территории хозяйственного комплекса по признаку развитости городских функций. Совмещенное зонирование в сочетании с ограничениями землепользования служит обоснованием мероприятий по использованию и охране земель в пригородных зонах городов.

Функционально-хозяйственное зонирование выполняет задачу дифференциации территории региона для обоснования стратегических решений устойчивого землепользования.

*Ограничения землепользования.* В региональной схеме рассматриваются все ограничения хозяйственного использования земель – установленные или которые необходимо установить в соответствии с действующими нормативными правовыми документами и которые возможно отобразить на ее рабочих и выходных картографических материалах. Также изучаются ограничения, не имеющие строгого правового основания, но которые целесообразно в большей или меньшей мере учитывать при планировании использования и охраны земель (например, в отношении участков с ценными лесными растительными сообществами).

Ограничения хозяйственного использования земель условно разделяются на несколько групп:

- ограничения на природоохранных территориях (особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, водоохранные зоны водных объектов, места обитания и произрастания видов животных и растений, занесенных в Красную книгу Республики Беларусь);
- ограничения в лесах (касаются лесов первой и определяют специальный режим лесопользования, а уже через него – режим землепользования);
- ограничения на территории памятников археологии, архитектуры, истории;
- ограничения на рекреационных территориях (зоны округов санитарной охраны курортов, зоны отдыха, зеленые зоны вокруг населенных пунктов);
- ограничения в охранных и защитных зонах инженерных сооружений (2-ой и 3-ий пояса зоны санитарной охраны водозаборов питьевого водоснабжения, охранные зоны линий электропередачи напряжением 110 кВ и выше, охранные зоны магистральных трубопроводов, санитарно-защитные зоны крупных животноводческих ферм и комплексов, санитарно-защитные зоны магистральных автомобильных дорог и некоторые другие).

Дополнительные ограничения землепользования могут быть предложены для:

- мест проявления деградации земель (эрозия, разрушение торфяников, загрязнение земель и др.);
- территорий, значимых с точки зрения охраны природы, например, верховых болот;
- земельных массивов, занятых цennymi лесными или луговыми сообществами;
- типичных и редких природных ландшафтов и др.

Система территорий, на которых природопользование (землепользование) регулируется путем дифференциации режимов хозяйственного использования, образует экологический каркас региона.

*Совершенствование использования и охраны земельных ресурсов* предполагает их рассмотрение в пределах сельскохозяйственных и лесохозяйственных организаций, населенных пунктов, других категорий земель и крупных землепользователей с определением задач перспективного перераспределения земель между этими категориями.

К задачам анализа и прогноза использования и охраны земель основных сельскохозяйственных организаций, решаемым в региональной схеме, относятся:

- комплексная оценка количественного и качественного состояния, фактического и потенциального уровней использования земель;
- оценка соответствия имеющихся земельных ресурсов наличию других производственных ресурсов, сложившейся специализации сельского хозяйства, намеченным в регионе (районах) программам развития агропромышленного комплекса;
- обоснование направлений использования и охраны земель в перспективе с учетом экологических ограничений.

Рассматривая функционирование *крестьянских (фермерских) хозяйств*, следует учитывать такие социально-экономические особенности региона, как занятость и жизненный уклад населения, прежде всего сельского, наличие пригодных для этих целей земель.

Основная цель анализа и прогноза использования земель под этими хозяйствами – определение перспектив развития существующих хозяйств и выявление земель для размещения (расширения) крестьянских (фермерских) хозяйств на перспективу.

При анализе землепользования *государственных лесохозяйственных организаций* и выработке соответствующих предложений региональной схемы исходят из многофункциональности лесов и, в частности, их роли в поддержании глобальных и региональных природных процессов (биосфера функция);

в производстве основной и побочной продукции лесного хозяйства (экономическая функция);

в обеспечении условий жизнедеятельности населения (социальная функция);

в сохранении ландшафтного и биологического разнообразия (природоохранная функция);

в пространственной организации территории (планировочная функция) и т.д.

Сбор информации, ее обработка и анализ в отношении земель государственных лесохозяйственных организаций ведутся по следующим основным направлениям:

- общая характеристика лесных земель и лесов;
- роль лесного хозяйства в экономике региона и отдельных районов;
- обработка и оценка данных земельного и лесного кадастров;
- оценка соответствия существующих режимов лесопользования, определенных при лесоустройстве, ограничениям, установленным различными нормативными документами;
- изучение направлений развития лесного хозяйства и предложений по его территориальному совершенствованию;

– выделение и отображение на картографических материалах особо ценных массивов лесной растительности, а также определение необходимости и возможности введения дополнительных ограничений лесопользования и землепользования на лесных землях.

*Земли населенных пунктов* в региональной схеме рассматриваются с целью оценки соответствия структуры земель и характера их использования социальному-экономическим тенденциям и направлениям формирования организованной среды жизнедеятельности населения, а также развития земельных отношений.

Анализ современного использования земель населенных пунктов направлен на обоснование форм и методов совершенствования землепользования применительно к задачам социально-экономического развития административных районов и региона в целом. При этом, учитывая экологические требования к использованию земель, ставится задача обеспечить сохранение земельных ресурсов населенных пунктов (ограничить, предотвратить или полностью исключить проявления негативных последствий хозяйственной деятельности), определить степень востребованности ресурсов и перспективные направления использования земель исходя из перспектив развития, особенностей и направлений совершенствования землепользования в данном регионе.

В ходе выполнения работ проводятся:

- сравнительный анализ структуры земель населенных пунктов по их категориям и видам использования, типологическая оценка населенных пунктов по основным видам деятельности населения и интенсивности использования земельных ресурсов;
- определение потребности в земле для территориального развития городских и отдельных сельских населенных пунктов, а также землеобеспеченности населения и домохозяйств в сельских населенных пунктах для ведения личного подсобного хозяйства, в том числе для сенокошения и выпаса скота;
- установление состава населенных пунктов и особенностей землепользования в них применительно к поселениям, расположенным на территории хозяйственных, сельскохозяйственных и природных комплексов, в зонах ограничений землепользования, на территориях, имеющих объекты оздоровительного и природоохранного назначения, на экологически неблагоприятных территориях;
- оценка сочетания и взаимодействия современных и перспективных функций населенных пунктов с точки зрения обеспеченности земельными ресурсами;
- определение тенденций использования земель в населенных пунктах;

– согласование интересов социально-экономического развития населенных пунктов и эффективного использования земельных ресурсов.

*Коллективное садоводство* является одной из распространенных форм землевладения граждан, проживающих в городах. В настоящее время проблема обеспечения городских жителей страны садовыми участками решена. При разработке региональной схемы следует учитывать, что в разных районах Беларуси сложились различные социально-экономические, экологические предпосылки для развития коллективного садоводства.

На территории страны можно выделить четыре группы районов по уровню развития коллективного садоводства: первая – где коллективное садоводство значительно развито; вторая – где оно развито и характеризуется средними для Беларуси показателями; третья – где коллективное садоводство развито незначительно и четвертая группа – где коллективные сады не создавались.

Задачи анализа и прогноза использования земель под коллективными садами:

- анализ современного использования земель существующими садоводческими товариществами, дачными кооперативами;
- оценка использования земель и перспективы развития садоводческих кооперативов с учетом социально-экономических факторов, а также экологических ограничений.

Земли других землепользователей и категорий земель. В региональной схеме рассматриваются земли всех категорий, включая категории земель промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения; природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; водного фонда; запаса.

Состав земель землепользователей и категорий, не относящихся к землям сельскохозяйственных и лесохозяйственных организаций, населенных пунктов, разнообразен и по совокупной площади может выражаться значительной долей в общей площади земель региона, а также отличаться составом по каждому из административных районов. Необходимость совершенствования использования и охраны земель других землепользователей и категорий земель диктуется общей целью формирования устойчивого землепользования региона.

Базисным при изучении, оценке и прогнозировании использования земель других землепользователей и категорий земель является положение экологической безопасности человека. Основной метод предупреждения или ограничение нарушений – природоохранная направленность землеустройства как системы мероприятий, обеспечивающая повышение

эффективности использования и охраны земель, сохранение и улучшение окружающей среды.

Применительно к рассматриваемым землям основной целью является выявление проблем использования земель на основе анализа состава, структуры, территориального распределения, качества, состояния, интенсивности и особенностей использования земель. При этом должны быть решены следующие задачи:

- определение целевого назначения земель;
- выявление достаточности (дефицита) земель по отношению к целям предоставления, преимущественной функции использования земель, занимаемой площади;
- определение взаимодействия с окружающими землепользованиями и влияние на экологическую обстановку;
- установление оптимальных структурных соотношений и пространственного сочетания землепользований.

Земли других землепользователей и категорий земель предлагается оценивать по наличию нескольких признаков:

- по местоположению (земли должны находиться вне границ населенных пунктов, сельскохозяйственных и лесохозяйственных организаций);
- по цели предоставления (земли должны относиться к землям несельскохозяйственного назначения);
- по характеру использования (застроенные территории; землепользования линейной формы, объектного характера или специального назначения);
- по принадлежности (группы земель, выделенные по принадлежности к землепользователям и ведомствам разного уровня управления);
- по хозяйственной деятельности (группы земель по хозяйственным функциям, например, объекты коммунального хозяйства и инфраструктуры);
- по ограничениям хозяйственного использования.

Предложения по совершенствованию использования земель категории земель водного фонда должны учитывать имеющиеся планы по строительству водохранилищ, реконструкции гидротехнических сооружений, а также связанные с водоснабжением населения. При необходимости и на основе перспективной потребности могут быть предложены и иные мероприятия, например, связанные с обвалованием рек, обустройством береговых линий и иное.

Предложения по совершенствованию использования земель запаса могут быть направлены на обязательное сохранение земель в том состоянии, в котором они находятся, если отсутствует необходимость их вовлек-

чения (по разным причинам) в хозяйственный оборот; выявление резервов земельных ресурсов, пригодных для использования в различных целях.

Учитывая разнообразие в использовании земель других землепользователей и категорий, в региональной схеме в целом следует решить ряд задач. Среди них – определение состава этих земель в общей структуре земель административно-территориальных единиц, выявление особенностей использования, оценка необходимости выполнения мероприятий по охране земель на территории землепользователей, а также мероприятий по охране земель, находящихся в окружении, если на них распространяется негативное влияние имеющегося объекта. Следует учитывать, что в ходе выполнения мероприятий могут возникнуть задачи формирования санитарно-защитных зон, а также разработки комплекса санитарно-гигиенических требований, решения задач благоустройства территории. Может решаться и обратная задача – оценка влияния окружения на соответствующий объект и его территорию.

*Стратегия устойчивого землепользования.* В региональной схеме стратегия устойчивого землепользования опирается на национальное законодательство, положения Генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов Республики Беларусь, материалы анализа и оценки земельных ресурсов, полученные в ходе работ в соответствующем регионе.

Поставленные задачи, выявленные в ходе анализа специфических региональных проблем, результаты оценок и согласования намеченных предложений служат содержательной основой стратегии. Устойчивое землепользование региона обеспечивается в числе прочего решением выявленных проблем на основе сбалансированного, взаимосвязанного, экономически, экологически и социально обоснованного использования и охраны его земельных ресурсов.

Стратегическое планирование использования и охраны земельных ресурсов должно быть основано на систематическом выявлении комплекса факторов, определяющих особенности использования земельных ресурсов, с предвидением возможных последствий принимаемых решений. Качественная неоднородность земельных ресурсов, особенности социально-экономического развития и экологии региона, а также входящих в регион административных районов предопределяют территориальную дифференциацию стратегических решений.

Основой для разработки стратегии являются выделенные территориальные комплексы. В идеальном варианте в каждом из них сочетание основных зон и подзон должно полностью соответствовать принципам и индикаторам устойчивого землепользования с возможным отклонением от требуемых структурных соотношений в допустимых пределах.

Использование этого подхода позволяет выявить в регионе проблемные ареалы в пределах территориальных комплексов, обозначить расположенные в них землепользования и определить их принадлежность к административно-территориальным единицам. В зависимости от масштаба и содержания проблем ход и способы их преодоления обосновываются непосредственно в региональной схеме или адресуются для принятия решений в соответствующие органы управления. Проблемы, связанные с использованием и охраной земельных ресурсов, возникшие на локальных территориях, можно рекомендовать рассмотреть (поставить как задачи) в ходе разработки (корректуры) схем землеустройства административных районов и проектов землеустройства для отдельных землепользований.

Стратегические направления использования земель сельскохозяйственных организаций дифференцируются в зависимости от:

- уровней ресурсообеспеченности и использования имеющегося производственного потенциала, сложившегося соотношения между ними и возможности изменения этого соотношения в будущем;
- соответствия имеющихся земельных ресурсов уровню сельскохозяйственного производства, потребности в продуктивных землях для выполнения программных задач развития районных агропромышленных комплексов;
- потребностей в земле для развития населенных пунктов, промышленности, транспорта, лесного хозяйства и т.д.;
- имеющихся природоохранных и экологических ограничений и требований к использованию земель.

В первую очередь это те направления, что прямо связаны с улучшением использования земельных ресурсов, созданием условий для устойчивого землепользования:

- реорганизация сельскохозяйственных организаций, упорядочение границ землепользований, перераспределение земель;
- изменение общей площади продуктивных земель для улучшения баланса производственных ресурсов в земледелии, в том числе за счет выведения из активного пользования малопродуктивных земель и эффективного использования их в других целях;
- изменение структуры сельскохозяйственных земель и посевных площадей, приведение их в соответствие с перспективной специализацией сельскохозяйственных организаций региона;
- повышение продуктивности мелиорированных земель и т.д.

Организация устойчивого землепользования в населенных пунктах основывается на ряде принципиальных положений. Общая цель развития систем расселения и отдельных населенных пунктов состоит в улучшении социально-экономических и экологических условий жизни и работы всех

людей с учетом особенностей положения населенных пунктов в том или ином территориальном комплексе или функциональной зоне. Если в городах, составляющих основу хозяйственных комплексов, развитие в значительной мере связано с формированием жизненной среды и улучшением качества жизни, то в сельской местности развитие населенных пунктов по существу базируется на принципах устойчивого землепользования.

Общие принципы устойчивого землепользования применительно к населенным пунктам включают контроль увеличения площади земель несельскохозяйственного назначения и экологического состояния земель, обоснованность территориального роста поселений, качественное улучшение используемых земель, модернизацию и реконструкцию систем жизнеобеспечения населения, стабилизацию развития малых городских и сельских поселений в системах расселения.

Результаты разработки региональной схемы отображаются в текстовой и картографической форме. Картографические материалы – это определенный набор карт и картосхем, отражающих тематическое содержание анализа и оценки современного землепользования, охраны земельных ресурсов, предпосылок развития и стратегии устойчивого землепользования. Созданные карты различаются по назначению, масштабу, содержанию, охвату территории, принципам составления, способам отображения на карте основного содержания.

Картографические материалы включают основные карты региона масштаба 1:200000, основные карты административных районов масштаба 1:100000, тематические карты масштаба 1:100000 и фрагменты карт различных масштабов. К основным относятся следующие карты: «Современное использование земель», «Комплексный анализ и оценка состояния современного землепользования» и «Стратегия устойчивого землепользования».

Отдельные проработки в ходе составления региональной схемы осуществляются в масштабах 1:50000 и 1:10000 при необходимости решения вопросов борьбы с деградацией земель на локальных территориях, спорных вопросов по эффективности и предпочтительности использования земельных ресурсов и др.

## 2.10 ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ПЕРВИЧНОМ УРОВНЕ

Законом Республики Беларусь «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь» (далее – Закон) определены система административно-территориального устройства государства,

ряд полномочий местных Советов, их исполнительных и распорядительных органов.

Административно-территориальными единицами Республики Беларусь являются территории, в пространственных пределах которых в порядке, предусмотренном законодательством, создаются и действуют местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы.

Кодексом Республики Беларусь о земле определена документация планирования землепользования, содержание которой соответствует уровню административно-территориального устройства и деления Республики Беларусь: от Генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов страны до схем землеустройства отдельных административно-территориальных единиц, к числу которых относятся административные районы и сельсоветы.

Таким образом, одним из инструментов совершенствования землепользования на первичном территориальном уровне является схема землеустройства сельсовета.

В Законе дано определение административно-территориальных единиц первичного уровня. В количественном плане они имеют наибольший удельный вес среди всех территориальных образований. В качественном плане их значение также высоко. Здесь легче сформироваться территориальному сообществу (имея в виду планирование оптимально необходимого укрупнения или уменьшения площади территории). Именно на этом уровне обеспечиваются практически все повседневные нужды людей. Это, по сути, основной (первый) уровень местного самоуправления. Территориальные параметры и потенциал сельсоветов значительно различаются.

В Республике Беларусь по состоянию на 1.01.2006 г. насчитывалось 1388 сельсоветов с общим количеством населенных пунктов 23863. В среднем на один сельсовет приходится 17 сельских населенных пунктов и около 2000 жителей. Средняя площадь одного сельсовета в его пространственных пределах составляет чуть более 14,5 тыс. га, из которых земли поселений занимают около 1500 га. Для сравнения, в Брестской области в среднем на один административный район приходится 14 сельсоветов со средним числом населенных пунктов равным 9, доля которых в общей площади сельсовета чуть более 11 %, в то время как в Витебской области – соответственно 10 сельсоветов с количеством населенных пунктов равным 31, и долей их площади около 8,5 %.

К ведению местных государственных органов первичного уровня относятся:

- жилищное хозяйство и благоустройство;

- канализация;
- кладбища;
- предоставление земельных участков из земель населенных пунктов и взимание платы за землю; контроль за использованием и охраной земель, разрешение земельных споров;
- регистрация актов гражданского состояния;
- привлечение к административной ответственности (сельские и поселковые исполкомы, административные комиссии городских исполкомов);
- создание домов социальных услуг;
- санитарный контроль;
- управление коммунальной собственностью.

В Кодексе Республики Беларусь о земле говорится о компетенции органов первичного уровня. В частности, в соответствии со статьей 19 к ведению исполнительных и распорядительных органов первичного уровня (сельисполкомов, посисполкомов) отнесены следующие вопросы в сфере земельных отношений: передача земель в собственность, предоставление земель во владение и пользование (аренду); выкуп у граждан земельных участков; изъятие земель для государственных и общественных нужд; компенсация затрат, понесенных землевладельцами и землепользователями, на улучшение земель (при их изъятии), обеспечение возмещения ими ущерба в результате нерационального использования земельных участков; ведение земельно-кадастровой документации (непосредственно эту задачу решают районные землеустроительные службы); взимание платы за землю в виде земельного налога и арендной платы; контроль за использованием и охраной земель; разрешение земельных споров по вопросам владения и пользования землей.

Сферой, где права органов государственного управления первичного уровня определены конкретно, являются вопросы налогообложения, причем это касается не только местных, но и общегосударственных налогов. Советы первичного уровня наделены правом изменения в некоторых случаях размеров ставок налогов.

Одним из главных направлений деятельности органов местного управления и самоуправления является распоряжение и управление коммунальной собственностью. Так, например, в ведение сельсоветов были переданы начальные школы, сельские клубы с библиотеками, фельдшерско-акушерские пункты. Некоторым сельсоветам был передан жилищный фонд и объекты жилищно-коммунального хозяйства.

Таким образом, законодательством в сферу деятельности Советов первичного уровня – административно-территориальных единиц, в которых избираются местные Советы депутатов и полномочия которых осу-

ществляются в их пространственных пределах, – отнесен ряд вопросов территориального планирования в целом и планирования землепользования в частности, решаемых на низовом уровне.

Следует различать понятия «сельсовет» как административно-территориальная единица или как земли (территория) в его пространственных пределах (в установленных границах), «сельский Совет» и «исполком сельского Совета» как местные органы представительной, исполнительной и распорядительной власти. Сельский Совет является выборным органом местного самоуправления и представляет интересы граждан, проживающих на данной территории. В современных условиях сельский исполнительный комитет является по своим функциям не только исполнительным и распорядительным органом сельского Совета, но и исполнительным органом районного Совета, территориальной структурой районного исполкома, а председатель сельского Совета и председатель сельского исполкома представлены в одном лице. Вопросы использования земель и землеустройства на уровне сельсовета решаются специалистом-землестроителем, входящим в районную структуру органов землеустройства.

Планирование землепользования на территории сельсовета является новым направлением территориального планирования, которое следует адаптировать к меняющимся социальным, экономическим и экологическим условиям. Постановку и решение соответствующих задач при этом необходимо осуществлять в контексте необходимости развития арендных отношений, совершенствования института частной собственности на землю, развития и внедрения на практике многообразных форм землепользования и организационных форм сельскохозяйственного производства, увеличения количества функций сельской местности на фоне объективного усиления роли местных Советов депутатов как органов местного самоуправления.

Необходимо отметить, что все это должно проводиться на фоне обострения социально-демографической обстановки, в первую очередь на селе. Кроме того, имеются по-разному протекающие в различных местах процессы, а также ряд проблем, которые в зависимости от региональных особенностей имеют свое особое решение.

Например, во исполнение постановления Верховного Совета Республики Беларусь «О проведении земельной реформы в республике» от 18 февраля 1991 г. были проведены работы по установлению границ сельских населенных пунктов страны, определению площади поселений и передаче земель в ведение сельских (поселковых) Советов депутатов. В ведении сельских Советов находятся земли сельских населенных пунктов, границы которых были установлены решениями райисполкомов

(принятыми на основании материалов по определению границ земель сельских населенных пунктов соответствующих сельскохозяйственных организаций, передаваемых в ведение сельсоветов, поссоветов по их административной подчиненности) и которые с учетом произошедших к настоящему времени изменений документально зафиксированы. Земли же за пределами этих границ находятся в ведении районных исполнительных и распорядительных органов.

Существует ряд проблем, связанных с землями, переданными в ведение сельсоветов:

– как гражданам использовать свои земельные участки, предоставленные в свое время для ведения личного подсобного хозяйства, сенокосования и выпаса скота, находящиеся на периферии населенного пункта или на расстоянии от него и зачастую используемые не этими гражданами и не по целевому назначению;

– включать ли в границы сельских населенных пунктов достаточно удаленные от них кладбища;

– передавать ли в ведение сельсоветов с включением в черту сельских населенных пунктов хозяйствственные дворы сельскохозяйственных организаций, находящиеся внутри населенных пунктов или непосредственно примыкающие к ним;

– что делать с земельными участками граждан, предоставленными им для ведения личного подсобного хозяйства в границах сельских населенных пунктов, которые практически постоянно используются сельскохозяйственными организациями или другими землепользователями взамен земель, выделенных гражданам «в полях севаоборотов» и др.

То есть сформировать относительно стабильные границы земель, находящихся в ведении сельских администраций, до сих пор не удалось. Это одна из причин того, что ряд председателей сельсоветов не воспринимают земли, расположенные за пределами границ «своих» населенных пунктов, как территорию сельсовета в его пространственных пределах.

В то же время основные принципы землеустройства основаны на комплексном подходе к планированию землепользования, что подразумевает изучение земель сельских населенных пунктов вместе с окружающими их землями сельскохозяйственных и лесохозяйственных организаций, инженерно-транспортной и коммунальной инфраструктурой за пределами поселковой черты, гидрографической сетью, элементами природного каркаса и другими объектами на прилегающей территории.

В процессе разработки схем землеустройства нескольких административных районов (Дзержинского, Минского, Лунинецкого) было проведено обоснование и предварительное согласование границ сельсоветов, а также изменений в границах других административно-территориальных

и территориальных единиц. На рисунке 2.7 показана схема территории сельсоветов (в их пространственных пределах) Пуховичского административного района.

Сельсовет в своих пространственных пределах включает территории различного функционального использования: жилой застройки, общественного пользования, производственные, сельскохозяйственные, лесохозяйственные, рекреационные, природоохранные, а также неиспользуемые.

В границах сельских населенных пунктов сельсовета по принадлежности земельных участков среди прочих выделяются территории, занятые застройкой, территории, используемые гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, которые формируют сельскохозяйственную зону, а также территории, используемые гражданами для целей отдыха, которые образуют рекреационную зону. Соотношение этих зон по площади различно в зависимости от активности и динамики трансформационных процессов в конкретных населенных пунктах. В отдельных из них число семей, использующих участки для целей отдыха, в несколько раз превышает число хозяйств постоянно проживающих граждан. Кроме этого, населенные пункты теперь характеризуются наличием земельных участков, находящихся в частной собственности (в отдельных населенных пунктах – до половины от общей площади участков граждан).

В качестве примера приведем один из пригородных сельсоветов. Доля площади, занимаемой отдельными землепользователями, в общей площади сельсовета составляет от 1 % до 52 %. Самыми крупными землепользователями являются две сельскохозяйственные и три лесохозяйственные организации. Имеются земельные участки граждан в населенных пунктах и садоводческих товариществах, фермерских хозяйствах и иных землепользователей. Процесс трансформации землепользования протекает активно. Сформированы три новых фермерских хозяйства, решаются вопросы дальнейшей передачи части сельскохозяйственных земель гражданам для ведения личного подсобного хозяйства. Выделены земельные участки школам, а также детскому саду для организации подсобных хозяйств. Отводятся земли для коллективного садоводства, а также населению под жилую застройку и огорода.

В сельских населенных пунктах сельсовета земли под застройкой занимают в среднем 20-30 %, земли сельскохозяйственного использования – 45-55 %, территории рекреационного использования – до 25 %.

Землевладение конкретного гражданина в сельских поселениях может состоять из двух и более обособленных участков. При этом размещение участков одного физического лица, выделенных для ведения личного подсобного хозяйства, часто является неупорядоченным, они фактически не формируют «усадьбу-хозяйство» в планировочной структуре жилой

застройки. Планировка населенных пунктов отчасти напоминает шахматную доску: застроенный участок – незастроенный участок – застроенный участок – незастроенный участок или, например, застроенный участок – застроенный участок – застроенный участок – незастроенные участки и т.п.

Специфической особенностью сельских населенных пунктов в настоящее время является большая доля земель, находящихся в унаследованной собственности или владении граждан, не проживающих постоянно на территории сельсоветов и являющихся в подавляющем большинстве жителями городов. Земли этой категории граждан могут составлять от 5 % до 95 % общей площади земель, находящихся в собственности, владении или пользовании граждан, в зависимости от местоположения сельсовета, населенного пункта, транспортной доступности, земледельческих традиций.



Рисунок 2.7 – Административно-территориальные единицы Пуховичского района

В целом существующее землепользование в населенных пунктах отличается низкой интенсивностью использования территории, большой долей незастроенных земель, неупорядоченным расположением основных функциональных зон, размещением жилой застройки в санитарно-защитных и водоохраных зонах.

На фоне относительно низкого уровня развития инженерной инфраструктуры, улично-дорожной сети и недостаточного благоустройства сельских поселений идущие процессы перераспределения земель и их правового закрепления зачастую вступают в противоречие с требованиями архитектурно-планировочной организации застроенных территорий, а также с задачами рациональной организации территории сельсовета и оптимизации землепользования.

На территории сельсовета как объекта проектирования требуется учитывать интересы всех землепользователей и в то же время подчинять эти интересы общим направлениям процесса формирования экологически полноценного и устойчивого землепользования в пространственных пределах как низовой административно-территориальной единицы, так и района в целом.

В этой связи имеется прямая заинтересованность низовых органов управления в детальном учете своих ресурсов, анализе и оценке их состояния и планировании землепользования. Заинтересованность должна подкрепляться достаточными полномочиями органов местного управления и эффективными финансовыми механизмами, позволяющими определить и дифференцированно поддержать развитие отдельных субъектов хозяйствования на территории сельсовета. Все это позволит шире внедрять в практике управления землепользованием сельсовета формы и методы территориального планирования, приспособленные к местным условиям и потребностям.

В настоящее время идет поиск новых подходов в землестроительном и архитектурно-планировочном проектировании, разрабатывается современное содержание проектной документации – комплексной, малозатратной, взаимоувязанной и последовательной в разработке.

Документация для территории сельсовета должна детально и конкретно оценивать фактическую ситуацию на земле, раскрывать потенциал и возможности данной территории, служить основой для управленческих решений и преследовать информационно-справочные цели. Разработка этой документации должна производиться на основе картографических методов.

Целесообразна разработка земельно-структурного плана организации территории сельсовета. Такой план может стать источником исчерпывающей информации по землепользованию для физических и юриди-

ческих лиц, может являться основой документального оформления прав на землю, служить для фиксации происходящих изменений и любых действий по отношению к земельным участкам. Земельно-структурный план в условиях, когда в сельсоветах фактически не проводятся ни планировочные, ни землеустроительные работы, определяющие порядок использования его территории, правила землепользования и перспективы развития, может выступать в качестве одного из важнейших оперативных документов. Желательно, чтобы наличие такого плана и его ведение в сельском поселении стало обязательным.

В качестве примера попытки определения направлений развития и решения проблем планирования землепользования на территории сельсовета как административно-территориальной единицы рассмотрим основные положения экспериментальной схемы землеустройства сельсовета, разработанной РУП «БелНИЦзем» в 2005 г.

В качестве модельной территории для разработки схемы землеустройства был выбран один из сельсоветов Минского района Минской области, отличающийся активным перераспределением земель, связанным с формированием новых и изменением площади и границ сложившихся землепользований, а также частыми изменениями целевого (функционального) назначения и характера использования земельных участков.

На территории сельсовета происходил процесс реформирования сельскохозяйственного производства, связанный с присоединением бывшего колхоза к промышленной организации, которая специализируется на переработке сельскохозяйственной продукции, выпуске высококачественных растительных масел, производстве элитных семян.

Для района в целом создана актуальная земельно-информационная система, имеется относительно современная градостроительная документация, а также разработанная в 2003 г. районная схема землеустройства.

Территория сельсовета – компактный земельный массив, пересеченный в западной части автомобильными дорогами и рекой.

Систему расселения можно отнести к средненаселенному типу: 21 сельский населенный пункт с общей численностью населения 3269 человек. Все населенные пункты связаны между собой дорогами и подъездами с твердым покрытием.

Территориальная организация землепользования в границах сельсовета мозаична и представляет собой разнообразные сочетания земельных массивов и участков различной конфигурации, используемых землепользователями для множества целей и объединенных между собой транспортными и инженерными коммуникациями.

В пространственных границах сельсовета выделяются четыре крупных территориальных массива, образованных землями сельскохозяйст-

венных организаций, расчлененные автомагистралью, внутрихозяйственными дорогами и рекой. Земельные участки крестьянских (фермерских) хозяйств расположены в восточной, северо-восточной и центральной частях сельсовета, два из них непосредственно примыкают к населенным пунктам.

За последние пять лет произошли изменения границ сельсовета за счет передачи или объединения некоторых земельных участков.

Содержание концептуальных положений схемы землеустройства сельсовета было основано на тенденциях, выявленных при анализе и оценке сложившейся ситуации и реальных процессов, а предлагаемые мероприятия сопоставлялись с финансовыми и материальными возможностями сельсовета.

Работа выполнялась в два этапа:

проведение диагностики территории, заключающейся в детальном анализе существующих моделей землепользования в пространственных пределах сельсовета, оценке использования земель с точки зрения их социально-экономической, сельскохозяйственной, экологической, рекреационной организаций;

разработка мероприятий, направленных на формирование территориальной организации устойчивого землепользования сельсовета на основе земельно-планировочных ограничений и регламентов функционирования территории, совершенствование отдельных землепользований с целью повышения эффективности ведения хозяйственной деятельности, развитие населенных пунктов, размещение объектов производства и инфраструктуры.

Широко применялся метод картографического анализа, в ходе которого были уточнены пространственные пределы сельсовета, предварительно определены его проектные границы, которые затем корректировались по результатам полевого обследования территории.

Определяющее значение при этом имело местоположение внешних границ сельскохозяйственных организаций (с учетом результатов их недавнего реформирования), а также предложения схемы землеустройства Минского района. Кроме того, были уточнены границы сельских населенных пунктов.

В схеме землеустройства сельсовета были обоснованы предложения по совершенствованию границ сельсовета, сельских населенных пунктов и основных землепользований, направленные на устранение недостатков в землепользовании и повышение его эффективности.

Рисунок 2.8 дает представление об основных предложениях по совершенствованию использования земель на территории сельсовета.

Рассматривался ряд вопросов использования и охраны земель сельскохозяйственных организаций, однако более детальная проработка этих вопросов целесообразна в проектах внутрихозяйственного землеустройства.

Основным же объектом планирования землепользования в схеме землеустройства сельсовета следует считать земли сельских населенных пунктов с прилегающими территориями, а также объектами, оказывающими влияние на среду обитания и непосредственно затрагивающими интересы сельских жителей.

Были разработаны земельно-структурные планы для каждого населенного пункта, а также уточнены площади поселений, определена структура земель по целевому назначению, правовому положению (формам собственности и видам прав на землю), характеру использования (видам земель).

Выявлены конфликтные зоны и объекты, особенности территории, проведена картографическая оценка установленных ограничений использования земель (территориальных, функциональных, земельно-планировочных, природоохранных).

В результате уточнены перечень, названия и границы сельских населенных пунктов, выявлены дефицит (или избыток) земель, соответствие земельных площадей нормативным показателям, определены типы функционального использования земель и необходимость изменения площади поселений и, соответственно, их границ.

В качестве примера на рисунке 2.9 приведен земельно-структурный план одного из населенных пунктов.

В сельских населенных пунктах сельсовета наблюдается характерная для пригородной зоны тенденция – постоянное увеличение количества земельных участков, используемых для целей отдыха. В частности, доля площади земельных участков, выделенных для обслуживания жилых домов и используемых в качестве дачных, достигает 25 %.

Кроме того, относительно небольшие по площади земельные участки, расположенные практически в населенных пунктах, используют для различных целей индивидуальные предприниматели (производство заборов, памятников, красок, лаков, пластмасс, изготовление предметов гигиены).

Данная группа землепользователей является динамичной, постоянно пополняющейся и использующей казалось бы «непригодные» земельные участки. Так, например, на территории бывшей больницы одну из построек частный предприниматель переоборудовал в магазин. На этой же территории предполагается строительство мотеля с организацией автостоянки и разбивкой сквера.

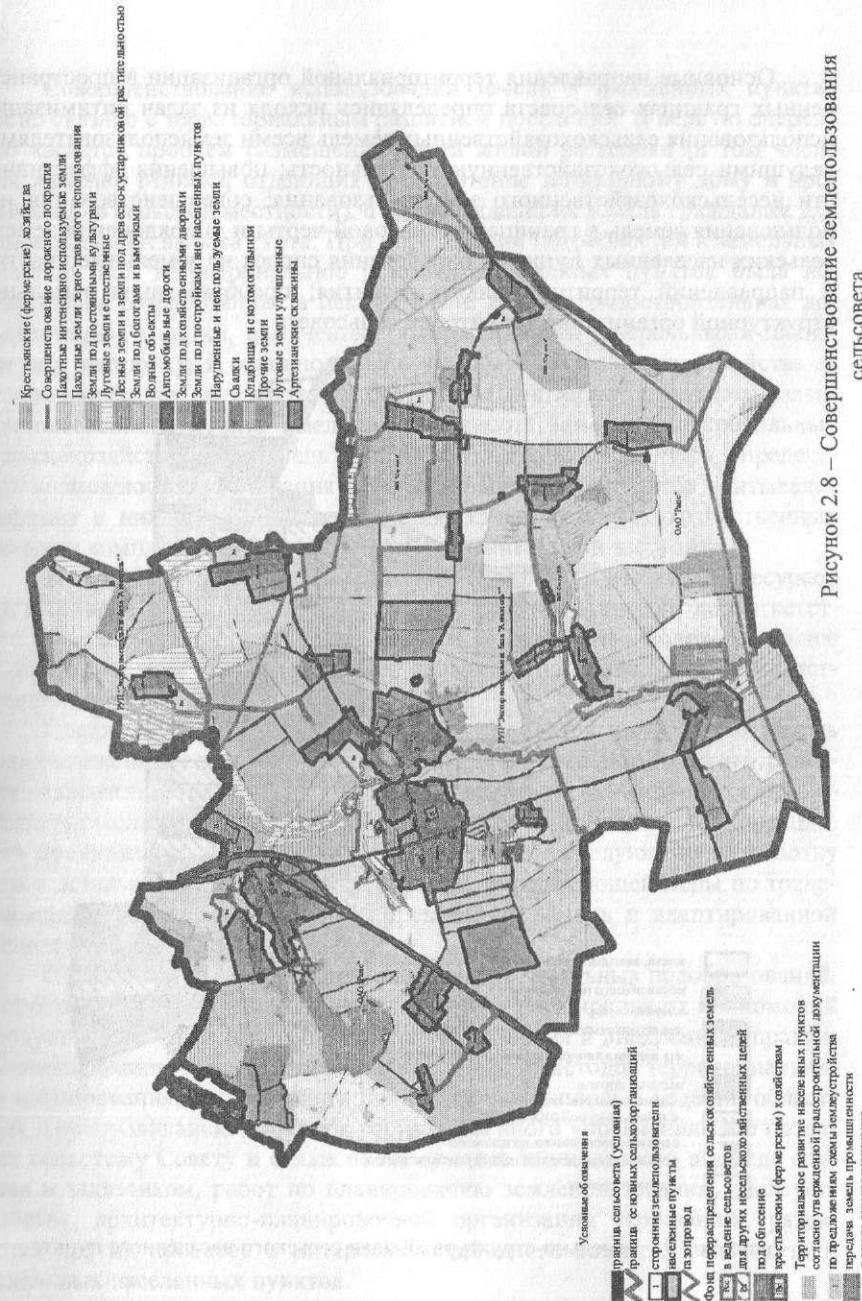


Рисунок 2.8 – Совершенствование землепользования сельсовета

Основные направления территориальной организации в пространственных границах сельсовета определялись исходя из задач оптимизации использования сельскохозяйственных земель всеми землепользователями, ведущими сельскохозяйственную деятельность; повышения эффективности несельскохозяйственного землепользования; совершенствования использования земель в границах поселковой черты и упорядочения земель сельских населенных пунктов; определения спроса на земельные участки и направлений территориального развития; преобразования земельно-структурной организации территории сельсовета.

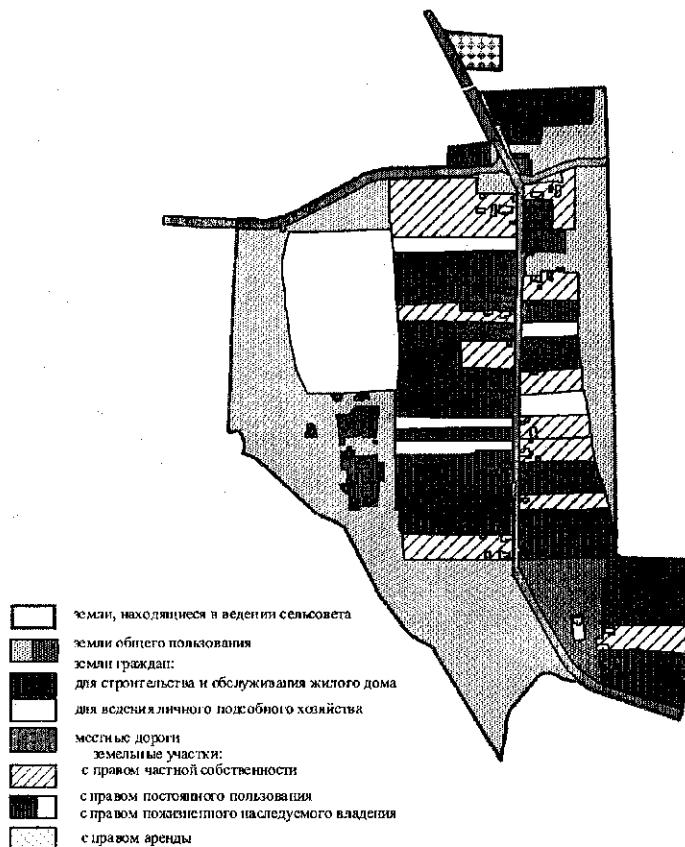


Рисунок 2.9 – Земельно-структурный план сельского населенного пункта

Совершенствование использования земель в населенных пунктах тесно связано с территориальным развитием поселений. В первую очередь это касается проблем размещения новой жилой застройки (в том числе для жителей Минска, отдающих предпочтение загородному дому и проживанию в сельской местности), а также выделения земель гражданам для сенокошения и выпаса скота. При определении потребностей в земельных участках под территориальное развитие населенных пунктов была использована разработанная в период после 1995 г. градостроительная документация. Участки, намеченные утвержденными генеральными планами под застройку, в основном были учтены в схеме землеустройства за исключением тех случаев, когда без ущерба для территориального развития населенного пункта имелась возможность замены высокобалльных сельскохозяйственных земель землями худшего качества. При определении возможностей увеличения площадей населенных пунктов учитывался дефицит в них природных территорий, качество сельскохозяйственных земель и комплекс ограничений на размещение жилой застройки.

В границах большинства сельских поселений земельных ресурсов достаточно. Но в отдельных населенных пунктах выявлено несоответствие имеющейся площади нормативным показателям. Более детальное обоснование этих вопросов следует проводить при разработке соответствующей градостроительной документации.

Предложения по совершенствованию использования и охране земель вырабатывались на основе концепции социально-экономического развития сельсовета, стратегии использования земель во взаимоувязке с примененными моделями реформирования сельскохозяйственных организаций. Эти предложения, в частности, предполагают последующую разработку более детальной проектной документации, определяющей меры по трансформации, улучшению и перераспределению земель и адаптированной к современным условиям.

Очевидно, что в условиях происходящих земельных преобразований, в процессе усиления роли сельских Советов и расширения их полномочий следует искать пути и механизмы стимулирования и внедрения в практику планирования землепользования в сельсовете методов территориального планирования, которое ранее полностью находилось в ведении областных и республиканских органов государственного управления. Это позволяет сельскому Совету и сельсиполку стать инициатором, а в ряде случаев и заказчиком, работ по планированию землепользования, землеустройству, архитектурно-планировочной организации территории, разработке других проектов в интересах устойчивого развития сельсовета и отдельных населенных пунктов.

## 2.11 ЗЕМЕЛЬНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА

Земельно-информационная система Республики Беларусь – это геоинформационная система с земельно-кадастровым содержанием, предназначенная для информационного обеспечения задач землеустройства и автоматизации подготовки землеустроительной документации.

В соответствии с техническим кодексом установившейся практики «Земельно-информационная система Республики Беларусь. Основные положения» система организационно состоит из трех уровней: локального, регионального и центрального.

Локальные ЗИС создаются для районов (городов) Республики Беларусь, эксплуатируются соответствующими землеустроительными и геодезическими службами и обслуживают землеустроительную деятельность на этой территории.

Региональные ЗИС эксплуатируются РУП «Проектный институт Белгипрозем» и его дочерними предприятиями и представляют собой сумму Локальных ЗИС в границах соответствующих областей. Основными задачами Региональных ЗИС являются информационное обслуживание землеустроительной деятельности на областном уровне, техническая, технологическая и методическая поддержка эксплуатации Локальных ЗИС.

Центральная ЗИС создается в границах всей страны и эксплуатируется РУП «Информационный центр земельно-кадастровых данных и мониторинга земель». Задачами Центральной ЗИС являются информационное обслуживание землеустроительной деятельности на республиканском уровне, техническая, технологическая и методическая поддержка эксплуатации Локальных и Региональных ЗИС, нормативно-методическое обеспечение, развитие структуры и функциональности ЗИС Республики Беларусь.

Имеющиеся технические кодексы установившейся практики определяют порядок создания и эксплуатации ЗИС, правила построения, изложения, оформления и содержания технических отчетов о выполненных работах по созданию Локальных ЗИС, порядок контроля и приемки работ по их созданию, правила заполнения формуляра Локальной ЗИС. В последующем будут подготовлены другие документы, конкретизирующие механизмы действия четырех основных подсистем ЗИС: ввода данных, их хранения, использования и вывода (на экран монитора, на печать).

Рассмотрим возможности и проблемы всех перечисленных подсистем ЗИС.

**Подсистема ввода данных.** База данных (БД) ЗИС имеет послойную организацию пространственной информации (слои административно-

территориального деления Adm1, земельных участков Lots, ограничений землепользования Serv, видов земель Land, их мелиоративного состояния Melio) и ряд вспомогательных покрытий (искусственных и естественных преград Fence, внemасштабных объектов и символов Obj, аннотаций Text). Кроме того, для ряда Локальных ЗИС созданы слой почв Soil, растровые слои отсканированных архивных земельно-кадастровых фотопланов и подготовленных по результатам новой аэрофотосъемки ортофотопланов.

Слои организованы в виде пространственных классов и растровых каталогов базы геоданных (БГД) ГИС ArcGIS. Они формируются во время оцифровки результатов дешифрирования и их обновления по материалам текущего учета состояния и использования земель соответствующей территории от момента начала работ по дешифрированию до предъявления БД ЗИС к приемке.

В настоящее время актуализация слоя земельных участков Lots осуществляется на основе данных, предоставляемых ГУП «Национальное кадастровое агентство». Поставщиками данных для актуализации остальных слоев являются землеустроительные и геодезические службы.

Первоначально специалисты землеустроительных и геодезических служб работают с БД ЗИС как с электронной картой, периодически обновляемой региональной службой. Затем, по мере роста квалификации и заполнения штатных единиц операторов ЗИС, они переходят к самостоятельной цифровой графической фиксации изменений видов земель, их мелиоративного состояния, коммуникаций, ограждений, внemасштабных объектов и т.д. для последующего обновления ЗИС в региональном центре.

В существующей схеме актуализации БД Локальной ЗИС существует ряд пока нерешенных вопросов.

Например, новые земельные участки попадают в слой Lots БД только после их государственной регистрации, хотя землеустроительная и геодезическая служба как организация, непосредственно занимающаяся земельными отводами, должна каким-то образом учитывать их уже с момента предварительного размещения на основе предложений схем землеустройства. Для обеспечения этого условия в структуре БД Локальной ЗИС в настоящее время уже предусмотрен слой проектных участков LotsNew, а реализация схем землеустройства в виде слоя (слоев) БД ЗИС, как представляется, – дело ближайшего будущего.

Следующий вопрос: как, на основании чего вести цифровой графический учет изменений видов земель?

Первый источник сведений об изменениях видов земель – решения исполнительных и распорядительных органов.

Второй потенциальный источник информации – исполнительные съемки после осуществлении нового строительства, реконструкции существующих комплексов, зданий, сооружений или материалы их инвентаризации, выполняемой при государственной регистрации строений. Этот источник и известный, и неизвестный (как, кому и за какие деньги получать эти материалы, привыкать в системе координат ЗИС, оцифровывать, внедрять в слои БД).

Часть изменений в тех же видах земель происходят стихийно: пожары, наводнения, ураганы, разрушения построек, несанкционированные свалки и карьеры. Возникает проблема выполнения их фиксации. Третий источник информации решает эти вопросы – это дистанционные методы съемки территории средствами малой авиации (дешево, оперативно, но на локальных участках) и с использованием крупномасштабной космической съемки (относительно дешево, оперативно, на всю необходимую территорию).

Можно с уверенностью утверждать, что основным, что необходимо сделать, является регламентация использования всех имеющихся источников информации для поддержания в актуальном состоянии БД ЗИС Республики Беларусь как единой пространственной модели (основы) состояния и использования земельных ресурсов страны. Тем более, что специальное программное обеспечение ЗИС гарантирует обработку пространственной информации любого вида и происхождения, формирование из нее баз данных практически неограниченного размера, поддержку их атрибутивной и ссылочной целостности, топологической корректности.

Следующая подсистема ЗИС – *подсистема хранения*. Как уже отмечалось, в настоящее время данные ЗИС хранятся в форматах БГД ГИС ArcGIS.

В БГД и пространственная, и атрибутивная информация хранится в одной СУБД – Microsoft Access (персональная БГД) или Microsoft SQL Server, Oracle, Informix, DB2 и др. (многопользовательская СУБД). Реализация БГД в многопользовательской промышленной СУБД позволяет хранить историю изменений слоев ЗИС, безболезненно масштабировать БД на уровне Региональных и Центральной ЗИС, обеспечивать автоматизированное согласование БД всех уровней ЗИС.

В конце каждого календарного года после утверждения сформированного по данным ЗИС отчета о наличии и распределении земель соответствующего административно-территориального образования формируется так называемое эталонное покрытие Локальной ЗИС. Совокупность этих покрытий за прошлые годы формирует историю ЗИС. Текущая работа с ЗИС ведется на рабочем покрытии, создаваемом в начале каждого года из последнего эталонного покрытия. Для хранения изменений, вно-

симых в рабочее покрытие, организуется специальное покрытие изменений. То есть подсистема хранения ЗИС отражает годичный цикл работ по учету состояния и использования земельных ресурсов, принятый в стране.

Основные проблемы подсистемы хранения – это оснащение центров эксплуатации ЗИС специальным программным обеспечением, обучение персонала, формирование и апробация структуры БД ЗИС в среде промышленной СУБД, разработка соответствующего инструктивно-методического обеспечения.

Последняя из перечисленных проблем во многом относится уже к *подсистеме использования* (эксплуатации) ЗИС.

При эксплуатации ЗИС очень важно осознать, что эта система сводится не только к цифровой карте: цифровая земельно-кадастровая карта является лишь одним из продуктов ЗИС. Кроме этого, система обеспечивает постоянный графический учет состояния земельных ресурсов и их использования (автоматизация ведения дежурной карты), получение статистических данных о состоянии земель (автоматизация получения экспликации и данных государственной земельной статистики), автоматизацию планирования землепользования и землеустройского проектирования (выбор места размещения объектов, разработка схем и проектов землеустройства, формирование земельных участков, установление и восстановление их границ, расчет потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства и др.). Для эффективного решения перечисленных задач необходима специальная служба эксплуатации ЗИС, назначение которой можно сформулировать коротко и просто: обеспечение функционирования ЗИС как постоянно действующей актуальной модели состояния использования земельных ресурсов Республики Беларусь.

Предпосылкой успешной эксплуатации ЗИС является унификация баз данных Локальных ЗИС. Каждая из созданных в прошлые годы Локальных ЗИС имела свои особенности, связанные, как правило, с различиями в технологии (которая постоянно совершенствовалась) их создания.

В этой связи в последние годы были выполнены работы по доработке существующих БД ЗИС.

Были внесены изменения в структуру и кодировки объектов ЗИС, в частности, введены новые слои (ограничений землепользования, проектных участков, изменений полигональных, линейных и точечных объектов). В целях автоматизированного формирования государственной статистической отчетности изменены справочники кодирования административно-территориального деления, видов земель, их мелиоративного состояния. Но это только начало работ по согласованию объектового состава слоев ЗИС и задач, для автоматизации которых она предназначена.

Коснемся вкратце Локальных ЗИС на растровой основе. Это та же ЗИС, но с ограниченной функциональностью из-за того, что выполнена не в векторном виде по материалам новой аэрофото- или космической съемки высокого разрешения, а на основе архивных, отсканированных и геопривязанных в системе координат ЗИС земельно-кадастровых фотопланов. Эта система позволяет вести «дежурство» земельных участков на территории, охваченной ЗИС, вычислять их площади, вносить корректизы в соответствующие экспликации земель по результатам таких вычислений, разрабатывать проекты отводов земель, готовить соответствующую землеустроительную документацию. Кроме того, использование таких систем позволяет обучать и готовить сотрудников землеустроительных и геодезических служб к работе с полнофункциональными ЗИС.

Составной частью почти всех задач эксплуатации ЗИС является подзадача *вывода пространственной и атрибутивной информации* системы на экраны мониторов компьютеров в виде электронных карт или на бумагу с помощью принтеров и плоттеров в виде компьютерных карт. Это четвертая подсистема ЗИС.

Долгое время проблемой этой подсистемы была нетрадиционная форма получаемых земельно-кадастровых карт и планов, использование кодов видов земель вместо их условных знаков. Проблема решается при использовании программного продукта ArcGIS с его широкими возможностями конструирования картографических символов, позволяющими максимально приблизить форму электронных и компьютерных карт к традиционным, проверенным временем земельно-кадастровым картам и планам.

При переводе цифровых карт ЗИС из исходной формы в другие системы координат выявляется еще один недостаток БД ЗИС, выражающийся в «оторванности» аннотаций-подписей от объектов: объекты требуемым образом трансформируются, а подписи – нет. Происходит их графическое рассогласование. Требуется «связать» объекты и аннотации к ним, то есть все уточняющие подписи объектов должны содержаться в соответствующих полях соответствующих строк наборов пространственных данных БГД. В конце концов в слое аннотаций должны остаться лишь названия объектов с неопределенным характером локализации, например, урошица. В новую редакцию структуры БГД ЗИС внесены все необходимые изменения, и все готово для реорганизации БД ЗИС.

В настоящее время происходит смена парадигмы восприятия ЗИС – от цифровой земельно-кадастровой карты к постоянно действующей актуальной модели состояния и использования земельных ресурсов Республики Беларусь, осознается необходимость создания специальной службы по

ее эксплуатации и переноса базы данных системы в более мощную (функциональную) ГИС-оболочку.

## 2.12 УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Понятие «территориальное планирование» является столь многосторонним, что любая попытка кратко и полновесно определить его смысл неизбежно раскроет содержание лишь одной грани планирования, в одном из многих его аспектов. Это объясняется тем, что ключевым является термин «планирование», используемый во всех сферах общества. Если же вместо понятия «территориальное планирование» рассматривать понятие «планирование территории», то ключевым становится термин «территория». В таком понимании поле деятельности планирования определяется характером, спецификой, структурой и восприятием данной территории. Становится уместным рассматривать планирование организации территории, планирование развития социально-экономической инфраструктуры, планирование общественных процессов, землепользования, среди человека и вообще любых слагаемых жизни и деятельности людей по отношению к этой конкретной территории, исходя из целей и задач развития. Соответственно в процесс планирования вовлекается множество людей как в соответствии со своими должностными обязанностями, так и исходя из реализации личных, общественных, производственных и иных интересов.

Понимание того, что планирование есть процесс (то есть ход, движение), уже довольноочно закрепилось в теории и практике стратегического планирования. Однако в нашей стране этот процесс традиционно воспринимается только как деятельность по составлению материализованного продукта планирования (плана, программы, проекта и т.п.). Фактически в каждом ведомстве есть постоянно действующая структура, осуществляющая планирование или проектирование, а вслед за этим – реализацию проектов или планов. Таким образом, отраслевое территориальное планирование функционирует как сильная разветвленная система фактически только на национальном уровне, в то время как планирование территории, ее комплексная организация, наконец, пространственное планирование в целом должны развиваться преимущественно на местном уровне.

В отсутствие в Беларуси специальных местных структур и соответствующего ведомства, которое бы в полной мере отвечало за планирование (пространственную организацию) определенной территории, выделенной на основе зонирования, возрастает роль общественных организа-

ций, ученых и практиков, занимающихся той или иной проблемой развития в конкретном месте. Это вопросы размещения и строительства разнообразных производств и объектов социальной инфраструктуры, освоения земельных участков и установления их целевого назначения, эффективного использования земель, охраны природных ресурсов и др. Каждый из этих вопросов, по сути, является комплексной проблемой, решение которой влечет за собой изменения в пространственной организации жизненной среды человека и требует всестороннего рассмотрения, участия специалистов разного профиля, учета разных интересов, преодоления конфликтных ситуаций, оценки последствий принимаемых решений.

Лица, ответственные за принятие решений в сфере планирования территории, в идеале должны в основном опираться на нормативные правовые документы. Но именно недостаточные степень и полнота правового обеспечения перспективной организации территории в настоящем приводят к необходимости обсуждения ряда вопросов (которые можно было бы законодательно отрегулировать) в научной среде и с участием общественности. Можно предположить, что с развитием правовых основ планирования территории возрастет и роль местных органов государственного управления в территориальном планировании.

Обычно разработанные специализированными организациями и утвержденные по установленным процедурам соответствующими органами управления территориальные планы (проекты) передаются в другие руки, то есть поступают на реализацию в соответствующие города и районы. Иными словами, планируют одни лица, решение принимают другие, а действуют по этому плану третьи. По такой схеме у нас пока еще разрабатываются генеральные планы городов, схемы землеустройства, планы социально-экономического развития, экологические, природоохранные и другие планы, программы, проекты.

Условно разделим процесс планирования на три этапа: 1) составление плана; 2) обсуждение предложений и принятие решения об утверждении; 3) реализация и корректура.

*Этап 1. Кем и для кого составляется план и определяется его содержание?* Планы (схемы) комплексной организации территории административно-территориальных единиц и развития тех или иных ее компонентов (отраслевые планы) составляются специализированными организациями, подчиненными разным ведомствам. Специализированные организации параллельно или последовательно разрабатывают планы, например, для городов, административных районов, территориальной сети подведомственных организаций или же территориально распределенные планы деятельности ведомства, отражающие его территориальную политику. Планы составляются в соответствии с утвержденными соответствующими

ведомствами инструкциями, методическими рекомендациями, положениями и др.

Нормативными правовыми документами Республики Беларусь практически не регламентируется взаимодействие разработчиков плана с местным населением, местными специалистами, общественными организациями. Но при разработке планов такое взаимодействие неизбежно и включает в себя неформальное общение, беседы, обсуждения в ходе сбора информации, проведения обследований, проведения рабочих согласований. С целью фиксации результатов взаимодействия с общественностью в практике автора, например, использовались различного рода специально составленные анкеты (вопросники) для массового опроса населения, а также для фиксации мнения специалистов по конкретным вопросам, возникающим в ходе планирования.

Не всегда время и средства являются достаточными для того, чтобы «столичные» разработчики могли «вжиться» в периферийную территорию, хорошо ее изучить, глубоко вникнуть в местные проблемы и условия, определить реальные возможности реализации плана, организовать полноценный процесс работы с общественностью. Поэтому часто план остается формальным, недостаточно содержательным и глубоким, нежизненным, то есть «планом ради плана». Слабым звеном планирования территории по-прежнему остается недостаточная разработанность нормативных критерии и показателей, использование которых позволяет обосновать и оценить предлагаемые изменения.

*Этап 2. Кто утверждает план?* Для обсуждения, согласования, рассмотрения и утверждения плана разработаны определенные процедуры. В каждом из ведомств они имеют отличия, но сходны в том, что решения о согласовании (рассмотрении, одобрении, утверждении) плана принимает либо само ведомство, либо территориальный орган государственного управления. Если план разработан для города или административного района, то решение обычно принимается исполнительным и распорядительным органом административно-территориальной единицы более высокого уровня, при этом роль Советов депутатов очевидно занижена. В практике встречаются случаи, когда рассмотрение плана происходит формально или когда между временем разработки и временем рассмотрения и утверждения проходит значительный срок.

*Этап 3. Кто реализует план?* Территориальный план разносторонен, поэтому в реализации замысла разработчиков, конкретных мероприятий и действий, ведущих к достижению поставленных целей, должно принять участие много людей, которые могут оказаться как сторонниками, так и противниками идей плана. Не зная о плане, не имея представления о его юридическом значении, хозяйствующие субъекты и местные

жители часто невольно могут не соблюдать его нормативные положения. К тому же реализация предложений и мероприятий плана распределена во времени на довольно продолжительный период, поэтому под влиянием текущих обстоятельств отдельные из них перестают быть актуальными, возникают новые проблемы, меняются специалисты, отвечающие за осуществление плана.

Обычно план поступает в территориальные органы управления, функционирующие в области, районе или городе. Если подобные территориальные органы управления являются органами «двойного подчинения» (по вертикали – ведомство, а по горизонтали – исполнительный комитет соответствующих Советов депутатов), то жизненность плана и вероятность более широкого участия разных структур в его реализации возрастают, равно как и увеличивается ответственность за его осуществление. Территориальный план должен учитывать и планировать многое, выходящее за рамки компетенций отдельного ведомства. Если на местном уровне имеется взаимопонимание и взаимодействие между территориальными органами разных ведомств, а также между ними и местной властью, то план сможет получить развитие и воплощение, являясь отправным пунктом процесса непрерывного планирования.

Именно с третьего этапа работа по плану или проекту превращается в процесс, так как содержание плана и возможность его реализации в предложенном виде буквально «на следующий день» начинают «рушиться» под воздействием меняющихся обстоятельств. Учитывать последнее и корректировать ход реализации плана с разработчиками нередко затруднительно. В результате на местном уровне формируется мнение, что «спущенный сверху» план никому не нужен. На этом может и закончиться его реализация. Но в отдельных случаях развитие города или района идет в соответствии с заданным планом. Обычно это происходит в случае, если участниками его разработки являются те специалисты, которые ответственны за его реализацию и осуществляют замысел в соответствии со своими должностными обязанностями.

В настоящее время традиционные организационные формы территориального планирования подвергаются критике со стороны ученых, общественных организаций и международных экспертов.

В практику входят новые методы организации работ по планированию территории, с помощью которых к процессу планирования территориального развития привлекается все более широкий круг участников. Идейной основой долгосрочного планирования стало устойчивое развитие, основанное на экологическом императиве улучшения и сохранения окружающей среды для ныне живущих людей и будущих поколений.

Теоретически формируется иная схема «рождения» плана и его долгой жизни. Для того чтобы в районе или городе могли самостоятельно планировать территориальное развитие, нужны желание, денежные и материально-технические ресурсы для организации подготовительного этапа, опытные эксперты-консультанты, профильные специалисты, а также владение методами планирования, в том числе территориального.

Состав городского или районного Совета депутатов, исполкома и его служб, организаций различных ведомств на местах с точки зрения подбора потенциальных участников планирования вполне компетентен для создания рабочей группы (или нескольких групп), куда могут быть включены и представители общественных организаций, и представители трудовых коллективов, и граждане, и все желающие или заинтересованные в продвижении своих интересов.

Преимущества городского (районного) планирования с участием общественности:

- меньшие финансовые затраты по сравнению с вариантом, когда средства передаются в специализированные организации с целью разработки полного (комплексного) плана;
- меньшие затраты времени для осуществления подготовительных работ и решения организационных вопросов;
- конкретизация и концентрация сил и ресурсов на актуальных проблемах;
- развитие местного интеллектуального потенциала, расширение связей и сферы общения, обмен опытом;
- более эффективное взаимодействие чиновников, специалистов и различных социальных групп населения;
- активизация и развитие социально-экономических процессов;
- ускорение внедрения мероприятий национальных планов на местном уровне, согласование национальных и местных приоритетов и путей решения соответствующих задач;
- совершенствование нормативной правовой базы территориального планирования и ее адаптация для решения местных проблем;
- планирование становится непрерывным процессом, при котором одни задачи сменяются другими, проблемы могут решаться одновременно и оперативно, непосредственно при их возникновении;
- оперативно отслеживаются последствия принимаемых решений;
- требуется меньше усилий для достижения согласия по принимаемым решениям, определению возможностей достижения поставленных целей.

Предпосылки активизации территориального планирования на местном уровне:

- необходимость предотвращения или преодоления последствий крупных техногенных катастроф и стихийных бедствий, качественного улучшения и благоустройства окружающей среды, развития инженерно-технической инфраструктуры;
- переход на ресурсосберегающие технологии;
- активизация и масштабность природоохранной деятельности;
- переход к новым земельным отношениям;
- развитие рыночной экономики и внедрение национальных социальных стандартов;
- развитие многостороннего партнерства на местном уровне;
- необходимость выполнения международных соглашений и участие в международных программах;
- усиление роли общественных организаций не только в решении текущих задач, но и в процессе планирования;
- реализация национальной концепции и стратегии устойчивого развития путем разработки местных планов устойчивого развития (экологических планов или местных повесток на 21 век).

***Общественность и ее роль в территориальном планировании.*** В нашем понимании общественность включает широкий круг лиц, привлекающихся для обсуждения конкретной проблемы или задачи. Это учёные и специалисты, представители общественных организаций, активная молодежь, представители частного бизнеса и государственных предприятий и организаций, представители религиозных организаций и вообще любой человек, желающий действовать в общественных интересах. Реальными представителями общественности являются депутаты, избранные в районные, сельские, городские и поселковые Советы.

К настоящему времени в стране образовалось множество постоянно действующих общественных организаций, включающих представителей разных слоев населения, причем не только в столице, но и во многих других городах. Например, движение «Устойчивое развитие» объединило десятки общественных организаций. Был создан общественный консультативный орган, представители которого были включены в состав координационного совета проекта содействия правительству в реализации целей устойчивого развития и участвовали в разработке Национальной стратегии устойчивого развития.

В Беларуси наиболее сильными и активными являются общественные организации экологической направленности, многие из которых признаны и поддерживаются Министерством природы и охраны окружающей среды и имеют хорошие международные связи. Сегодня общественность через общественные организации участвует в законотворчестве по вопросам охраны окружающей среды, реализует множество конкретных проек-

тов, занимается издательской деятельностью, передачей опыта и знаний. Одной из важных форм их работы является чтение лекций и проведение семинаров, в том числе обучающих формулированию проблем, постановке задач и планированию.

Конвенция ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция) подписана Республикой Беларусь в 1999 году. Ее положения возлагают определенные обязанности на государственные органы по обеспечению участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений. Органы государственного управления обязаны привлечь к процессу принятия решений граждан, условий жизнедеятельности которых эти решения непосредственно касаются. Конвенция обязывает государственные органы обеспечить участие граждан в разработке планов, программ, политики и нормативных правовых актов, касающихся окружающей среды (по сути, привлечь к территориальному планированию). Общественными организациями была разработана процедура общественного участия в принятии решений на основе положений Орхусской конвенции, прошедшая апробацию в форме общественных слушаний при обсуждении идеи о создании национального парка «Белая Русь» в Логойском районе Минской области.

Общественные организации активно включились в проведение общественной экологической экспертизы и стратегической экологической оценки проектов (прежде всего национальных планов и программ). В ходе работы пришло понимание того, что общественная экологическая экспертиза не только должна давать заключение на подготовленный проект, но и проводиться в процессе его подготовки, в частности, посредством стратегической экологической оценки рабочих вариантов проекта. В настоящее время представители общественных организаций достаточно часто участвуют в планировании на всех этапах и пользуются поддержкой со стороны местных властей.

Серьезным стимулом развития территориального планирования становится идея устойчивого развития и осознание необходимости ее реализации на местном уровне. В стране одобрены правительством Национальная концепция устойчивого развития и Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития, созданные большим коллективом ученых с участием общественных организаций. Однако опыт разработки местных стратегий устойчивого развития пока небольшой, а Национальная комиссия по устойчивому развитию, созданная на правительственном уровне, работает недостаточно эффективно. В то же время очевидны возможности решения ряда проблем стабильного развития посредством продуманной организации территории. Тем самым формы, методы

и содержание территориального планирования могут быть в полной мере востребованы для обеспечения устойчивого развития.

Общие принципы и подходы, направляющие местные инициативы по обеспечению устойчивого развития, сформулированы в итоговом документе конференции ООН по окружающей среде и развитию (прошедшей в Рио-де-Жанейро в 1992 году), названном «Повестка дня на XXI век». Их актуальность подтверждена на саммите в Йоханнесбурге, призвавшем руководителей государств-участников расширить возможности местных властей и всех заинтересованных сторон в реализации документа.

В документах этих конференций подчеркивается важная роль интеграции экологических, экономических, социальных и культурных направлений человеческой деятельности на местном уровне ради сохранения и улучшения окружающей среды, повышения качества жизни членов местных сообществ, учета интересов всех слоев населения и будущих поколений. Ставится задача делегирования полномочий в области планирования устойчивого развития «на как можно более низкий уровень государственной власти».

В нашей стране инициативные разработки теории, методических вопросов и содержания устойчивого развития принадлежат отдельным ученым с различными научными интересами, а практические действия – в основном общественным организациям. На национальном уровне усовершенствованы и применяются методы отраслевого планирования и прогнозирования, использованные в концепции и стратегии устойчивого развития государства. Методы планирования в специфических условиях развития городов и районов, широко известные в ряде стран, используются у нас в стране еще не в полной мере (например, методы, касающиеся проблем устойчивого землепользования, улучшения качества городской среды). В связи с этим становится актуальной задача использования методов территориального планирования в ходе планирования устойчивого развития. Одним из возможных путей ее решения является обобщение опыта разработки местных планов устойчивого развития с разработкой соответствующих нормативных и методических положений и конкретизацией задач на национальном и местном уровнях.

В городах и административных районах разделенные на национальном уровне между различными ведомствами экологические, экономические, природоохранные, землестроительные, транспортные, социально-культурные и иные задачи развития объединяются необходимостью решения конкретных проблем, связанных с улучшением состояния среды и положения людей в окружающей среде. Задачи глобального и национального уровней на местах приобретают реальные масштабы и превращаются

в прямые действия, которые могут привести не только к позитивным сдвигам, но и к негативным последствиям для человека, окружающей среды и в целом для устойчивого развития. В этой связи роль общественности в оценке последствий предпринимаемых действий особенно значима, так как современное и будущее состояние окружающей среды определяет развитие местных сообществ и жизненно важно для каждого человека.

Восприятие человеком и обществом разнообразной деятельности, происходящей в ходе развития, не однозначно. Хозяйственные интересы нередко конфликтуют с экологическими ограничениями. Еще не все понимают, что на местном уровне в долговременном измерении главными индикаторами правильности решений по устойчивому развитию становится постоянно улучшающееся качество среды, определяющее здоровье и благосостояние живущих людей и последующих поколений, а также правовая защищенность окружающей среды. Поэтому особенно актуальна разработка критериев измерения последствий принимаемых решений в ходе реализации планов действий. Эта задача реализуется на практике, в частности, при разработке схем землеустройства административных районов и региональных схем использования и охраны земель.

Обшим методическим инструментом при разработке и обсуждении вариантов местных планов устойчивого развития являются территориальное стратегическое планирование развития и идущая параллельно стратегическая экологическая оценка состояния среды и последствий принимаемых решений.

Стратегическое территориальное планирование является основой управления намечаемыми изменениями в целях создания возможно лучшего будущего для людей при экономном использовании ресурсов всех видов. При этом в ходе стратегической экологической оценки осознаются сильные и слабые стороны окружающей среды, определяются внешние воздействия и внутренние возможности местного сообщества. В процессе территориального планирования проигрываются сценарии возможных действий, анализируются тенденции и перспективы, оцениваются концептуальные модели будущего при вариантах изменения настоящего.

Стратегическая экологическая оценка и стратегическое планирование являются образом мышления, методологией (совокупностью методов) конструирования настоящего в будущее, опираются на методики комплексной оценки состояния, системный подход, функционально-стоимостной анализ, прогнозирование.

В настоящее время общественные организации в качестве одной из главных задач выдвигают просветительскую деятельность среди населения и обучение методам планирования местных специалистов. Составле-

ние местного плана устойчивого развития требует общенациональной систематизации оценок среди с тем, чтобы на местном уровне проанализировать основные факторы развития и имеющиеся тенденции и оценить будущее состояние в контексте планируемых перемен. Роль в этом общественных организаций, привлекающих ученых к обучению методам территориального планирования широкого круга лиц, чрезвычайно важна.

*Пример разработки местного плана устойчивого развития с использованием методов территориального планирования.* Методические подходы и принципы составления местных планов устойчивого развития нашли свое применение при разработке местной Повестки дня на 21 век (МП 21) города Дзержинска.

Начальным этапом работы стали организация и проведение в городе семинара по выявлению и оценке актуальности проблем устойчивого развития. Тщательная подготовка первого семинара с использованием новейших методов его организации обеспечила эффективный диалог между представителями ведомств, учеными-консультантами, местными депутатами и работниками исполнительного комитета, общественностью в лице учителей школ, представителями предприятий и организаций, активистами уличных и домовых комитетов. Рабочими группами были сформулированы и оценены по приоритетности проблемы и задачи, которые предопределили содержание мероприятий МП 21. Большинство поставленных проблем имели межотраслевой характер и относились к сфере территориального планирования, организации и благоустройству территории города.

В ходе разработки предложений и мероприятий МП 21 была проведена общественная экологическая экспертиза генерального плана развития города и состояния его среды. Заключение экспертизы основывалось на отдельных предложениях генплана, направленных на решение экологических проблем, на мероприятиях по благоустройству города и развитию коммунальной службы, намеченных райисполкомом, на анализе документов, а также на результатах опроса населения и обсуждений в ходе рабочих встреч.

Была разработана специальная анкета для жителей города по проблемам, связанным с состоянием городской среды, обозначенным рабочими группами. Анкетирование населения было проведено с соблюдением правил проведения прикладных социологических исследований. Использовался метод электронного ввода и обработки анкет и вывода информации. Результаты анкетирования широко распространялись и обсуждались.

Заключение общественной экологической экспертизы, результаты опроса населения и предложения экспертов по содержанию и мероприятиям МП 21 рассматривались на семинарах, публиковались в местной

печати. Полный текст МП 21 поступил в городскую библиотеку, исполнительный комитет и Совет депутатов.

В результате определился круг лиц и организаций, заинтересованных в дальнейшей работе над МП 21 и внедрением ее мероприятий. Вокруг созданного в городе Общественного координационного совета сплотились городские депутаты, представители коммунальной и природоохранной служб, органов здравоохранения, архитектуры, культуры и других заинтересованных учреждений, организаций и предприятий, учителя, авторитетные люди пенсионного возраста и молодежь. Намеченные советом конкретные мероприятия в рамках МП 21 стали началом реализации плана устойчивого развития.

Опыт разработки МП 21 в городе Дзержинске свидетельствует о том, что использование процедур планирования и организации выполнения конкретных дел в целях обеспечения устойчивого развития достигает эффекта. Представители разных общественных групп, специалисты и ответственные работники государственных структур могут без конфликтов и противостояния обсуждать проблемы и ставить задачи, намечать планы действий и организовывать их выполнение. Их работа становится успешнее при условии методической поддержки и координации со стороны внешних экспертов и профессиональных консультантов по конкретным вопросам. Такое планирование реально обеспечивает улучшение качества жизни населения и создает активную общественную среду, способную воплощать идеи устойчивого развития города.

*Опыт использования методов прикладной социологии в территориальном планировании.* Территориальное планирование использует общенациональные и специальные методы, подходы и приемы, в том числе выработанные социологией. В территориальном планировании применяются методы прикладной социологии, относящиеся к социологическим опросам, такие как анкетирование и фиксированное интервью.

Адаптация этих методов к задачам планирования землепользования началась вместе с разработкой первой экспериментальной схемы землеустройства Дзержинского административного района. Вначале была разработана анкета-запрос в сельские исполнительные комитеты сельских Советов. Необходимость разработки анкеты-запроса, связанной с использованием земель в сельских населенных пунктах, была вызвана тем, что земельный кадастровый реестр еще полностью не создан, а проектно-планировочная документация давно не обновлялась. Поэтому мероприятия по совершенствованию землепользования юридических и физических лиц в сельских населенных пунктах часто можно разработать только на основе информации, полученной с мест.

Впоследствии метод анкетирования был использован для изучения мнений руководителей сельскохозяйственных организаций, а также мнений лесничих по вопросам оценки современного состояния использования сельскохозяйственных и лесных земель, совершенствования землепользования и необходимости разработки землеустроительной документации.

Опыт составления, распространения, сбора и обработки документов опроса, а также анализа полученных сведений оказался успешным. При разработке схемы землеустройства Лунинецкого района анкеты-запросы были доработаны с учетом специфических особенностей расселения и ведения хозяйства в этом районе. Выявлены мнения по поставленным вопросам жителей разных населенных пунктов, специалистов каждой из сельскохозяйственных организаций, лесничеств, фермеров и других групп землепользователей.

Практика применения методов анкетирования и фиксированного интервью в Дзержинском, Минском, Лунинецком и Глусском административных районах при составлении схем землеустройства показала их важную роль в выявления и конкретизации проблем и задач использования земель и социально-экономического развития. Проведение опроса обеспечило деловые связи между разработчиками схемы землеустройства и местным населением, специалистами, руководством района, депутатами.

Имеющейся нормативно-методической базы разработки схем землеустройства иногда бывает недостаточно для принятия обоснованных решений. Поэтому без активного общения с жителями и руководством района трудно оценить земельные ресурсы, определить проблемы, отношение к мероприятиям земельной реформы, спрос и потребности в земельных ресурсах, способы решения возникающих задач, а также конкретные предложения и мероприятия, которые актуальны и востребованы. С помощью опросов руководителей и специалистов реализуется важная задача преодоления шаблонных подходов и принятия стандартных решений, так как учитываются специфические условия землепользования в каждом из административных районов, в каждом сельсовете, сельскохозяйственной организации, населенном пункте и т.д.

Социологические опросы в значительной мере восполняют информационные пробелы, которые еще существуют в земельном учете. Они позволяют выявить локальные территории, где имеются экологические проблемы и объекты, загрязняющие природную среду, где находятся земли, требующие особого внимания разработчиков схемы землеустройства. Опросы способствуют накоплению знаний и обобщений, а также дают практический опыт, позволяющий принимать квалифицированные решения. Важно и то, что с помощью фиксированных интервью и анкетирования разработчики как бы «оживляют» свою повседневную, нередко ру-

тинную кабинетную работу, приобретают такую информацию о территориях, которую невозможно получить из статистических и картографических материалов.

Методы прикладной социологии используются на тех этапах разработки схемы землеустройства, когда определены ее цели и задачи в данном конкретном районе, поставлены вопросы, требующие решения, проанализирован состав сельсоветов, сельскохозяйственных организаций, лесничеств, других землепользователей, определены источники и содержание доступной информации.

Каждый вопрос готовится специалистами и рассчитан на специалистов, поэтому обычно профессионально сформулирован, включает возможные формулировки вариантов ответов и, кроме того, подчеркивает желательность собственной формулировки отвечающего (респондента). Применяется метод не выборочного, а сплошного опроса (во всех первичных административно-территориальных единицах, во всех сельскохозяйственных организациях, лесничествах и т.п.).

При работе над схемой землеустройства применяется комбинированный метод опроса, включающий приемы анкетирования и фиксированного интервью. По методу составления документ опроса представляет собой анкету. Определение состава опрашиваемых, процедуры заполнения и способов обработки ведется в соответствии с методикой фиксированного интервью. Анкеты-запросы предполагают вовлечение в разработку схемы землеустройства председателей сельских (городских, поселковых) Советов, руководителей сельскохозяйственных организаций и лесохозяйственных учреждений, других специалистов и руководителей, мнение которых интересует разработчиков схемы. В свою очередь руководителям рекомендуется привлечь к формулированию предложений своих подчиненных, а в необходимых случаях и население. Должностные лица являются не просто респондентами, а своего рода экспертами, то есть специалистами, дающими оценку и предложения по землепользованию на землях определенной категории.

Анкета-запрос не анонимна и рассчитана на разные способы ее прохождения (передача для заполнения, непосредственное заполнение в ходе беседы с разработчиками и другие). Результаты анкетирования обсуждаются на расширенном семинаре, в работе которого принимает участие широкий круг общественности, специалистов и должностных лиц, а также публикуются в печати.

Имеющийся практический опыт показал, что взаимодействие разработчиков схемы землеустройства и общественности района существенно изменило содержание предложений и мероприятий схемы, сделало их более реальными и обоснованными. Следовательно, местные специалисты

более целенаправленно и обоснованно займутся ее реализацией. Кроме того, о разработке схемы землеустройства узнали многие местные жители.

Одним из примеров значительной роли местных органов управления и всех слоев общества является практика решения важнейшего для Беларуси комплекса задач по развитию сельской местности и сельских районов. Для этого, в частности, разработана и реализуется национальная программа возрождения и развития села, которая конкретизирована для каждой административно-территориальной единицы и в реализации которой задействован большой и разнообразный состав участников.

Другим примером постоянно идущего процесса планирования на местном уровне является комплекс работ по преодолению последствий катастрофы на Чернобыльской атомной электростанции и по программе реабилитации загрязненных радионуклидами территорий, ведущийся с 1986 года. В реализацию запланированных задач общественность вносит существенный вклад, и ее действия являются ценным опытом, который распространяется повсеместно.

Усиление роли общественности в территориальном планировании – явление объективное и связано с тем, что через общественные организации и ученые, и специалисты, и чиновники, и хозяйственники, и активные граждане объединяют свои усилия и направляют их на разработку и воплощение в жизнь реальных и действительно актуальных планов развития. Общественность и специалисты в процессе планирования обогащаются знаниями, что также способствует активизации их деятельности.

Местные планы развития, разработку которых начали общественные организации, становятся более разнообразными по спектру решаемых проблем, охватывают все больше вопросов территориального планирования и используют его методы. Это связано с тем, что к проектам привлекаются ученые и специалисты различного профиля из исследовательских институтов и высших учебных заведений, находящие возможность внедрения разработанных методов и идей в этой практической работе. В частности, одним из активно разрабатываемых общественными организациями направлений в настоящее время является использование местных достопримечательностей для организации отдыха и туризма (экологический туризм, агротуризм, возрождение и развитие ремесел и промыслов и др.).

Общественно-политические механизмы планирования развития и организации территории включают следующие важнейшие компоненты:

– учет интересов основных групп населения, в том числе женщин, детей, молодежи, людей пенсионного возраста, инвалидов;

– укрепление роли негосударственных организаций, профсоюзов, деловых и научных кругов;

– расширение региональных и местных инициатив в обеспечении стабильного развития;

– совершенствование нормативной правовой базы и методов территориального планирования.

Если до недавнего времени привлечение общественности к планированию происходило в основном методами «пробуждения и раскачивания», то в настоящее время в городах и районах имеются многочисленные примеры общественных инициатив по самоорганизации для решения возникших задач.

Одной из проблем содействия развитию местных инициатив является разработка нормативных правовых основ и механизмов защищенности общественной деятельности. В настоящее время по инициативе местных Советов депутатов начата разработка нормативного документа, расширяющего полномочия и направления деятельности Советов и их исполнительных комитетов на самом низовом уровне.

В многих странах практическая деятельность местной власти начинается с того, что она разрабатывает, утверждает и реализует свои территориальные планы, знакомит жителей с перспективами развития своей территории и программой действий. В нашей стране подобная практика только начинает развиваться. Она тесно связана с ходом демократических преобразований в государстве, а также с последовательностью политики по передаче отдельных функций управления на базовый (административные районы и города) и первичный (сельсоветы, поссоветы, горсоветы) уровни.

Территориальная политика отличается особой сложностью, поскольку, с одной стороны, она интегрирует научно-технические и планово-прогнозные отраслевые разработки и переносит их на территории посредством территориального планирования, с другой стороны, сами территории вносят изменения в свою пространственную организацию. Недостаточную развитость территориального планирования в составе функций государственного управления в стране, по нашему мнению, можно объяснить незавершенностью перестроеких процессов в системе государственного управления. И это при том, что со стороны ведомств выдвигаются отдельные инициативы по развитию территориального планирования. Понимание того, что территориальный план (как бы он ни назывался в настоящем в различных ведомствах) есть демократический инструмент государственного и местного управления и самоуправления (реализации территориальной политики), приведет к усилению роли территориального планирования в решении проблем развития. Вполне вероятно, что

в Республике Беларусь толчок в своем развитии территориальное планирование получит от местных инициатив и расширения деятельности общественности и общественных организаций.

Для ведения территориального планирования требуются разнообразные картографические материалы различных масштабов. Их изготовлением преимущественно занимаются специализированные организации Госкомимущества. В организациях данного ведомства разрабатывается система электронных баз данных и картографических материалов, так называемая земельно-информационная система (ЗИС), содержащая все сведения о землях и землепользователях по административным районам и городам. Если основной задачей специалистов этих организаций является совершенствование методики и разработка ЗИС, то основной задачей местных землеустроительных служб и общественности является подготовка подробной и достоверной информации о землепользованиях и намерениях землепользователей, ведение и актуализация созданных систем. Опросы показали высокую заинтересованность местных органов управления в достоверной и актуальной информации о современном и планируемом землепользовании, в картографических материалах, а также в производной аналитической и оценочной информации.

Создание, организация ведения и внесение изменений в ЗИС является длительным, трудоемким и затратным процессом. Однако это окупается тем, что с внедрением ЗИС территориальное планирование получает информационную основу, а местные органы управления — действенные рычаги для планирования изменений в организации территории, контроля использования и охраны земельных ресурсов, в особенности там, где территориальные изменения происходят очень динамично. Наличие актуальной и достоверной картографической информации позволяет наглядно представить состояние территории и его изменения в ходе территориального планирования в городах и районах. На национальном и региональном уровнях создаваемые информационные базы территориального планирования составят основу для формирования территориальной политики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Определение места территориального планирования, его функций и методов осуществления является в Беларуси важной проблемой, решение которой позволило бы скоординировать планы и практические действия ведомств, местных органов управления, землевладельцев и землепользователей, общественности, сконцентрировать внимание всех заинтересованных на последовательном и комплексном решении задач устойчивого развития и конкретных социально-экономических и экологических проблем отдельных территорий.

Развитие территориального планирования наиболее эффективно при опоре на инициативы местных властей и широких слоев общественности, всестороннем учете и использовании местных условий и ресурсов, непрерывном совершенствовании и развитии его организационного, правового, научно-методического, информационного потенциалов.

В этой связи назрела настоятельная необходимость в осуществлении практических неотложных шагов, направленных на улучшение координации деятельности и взаимоувязку интересов отраслевых и территориальных органов государственного управления. Одним из таких шагов могло бы стать принятие специального закона о территориальном планировании, который определил бы содержание и последовательность действий, а также функции всех участников процесса планирования.

в Республике Беларусь поиски в системе земельно-территориальной планирования  
**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Акентьев, А. Брест: Воспоминания о будущем города / А. Акентьев // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 13-23.
2. Антипова, А.Н. Ландшафтное планирование: инструменты и опыт применения / А.Н. Антипова [и др.]. – Иркутск: Изд-во Института географии СО РАН, 2005. – 167 с.
3. Архитектура и градостроительство Советской Белоруссии / Под общ. ред. Ю.А. Егорова, А.П. Воинова. – Минск: АН БССР, 1957. – 235 с.
4. Богданович, А.В. Города Белоруссии / А.В. Богданович, П.А. Сидоров. – Минск: Наука и техника, 1967. – 188 с.
5. Воинов, А.А. Жилищное строительство в Белорусской ССР / А.А. Воинов. – Минск: Вышэйшая школа, 1980. – 224 с.
6. Воинов, А.А. История архитектуры Белоруссии. Советский период / А.А. Воинов. – Минск: Вышэйшая школа, 1975. – 250 с.
7. Гарцуева, Е.Я. Формирование устойчивого землепользования на основе зонирования территории административного района / Е.Я. Гарцуева [и др.] / Землеустройство, геодезия и картография: проблемы и пути их решения // Сб. научн. тр. Вып. 1. – Минск: УП «Технопринт», 2003 – С. 45-53.
8. Горб, А. Могилев: Конечного результата в развитии города не бывает / А. Горб // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 53-61.
9. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь. Основные положения. – Минск: Минстройархитектуры, 2001. – 70 с.
10. Градостроительство Белоруссии / Под ред. А.В. Сычевой. – Минск: Вышэйшая школа, 1988. – 246 с.
11. Градостроительство и территориальная планировка: понятийно-терминологический словарь / Ред. кол. Г.А. Потаев [и др.]. – Минск: Минсктипроект, 1999. – 192 с.
12. Дроздов, А.В. Ландшафтное планирование в России: суждение и реальность / А.В. Дроздов // Ландшафтovedение: теория, методы, региональные исследования, практика / Мат. XI междунар. ландшафтной конф. – М.: МГУ, 2006. – С. 608-610.
13. Дудко, Г.В. Обоснование и проектирование особо охраняемых природных территорий / Г.В. Дудко, О.Н. Скрипачева // Геодезия и кадастры. Прошлое, настоящее и будущее: труды междунар. науч. конф. / Полоцкий гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2006. – С. 149-154.
14. Дудко, Г.В. Роль планирования землепользования в сохранении биологического и ландшафтного разнообразия / Г.В. Дудко, В.М. Ящухно // Землеустроительная наука и образование: материалы междунар. научно-практич. конф. / Белорус. гос. сельхоз. акад. – Минск: ООО «Мэджик Бук», 2006. – С. 135-139.
15. Егоров, Ю.А. Градостроительство Белоруссии / Ю.А. Егоров. – М.: Гос. изд-во лит. по строит. и архит., 1954. – 282 с.

16. Жлоба, А. Планирование охраны и использования национального парка: пробелы в законодательстве / А. Жлоба // Земля Беларуси. – 2004. – № 4. – С. 15-17.
17. Ивличев, В. Огромный опыт и четкая организация работы – это сроки и качество наших генеральных планов / В. Ивличев // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 6-8.
18. Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов. ВСН 38-82. – М.: Госгражданстрой, 1983 – 113 с.
19. Иодо, И.А. Основы градостроительства и территориальной планировки: учеб. для вузов / И.А. Иодо, Г.А. Потаев. – Минск: «УниверсалПресс», 2003. – 216 с.
20. Исаченко, В. Гродно: Успешная архитектурно-градостроительная деятельность генпланом обеспечена / В. Исаченко // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 43-53.
21. Кодекс Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 г. № 226-3, с изм. и доп. на 8 мая 2002 г. / Земельные отношения в Республике Беларусь: сб. норматив. правовых актов // Сост. А.А. Гаев [и др.]. – Минск: Беларусская наука, 2003. – С. 49-110.
22. Коллонтай, А. Новый генеральный план Минска / А. Коллонтай // Архитектура и строительство. – 2003. – № 1. – С. 7-34.
23. Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке / Глобальные природоохранные конвенции: опыт осуществления в Республике Беларусь // Под ред. В.М. Подоляко, В.В. Савченко. – Минск: Минприроды, 2002. – С. 123-147.
24. Круталевич, В.А. Республика Беларусь: административно-территориальное устройство / В.А. Круталевич. – Минск: ИООО «Право и экономика», 2001. – 271 с.
25. Ландшафтное планирование: принципы, методы, европейский и российский опыт / А.Н. Антипов [и др.]. – Иркутск: Изд-во Института географии СО РАН, 2002. – 141 с.
26. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. / Нац. комис. по устойчивому развитию Респ. Беларусь; редкол.: Я.М. Александрович [и др.]. – Минск: Юнипак, 2004. – 202 с.
27. Николаев, А.В. К теории ландшафтного полигенеза / А.В. Николаев // Вестн. Московского ун-та. Сер. 5, География. – 2006. – № 6. – С. 3-8.
28. Ничкасов, А. Генеральные планы городов – реализация государственной политики комплексной территориальной организации Республики Беларусь / А. Ничкасов // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 4-6.
29. Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 154-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. – 1998. – № 19. – Ст. 214.

30. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 20.07.2006 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 122. – 2/1259.

31. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.06.2002 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 85. – 2/876.

32. Об особо охраняемых природных территориях: Закон Респ. Беларусь, 20 окт. 1994 г., № 3335-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 23.05.2000 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 52. – 2/171; 2000. – № 52. – 2/171.

33. О некоторых вопросах изъятия и предоставления земельных участков: указ Президента Респ. Беларусь, 28 янв. 2006 г., № 58: в ред. указа Президента Респ. Беларусь от 19.03.2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 70. – 1/8422.

34. О некоторых вопросах отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие: указ Президента Респ. Беларусь, 17 июля 2006 г., № 456 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 112. – 1/7756.

35. Основные направления государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2007-2010 годы. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь. – Минск: РУП «Минсктипроект», 2007. – 120 с.

36. Повестка дня на 21 век. Глава 10. Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecolife.org.ua/education/apress/agenda/g10.php>.

37. Положение о порядке установления размеров и границ водоохраных зон и прибрежных полос водных объектов и режиме ведения в них хозяйственной деятельности: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 марта 2006 г., № 377 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 52. – 5/22058.

38. Помелов, А.С. Планирование землепользования как функция государственного управления и регулирования / А.С. Помелов // Земля Беларуси. – 2004. – № 3. – С. 5-10.

39. Прокопович, Т. Витебск: Северная Пальмира Беларуси / Т. Прокопович // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 23-33.

40. Родман, Б.Б. Территориальные ареалы и сети: очерки теоретической географии / Б.Б. Родман. – Смоленск: Ойкумена, 1999. – 256 с.

41. Руководство по ландшафтному планированию: Методические рекомендации по ландшафтному планированию. Т. II. – М.: Государственный центр экологических программ, 2001. – 73 с.

42. Сидорчук, И.П. Гласность и местная власть (правовой аспект) / И.П. Сидорчук. – Минск: Тонпик, 2006. – 108 с.

43. Словарь-справочник землестроителя / Под. ред. А.С. Помелова. – Минск: Учеб. центр подгот., повышения квалификации и переподгот. кадров землеустройт. и картографо-геодез. Службы, 2004. – 271 с.

44. Смирнова, Л. Сохранить уникальность образа / Л. Смирнова // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 8-13.

45. СНБ 3.01.01-96. Состав, порядок разработки и согласования градостроительных проектов. – Минск: Минстройархитектуры, 1996. – 26 с.

46. СНБ 3.01.04-02. Градостроительство. Планировка и застройка населенных пунктов. – Минск: Минстройархитектуры, 2003. – 64 с.

47. Справочник архитектора. Градостроительство / Сост. Н.Х. Поляков. Том II. – М.: Изд. Акад. Архитектуры, 1946. – 454 с.

48. Справочник проектировщика. Градостроительство. – М.: Госстройиздат, 1963. – 368 с.

49. Счисленок, В.Н. Водоохранные территории Республики Беларусь / В.Н. Счисленок [и др.]. – Минск: ЦНИИКИВР, 2007. – 64 с.

50. ТERRITORIALное планирование в Республике Беларусь / Е.А. Гарцуева [и др.]; под ред. Г.В. Дудко, Д.И. Семенкевича. – Минск: РУП «Минсктипроект», 2004. – 80 с.

51. Технический кодекс установившейся практики. Земельно-информационная система Республики Беларусь. Основные положения: ТКП 010-2005 (04030). – Минск: Комзем, 2005. – 7 с.

52. Управление земельными ресурсами, земельный кадастров, землеустройство и оценка земель (зарубежный опыт) / Под ред. С.Н. Волкова и В.С. Кислова. – М.: Технология ЦД, 2003. – 378 с.

53. Шварц, Е.А. Пан-Европейская экологическая сеть и стадии урбанизации / Е.А. Шварц // Известия Российской академии наук. Сер. географическая. – 2006. – № 6. – С. 7-18.

54. Шумячев, М. Гомель: Преемственность планировочной структуры / М. Шумячев // Архитектура и строительство. – 2003. – № 4. – С. 33-43.

55. Ящухно, В.М. Территориальное планирование в Германии: задачи, содержание, приоритеты / В.М. Ящухно, С.И. Кузьмин, А. Хартунг // Вестник Белорус. гос. ун-та. Сер. II, Химия. Биология. География. – 1997. – № 3 – С. 85-89.

56. Ящухно, В.М. Методические рекомендации совершенствования территориальной организации агроландшафтов в условиях трансформации земельного фонда Беларусь / В.М. Ящухно [и др.]. – Минск: УП «БелНИЦзем», 2001. – 46 с.

57. Dudko, H. The Forming and Zoning of Biosphere Reserves: the View from Belarus / H. Dudko, O. Skrypachova // Transboundary Biosphere Reserves at the Eastern End of European Union: People & Ecological Dilemmas / Ed. A. Breymeyer, J. Adamczyk. – Warsaw, National UNESCO-MAB Committee of Poland, Polish Academy of Sciences, 2005, pp. 195-200.

58. Haaren, C. Landschaftsplanung / C. Haaren. – Stuttgart, Elmer Verlag, 2004, 214 p.

59. Hall, Peter. Urban and regional planning / Peter Hall // Fourth edition. – New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2002, 635 p.

60. Koohafkan, A.P. Integrated Planning and Management of Land Resources: Guiding Principles for Food Security and Poverty Reduction and Sustainable Development / A.P. Koohafkan // Sustainable Land Use Decisions in Economically Dynamic and Densely Populated Areas. Land Use Planning and Policy. International Conference. Beijing, China. May 10-12, 2004. – UNESCO, 2006, pp. 60-78.

61. Marsh, W. Landscape planning. Environmental Applications / W. Marsh // Second edition. – New York, John Wiley and Sons, Inc., 1991, 340 p.

62. Ruzicka, V. Landscape-ecological planning (LANDEP) in the process of territorial planning / V. Ruzicka, L. Miklos // Ecologia (CSSR), 1982, V. 1, № 3, pp. 297-312.

63. Yatsukhno, V. Creation and management of the ecological network in Belarus: Landscape approach. Development of European Landscapes / V. Yatsukhno, G. Dudko // IALE European Conference 2001. Conference proceedings. Volume II. – Tartu, 2001, pp. 583-587.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Общественное объединение «Земельная реформа»  
E-mail: [landreform@tut.by](mailto:landreform@tut.by)

Научно-проектное республиканское унитарное предприятие  
«БЕЛНИИПГРАДОСТРОЙТЕЛЬСТВА»  
Семенкевич Дмитрий Игоревич,

заместитель директора;

Винников Юрий Николаевич,  
начальник отдела;

Клевко Элеонора Николаевна,  
главный специалист;  
Быль Валерий Иосифович,  
главный специалист.

E-mail: [irup@infonet.by](mailto:irup@infonet.by)

Научно-исследовательское республиканское унитарное предприятие  
по землеустройству, геодезии и картографии «БелНИЦзем»  
Дудко Геннадий Викторович,

заместитель директора;

Номелов Александр Сергеевич,  
ведущий научный сотрудник;

Климова Татьяна Александровна,  
ведущий научный сотрудник;

Гарцуева Елена Яковлевна,  
старший научный сотрудник;

Ольшевская Елена Сергеевна,  
старший научный сотрудник;

Кононович Ирина Семеновна,  
старший научный сотрудник;

Скрипачева Оксана Николаевна,  
научный сотрудник;

Клищева Елена Владимировна,  
инженер.

E-mail: [belzem@mail.bn.by](mailto:belzem@mail.bn.by)

Белорусский государственный университет  
Янухин Валентин Минович,  
ведущий лабораторий.

E-mail: [yashkevich@bsu.by](mailto:yashkevich@bsu.by)

Республиканское унитарное предприятие «Информационный центр  
земельно-кадастровых данных и мониторинга земель»

Юсефович Кирилл Юрьевич,  
директор;

Гораканов Михаил Юрьевич,  
главный инженер.

E-mail: [iczem@infonet.by](mailto:iczem@infonet.by)

*Производственно-практическое издание*

Быль Валерий Иосифович

Винников Юрий Николаевич

Гарцуева Елена Яковлевна и др.

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ  
ПЛАНИРОВАНИЕ  
В РЕСПУБЛИКЕ  
БЕЛАРУСЬ**

Редактор С. Г. Пунько

Компьютерная верстка А. В. Липницкого

Корректор Р. А. Кузнецова

Подписано в печать с готовых диапозитивов 04.07.2007. Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная

Усл. печ. л. 19,0. Уч.-изд. л. 20,1

Тираж 500 экз. Заказ № 2282

ООО «ФУАинформ». ЛИ №02330/0133027 от 30.04.2004  
220013, г. Минск, ул. Кульман, 2, оф. 221

Отпечатано в типографии УП «Услуга»  
ЛП № 02330/0056637 от 27.03.2004  
220013 г. Минск, ул. Кульман, 2, оф. 326

