



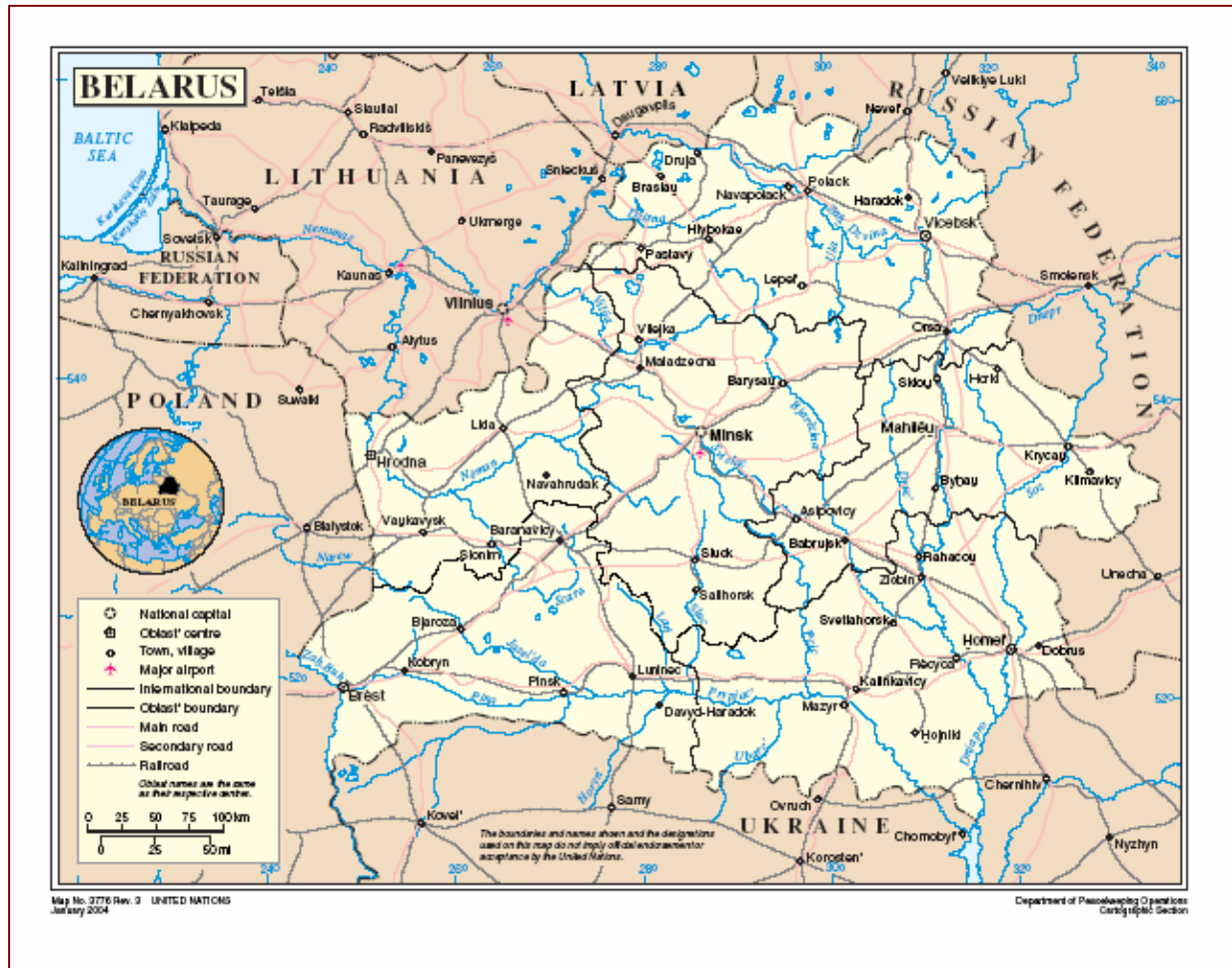
Project part-financed by the European Union



BSR INTERREG III B project “Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes”



Республика Беларусь



По одной из версий Белой Русью (лат. Ruthenia Alba) назывался регион на востоке нынешней Белоруссии (Могилёвщина, Витебщина), а также Смоленщина. Происхождение названия «Белая Русь» некоторые исследователи связывают с синонимом «белая» в значении «независимая, свободная», другие — с более ранней христианизацией по сравнению с соседней Великой Русью или с преобладающим цветом одежды и облика населения. Некоторые также считают, что название Белая Русь дана стране за то, что территорию Беларуси не захватили татаро - монголы.

Площадь территории современной Беларуси составляет 207,6 тыс.кв.км.
Численность населения - 9,849 mln.inh. (01.01.2004).

I. Конституция, правительство и управление

1. Конституционная система

1.1 Общее описание и ключевые данные конституционная системы

Конституционный строй (конституционная система) – это система организации государства и общества, закреплённая демократической Конституцией.

Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство, с приоритетом принципов международного права.

В 1991г. Республика Беларусь получила независимость. В 1994г. она стала президентской республикой.

Республика Беларусь обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет свою внутреннюю и внешнюю политику. Она защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает правопорядок и законность.

Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета - является народ.

Высшей ценностью и целью общества и государства в Республике Беларусь являются человек, его права, свободы и гарантии их реализации.

Беларусь – правовое государство. Государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Тем самым утверждается и реализуется принцип верховенства права.

1.2 История конституциональной системы

На территории современной Беларуси существовало несколько правовых документов, отвечающих сущности конституций. В частности, с 1588г. действовал Статут Великого княжества Литовского. Он служил образцом для многих зарубежных стран. На основе традиций Статута была составлена конституция Речи Посполитой 1791года. Эта Конституция претендует на статус «первой в Европе». Она действовала на территории Беларуси до присоединения к России в 1795г.

После установления советской власти в 1919 и провозглашения Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР) была принята первая Конституция БССР. Она имела некоторые характерные черты: закрепляла власть за Советами, рабочими в лице диктатуры пролетариата; лишала избирательных прав отдельных лиц и др.

В 1922г. Белоруссия вошла в состав СССР. В период нахождения БССР в составе СССР было принято несколько редакций конституций республики: в 1927, 1937, 1978 годах. Все они преимущественно были основаны на соответствующих Конституциях СССР.

На момент выхода Беларуси из состава СССР действовала Конституция БССР 1978г., где закреплялось построение «развитого социализма» в стране. Также было

оговорено право граждан решать важнейшие вопросы посредством референдумов; была закреплена норма о суверенитете республики.

В 1990г. была одобрена Декларация Верховного Совета БССР "О государственном суверенитете Республики Беларусь". Декларация стимулировала принятие целого ряда новых законодательных актов в стране. Многие из ее идей были включены в проекты разрабатываемых нормативных правовых актов, в частности, в Закон "Об основных принципах народовластия в Республике Беларусь", который был принят в 1991г.

В том же году Декларации о государственном суверенитете был придан статус конституционного закона, на основании которого были внесены изменения и дополнения в Конституцию 1978 г.

В таких правовых и политических условиях велась разработка новой Конституции Республики Беларусь, которая была принята в 1994 г. Согласно этому документу высшим представительным постоянно действующим и единственным законодательным органом государственной власти в Республике Беларусь все также являлся Верховный Совет. Он состоял из 260 депутатов, которые избирались сроком на пять лет. Впервые был учрежден институт президентства. Президент Беларуси являлся Главой государства и главой исполнительной власти. Правительство несло двойную ответственность – перед Президентом и перед Парламентом.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. давала право высшему представительному органу одобрять законы, принимать и изменять Конституцию. Он выступал не только в качестве одной из ветвей власти, но и по собственному усмотрению мог устанавливать, определять и изменять полномочия всех других органов. Верховный Совет фактически имел неограниченную возможность принятия решений по любому вопросу. Таким образом, в вышеназванной Конституции изначально был заложен дисбаланс функций и полномочий Верховного Совета и исполнительной власти, возглавляемой Президентом Республики Беларусь.

Тогда же, в 1994г., на основании Конституции и закона "О Конституционном Суде Республики Беларусь" был учрежден институт конституционного контроля.

Очевидно, что необходимость конституционной реформы в 1996 г. обуславливалась объективными факторами. В противоречие с основополагающим принципом разделения властей, который исходит из требования равенства ветвей власти и их самостоятельности, Верховный Совет рассматривался в качестве органа, стоящего, прежде всего, над властью исполнительной.

Таким образом, конституционная реформа 1996г. выразилась в установлении сбалансированных полномочий ветвей власти, возложении на Президента лишь функций Главы государства, учреждении двухпалатного Парламента (Палаты представителей и Совета Республики) вместо Верховного Совета, в повышении роли Правительства - Совета Министров в системе ветвей власти и усилении его ответственности за состояние и развитие экономики, социально-культурной и административно-политической сфер деятельности.

Наиболее существенные изменения в новой редакции Конституции претерпел раздел, посвященный организации и деятельности высших органов государства - Президента, Парламента, Правительства и судов. Произошло перераспределение полномочий между указанными органами, их уточнение.

В результате внесения в Конституцию Республики Беларусь изменений и дополнений, посредством референдума 1996г., законодательная власть больше не находится в привилегированном положении. Парламент или Национальное собрание приобрел более свойственное ему название, означающее окончательный отказ от советской модели высшего органа государственной власти, и более совершенную структуру, которая соответствует устоявшимся стандартам парламентаризма.

Принятие Конституции в редакции 1996 г. создало правовую основу для динамичного развития общества и государства, эффективной работы каждой из ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной).

В 2004 в нее также были внесены изменения и дополнения путем проведения референдума, снявшие ограничение на количество сроков президентства в стране, что неоднозначно было воспринято во многих западных странах.

1.3 Основная специфика конституциональной системы

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь система органов государственной власти страны включает в себя

- Президента Республики Беларусь (Глава государства),
- Парламент - Национальное собрание (Совет Республики и Палата представителей),
- Правительство (Совет Министров),
- суды, прокуратуру, Комитет государственного контроля,
- органы местного управления.

1.4 Фундаментальные принципы политической и административной системы

Конституция Республики Беларусь – это основной закон, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений.

В соответствии с Конституцией демократия в Республике Беларусь осуществляется на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений.

Политические партии, другие общественные объединения, действуя в рамках Конституции и законов Республики Беларусь, содействуют выявлению и выражению политической воли граждан, участвуют в выборах.

Фундаментальными принципами политической и административной систем является:

- Подчинение государства праву.
- Признание и гарантирование неотъемлемых прав граждан.
- Разделение властей.
- Многообразие форм собственности.
- Политический плюрализм.
- Наличие гражданского общества.

Предусмотрен принцип двойной ответственности Правительства перед Президентом и Парламентом. Таким образом, согласно Конституции, президент имеет право по назначению и смещению премьер-министра и других членов кабинета, руководству работой правительства и принятию решения о его отставке.

Президент пользуется законодательными полномочиями: он имеет право наложить вето на принятый Палатой представителей закон, издавать декреты, имеющие силу закона. Президент может назначать и освобождать от должности судей всех уровней. Президент может распускать парламент. Последнему предоставляется возможность выражать вотум недоверия правительству. В случае отказа в доверии правительству президент обладает правом на произвольный выбор: либо распустить Палату представителей, либо отправить в отставку правительство.

1.5 Разделение и взаимодействие политической и административной систем

Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравновешивают друг друга.

ГЛАВА ГОСУДАРСТВА

- Президент

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

- Парламент - Национальное собрание

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

- Правительство - Совет Министров
- Комитеты
- Государственные комитеты
- Объединения

СУДЕБНА ВЛАСТЬ

- Конституционный суд
- Верховный суд
- Высший хозяйственный суд

В Республике Беларусь существует два уровня управления: национальный и местный. Местный уровень включает три подуровня: областной, базовый и первичный

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровней входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

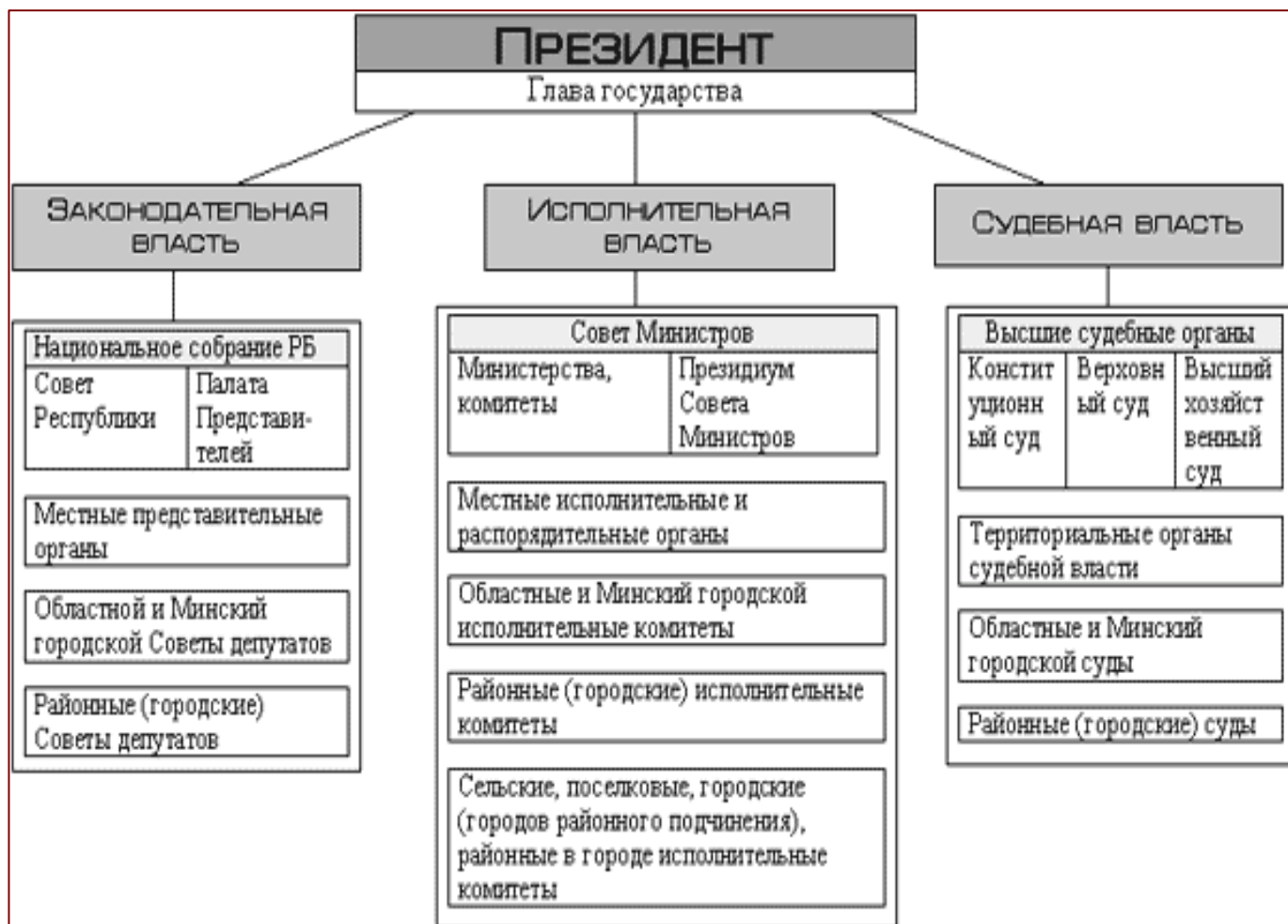


Рисунок 1. Структура государства

2. Политическая система

2.1 Общее описание, история и ключевые данные

Политическая система – это совокупность государственных, партийных и общественных органов и организаций, участвующих в политической жизни страны.

Политическая структура Беларуси в большей степени была сформирована во времена СССР.

В ноябре 1917 в Беларуси была провозглашена Советская власть. В 1919 был принят манифест о создании Белорусской Советской Социалистической Республики (БССР). В 1922 - БССР вошла в состав СССР.

Общеизвестно, что в СССР существовала однопартийная система в лице коммунистической партии - КПСС.

КПСС являлась высшей формой общественно-политической организации, ядром политической системы, руководящей и направляющей силой общества. Теоретической основой КПСС являлся – марксизм-ленинизм. Руководящим принципом организационно-строения партии являлся демократический централизм. КПСС строилось по территориально-производственному признаку.

С принятием новой Конституции в 1994г. Беларусь стала президентской республикой. Появились различные партии и политические объединения, общественные и неправительственные организации, оппозиционные движения.

Порядок организации и деятельности партий, других общественных объединений определяется Законом «О политических партиях» (1994) и законом «Об общественных объединениях» (1994), др.

Однако, партийная система находится на начальной стадии формирования. По состоянию на 1 сентября 2006г. в Республике Беларусь зарегистрировано 17 политических партий.

Ранее проведенные исследования показали, что самый высокий рейтинг у Белорусской партии женщин, но ее поддерживает лишь 9,2% опрошенных, коммунистическую партию Беларуси поддерживают 6,3% и аграрную – 4,7%. Рейтинг из остальных 17 зарегистрированных партий колеблется в пределах 0,7-3,5%.

По законодательству запрещается создание и деятельность политических партий, а равно других общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды.

Согласно Конституции, политические партии и другие общественные объединения имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации в порядке, определенном законодательством.

Учредителями политических партий могут быть только граждане Беларуси. Для создания политической партии необходимо, чтобы она имела не менее 1000 учредителей. Политические партии строятся по территориальному принципу, как и за рубежом. Членами политических партий не могут быть: судьи, прокурорские работники, сотрудники: органов внутренних дел, Комитета госконтроля, КГБ, военнослужащие.

Все партии подлежат регистрации в Минюсте.

Для выражения запросов и интересов граждан, не связанных с политической сферой, образуются различные общественные объединения. Они не преследуют в своей деятельности коммерческих целей; не ставят основной задачей участие в политической жизни. Их функции направлены на формирование и выявление интересов отдельных групп и слоев населения. В Республике Беларусь могут создаваться три группы общественных объединений: республиканские, международные и местные.

Количество зарегистрированных на 1 сентября 2006 года в Республике Беларусь общественных объединений составляет 2246 общественных объединений, из них 232 - международных общественных объединения, 722 - республиканских общественных

объединения и 1292 местных общественных объединения, 17 союзов (ассоциаций) общественных объединений.

Среди общего числа общественных объединений больше всего создается организаций просветительской, физкультурно-спортивной и благотворительной направленности.

Государство может оказывать финансовую помощь общественным организациям, но не партиям. Как и во многих странах, контроль за финансовой деятельностью общественных объединений осуществляют государственные налоговые органы.

Помимо регистрации общественных объединений, их ликвидации, осуществляемой по решению госорганов, государство обеспечивает сохранность и защиту прав и законных интересов общественных организаций. Вмешательство госорганов и должностных лиц в деятельность такого рода организаций, и, наоборот, не допускается.

2.2 Национальный уровень политической системы

2.2.1 Органы на национальном уровне. Их задачи и полномочия

Президент

Президент Республики Беларусь является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина.

Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета Республики Беларусь, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти.

Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом. Президент Беларуси – не является главой исполнительной власти.

Президент занимает особое место в государственном механизме и в системе разделения властей: в организационном отношении он самостоятелен (избирается народом), не включен ни в одну из ветвей власти и не несет перед ними политической ответственности.

Президент выступает арбитром между различными политическими силами (Президент–беспартийный), что способствует разрешению споров между ними.

Президент на основе и в соответствии с Конституцией издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь. В случаях, предусмотренных Конституцией, Президент издает декреты, имеющие силу законов. Президент непосредственно или через создаваемые им органы обеспечивает исполнение декретов, указов и распоряжений.

Президент приостанавливает членство в политических партиях и других общественных объединениях, преследующих политические цели, на весь срок полномочий.

Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республике Беларусь не менее десяти лет непосредственно перед выборами.

Президент избирается на пять лет непосредственно народом Республики Беларусь на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президент считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан Республики Беларусь, принявших участие в голосовании.

Президент может в любое время подать в отставку. Отставка Президента принимается Палатой представителей. В случае вакансии должности Президента или

невозможности исполнения им своих обязанностей по основаниям, предусмотренным Конституцией, его полномочия до принесения Присяги вновь избранным Президентом переходят к Премьер-министру. (www.president.gov.by)

Парламент - НАЦИОНАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

Представительный и законодательный орган Республики Беларусь - Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Он состоит из двух палат - Палаты представителей и Совета Республики.

Палата представителей представляет интересы всех граждан Республики Беларусь. Состав Палаты представителей - 110 депутатов. Избрание депутатов Палаты представителей осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

Депутатом Палаты представителей, может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года.

Депутаты Палаты представителей осуществляют свои полномочия в Парламенте на профессиональной основе, если иное не предусмотрено Конституцией. Депутат Палаты представителей может быть одновременно членом Правительства.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета республики. Восемь членов Совета республики назначаются Президентом Республики Беларусь. Деятельность Совета республики направлена на обеспечение принятия более качественных, тщательно проработанных законов.

Членом Совета республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области, города Минска не менее пяти лет.

Депутат Палаты представителей не может быть депутатом местного Совета депутатов. Член Совета республики не может быть одновременно членом Правительства.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом двух палат Парламента. Не допускается совмещение обязанностей депутата Палаты представителей, члена Совета республики с одновременным занятием должности Президента либо судьи.

Срок полномочий Парламента - четыре года. Полномочия Парламента могут быть продлены на основании закона только в случае войны.

В Конституции закреплён принцип самоорганизации палат Национального собрания. Каждая палата самостоятельно устанавливает свой порядок работы в принимаемом ею регламенте. Палаты Национального собрания заседают отдельно, за исключением установленных случаев проведения совместных заседаний. Общий орган палат отсутствует. Единственным временным совместным органом двух палат может быть согласительная комиссия, формируемая ими на паритетной основе для преодоления разногласий между палатами по законопроекту, отклонённому Советом Республики. (www.sovrep.gov.by)

Суды

Судебная власть - это система независимых государственных органов судов, призванных от имени государства осуществлять правосудие, разрешать в судебных заседаниях все возникающие споры и конфликты.

Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам.

В системе органов государственной власти суд занимает особое место. Оно определяется самими задачами суда, его назначением, а также принципами организации и осуществления судебной деятельности.

Суд выполняет специфическую (принадлежащую только ему) государственную функцию - осуществление правосудия.

Роль судебной власти в механизме разделения властей состоит в сдерживании двух других властей в рамках конституционной законности, прежде всего, путем осуществления конституционного надзора и судебного контроля.

Судьи при осуществлении правосудия независимы и подчиняются только закону.

Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону.

Основания для избрания (назначения) судей на должности и их освобождения предусматриваются законом. Система судов строится на принципах территориальности и специализации. Судебное устройство в Республике Беларусь определяется законом.

Образование чрезвычайных судов запрещается.

Конституционный Суд Республики Беларусь

Конституционный Суд осуществляет контроль за конституционностью нормативных актов в государстве. Он возбуждает и рассматривает дела по предложениям Президента, Палаты представителей, Совета Республики Национального собрания, Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Совета Министров Республики Беларусь. Кроме того, в случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции Республики Беларусь.

Заключения Конституционного Суда по вопросам конституционности нормативных актов являются окончательными, обжалованию и опротестованию не подлежат.

Конституционный Суд обладает правом вносить Президенту, палатам Парламента, Совету Министров Республики Беларусь, другим государственным органам в соответствии с их компетенцией подлежащие обязательному рассмотрению предложения о необходимости внесения в акты действующего законодательства изменений и дополнений, принятия новых нормативных актов, их толкования.

Порядок работы Конституционного Суда Республики Беларусь определяется Регламентом Конституционного Суда Республики Беларусь (1997).

Конституционный Суд Республики Беларусь формируется в количестве 12 судей из высококвалифицированных специалистов в области права. Шесть судей Конституционного Суда назначаются Президентом Республики Беларусь, шесть судей избираются Советом Республики. Председатель Конституционного Суда назначается Президентом с согласия Совета Республики. Срок полномочий членов Конституционного Суда - 11 лет. Предельный возраст членов Конституционного Суда - 70 лет. (www.ncpi.gov.by/ConstSud/rus).

Верховный Суд Республики Беларусь

Верховный Суд Республики Беларусь осуществляет правосудие и надзор за судебной деятельностью общих судов.

Верховный Суд рассматривает дела в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам и в качестве суда первой инстанции в случаях, предусмотренных законами Республики Беларусь; изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику и дает разъяснения по вопросам применения законодательства Республики Беларусь, возникающим при рассмотрении судебных дел; осуществляет контроль за исполнением судами Республики Беларусь

разъяснений Пленума Верховного Суда Республики Беларусь; вносит предложения в Конституционный Суд Республики Беларусь о проверке конституционности нормативных актов; оказывает помощь судьям по применению законодательства; решает в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров Республики Беларусь; осуществляет иные полномочия. (www.supcourt.by)

Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь

Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь является высшим судебным органом по разрешению хозяйственных (экономических) споров и иных дел, рассматриваемых хозяйственными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью. (www.court.by)

2.3 Местный уровень политической системы

2.3.1 Органы на местном уровне

Система местного самоуправления в Республике Беларусь

Согласно Конституции граждане, проживающие на соответствующей территории, осуществляют местное управление и самоуправление через Советы, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Основы правового положения органов местного управления и самоуправления закреплены в Конституции Республики Беларусь и в Законе Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" (1991).

Местное самоуправление в Республике Беларусь - форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Не допускаются какие-либо ограничения прав граждан на участие в местном управлении и самоуправлении, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь и законами Республики Беларусь.

Местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных и территориальных единиц в соответствии со следующими основными принципами:

- 1) народовластия, участия граждан в местном управлении и самоуправлении;
- 2) законности, социальной справедливости, гуманизма, защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- 3) взаимодействия органов местного управления и самоуправления;
- 4) разграничения компетенции представительных и исполнительных органов;
- 5) единства и целостности системы местного управления и самоуправления;
- 6) самостоятельности и независимости Советов, других органов местного самоуправления в пределах своих полномочий в решении вопросов местной жизни;
- 7) выборности Советов, других органов местного самоуправления, их подотчетности населению;
- 8) гласности и учета общественного мнения, постоянного информирования населения о принимаемых решениях по важнейшим вопросам и результатах их выполнения, предоставления каждому гражданину возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и законные интересы;

9) сочетания местных и общегосударственных интересов, участия органов местного управления и самоуправления в решении вышестоящими органами вопросов, затрагивающих интересы населения соответствующей территории;

10) ответственности за законность и обоснованность принимаемых решений.

К компетенции местных органов власти относится:

- разработка и утверждение программ экономического и социального развития, составление, утверждение и исполнение бюджетов соответствующих административно-территориальных образований;

- определение направления использования бюджетных средств, за исключением целевых средств;

- определение правового режима имущества, входящего в коммунальную собственность этого административно-территориального образования;

- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

- регулирование земельных отношений в пределах компетенции, предусмотренной земельным законодательством.

-

Таким образом, согласно Конституции, **в Республике Беларусь существует система местного управления и самоуправления, состоящая из 4 элементов.**

1) местные Советы депутатов,

2) исполнительные и распорядительные органы;

3) органы территориального общественного самоуправления;

4) местные референдумы, собрания и другие формы прямой демократии.

Система местного самоуправления включает местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, в том числе единоличные).

Местные Советы депутатов

Местные Советы депутатов являются первым элементом системы местного самоуправления.

Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления. Они обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления.

Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории.

В Республике Беларусь устанавливаются три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной.

- К первичному территориальному уровню относятся сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) Советы.

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

- К областному территориальному уровню относятся областные Советы. Минский городской Совет обладает правами базового и областного Советов.

Советы являются юридическими лицами. В своей деятельности они исходят из интересов граждан, проживающих на соответствующей территории, и

общегосударственных интересов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского значения, затрагивающих интересы подведомственных им территорий, вносят по ним свои предложения в вышестоящие органы.

Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года. Принципы выборов в местные Советы следующие: всеобщие, прямые, свободные, равные, тайные.

Выборы осуществляются по мажоритарной системе. Для проведения выборов образуются избирательные комиссии. Выборы в Республике Беларусь являются факультативными, т.е. избиратель сам решает, участвовать ему в выборах или нет.

К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;
- назначение местных референдумов.

У местных Советов определен круг полномочий по развитию территории – создание, размещение, строительство или преобразование экономических и социальных объектов, использование природных ресурсов на соответствующей территории, решение других вопросов хозяйственной, социальной и культурной деятельности, затрагивающих интересы населения, осуществляются только с согласия местного Совета. В составе полномочий - установление повышенных требований экологической безопасности на своей территории и применение экономических санкций за их нарушения, принятие решения о закрытии организаций или их отдельных производств либо их лишении права пользования местными природными ресурсами за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов, нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил.

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, предоставления населенным пунктам статуса городов районного (областного) подчинения.

Местные Советы организуют взаимодействие не входящих в состав местного хозяйства предприятий, организаций и учреждений, других юридических лиц по обеспечению комплексного экономического и социального развития территории. Они по взаимной договоренности могут разрабатывать планы и принимать совместные решения о развитии нескольких административно-территориальных единиц.

Органы территориального общественного самоуправления

Органы территориального общественного самоуправления являются третьим элементом системы местного управления и самоуправления.

Согласно "Положению о собраниях граждан по месту жительства, общественных, сельских, уличных, квартальных и домовых комитетах в Белорусской ССР", принятого еще в 1981 г., по месту жительства могут проводиться собрания граждан:

- эти собрания созываются по мере необходимости, по не реже двух раз в год;

- собрания правомочны при участии в них более половины жителей или их представителей (собрания представителей проводятся лишь в тех случаях, когда проведение общего собрания граждан затруднено);

- в работе собраний принимают участие лица, достигшие 16 лет, или их представители;

- созывают собрание исполнительные комитеты городских, районных в городе Советов народных депутатов;

- полномочия собраний граждан по месту жительства очень разнообразны, вплоть до рассмотрения проектов законов, иных законодательных актов высших органов государственной власти и управления, решения местных Советов, вынесенных на обсуждение населения, рассмотрения отчётов о работе исполнительных комитетов местных Советов, их отделов и управлений, культурно-просветительных и медицинских учреждений, школ, предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания и т.д.

В случае несоответствия решения собрания граждан по месту жительства законодательству его исполнение может быть приостановлено исполкомами, а само решение отменено соответствующим Советом с последующим сообщением об этом собранию граждан.

На местном уровне действуют также общественные, сельские, уличные, квартальные и домовые комитеты, создаваемые по территориальному принципу.

Местные референдумы

Четвертым элементом системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь являются местные референдумы.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь, выборы депутатов на государственные должности народом, являются всеобщими: право избирать имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет.

Возрастной ценз депутатов и других лиц, избираемых на государственные должности, определяется соответствующими законами, если иное не предусмотрено Конституцией.

Выборы являются свободными: избиратель лично решает, участвовать ли ему в выборах и за кого голосовать.

Подготовка и проведение выборов проводятся открыто и гласно.

Выборы являются равными: избиратели имеют равное количество голосов.

Кандидаты, избираемые на государственные должности, участвуют в выборах на равных основаниях.

Выборы депутатов являются прямыми: депутаты избираются гражданами непосредственно. Голосование на выборах является тайным: контроль за волеизъявлением избирателей в ходе голосования запрещается.

Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам в соответствии с законом.

Отзыв депутатов осуществляется по основаниям, предусмотренным законом.

Голосование об отзыве депутата проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутата, по инициативе не менее двадцати процентов граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

3. Административная система

3.1 Общее описание, история и ключевые данные

Административная система Республики Беларусь - это комплекс действующих министерств, государственных комитетов и других республиканских, региональных и местных органов управления.

Построенная по функционально-отраслевому и территориальному принципам система государственного управления включает 25 министерств, 7 государственных комитетов, комитеты при министерствах, шесть облисполкомов, Минский горисполком, 47 горисполкомов и 118 райисполкомов, 81 поселковый и 1449 сельских исполкомов.

Кроме того, система управления включает органы хозяйственного управления (ассоциации, корпорации, концерны, объединения, компании). Ее дополняют различного рода объединения граждан (союзы, фонды, общества, товарищества и др.), которые также регулируют определенные социально-экономические отношения.

Однако, необходимо признать, что в Беларуси еще не до конца отрегулированы пределы полномочий для каждого уровня управления. Поскольку административно-территориальные единицы более низкого уровня входят в состав образования более высокого территориального уровня - нет четкого разграничения прав и ответственности между ними, часто сфера компетенции вышестоящих органов почти полностью перекрывают поле деятельности нижестоящих, что не способствует децентрализации и расширению полномочий последних. Более того, на региональном уровне создаются отраслевые управления и службы, которые, являясь органами местного управления, в то же время подчиняются соответствующим министерствам и другим республиканскими органам управления и, как правило, отстаивают и проводят в жизнь их интересы. На практике это порождает несогласованность решений между законодательными и исполнительными ветвями власти различных уровней, территориальными и отраслевыми органами власти, подмену одних органов другими. Происходит дублирование одних и тех же функций.

К особенностям нынешней системы управления следует отнести восстановление и укрепление управленческой вертикали и повышение уровня управляемости важнейшими сферами жизни общества и государства, наличие антикризисных функциональных структур и ведомств, осуществляющих реформирование экономики.

В Республике Беларусь существует два уровня административного управления: национальный и местный.

3.2 Национальный уровень административной системы

3.2.1 Органы на национальном уровне. Их задачи и полномочия

Исполнительную власть в Республике Беларусь представляют Президент и Правительство – Совет Министров. Основная функция исполнительной власти - организация исполнения законов, принимаемых законодательной властью, которую представляет Парламент - Национальное собрание Республики Беларусь. Президент и правительство руководят системой подчиненных им органов государственного управления и других органов исполнительной власти, обеспечивают исполнение конституции и законов, а также выполняют другие функции, возложенные на них конституцией и законом.

Правительство— Совет Министров Республики Беларусь

Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство - Совет Министров Республики Беларусь - центральный орган государственного управления.

Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту и ответственно перед Парламентом.

Совет Министров Республики Беларусь — коллегиальный орган. В его состав входят Премьер-министр, его заместители и министры. В состав Правительства могут входить и руководители иных республиканских органов государственного управления. Работой Правительства руководит Премьер-министр.

Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются на основе Конституции и Законом о Совете Министров Республики Беларусь.

Конституция закрепляет право Правительства издавать постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, а также отменять акты министерств и иных республиканских органов государственного управления. Совет Министров является одним из субъектов права законодательной инициативы.

Правительство Республики Беларусь руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Беларусь.

Правительство Республики Беларусь:

- руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти;
- разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации;
- разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении;
- обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда;
- принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью;
- обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента;
- отменяет акты министерств и иных республиканских органов государственного управления;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента

Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия. Правительству Президент вправе по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства и освободить от должности любого члена Правительства.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство Республики Беларусь по поручению Президента продолжает осуществлять свои полномочия до сформирования нового Правительства.

Премьер-министр

Премьер-министр назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей. Решение по этому вопросу принимается Палатой представителей не позднее чем в двухнедельный срок со дня внесения предложения по кандидатуре Премьер-министра. В случае двукратного отказа в даче согласия на назначение Премьер-министра Палатой представителей Президент Республики

Беларусь вправе назначить исполняющего обязанности Премьер-министра, распустить Палату представителей и назначить новые выборы.

Премьер-министр:

- осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства и несет персональную ответственность за его работу;
- подписывает постановления Правительства;
- в двухмесячный срок после своего назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Правительства в течение двух месяцев;
- информирует Президента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;
- выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью Правительства.

3.3 Региональный / местный уровень административной системы

3.3.1 Органы на региональном / местном уровне. Их задачи и полномочия

Местное управление - форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории.

Исполнительные и распорядительные органы

Исполнительные и распорядительные органы являются элементом системы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь:

Единая система органов местного управления на территории Республики Беларусь состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций.

Исполнительный комитет

Исполнительным и распорядительным органом на территории области, района, города, поселка, сельсовета является исполнительный комитет с правами юридического лица.

Исполнительный комитет осуществляет свои полномочия в соответствии с законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и иными актами законодательства Республики Беларусь.

Исполнительные комитеты первичного (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения)), базового (городские (городов областного подчинения), районные), областного уровня входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав исполнительного комитета входят председатель исполнительного комитета, его заместители (заместитель), управляющий делами (секретарь) и члены исполнительного комитета.

Председатели исполнительных комитетов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими Советами.

Первый заместитель председателя, заместители председателя, управляющий делами и члены областного (Минского городского) исполнительного комитета назначаются на должность и освобождаются от должности председателем исполнительного комитета по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Первый заместитель председателя, заместители (заместитель) председателя, управляющий делами (секретарь) и члены районного, городского, поселкового, сельского исполнительного комитета назначаются председателем соответствующего исполнительного комитета по согласованию с вышестоящим исполнительным комитетом.

Исполнительный комитет:

- разрабатывает и вносит для утверждения в Совет схему управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, предложения по организации охраны общественного порядка и защиты прав граждан;

- разрабатывает и вносит для утверждения в Совет проекты программ экономического и социального развития, местного бюджета, принимает меры по осуществлению программ и исполнению местного бюджета, представляет Совету отчеты об их выполнении.

Областные и Минский городской исполнительные комитеты представляют в республиканский орган государственного управления в области финансов консолидированные бюджеты на очередной финансовый (бюджетный) год и отчеты об исполнении бюджетов за предыдущий финансовый (бюджетный) год в порядке и сроки, установленные этим органом;

- решает вопросы охраны здоровья, образования, социального и культурного обеспечения, торгового, транспортного, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на соответствующей территории; организует получение доходов местного бюджета и их использование по целевому назначению, принимает решения о выпуске местных ценных бумаг и проведении аукционов;

- распоряжается коммунальной собственностью административно-территориальной единицы в порядке, установленном Советом;

- принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации предприятий, организаций, учреждений и объединений коммунальной собственности;

- дает согласие на размещение на подведомственной ему территории предприятий, организаций, учреждений и объединений, не находящихся в коммунальной собственности соответствующей административно-территориальной единицы;

- решает в соответствии с законодательством Республики Беларусь вопросы землеустройства и землепользования;

- другое.

Областные (Минский городской) исполнительные комитеты подотчетны и подконтрольны Президенту Республики Беларусь и Совету Министров Республики Беларусь по вопросам, входящим в компетенцию Правительства Республики Беларусь, исполнительные комитеты первичного и базового уровней - Президенту Республики Беларусь и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам.

Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполнительного комитета. Заседания исполнительного комитета созываются председателем исполнительного комитета по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц и считаются правомочными, если в них принимает участие не менее двух третей членов от установленного состава исполнительного комитета.

Исполнительный комитет ответствен перед соответствующим Советом по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Исполнительный комитет по мере необходимости, но не реже одного раза в год докладывает о своей деятельности Совету, а также информирует граждан на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства.

Исполнительный комитет также решает вопросы, отнесенные к компетенции соответствующего Совета, в пределах полномочий, предоставленных ему Советом или им делегированных.

Исполнительный комитет не вправе вмешиваться в компетенцию соответствующего Совета, а Совет - в компетенцию исполнительного комитета, если иное не предусмотрено законодательством.

В настоящее время органы местного управления включаются в систему государственного централизованного управления путем создания вертикальной президентской структуры

Местная администрация

Исполнительным и распорядительным органом на территории района в городе является местная администрация с правами юридического лица.

Местные администрации также входят в систему органов исполнительной власти и являются органами местного управления.

В состав местной администрации входят глава местной администрации, его заместители и члены местной администрации.

Глава местной администрации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке. Заместитель (заместители) главы местной администрации назначается на должность и освобождается от должности председателем городского исполнительного комитета. Другие члены местной администрации, а также сотрудники местной администрации назначаются на должность и освобождаются от должности главой местной администрации.

Решения местной администрации принимаются простым большинством голосов от установленного состава местной администрации.

Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

Местная администрация подотчетна и подконтрольна городскому исполнительному комитету. Городские Советы по предложению соответствующих исполнительных комитетов утверждают сметы расходов местных администраций, а также отчеты об их исполнении.

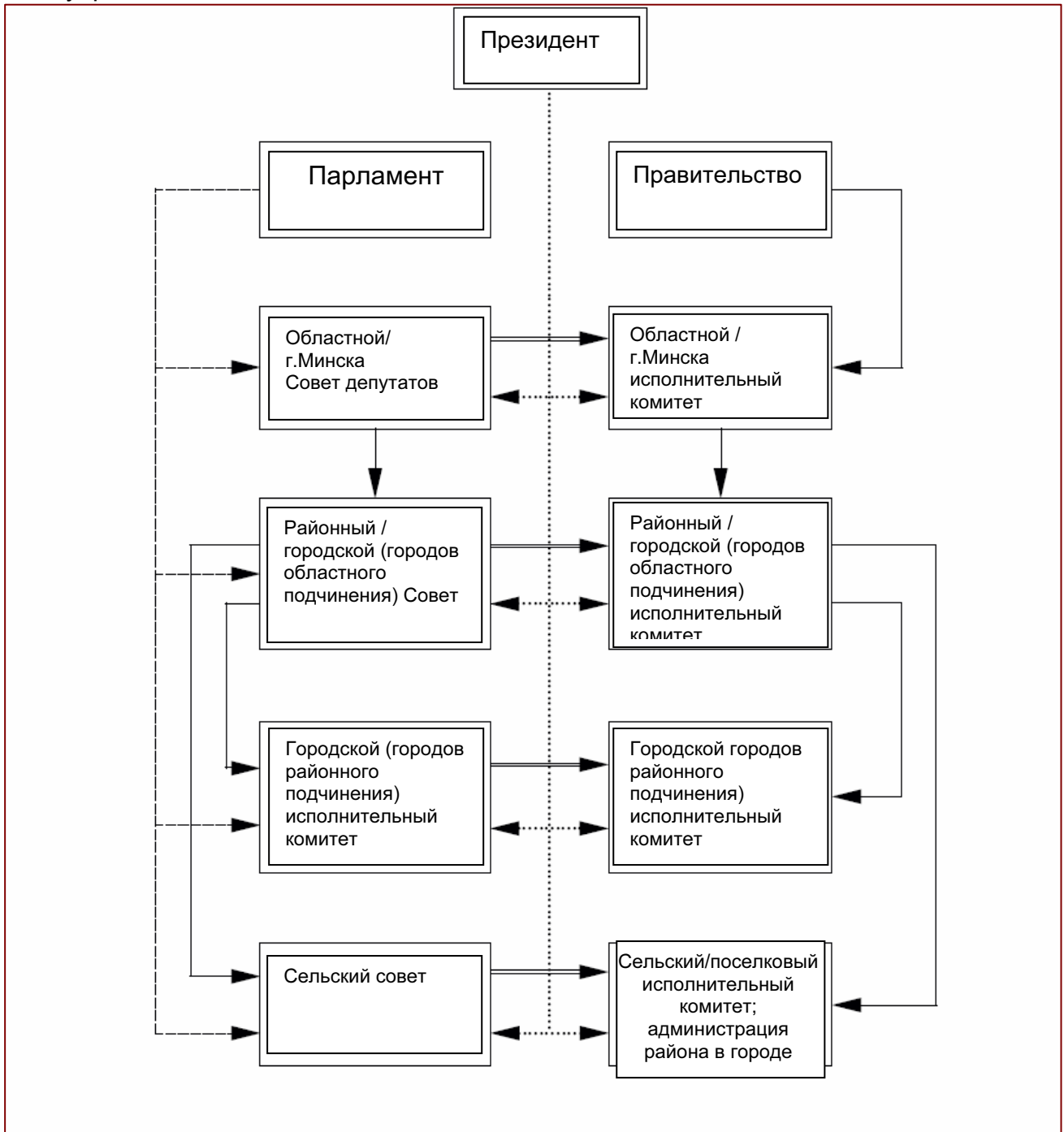
Местная администрация не реже одного раза в год отчитывается о своей работе перед городским исполнительным комитетом, а также информирует граждан о своей деятельности.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующих законодательству, могут отменяться следующими органами и лицами:

- 1) соответствующими Советами местных депутатов;
- 2) вышестоящими исполнительными и распорядительными органами Республики Беларусь;
- 3) Президентом Республики Беларусь.

Отмена решений местных исполнительных и распорядительных органов Парламентом Республики Беларусь не предусматривается. Решения местных исполнительных и распорядительных органов могут быть обжалованы в судебном порядке.

Рисунок 2. Структура взаимодействия органов местного управления и самоуправления



II. Система планирования

1.Общее понятие о системе планирования

1.1 История системы планирования

Пространственное (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 инфраструктуры, размещения мест проживания, приложения труда, обслуживания, отдыха населения с учетом охраны природы и историко-культурного наследия.

Территориальное планирование в Беларуси, как самостоятельный вид научной и практической деятельности, получило развитие в 50-е годы, в период, характеризующийся переходом от восстановления разрушенных войной промышленных предприятий и городов к развёртыванию массового капитального строительства, к активизации хозяйственной деятельности на территории всей республики. Это поставило перед градостроителями задачи нового масштаба, выходящие далеко за пределы границ отдельных населённых мест и охватывающие территории районов, областей и всей республики.

До 1991 года система территориального планирования Беларуси развивалась в рамках концепций и теорий, принятых в СССР, когда на практике всесоюзные интересы превалировали над республиканским и местными.

После распада СССР не только политические, но и социально-экономические условия в Беларуси радикально изменились. С 1991года начался процесс перехода к рыночной экономике, децентрализации и либерализации, который характеризовался:

- принятием новой конституции;
- подтверждением государственной и частной форм собственности;
- началом разработки национального законодательства;
- развитием новых форм собственности на землю;
- наращиванием потенциала местных органов управления и самоуправления и принятием закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (1991);
- поддержкой местных инициатив и усилением роли общественности в процессе городского планирования и управления;
- активизацией приграничного сотрудничества между Беларусью и соседними странами;
- новым видением роли городов в процессе глобализации экономики.

Однако, начиная с 1997, роль государства в процессе пространственного (территориального) планирования и управления территориальными ресурсами постоянно возрастает.

Необходимо отметить, что белорусская система пространственного планирования сохранила позитивный опыт и традиции, наработанные во времена СССР, дополнив их современными подходами и методиками, отвечающими требованиям, выдвигаемым процессом глобализации и специализации экономики.

Новые подходы в пространственном планировании базируются на следующих принципах:

- эффективное использование территорий на основе их экономической оценки;
- совершенствование и развитие социальной, промышленной, транспортной и инженерной инфраструктур;

- улучшение экологической ситуации в населенных пунктах, находящихся на территориях загрязненных в результате Чернобыльской катастрофы;
- защита и эффективное использование природных ресурсов, историко-культурного наследия.

Вышеназванные приоритетные направления обусловлены социально-экономическими и экологическими тенденциями, наблюдаемыми в Беларуси в последнее десятилетие.

Демографические, социально-экономические и экологические предпосылки и условия развития Республики Беларусь

Основными демографическими тенденциями являются:

- низкий уровень рождаемости, не обеспечивающий простое воспроизводство населения и ведущий к депопуляции;
- рост заболеваемости и смертности населения во всех возрастных группах, снижение ожидаемой продолжительности жизни;
- снижение миграционной активности населения;
- деформация возрастной структуры населения. Увеличение доли лиц старше трудоспособного возраста и уменьшение доли лиц младше трудоспособного возраста.

Основными экологическими тенденциями являются:

- рост загрязнения атмосферного воздуха от автотранспортных средств;
- увеличение загрязнения подземных вод из-за слабой гидрологической защищенности эксплуатируемых горизонтов части территорий республики;
- влияние Чернобыльской экологической катастрофы на систему расселения. Уменьшение площади зон радиологического загрязнения, вследствие естественного распада радионуклидов;
- увеличение площади территорий охраны биологического и ландшафтного разнообразия. Формирование национальной экологической сети.

Основными экономическими тенденциями являются:

- перераспределение занятости населения, увеличение занятых в сфере услуг;
- приоритетное развитие конкурентоспособных, импортозамещающих производств. Эффективное использование потенциала больших и крупных городов;
- ресурсо- и энергосбережение, вовлечение в хозяйственный оборот вторичных ресурсов;
- формирование качественно новой структуры сельского хозяйства. Разнообразие форм собственности и хозяйствования.

Большое значение для территориальной организации страны имеет структурная перестройка экономики. Главной целью структурных преобразований является переход от прежних отраслевых пропорций, характеризующихся преобладанием отраслей тяжелой промышленности, устаревших технических укладов, отставанием развития сферы услуг к новым структурам экономики с приоритетным развитием наукоемкой, менее материало- 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 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. Уже в настоящее время строительство новых промышленных предприятий не оказывает решающего влияния на рост городов, как это было в предыдущие годы – в период индустриального развития страны. При определении основных направлений территориальной организации страны и ее частей учитываются, прежде всего, структура занятости населения, уровень безработицы, особенности сложившегося производственного потенциала, экологические условия.

Стратегией социально-экономического развития Республики Беларусь определено поэтапное движение к обществу постиндустриального типа с учетом процессов глобализации и национальных особенностей для достижения высокого уровня и качества жизни населения, улучшения среды обитания на основе инновационного развития многоукладной экономики при значительной роли государства в ее трансформировании и реформировании.

Таким образом, на современном этапе, основная роль государства в планировании развития территорий сводится к созданию необходимых условий для эффективной конкурентоспособной социально-экономической деятельности, к защите и охране природной среды, к реализации социальной справедливости, а также поддержке местных инициатив.

На практике, границы объектов территориального планирования увязываются с административно-территориальными границами.

Существующее административное деление Беларуси в основном сложилось в ходе реформ, проведенных в середине 50 – 60-х годов, которые главным образом были обусловлены потребностями совершенствования централизованного управления советской экономикой. Несмотря на специфику целей изменения административного деления в Беларуси, следует отметить, что указанные административные реформы по своим результатам в целом соответствовали общей тенденции, наблюдавшейся по всей послевоенной Европе - сокращение общего количества низовых административных единиц и их укрупнение.

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 прописано понятие административно-территориального деления как деления 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.

1.2 Основопологающие принципы

Основные направления политики государства в области территориального развития и градостроительства ориентированы на обеспечение устойчивого развития городских и сельских поселений, систем транспортного, инженерно-технического, культурно-бытового и коммунального обслуживания, отдыха и оздоровления населения, охрану и рациональное использование историко-культурных и природных ценностей.

Учитывая исторически сложившиеся различия в достигнутом уровне развития регионов, городов и сельских поселений, задачи устойчивого территориального планирования основаны на принципах дифференцированного подхода к их развитию, в том числе:

- стимулирования развития поселений и территорий, обладающих значительным экономическим, научно-техническим, демографическим, социальным потенциалом и возможностями роста;
- консолидированного развития, преодоления тенденций стагнации поселений и территорий со скрытыми возможностями роста, содействия реализации имеющегося потенциала саморазвития;
- государственного регулирования развития поселений и территорий с кризисной экологической, социально-демографической, экономической обстановкой, охраны территорий с ценным историко-культурным наследием, природным, курортно-рекреационным потенциалом;
- прямого государственного управления развитием территорий в зонах особых государственных интересов.

В настоящее время средствам реализации государственной политики в области устойчивого территориального развития и градостроительства отводится особая роль, поскольку этот вид деятельности позволяет реально оценить природные, экономические, социальные условия и проработать варианты наиболее эффективного территориального развития, социального и экономического прогресса, охраны природных и историко-культурных ценностей. Очевидно, что несбалансированное пространственное, градостроительное планирование может привести к огромным негативным экономическим, социальным и экологическим последствиям.

Планировочная иерархия

Республике Беларусь устанавливаются три уровня планирования территорий:

- республиканский (национальный) - для всей территории Республики Беларусь, двух и более областей;
- региональный - для территории области, группы районов;
- местный - для территории или части территории района, населенного пункта или его части (с пригородной зоной или без нее).

Объекты и субъекты пространственного планирования

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 уровне – советы депутатов, исполнительные комитеты административных районов и городов.

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

В Республики Беларусь, в разрезе административно-территориального устройства на национальном уровне объектом территориального планирования является страна в целом.

На региональном уровне объектом территориального планирования является область, группа административных районов.

На местном уровне объектом территориального планирования является административный район, поселение, территория – как совокупность земельных участков.

В территориальном планировании отчетливо выделились четыре предметные области, каждая из которых содержит ряд тематических блоков:

- планирование землепользования и землеустройство;
- планирование расселения населения, развитие населенных пунктов и их застройки, размещение производственной, социальной и инженерно-технической инфраструктуры, коммуникаций;
- планирование социально-экономического развития;
- планирование природопользования и мероприятий по охране природы.

Таким образом, в Беларуси вопросами пространственного планирования в настоящее время занимаются несколько ведомств. Планирование землепользования и землеустройство находится в ведении Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь.

Планирование природопользования и мероприятий по охране природы осуществляется Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Планирование расселения населения, развития застройки, размещения производственной и социально инфраструктуры, коммуникаций осуществляется Министерством архитектуры и строительства. Планирование социально-экономического развития находится в компетенции Министерства экономики.

Органы управления соответствующего административно-территориального уровня инициируют разработку градостроительного проекта.

1.3 Цели и задачи планирования. Основная функция планирования

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, определяя при этом различную стратегию для территорий с определенными условиями социально-экономического развития. С другой стороны, в условиях рыночного развития, важным становится учет и защита общественных интересов, обеспечение безопасной и устойчивой среды жизнедеятельности населения республики, охраны и рационального использования природных ресурсов, историко-культурного наследия, являющихся достоянием всего населению республики, как нынешнего поколения, так и будущего.

При разработке государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц, в соответствии с законодательством, должны быть учтены градостроительные требования. Между собой градостроительные проекты также

согласовываются и соподчиняются. Таким образом, проваливается защитная и координирующая роль планирования.

Градостроительное планирование, как и планирование в целом, можно разделить на: *директивное и индикативное*.

К директивному планированию относится планирование обязательных для осуществления решений, в первую очередь касающихся обустройства территорий. К такому виду планирования относится разработка генеральных планов,

Под индикативным планированием подразумевается определение в градостроительном проекте стимулов и ограничений в развитии и использовании территорий и земельных участков с точки зрения общественных интересов.

1.4 Основные элементы и основные инструменты реализации

Общая характеристика и основные элементы планировочной системы

Республика Беларусь – страна Центральной Европы, одна из бывших и наиболее развитых республик СССР. Площадь территории – 207,6 тыс. кв. километров. По площади территории республика 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 километров, с Россией – 990 километров и с Украиной – 975 километров.

Численность населения республики – 9,8 мил.чел. (01.01.2004). Средняя плотность населения республики – 47 человек/кв.километр.

Республика расположена на пересечении основных коммуникационных путей Европейского континента "Запад-Восток" и "Север-Юг". Из десяти трансевропейских транспортно-коммуникационных коридоров три, проходящие через Республику Беларусь, непосредственно затрагивают ее экономические интересы (коридоры № 2, № 9 и №9Б). Кроме того, рассматривается возможность продления транспортного коридора № 5 от Львова до Минска.

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

Значительная часть Республики Беларусь пострадала от аварии на Чернобыльской АЭС. Радиоактивно загрязнено около 20 % территории. Наиболее пострадавшими являются Гомельская, Могилевская и Брестская области. В Гомельской области загрязнено около 70% территории, в Могилевской – около 34 % и в Брестской области – около 13% территории. Чернобыльская экологическая катастрофа оказала и продолжает оказывать отрицательное влияние на рациональное и конкурентоспособное использование территорий, развитие системы расселения в загрязненных районах

В Республике Беларусь исторически сложилась достаточно развитая сеть городских и сельских поселений, включающая 207 городских и 23 863 сельских населенных пунктов (на 1 января 2006 г.). Густота сети населенных пунктов составляет 115 поселений на 1000 кв.км.

Уровень урбанизации республики (доля городского населения к общему населению страны) составляет 72 %. В крупных и больших городах, с населением более 100 тыс. жителей, проживает 65 процентов городского населения, в то время как их доля от общего числа городских поселений составляет не более 7 %.

Сложившаяся сеть сельских населенных пунктов республики, в силу исторических и природных особенностей, сохраняет мелкодисперсную структуру: две трети сёл имеют менее 100 жителей и их доля постоянно увеличивается. Наибольшее количество малых сёл (с населением до 100 человек) – на севере, в Витебской области. Они составляют 83% от общего числа сельских поселений области. Наиболее крупные сельские поселения – в Брестской и Гомельской областях. Удельный вес поселений с численностью населения от 200 до 1000 человек составляет, соответственно, 36% в Брестской области и 31% в Гомельской области.

Базовые элементы территориальной организации Республики Беларусь

К базовым элементам территориальной организации республики относятся:

- опорные города системы расселения;
- основные транспортные коммуникации;
- административные районы – местные системы расселения.

Национальная система расселения представляет собой совокупность опорных населенных пунктов страны, связанных в единое целое транспортными коммуникациями, социально-экономическими и культурными связями

Населенные пункты классифицируются по своей значимости в системе расселения, величине и функциональному назначению.

По значимости населенные пункты национальной системы расселения подразделяются на:

- европейского значения;
- национального значения;
- регионального значения;
- местного значения.

Города европейского значения - многофункциональные города с высокоразвитой промышленностью и населением более 500 тыс. жителей, которые играют важную роль в развитии международной деятельности: размещении объектов международной торговли, инновационных предприятий, международных финансовых организаций, проведения международных конференции, выставок и т.д. Города европейского значения являются элементами планировочного каркаса Европы. К городу европейского значения относится столица Республики Беларусь – Минск.

Города национального значения включают многофункциональные, промышленно развитые города, имеющие более чем региональную значимость, являющиеся важными экономическими центрами республики, в которых размещены крупные торговые предприятия страны, высшие учебные заведения, уникальные учреждения здравоохранения, культуры и искусства, информационно-аналитические центры и т.д.; они имеют численность населения в пределах 250 - 500 тыс.чел.

К категории городов национального значения относятся иные города различной величины, отражающие национальные интересы Республики Беларусь в процессе международной интеграции: имеющие крупные научно-образовательные центры, градообразующие предприятия с высоким экспортным потенциалом, историко-культурные комплексы мирового и европейского значения – национальное достояние страны.

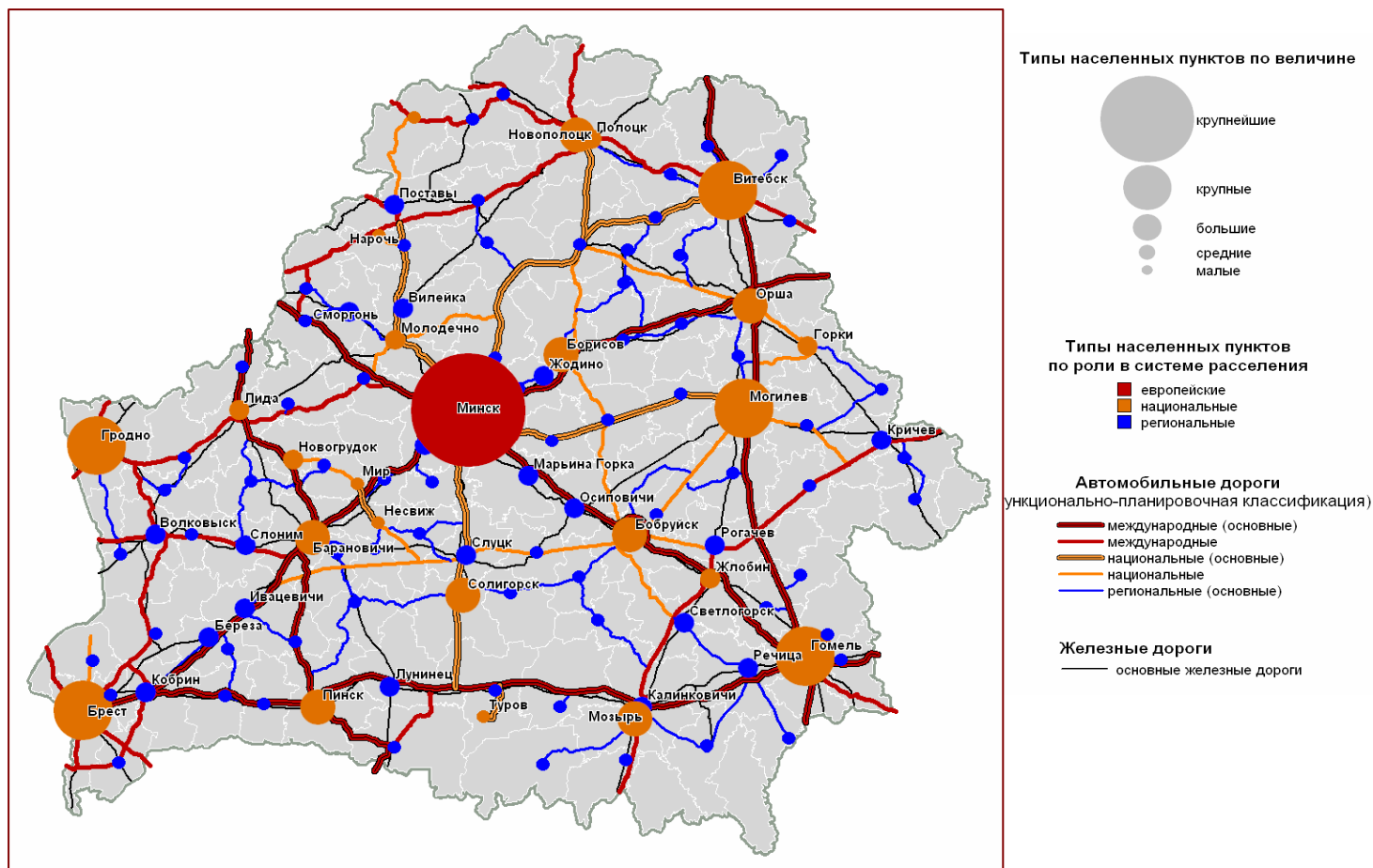


Рисунок 3 Национальная система расселения

Города регионального значения включают промышленно развитые города, административные центры районов, с численностью населения менее 100 тыс. жителей, выполняющих функции административного, производственного, социально-культурного, образовательного центров для соподчиненных населенных пунктов и территорий.

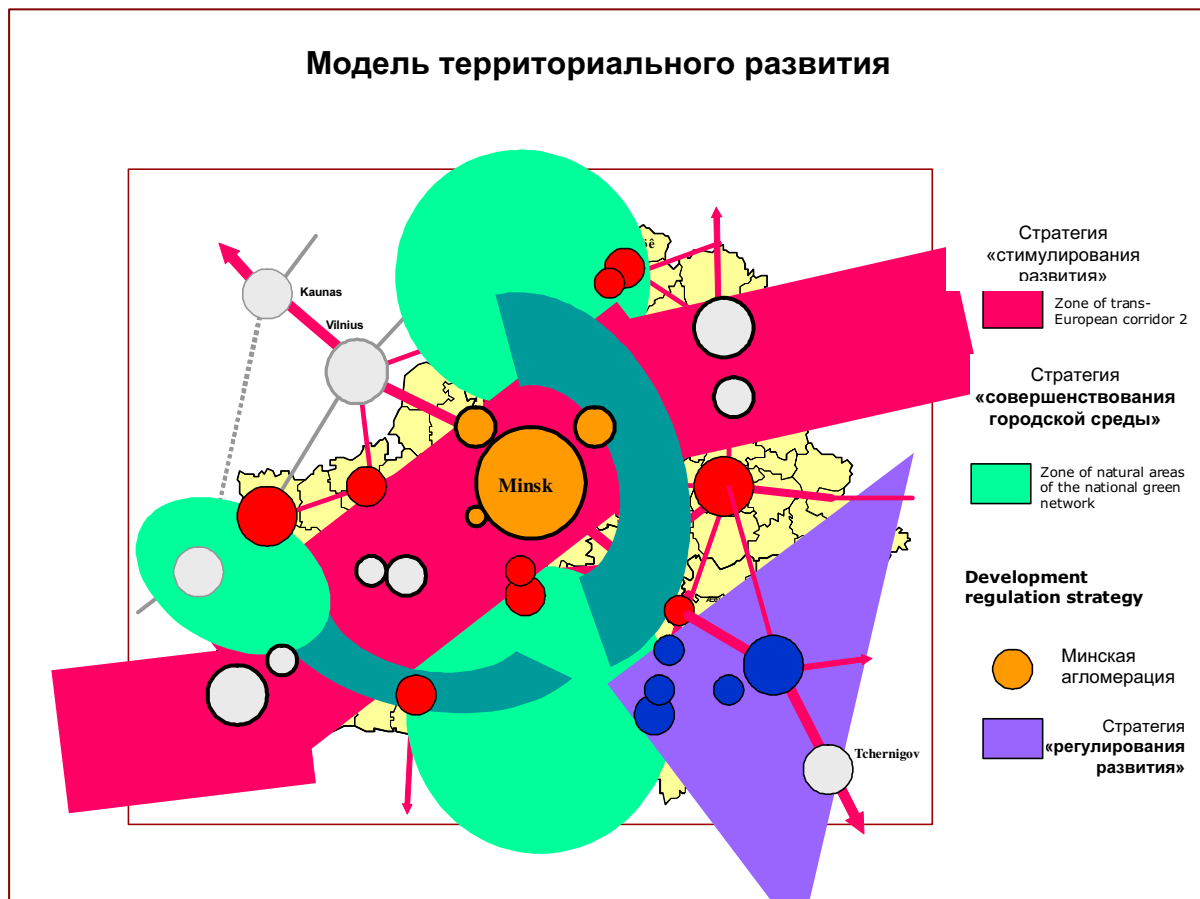
К категории городов регионального значения относятся иные населенные пункты различной величины, не являющиеся центрами административных районов, но имеющие особое промышленное, инфраструктурное, историко-культурное, рекреационное, иное значение с точки зрения региональных интересов.

Населенные пункты местного значения – промышленные, агропромышленные, аграрные или туристско-рекреационные и природоохранные городские или сельские населенные пункты (агрогородки) с населением менее 20 тыс. жителей, имеющих развитую социальную и организационно-хозяйственную инфраструктуру и выполняющих функции административного, хозяйственного, социально-культурного и обслуживающего центра окружающих его сельских или туристско-рекреационных территорий.

Развитие населенных пунктов национальной системы расселения

Развитие населенных пунктов должно следовать их роли в национальной системе расселения, соответствовать функциональному назначению и осуществляется на основании градостроительной документации общего и детального планирования: генеральных и детальных планов.

Рисунок 4. Модель территориального развития

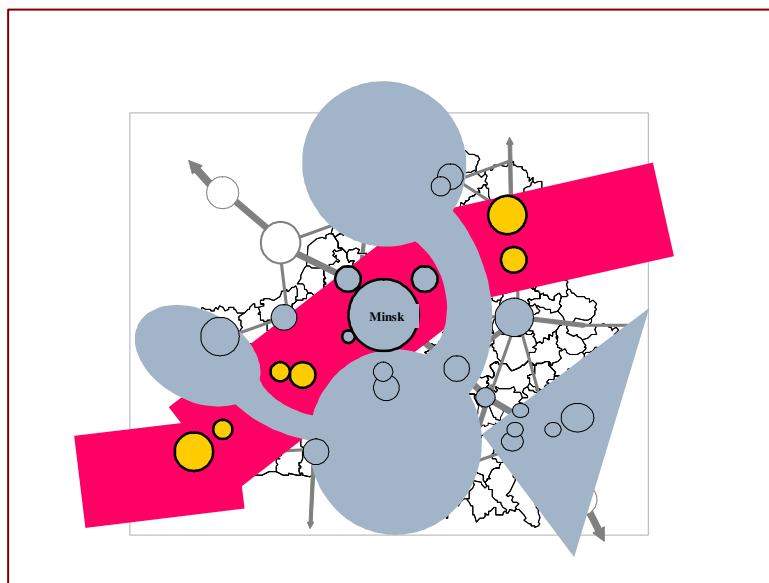


Ряд населенных пунктов объединяются в группы, имеющие особые условия развития на национальном уровне

- поселения "оси урбанизации";
- поселения "столичной агломерации";
- поселения "особого региона".

Стратегия «стимулирования развития» (Брест, Витебск, Барановичи, Орша, Кобрин) (Рисунок 5).

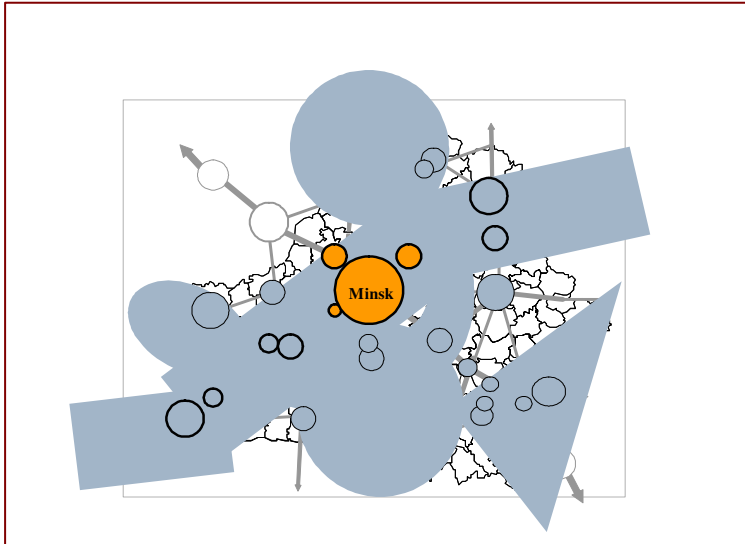
Данная стратегия предназначена для поселений - "осей урбанизации", к которым относятся населенные пункты, расположенные в зоне влияния трансъевропейского транспортного коридора № 2 – "точки экономического роста" (Минск, Брест, Барановичи, Орша, Борисов, населенные пункты регионального и местного значения зоны влияния трансъевропейского транспортного коридора).



Данные населенные пункты расположены на устойчивых природных ландшафтах, обладают внешними преимуществами, обусловленными развитием важнейшего для страны транспортного комплекса международного уровня.

Стратегия их развития включает масштабные инвестиционные мероприятия по структурному преобразованию производственно-хозяйственного комплекса в комплекс нового технологического уклада, развитие производства услуг, учреждений высшего образования международного уровня, создание распределительных транспортных узлов, мероприятия по охране окружающей среды. Для малых городских населенных пунктов необходима 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.

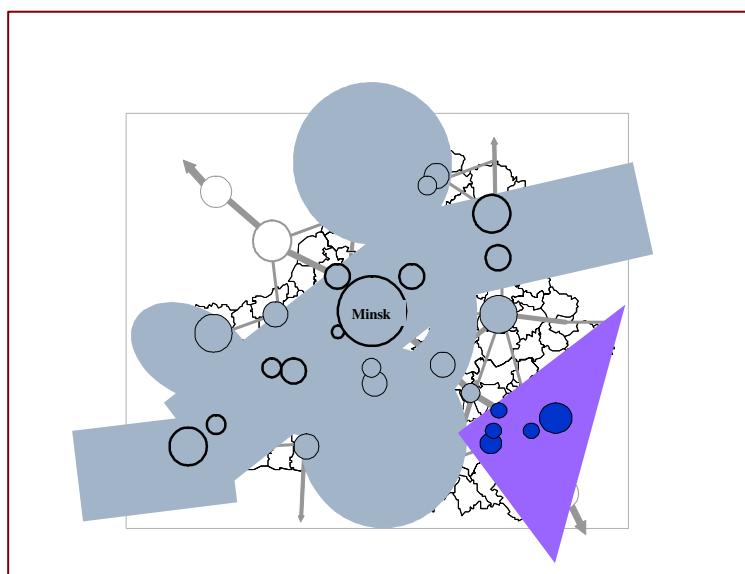
**Стратегия «развитие
Минской агломерации»
(Рисунок 6).**



К поселениям "столичной агломерации" относятся населенные пункты, расположенные в пригородной зоне г. Минска – столицы Республики Беларусь (Минск, Борисов, Молодечно, населенные пункты регионального и местного значения пригородной зоны г. Минска).

Стратегия их развития включает мероприятия по стимулированию агломерационных процессов развития г. Минска, сдерживанию его внешней территориальной экспансии по принципу "масляного пятна", мероприятия по 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.

Стратегия «регулирования развития» (Рисунок 7).

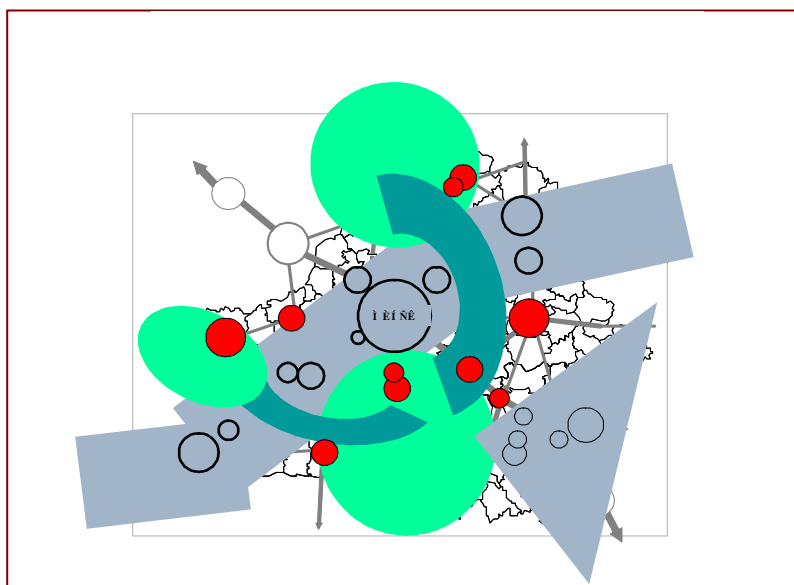


Стратегия «регулирования развития» для поселений особого региона (Гомель, Речица, Жлобин, Светлогорск).

К поселениям "особого региона" относятся населенные пункты регионального и местного значения, расположенные на территориях с плотностью радиоактивного загрязнения от 1 до 15 ки/кв.км.

Стратегия их развития предполагает разработку системы мероприятий, содействующих привлечению внешних трудовых и природных ресурсов, по трансформации промышленного производства, в первую очередь предприятий, работающих на местном сырье, развитие на них более эффективных, экологически чистых технологий; развитие высокотехнологичных предприятий по переработке для повторного использования отходов промышленных производств, военных технологий, иных отходов; развитие научно-исследовательских центров и учреждений по мониторингу и разработке мер по реабилитации окружающей среды; особое развитие социальной инфраструктуры; компактное территориальное развитие поселений на чистых, но неэффективно используемых землях.

Стратегия «совершенствования городской среды» (Рисунок 8).



Стратегия «совершенствования городской среды» (Гродно, Могилев, Лида, Пинск, Полоцк-Новополоцк, Солигорск, Бобруйск, Мозырь, Слуцк, Калинковичи). Стратегия предполагает разработку системы мероприятий для совершенствования имеющегося производственного комплекса, его техническое перевооружение, без каких-либо крупных структурных изменений, развитие социальной инфраструктуры, путем выполнения восстановительных, реконструктивных мероприятий, мероприятий связанных с улучшением городской среды, повышением ее аттрактивности, с формированием городов как организующих и обслуживающих центров окружающих территорий и поселений.

Транспортные коммуникации

Пространственные связи между населенными пунктами национальной системы расселения обеспечивают транспортные коммуникации, представляющие собой совокупность автомобильных, железных дорог, систем магистральных инженерных сетей, телекоммуникаций..

Технические параметры транспортных коммуникаций должны обеспечивать выполнение ими соответствующей роли в национальной системе расселения. По

роли в национальной системе расселения транспортные коммуникации подразделяются на:

- международные;
- национальные;
- региональные.

Международные транспортные коммуникации – магистральные транспортные коммуникации, проходящие через Республику Беларусь, обеспечивающие геополитические связи Республики Беларусь со странами Евроазиатского континента.

Характерной особенностью транспортных коммуникаций международного уровня является то, что проходящие параллельно магистральные железнодорожные линии и автомобильные дороги, в сочетании с судоходными реками, магистральными нефте- и газопроводами, линиями электропередачи и телекоммуникаций, образуют транспортно-коммуникационные коридоры:

- транспортно-коммуникационный коридор № 2, направление "Запад-Восток": Берлин – Варшава – Минск – Москва – Н.Новгород.;
- транспортно-коммуникационный коридор № 9, направление "Север-Юг": Хельсинки-С.Петербург – Витебск – Орша – Могилев – Гомель – Киев – Любашевка – Кишинев – Бухарест – Димитровград – Александруполис (Греция).
- транспортно-коммуникационный коридор № 9Б, направление Гомель – Жлобин – Минск – Молодечно – Гудогай – Вильнюс – Каунас – Клайпеда/Калининград.

Национальные транспортные коммуникации – магистральные транспортные коммуникации, связывающие г. Минск с населенными пунктами национального значения, курортно-рекреационными, историко-культурными территориями, транспортными объектами международного и национального значения, а также населенные пункты национального значения между собой.

Региональные транспортные коммуникации – транспортные коммуникации, связывающие населенные пункты национального значения с населенными пунктами регионального значения, с курортно-рекреационными, историко-культурными территориями, транспортными объектами регионального значения, а также населенные пункты регионального значения между собой

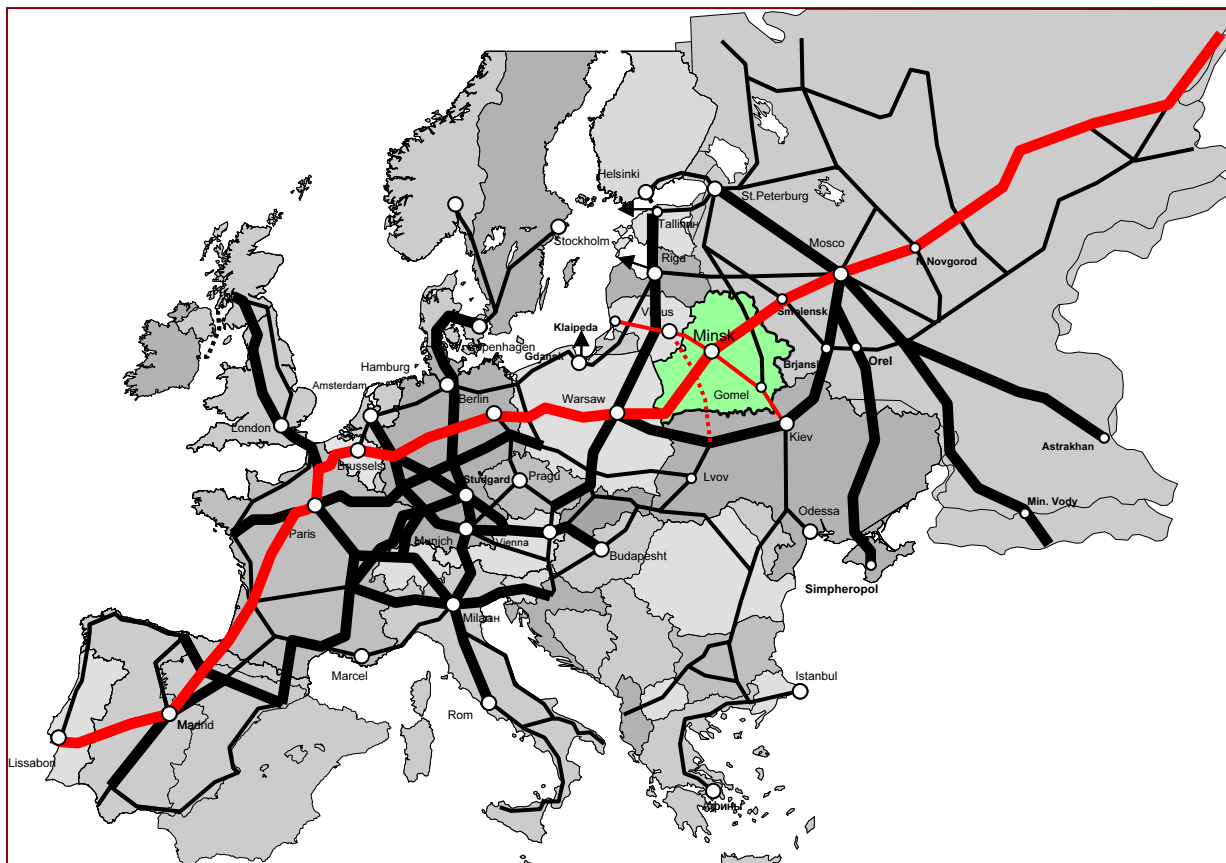


Рисунок 9. Европейские транспортные коридоры, проходящие через Беларусь

Национальная экологическая сеть

Национальная экологическая сеть представляет собой систему природно-территориальных 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 республики находится на стадии формирования. Основными структурообразующими элементами сети являются наименее антропогенно трансформированные природные комплексы – 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 угодий со специальными режимами природопользования.

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

Компоненты национальной экологической сети, исходя из национальных интересов Республики Беларусь, дифференцируются по значению на:

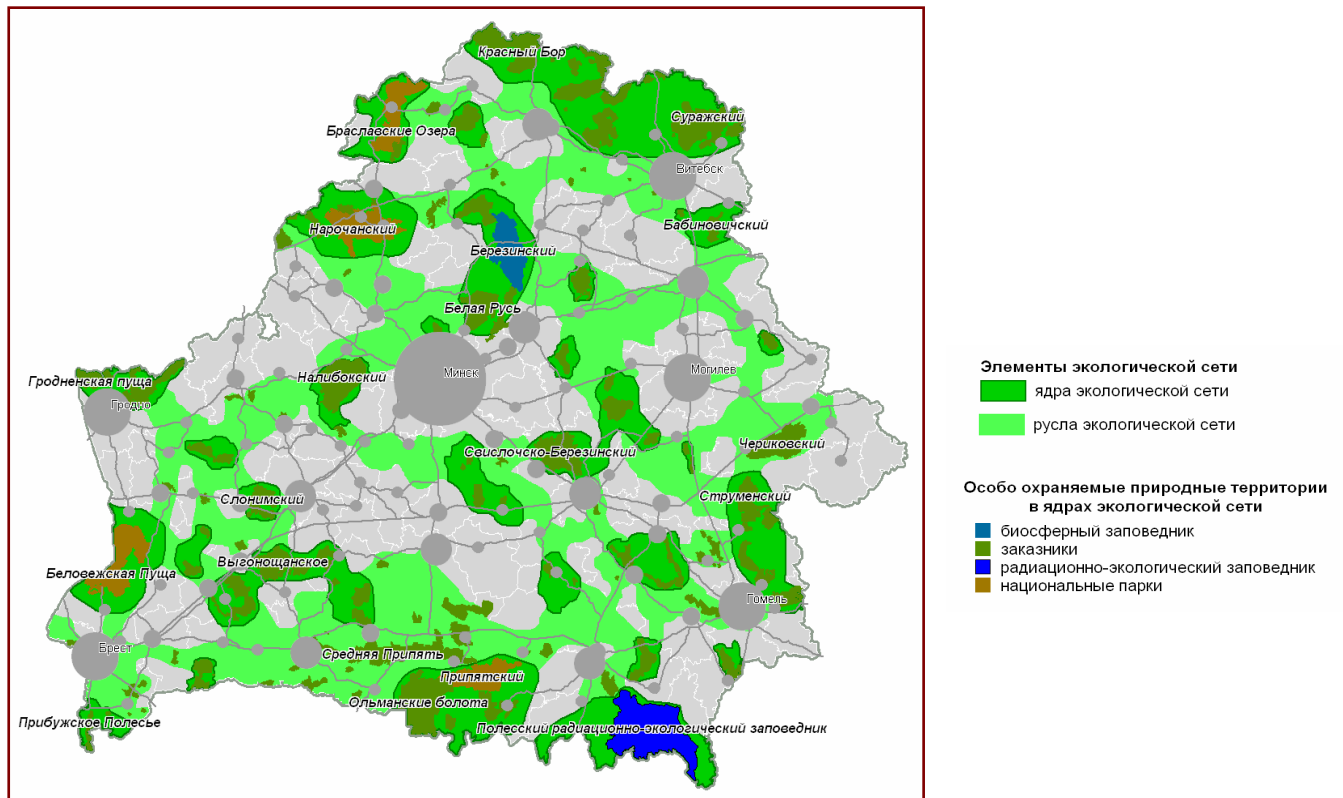
- международные;
- национальные;
- региональные.

Ключевые элементы формируемой экологической сети международного значения – крупные по площади территории (не менее 20,0 тыс. га с лесными

природными экосистемами и не менее 5,0 тыс. га с другими видами природных экосистем) экологически стабильных природных экосистем, являющиеся элементами европейской экологической сети, выделение и обеспечение охраны которых осуществляется с опорой на международные документы (Бернская, Рамсарская и Боннская Конвенции, Конвенции о всемирном наследии).

Ключевые элементы формируемой экологической сети национального значения – крупные по площади территории (не менее 10,0 тыс. га с лесными природными экосистемами и не менее 2,0 тыс. га с другими видами природных экосистем) экологически стабильных природных экосистем, являющиеся местом обитания и миграции видов растений и животных, охраняемых на национальном уровне.

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



Территориальное зонирование

Территориальное зонирование Республики Беларусь определяет национальные требования (возможности, ограничения, запрещения) к функциональному использованию территорий с целью достижения экологической устойчивости и экономической эффективности развития республики.

Основу территориального зонирования на национальном уровне составляют пять функциональных зон:

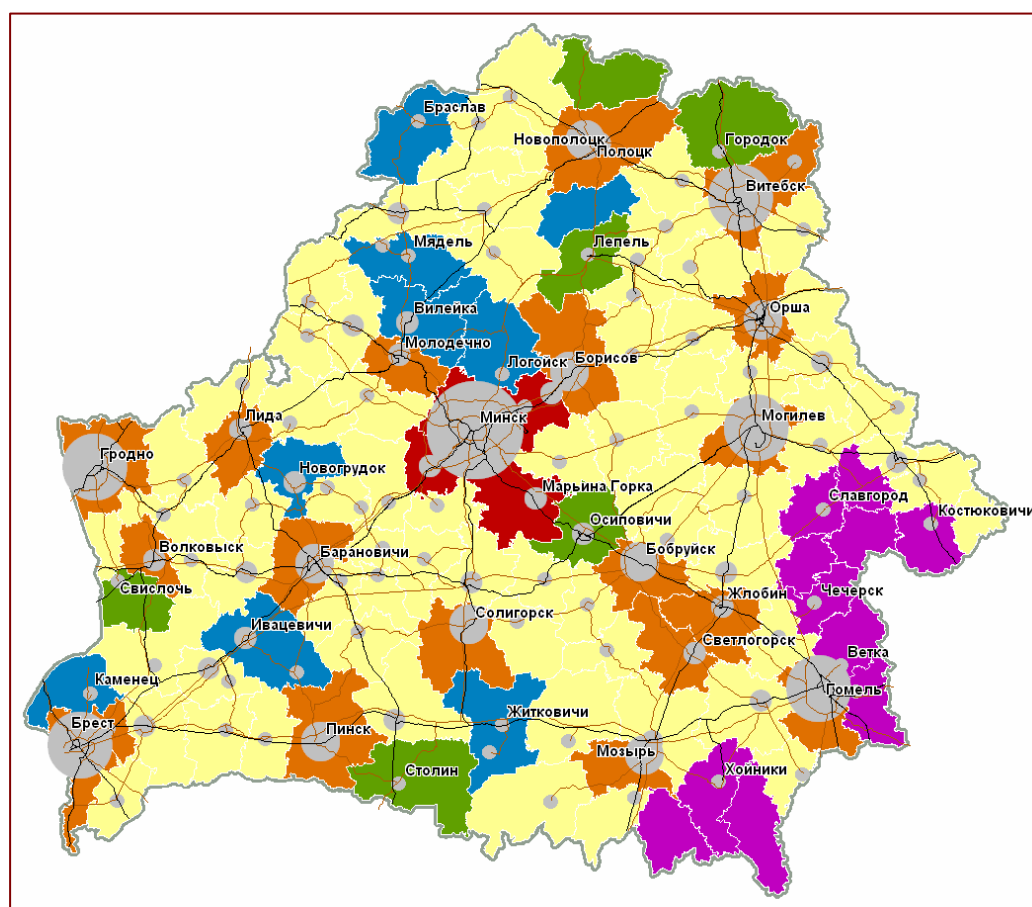
- урбанизированные;
- сельскохозяйственные;

- природоохранные и рекреационные;
- особые

На региональном уровне, в соответствии со сложившимися особенностями, внешними условиями и потенциальными возможностями территорий, развитием планировочного каркаса республики, административные районы республики образуют соответствующие группы регионов:

- Минский регион;
- регионы влияния опорных городов национальной системы расселения;
- агропромышленные регионы;
- природные регионы;
- особый регион.

Рисунок 11. Функционально-планировочное районирование Республики Беларусь



Типы функционально-планировочных районов

- урбанизированные столичного региона
- урбанизированные
- сельскохозяйственные
- природоохранные
- рекреационные
- особые

Урбанизированный район формируется на базе крупных, больших и активно развивающихся средних городов, включает также малые городские поселения, агрогородки и другие сельские населенные пункты, территории разнообразного функционального использования. Характеризуется преобладающей долей городского населения (выше среднего уровня урбанизации страны), высокими показателями ежедневной миграции населения, связанной с трудовой деятельностью, социальным

обслуживанием, отдыхом, движением от и к месту жительства. Основным ресурсом социально-экономического развития урбанизированных районов являются высококвалифицированные трудовые кадры, градообразующими функциями – промышленное производство, включая высокотехнологическое производство, и сфера услуг. На базе г. Минска формируется урбанизированный столичный регион.

Минский регион включает территории и поселения, интегрируемые в процесс развития г. Минска, как экономического и административного центра. Минский регион включает следующие зоны:

- зона интенсивного проявления агломерационных процессов - «Большой Минск»;
- зона активного проявления агломерационных процессов - в пределах Минской агломерации;
- зона слабого проявления агломерационных процессов - в пределах Минского региона;

Цель развития направлена на поддержание объективных процессов агломерирования с дифференциацией интенсивности использования территории по всем структурным элементам агломерации с учетом экологических ограничений и потенциальных возможностей развития.

Регионы влияния опорных городов включают территории, находящиеся в зоне влияния опорных городов национальной системы расселения. Социально-экономический потенциал городских и сельских поселений, перспективы их развития имеет тесную зависимость от потенциала и темпов развития опорного города-центра. Данным регионам свойственна активная подвижность населения, связанная с трудовой деятельностью, социальным обслуживанием, отдыхом, движением к месту жительства. В зонах влияния опорных городов агроресурсный потенциал сельских районов характеризуется наиболее высокими показателями.

Целями развития являются:

- эффективное использование имеющегося потенциала города-центра;
- повышение научно-технического уровня производственного комплекса;
- совершенствование социальной инфраструктуры, соответствующей международным стандартам и постоянно возрастающим запросам населения;
- улучшение окружающей среды;
- рациональное и эффективное использование территориальных ресурсов.

Сельскохозяйственный район характеризуется преобладанием земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения. Формируется на базе средних и малых городских поселений, включает в себя агрогородки и другие сельские населенные пункты, территории разнообразного функционального использования. Основными ресурсами экономического развития сельскохозяйственных районов являются земля и ее недра, ведущими функциями – производство и переработка товарной сельскохозяйственной и лесохозяйственной продукции, добыча и первичная переработка полезных ископаемых, включая строительное минеральное сырье.

Агропромышленные регионы с высоким агроресурсным потенциалом расположены в основном в западной части республики, вне зон влияния опорных городов. Имеют индекс агроресурсного потенциала не менее 0,96, который характеризуется высокими показателями качества сельскохозяйственных земель, трудоресурсной ситуации, основного и оборотного капитала.

Целями развития являются:

- эффективное использование социальных, природных и материальных ресурсов территорий;
- интенсификация сельскохозяйственного производства.

Агропромышленные регионы с низким агроресурсным потенциалом в основном в восточной части республики, вне зон влияния опорных городов. Имеют индекс агроресурсного потенциала 0,95 и менее, который характеризуется низкими показателями качества сельскохозяйственных земель, трудоресурсной ситуации, основного и оборотного капитала. Значительную часть этих регионов составляют депрессионные районы с низким демографическим потенциалом.

Целью развития являются - создание условий для предотвращения процессов обезлюдения территорий и привлечения в эти регионы населения и капитала.

Природоохранный и рекреационный район характеризуется преобладанием естественных природных территорий, являющихся ядрами национальной экологической сети (с долей ООПТ более 30% площади района), наличием ценных и редких природных ландшафтов, уникальных лесных массивов, уникальных ресурсов для комплексной организации оздоровительного отдыха, спортивно-оздоровительного, культурно-познавательного и экологического туризма, санаторно-курортного лечения международного и национального значения. Формируется на базе средних и малых городских поселений, включает в себя курортные поселки, агрогородки и другие сельские населенные пункты, территории разнообразного функционального использования. Основными ресурсами экономического развития природоохранных и рекреационных районов являются уникальные элементы и свойства природных ландшафтов, ведущими функциями – деятельность по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия, туристско-рекреационная и оздоровительная деятельность. Природоохранные районы могут объединяться в регионы крупных природоохранных комплексов, рекреационные – в регионы с высоким туристско-рекреационным потенциалом.

Регионы с крупными природоохранными комплексами включают территории, образующие ядра национальной экологической сети и характеризуются наличием крупных и уникальных природных комплексов, ценных и редких природных ландшафтов, доля которых в границах административных районов является преобладающей.

Целью развития является создание условий сохранения ценных природных комплексов имеющих большое значение в поддержании экологического равновесия в республике и на европейском континенте.

Регионы с высоким туристско-рекреационным потенциалом обладают высоким потенциалом для комплексной организации оздоровительного отдыха, спортивно-оздоровительного и культурно-познавательного туризма, экологического туризма и санаторно-курортного лечения.

Целью развития является создание условий активизации в данных регионах туристско-рекреационной деятельности

Особый регион

К данному региону отнесены территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению от экологической катастрофы на Чернобыльской АЭС. Регионы, которые в соответствии с законодательством включают территории с правом на отселение, первоочередного и последующего отселения, зоны эвакуации.

Целями развития являются:

- создание условий для безопасного функционирования территорий;
- ограничение притока населения для проживания на территориях, представляющих опасность для здоровья людей;
- создание условий для достойного проживания оставшегося на данных территориях населения и не собирающегося их покидать.

1.7 Учет транснациональных и трансграничных аспектов

Республика Беларусь имеет государственные границы с Польшей, Литвой, Латвией, Россией, Украиной.

Одним из приоритетных направлений двусторонних отношений Беларусь-Польша, Беларусь-Литва, Беларусь-Украина является определение стратегии взаимоувязанного развития приграничных территорий, разработка совместных программ и проектов на межнациональном, региональном и местном уровнях территориальной организации соседних государств.

В соответствии с решением Двусторонней Белорусско-Литовской комиссии по торгово-экономическому сотрудничеству проведены работы над Концепцией трансграничного территориального развития Беларуси и Литвы — документа, содержащего обоснованные предложения для органов государственного, регионального и местного управления по наиболее эффективному и согласованному развитию инженерно-технической, таможенной, транспортной, социальной, туристско-рекреационной инфраструктур сопредельных территорий государств.

Продолжается сотрудничество с Республикой Польша в рамках разработки «Прогноза территориального развития приграничных регионов Беларуси и Польши до 2015 года», а также отдельных проектов, представляющих взаимный интерес. Аналогичные работы начаты с Украиной.

2.3 законодательство в области градостроительства

2.3.1 законодательные рамки планирования

Территориальное планирование или градостроительство, как вид общественной деятельности, находится в системе правового регулирования и технического нормирования.

Правовое регулирование градостроительства осуществляется через законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь.

Основным законом, регулирующим процесс пространственного планирования в Республике Беларусь, является закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» (2005).

Закон устанавливает 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 систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий;
- по обеспечению создания и развития транспортной инфраструктуры;
- по размещению объектов рекреационного и оздоровительного назначения;

- по обеспечению формирования среды обитания для физически ослабленных лиц.

Закон определяет 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.

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

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 прописано понятие административно-территориального деления как деления территории Республики Беларусь на определенные части и установлен порядок отнесения этих частей к административно-территориальным и территориальным единицам.

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.

Также, отдельные положения, важные для совершенствования территориального - планирования, определяются в Гражданском и Земельном кодексах Республики Беларусь, законе «Об охране историко-культурного наследия».

Национальное экологическое законодательство также содержит большой перечень положений и нормативов, имеющих прямое отношение к территориальному планированию и по сути являющихся его природоохранной правовой основой. К ним относятся: Лесной кодекс Республики Беларусь, Водный кодекс Республики Беларусь, Кодекс о недрах Республики Беларусь, законы «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране окружающей среды».

Техническое нормирование градостроительства осуществляется через строительные и иные нормы, стандарты, правила, пособия к нормам, руководства. 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 территориального планирования. Данные документы устанавливают физические параметры среды, обеспечивающие ее достаточность, полноценность и безопасность, методы их расчета, а также содержание градостроительных проектов и методы их производства. Документы технического нормирования утверждаются ведомственными органами государственного управления.

законодательные рамки и юрисдикция различных уровней

Порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительных проектов устанавливается законодательством.

Законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» определяется компетенция и ответственность различных уровней:

К компетенции Президента Республики Беларусь относятся:

- утверждение основных направлений государственной градостроительной политики Республики Беларусь;
- утверждение государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь;
- утверждение схем комплексной территориальной организации областей;
- утверждение генеральных планов города Минска и областных центров.

Совет Министров Республики Беларусь в пределах своей компетенции:

- принимает решение о разработке государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь и вносит ее Президенту Республики Беларусь для утверждения, а также реализует ее основные положения;
- вносит на основании предложений областных и Минского городского исполнительных комитетов генеральные планы города Минска и областных центров Президенту Республики Беларусь для утверждения;
- утверждает генеральные планы городов областного подчинения, за исключением областных центров, градостроительную документацию для территорий особого государственного регулирования, а также схемы и проекты развития социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры республиканского значения.

Местные органы управления, согласно Закону, в пределах своей компетенции:

- 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

2.4 Обязательный характер планировочных документов.

Проекты общего планирования обязательны к осуществлению. К ним 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.

2.5 Возможность опротестования и судебных исков

Органы управления устанавливают срок приема и рассмотрения замечаний и предложений от населения в отношении соответствующего градостроительного проекта. В течение данного срока органы управления должны ответить на все поступившие предложения. Если автор предложения не согласен с ответом органа управления, он может подать апелляцию вышестоящим органам управления, вплоть до Президента страны.

2.6 Основания для разработки градостроительного проекта

Основанием для разработки градостроительного проекта является:

- отсутствие градостроительного проекта общего планирования для соответствующего градостроительного объекта;
- реализация градостроительного проекта общего планирования вышестоящего уровня, которым затрагиваются интересы градостроительного объекта нижестоящего уровня;
- требование о разработке градостроительного проекта общего планирования для соответствующего градостроительного объекта, содержащееся в государственных программах социально-экономического развития Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц в градостроительных проектах вышестоящего уровня;
- противоречия между решениями, заложенными в утвержденную градостроительную документацию и реальными тенденциями развития градостроительного объекта;
- окончание срока действия градостроительного проекта общего планирования.

Горизонты градостроительного планирования

В основе определения горизонтов градостроительного планирования лежат ряд «управленческих» и «экономических» критериев.

К «управленческим» критериям относятся:

- требования по срокам реализации градостроительных проектов в законодательных документах;
- взаимная увязка сроков реализации градостроительного проекта с действующими программами и прогнозами социально-экономического развития;
- взаимная увязка сроков реализации градостроительного проекта с градостроительной документацией вышестоящего уровня;
- установленные законодательством сроки действия избранных органов управления и самоуправления, разрабатывающих и реализующих, в том числе и градостроительную политику (4-5 лет).

К «экономическим» критериям относятся:

- 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 устанавливаются следующие горизонты планирования развития градостроительного объекта:

- Краткосрочный (плановый) этап – 5 лет;
- Среднесрочный (расчетный) этап – 10-15 лет;
- Долгосрочный (прогнозный) этап – 30 лет.

3. Уровни планирования

Планирование в Республике Беларусь делится на:

- общее;
- специальное;
- детальное.

Общее планирование – комплексное планирование в целях определения приоритетов, основных направлений стратегии развития, формирования системы расселения, использования территорий и установления ограничений на их использование, а также развития социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры. Оно полностью регулируется законодательством (границы градостроительного объекта, тип проекта, порядок разработки и утверждения и др.).

Градостроительными проектами общего планирования являются:

- 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 – градостроительное планирование, при котором порядок разработки, утверждения и содержание градостроительного проекта, а также границы объекта планирования, не устанавливаются законодательным актом, а определяются органом управления архитектурно-градостроительной деятельности, иницирующего его разработку.

Специальное планирование вводится Законом с целью учета многообразия и сложности объекта планирования. Соответствующий орган управления или 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.

Примеры градостроительных проектов специального планирования:

- схема территориального развития приграничных регионов;
- схема развития территорий вдоль международных и основных национальных коммуникаций;
- схемы территориального развития систем энергетики, связи, транспортных коммуникаций и иных объектов инфраструктуры;
- проекты пригородных зон;
- проекты и схемы социальной, производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры;
- проекты и схемы территориальной организации особо охраняемых природных территорий;
- территориальные схемы охраны окружающей среды.

Принципиальное отличие проектов общего планирования от проектов специального планирования заключается в том, что общее планирование имеет комплексный характер, его процедура регулируется законом и проекты общего планирования обязательны к осуществлению.

Детальное планирование развивает решения общего планирования до степени, позволяющей определить очередность освоения территории, подготовить задание на разработку архитектурно-строительных проектов градостроительных комплексов, отдельных зданий и сооружений, проектов строительства улиц, площадей, транспортных сооружений, зеленых насаждений общего пользования, инженерных сетей и сооружений, а также на разработку мероприятий по охране и использованию памятников истории и культуры, охране и улучшению окружающей среды.

Градостроительными проектами детального планирования являются детальные планы частей городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов, а также жилых, производственных, рекреационно-ландшафтных и других функциональных зон, территорий, примыкающих к планировочным узлам, улицам, территориям предполагаемой инвестиционной деятельности.

На основании детального плана застройщик получает право на развитие земельного участка.

На практике устанавливаются следующие горизонты планирования развития градостроительного объекта:

- Краткосрочный (плановый) этап – 5 лет;
- Среднесрочный (расчетный) этап – 10-15 лет;
- Долгосрочный (прогнозный) этап – 30 лет.

3.1 Организации, принимающие участие в процессе планирования, их функции

Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь выступает заказчиком градостроительных проектов общего планирования, разработка которых осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

Местные исполнительные и распорядительные органы или уполномоченные ими территориальные органы архитектуры и градостроительства выступают заказчиками градостроительных проектов общего планирования, разработка которых осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Градостроительные проекты общего планирования подлежат согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, Министерством здравоохранения Республики Беларусь, Министерством обороны Республики Беларусь, Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь в случаях и порядке, определяемых указанными государственными органами.

Организацию согласования градостроительного проекта общего планирования осуществляет его заказчик, защиту проектных решений - его разработчик.

3.2 Процесс градостроительного планирования

Процесс общего градостроительного планирования регулируется Законом Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». Его можно разделить на четыре этапа:

- Инициирование разработки градостроительного проекта;
- Проектирование градостроительного проекта;
- Согласование, общественное обсуждение и экспертиза градостроительного проекта;
- Утверждение и регистрация градостроительного проекта.

Органы управления соответствующего административно-территориального уровня иницируют разработку градостроительного проекта.

Основанием для этого является:

- отсутствие градостроительного проекта общего планирования для соответствующего градостроительного объекта;
- реализация градостроительного проекта общего планирования вышестоящего уровня, которым затрагиваются интересы градостроительного объекта нижестоящего уровня;
- требование о разработке градостроительного проекта общего планирования для соответствующего градостроительного объекта, содержащееся в государственных программах социально-экономического развития Республики Беларусь, ее административно-территориальных единиц в градостроительных проектах вышестоящего уровня;
- противоречия между решениями, заложенными в утвержденную градостроительную документацию и реальными тенденциями развития градостроительного объекта;
- окончание срока действия градостроительного проекта общего планирования.

Органы управления должны информировать население через средства массовой информации о начале разработки градостроительного проекта, его общих целях и границах. Это делается для того, чтобы на ранней стадии проектирования учесть пожелания и обратить внимание на проблемы, которые, по мнению населения должны быть решены в проекте.

Для сложных градостроительных объектов проектирование может включать две стадии – концепцию и собственно градостроительный проект. Концепция (технико-экономическое обоснование) разрабатывается с целью определения основных параметров и направлений развития градостроительного объекта на вариантной основе или иными словами – концепция, как «видение будущего» градостроительного объекта.

Собственно проектирование градостроительного проекта состоит из четырех блоков.

Блок 1 содержит работы по сбору и оценке исходной информации для проектирования, которая включает:

- Отчетно - статистическую информацию;
- Информацию отраслевых кадастров;
- Картографическую информацию в виде планов и схем;
- Нормы, законы, руководства отраслевых министерств и ведомств;
- Утвержденные социально-экономические и отраслевые прогнозы и программы.

Блок 2 является основным в процессе обоснования проектных решений и включает в себя прогнозирование и пространственное моделирование по следующим основным темам:

- Социально-экономическое прогнозирование (демографические и социальные процессы, занятость и рынок труда, отраслевые приоритеты и др.);
- Конструирование планировочного каркаса, планировочное районирование и функциональное зонирование;
- Средовое зонирование (моделирование экологических процессов: антропогенное воздействие на среду, зонирование природных ландшафтов по ценности и устойчивости; зонирование историко-культурных ландшафтов по историко-эстетической ценности);
- Инфраструктурно – ресурсное моделирование (моделирование спроса и предложений по таким ресурсам, как вода, энергия, пространственная доступность, конструирование транспортной, инженерно-технической и социальной инфраструктур);

- Композиционно-пространственное моделирование (для разных уровней документации предполагает разные подходы для выражения структурности и многообразности проектируемого пространства, его эстетической природы);
- Правовое или имущественное зонирование (выделение территорий общественных интересов и территорий приватизации).

Блок 3 представляет собой выходную (заключительную) информацию, представляемую в виде графических планов (чертежей) и таблично – текстового материала (пояснительной записки), структура которых должна соответствовать требованиям строительных норм.

В Блоке 4 выполняется оценка вариантов проектных решений.

3.3 Участие общественности в планировании

Согласование, общественное обсуждение и экспертиза градостроительного проекта

Градостроительный проект, в зависимости от уровня градостроительного объекта, подлежит согласованию с министерствами и государственными ведомствами, с областными и городскими исполнительными комитетами, в том числе смежных территорий, чьи интересы им затрагивается, а также с иными органами согласно перечню, установленному Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь.

Органы управления, иницирующие разработку градостроительного проекта, должны в ходе его разработки информировать население о результатах через средства массовой информации. Принятые в градостроительном проекте решения должны быть представлены на обсуждение населению. Доступными формами предоставления информации населению являются телевизионные дебаты, статьи в периодических печатных изданиях, конференции и собрания. Органы управления устанавливают срок приема и рассмотрения замечаний и предложений от населения. В течение данного срока органы управления должны ответить на все поступившие предложения. Если автор предложения не согласен с ответом органа управления, он может подать апелляцию вышестоящим органам управления, вплоть до Президента страны.

Государственная экспертиза градостроительных проектов является одним из механизмов контроля над соблюдением в проекте действующего законодательства, требований государственных программ социально-экономического развития Республики Беларусь, ее административно-территориальных образований, решений органов государственного управления, нормативных документов, требований градостроительной документации вышестоящего уровня. Государственную экспертизу осуществляет специальное управление при Министерстве архитектуры и строительства Республики Беларусь, его областные филиалы.

Утверждение и государственная регистрация градостроительного проекта

После проведения всех согласований, общественного рассмотрения и на основании заключения государственной экспертизы, градостроительный проект в целом или его утверждаемая часть утверждается органом управления, иницирующим его разработку. После утверждения градостроительный проект становится обязательным для исполнения.

Решение об утверждении градостроительного проекта регистрируется в Государственном градостроительном кадастре при Министерстве архитектуры и строительства Республики Беларусь.

3.4 Градостроительные проекты

3.4.1 Градостроительные проекты национального уровня

В соответствии с действующей нормативно-правовой базой основным планировочным документом, определяющим территориальную организацию Республики Беларусь на национальном уровне являются — Национальный план пространственного развития - Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь (ГСКТО).

Разработке Национального плана предшествовали работы по комплексной территориальной организации страны, которые ставили перед собой взаимодополняющие цели:

- В 1982 году была разработана и утверждена Правительством БССР «Схема размещения и развития городских и сельских поселений Белорусской ССР до 2000 года», решающая задачи индустриализации страны.

- С 1984 по 1987 годы проводились научные и проектные работы по созданию документа, определившего наименование последующих работ — «Генеральная схема комплексной территориальной организации БССР. В Схеме обосновывались новые подходы к планировочной организации республики, предлагалось осуществление радикальной административно-территориальной реформы;

Также авария на Чернобыльской АЭС, загрязнение более 20% территорий республики, массовая миграция населения из неблагоприятных районов потребовала дополнительных исследований и проектных предложений по развитию страны, однако эти работы были остановлены после распада СССР.

Вышеназванные работы объединяла общая идея индустриализации страны, равномерного распределения экономического потенциала по территории республики.

В Национальном плане были проанализированы условия, предпосылки территориальной организации республики, определены приоритеты и разработаны дифференцированные стратегии развития регионов, городов различного типа и функционального назначения. Представленные в ГСКТО прогнозные сроки взаимоувязаны с Концепцией социально-экономического развития Республики Беларусь до 2015 года, обеспечивая согласованность социально-экономических преобразований и территориального обустройства.

ГСКТО РБ ставит перед собой следующую цель - установление территориальной организации Республики Беларусь, которая обеспечит устойчивое и конкурентоспособное функционирование территорий и населенных мест.

Предлагается иная, чем в предыдущих проектах, концепция пространственного развития – поляризация урбанизированного и природного ландшафтов, активизация экономического развития на наиболее подготовленных и устойчивых территориях республики, в, так называемых, «точках роста».

Однако при этом, в новых рыночных условиях, одной из важных задач государства является создание равных «стартовых» условий для конкурентоспособного развития соответствующих территорий и поселений республики. С этой целью в ГСКТО предложена классификация регионов и поселений, выполнен сравнительный анализ среди соответствующих групп, с предложениями по ликвидации или уменьшению различий в сравниваемых регионах и населенных местах.

Для использования в виде контрольных показателей при разработке отраслевых программ и проектов, а также региональной и местной градостроительной документации в ГСКТО сделан социально-экономический прогноз на 2005г. и 2015 г. в разрезе областей, административных районов и городов национальной системы расселения по следующим аспектам:

- Численность населения;
- Возрастная структура населения;

- Уровень урбанизации населения;
- Занятость населения;
- Потребность в рабочих местах;
- Отраслевая структура производства;
- Производство продукции на душу населения;
- Обеспеченность жильем;
- Обеспеченность социально-гарантируемыми объектами обслуживания;
- Потребность в суммарных топливно-энергетических ресурсах;
- Обеспеченность телефонной связью;
- Плотность автомобильных дорог;
- Уровень автомобилизации.

Для реализации цели устойчивого развития в ГСКО предложена стратегия развития национальной системы коммуникаций, автомобильной, железнодорожной сети, воздушного транспорта, таможенной инфраструктуры, телекоммуникаций. Реконструкция и модернизация дорожной сети республики включает строительство обходов населенных мест, приведение в соответствие технического состояния дорог их планировочной роли.

В настоящее время ГСКО является единственным комплексным прогнозным информационно-аналитическим документом национального уровня, в котором сконцентрированы и спрогнозированы данные по экономическим, социальным, демографическим, экологическим, природным и другим аспектам градостроительства.

Переход к устойчивому развитию населенных пунктов, развитие рыночной экономики предполагает активное участие в развитии территорий и поселений всех субъектов хозяйствования, расположенных или планирующих на ней свою деятельность. Для включения их инициативы и предложений в общую стратегию развития поселений и территорий республики, а также с целью более эффективного распределения обязанностей и полномочий органов управления национального и местного уровней Государственной схемой комплексной территориальной организации Республики Беларусь предполагается реализация, так называемой, формулы "3 Д":

- децентрализация;
- демократизация;
- делегирование.

Все составляющие этой формулы направлены на совершенствование системы управления территориями, предполагают усиление роли и ответственности местных органов управления, так как именно местные органы управления находятся ближе к потребностям и инициативам населения, субъектов хозяйствования

3.4.2 Градостроительные проекты регионального уровня

Градостроительное планирование на региональном уровне имеет важное координирующее значение.

В Республике Беларусь органы управления 118 районов, 23 городов областного подчинения и г. Минска, то есть 143 территориальных образований 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 всех особенностей 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 организаций (СКО) или региональных планов.

Градостроительное планирование на региональном уровне представлено региональными планами- Схемами комплексной территориальной организации областей, групп административных районов.

Целью регионального плана является определение на основе социально-экономического прогноза целей и стратегий развития градостроительного объекта регионального уровня; создание оптимальной системы расселения и перспективного использования территорий, развитие региональной системы общественного обслуживания, транспортной и инженерно-технической инфраструктур; урегулирование национальных задач и инициатив местных органов управления в сфере территориального развития с учетом региональной специфики; создание условий, способствующих формированию полноценной среды жизнедеятельности населения всего региона.

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, зонирования территорий и развитию инфраструктуры, в первую очередь международного и национального значений.

К *зонам особого государственного регулирования* относятся территории, на которых отношения в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности подлежат особому государственному регулированию, если обеспечение государственных, общественных и частных интересов в этой области затруднено или невозможно без введения специальных правил. К таким специальным правилам можно отнести:

- введение специальных государственных стандартов, строительных норм, иных специальных технических нормативных актов;
- введение особого порядка разработки, согласования и утверждения проектной документации на строительство, выдачи разрешений на производство строительно-монтажных работ;
- принятия иных мер, предусмотренных законодательством.

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.

Согласно строительным нормам, региональный план разрабатывается на период 20 лет и более, с выделением первого этапа планирования – 7-10 лет.

Региональный план разрабатывается в две стадии: концепция регионального плана и собственно региональный план.

Проект регионального плана состоит из двух частей: утверждаемой и обосновывающей.

Утверждаемая часть проекта включает:

- Региональный план – основной чертеж;
- Основные положения проекта.

В обосновывающую часть входят:

- Схема размещения региона на территории страны;
- Опорный план;
- Схема комплексной оценки территорий;
- Схемы инженерной инфраструктуры;
- Схема транспортной инфраструктуры;
- Схема прогнозируемого состояния окружающей среды;
- Пояснительная записка.

Региональный план выполняется на топографической основе масштабов 1:50000; 1:100000 (для групп районов); масштабов 1:100000; 1:300000 (для областей) с нанесением:

- Существующих и проектных границ административно-территориальных образований;
- Границ зон особого государственного регулирования;
- Пригородных и других зон;
- Зон и объектов перспективного использования территорий (городские и сельские поселения, производственные и сельскохозяйственные объекты, расположенные вне поселений, сельскохозяйственные земли, лесохозяйственные земли, ландшафтно-рекреационные зоны, зоны специального назначения и др.);
- Транспортных и инженерных коммуникаций и сооружений, имеющих международное, национальное и региональное значение;
- Памятников природы, историко-культурного наследия, расположенные за пределами поселений.

3.4.3 Градостроительные проекты местного уровня

На местном уровне существует два вида градостроительного проекта общего и детального планирования:

- Генеральный план;
- Детальный план.

Эти документы отличаются целями, содержанием, границами планирования и детальностью проработки.

Генеральный план

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 является документом стратегического планирования инвестиционных процессов на проектируемой территории.

Генеральный план разрабатывается для городов, других поселений, административных районов в целом, для территорий сельских Советов 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 генеральном плане резервируется планировочное развитие и использование территорий на более отдаленную перспективу (30 – 40 лет).

Генеральный план разрабатывается, как правило, в две стадии: концепция генерального плана и собственно генеральный план. Для малых и средних городов, сельских поселений возможна одностадийная разработка генерального плана.

Генеральный план состоит из двух частей: утверждаемой и обосновывающей. Утверждаемая часть проекта содержит:

- Генеральный план – основной чертеж;
- Основные положения проекта.

Обосновывающая часть проекта содержит:

- Стратегический план;
- Схему магистральных улиц и дорог, движения транспорта;
- Схемы инженерного оборудования, инженерной подготовки территорий;

- Схемы планировочных ограничений, существующего состояния окружающей среды и инженерно-геологического районирования;
- Схему прогнозируемого состояния окружающей среды;
- Пояснительную записку.

Для поселений, имеющих историческое архитектурное наследие, выполняется опорный историко-архитектурный план.

Основной чертеж проекта – Генеральный план выполняется в масштабах 1:5000, 1:10000, 1:25000 в зависимости от величины градостроительного объекта. Чертеж генерального плана выполняется на топографической основе с нанесением:

- Существующей и проектируемой границ градостроительного объекта, границ крупных землепользований;
- Территорий перспективного преобразования;
- Существующих и планируемых магистральных улиц и дорог, транспортных сооружений, железных дорог, объектов транспорта, головных инженерных сооружений;
- Памятников архитектуры, садово-паркового искусства, археологии;
- Санитарно-защитных и охранных зон;

Основные положения содержат ключевые показатели проекта, режимы использования территорий, основные экологические мероприятия, предложения по транспортному обслуживанию и инженерному обустройству территорий, предложения по первому этапу реализации проекта. Основные положения оформляются в виде нормативного документа. В состав Основных положений могут включаться правила застройки, если они разрабатываются в составе генерального плана.

В стратегическом плане, выполняемом в масштабах 1:25000; 1:50000, решаются задачи функционально-планировочного развития, развития инфраструктуры в пределах пригородной зоны города.

Пригородная зона – совокупность окружающих город территорий, формирование которых подчиняется его интересам. На территориях пригородной зоны размещаются необходимые городу объекты отдыха, водозаборы и очистные сооружения, электростанции, склады и холодильники, аэропорты, сортировочные станции, свалки и мусороперерабатывающие предприятия и др. Размеры пригородной зоны зависят от величины города, его административного статуса, социально-экономического потенциала и колеблются в пределах от 10 до 30 км.

Детальный план

В отличие от генерального плана, детальный план разрабатывается на часть города, поселка городского типа, сельского населенного пункта; на жилые, производственные, рекреационно-ландшафтные и другие функциональные зоны, территории, примыкающие к планировочным узлам, улицам и др.

Чаще всего детальный план разрабатывается на территории, где ожидается или планируется размещение крупных инвестиций (районы новой жилищной застройки) или где местные органы управления заинтересованы в строгом контроле над развитием, например в центре города, районах исторической застройки.

Если основным планировочным элементом в генеральном плане выступает территория как некая потенциальная совокупность участков (земельных участков), то в детальном плане таким планировочным элементом является собственно земельный участок или группа земельных участков в виде отдельного градостроительного комплекса.

На основе утвержденного генерального плана детальный план уточняет и конкретизирует решения по функционально-планировочной и объемно-пространственной организации территории и устанавливает на ней:

- красные линии улиц и дорог;
- границы и размеры участков;
- градостроительные регламенты;
- проектные решения по обустройству территории;
- проектные решения по охране и использованию историко-культурных ценностей;
- мероприятия по охране окружающей среды;
- очередность освоения.

Детальный план может включать архитектурно-строительную документацию (детальный план с архитектурно-строительной документацией) для определения долевого участия застройщиков в обустройстве территории, а также для проектного обеспечения строительных работ по подготовке территории к последующей застройке. Детальный план с архитектурно-строительной документацией рекомендуется разрабатывать на территорию до 50 га, участки которой будут осваиваться независимыми друг от друга застройщикам.

Чертежи детального плана выполняются в масштабах 1:500; 1:1000; 1:2000.

Детальный план разрабатывается, как правило, в одну стадию.

Детальный план утверждается в полном объеме.

Детальный план состоит из пояснительной записки и комплекта чертежей.

Комплект чертежей включает:

- Схему размещения проектируемого района в плане города, (М1:5000 – 1:25000);
- Опорный план;
- Детальный план – основной чертеж;
- Разбивочный план красных линий и границ участков;
- Схему улично-дорожной сети с поперечными профилями улиц;
- Схему инженерной подготовки территорий;
- Планы инженерно-технических сетей.

В детальном плане устанавливаются следующие группы градостроительных регламентов:

- функционального использования;
- строительного использования;
- развития инфраструктуры;
- специальные.

В качестве *регламентов функционального использования* участков устанавливаются:

- границы и общая площадь участка;
- 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.

Регламенты строительного использования не устанавливаются, если на чертеже детального плана размещаются здания и сооружения с конкретными, фиксированными физическими параметрами, соблюдение которых является

обязательным на последующих стадиях проектирования и строительства. Привязка осей зданий и сооружений осуществляется метрическим способом к линиям или к вершинам границ земельного участка. 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, другие требования.

Содержание *специального регламента* должно быть согласовано с соответствующими службами: архитектурно-градостроительными органами, инспекциями санитарно-эпидемиологического, экологического надзора, охраны историко-культурного наследия и др.

Детальный план является основным градостроительным документом, устанавливающим физические параметры развития или изменения недвижимости. Детальный план является основой для предоставления застройщику права на развитие земельного участка.

3.5 Секторальное планирование

Секторальные или отраслевые планы и проекты разрабатываются на основе проектов общего планирования отраслевыми министерствами или ответственными организациями на всех уровнях.

Сроки реализации отраслевых планов согласованы со сроками реализации проектов общего планирования, государственными прогнозами и программами социально-экономического развития Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц.

Процедура разработки отраслевых планов законодательно не закреплена, однако, они играют важную роль для определения источников финансирования со стороны государства и их координации с финансовыми возможностями на местах.

Отраслевые планы и проекты сфокусированы на вопросах распределения населения, зон строительства, развития промышленной и социальной инфраструктур, размещения коммуникаций и др. на соответствующей территории.

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.

4. Взаимозависимости

4.1 Иерархия планировочных уровней

Градостроительные проекты более низкого уровня включают в себя и расширяют положения проектов более высокого 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 организаций или региональных планов.

4.2 Согласованность и соподчиненность градостроительных проектов

В соответствие с законодательством при разработке градостроительных проектов должны учитываться требования, содержащиеся в градостроительном проекте общего планирования вышестоящего уровня.

Сроки реализации градостроительных проектов общего планирования должны быть взаимоувязаны между собой и согласованы со сроками реализации государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц.

В случае невозможности устранения разногласий между местными исполнительными и распорядительными органами соответствующих территориальных единиц по вопросам территориального развития окончательное решение по представлению Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь принимается Советом Министров Республики Беларусь.

4.3 Согласованность между различными видами секторального планирования

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.

4.4 Учет планировочных подходов соседних стран и Евросоюза

Концепции и программы пространственного развития Евросоюза, Балтийского региона и стран СНГ принимаются во внимание при разработке градостроительных проектов.

Приоритеты инициативы VASAB 2010 были инкорпорированы в Национальный план пространственного развития Республики Беларусь:

- Классификация национальной системы расселения, принятая в Регионе Балтийского моря (РБМ);
- Развития основных транспортных коммуникаций в контексте развития РБМ;
- Развитие национальной экологической сети в контексте развития экологической сети РБМ.