

УДК 711:332.14(575.2)

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА К ПРОЕКТУ
“СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ”**

А.М. Насирдинова

Результаты анализа показали, что градостроительная политика, культура и деятельность стихийно развивались в течение последних 10–15 лет. Это отразилось на логической структуре градостроительной документации. Ранее советские генеральные схемы и проекты являлись крупными стратегическими, оценочными, кадастровыми планировочными работами, определяющими развитие и потенциал территории. В настоящее время такая схема на национальном уровне отсутствует, что делает страну уязвимой по безопасной организации жизнедеятельности в условиях сложного, резко континентального климата, горного ландшафта с высокими сейсмиками. В данной статье обосновываются законы и подзаконные акты по подготовке Стратегии на национальном уровне. Введение Стратегии запланировано по разделу “зеленый” город “Программы развития “зеленой” экономики Кыргызской Республики на 2019–2023 годы”, утвержденной Постановлением Правительства от 14 ноября 2019 года № 605.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития; нормативно-техническая база; обоснования.

**“КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МЕЙКИНДИКТИК
ӨНҮКТҮРҮҮ СТРАТЕГИЯСЫ”
ДОЛБООРУНА КАРАТА МЫЙЗАМДЫК НЕГИЗДЕР**

А.М. Насирдинова

Талдоо жүргүзүүнүн жыйынтыктары көрсөткөндөй, шаар куруу саясаты, маданияты жана иш-аракеттери акыркы 10–15 жыл аралыгында өзүнөн-өзү өнүгүп келген. Бул шаар куруу документтеринин логикалык структурасында чагылдырылган. Буга чейин советтик генералдык схемалар жана долбоорлор аймактын өнүгүшүн жана потенциалын аныктаган ири стратегиялык, баалоо, кадастрдык пландаштыруу иштери болгон. Азыркы учурда, улуттук деңгээлде мындай схема жок, демек өлкөнүн жашоосун коопсуз уюштурууга, оор, кескин континенттик климатта, бийик сейсмикалык мүнөзгө ээ тоолуу ландшафтта кооптонууну жаратат. Бул макалада Стратегияны улуттук деңгээлде даярдоонун мыйзамдары жана эрежелери негизделген. Стратегияны ишке киргизүү Өкмөттүн 2019-жылдын 14-ноябрындагы № 605 токтому менен бекитилген “2019–2023-жылдарга Кыргыз Республикасынын жашыл экономикасын өнүктүрүү программасынын” “жашыл” шаар бөлүмүнүн алкагында пландаштырылууда.

Түйүндүү сөздөр: мейкиндикти өнүктүрүү стратегиясы; ченемдик-техникалык база; негиздөө.

**LEGISLATIVE BASIS TO THE DRAFT
“STRATEGY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE KYRGYZ REPUBLIC”**

A.M. Nasirdinova

The results of the analysis have shown that urban planning policy, culture and activities have spontaneously developed over the course of 10-15 years. This was reflected in the logical structure of urban planning documentation. Previously, Soviet general schemes and projects were large strategic, assessment, cadastral planning works that determine the development and potential of the territory. Currently, there is no such scheme at the national level, which makes the country vulnerable to the safe organization of life, in a difficult, sharply continental climate, mountain landscape with high seismicity. This article substantiates the laws and regulations for the preparation of the Strategy at the national level. The introduction of the Strategy is planned under the "green" city section of the "Green Economy Development Program of the Kyrgyz Republic for 2019–2023", approved by the Government Decree of November 14, 2019 No. 605.

Keywords: strategy of spatial development; regulatory and technical base; justification.

Актуальность. Приблизительно 92 % городов и населенных мест находятся в зоне 9-балльного землетрясения, строительство же на территориях выше 8 баллов по строительным нормам и правилам запрещено. В настоящее время в 93 % населенных мест не имеется генпланов – у 45 % устарели, 35 % – не имеют. В Кыргызской Республике 31 город (не имеют генплана – 20 городов); 45 сел в составе городов (не имеют генплана – 30 сел); 9 поселков городского типа (все из них не имеют генплана); 244 приграничных села (не имеют генплана – 229); 1612 сельских населенных пунктов (не имеют генплана – 1533). Всего 1941 населенный пункт (не имеют генплана – 1810 населенных пунктов, из них 11 генпланов разрабатываются с 2017 года, о наличии новых данных на 2020 г. сведений нет)¹. “Города и населенные пункты необходимо проектировать на основе схем расселения по республике и экономическим районам, региональных градостроительных программ, схем и проектов районной планировки, в увязке с комплексными программами научно-технического прогресса, схемами развития и размещения производительных сил, концепциями, основными направлениями и государственными программами экономического и социального развития, а также с учетом целевых комплексных программ, территориальных комплексных схем охраны природы, схем защиты территорий и населенных пунктов от опасных природно-техногенных процессов” [1]. Генеральные планы городов на долгосрочные стратегии развития должны ориентироваться на национальные уровни проектов регионального планирования, определенных генеральными схемами.

Цель – раскрыть понятие “Стратегия пространственного развития” (СПР)².

1. Постановка проблемы

Вкратце характеризуя сегодняшнюю ситуацию в проектной деятельности, отметим: проектирование и планирование территориально-пространственного развития, управления организацией идет от частного к общему, при этом общую на национальном уровне стратегическую концепцию территориального планирования не разрабатывали в течение всего периода независимости КР. Не было запроса со стороны государства, чему есть две причины:

1. “Районная планировка” в советское время подготавливалась для всех союзных республик в г. Москве Центральным научно-исследовательским институтом градостроительства.
2. Единственная диссертация по районному планированию на всю территорию КР выполнена И.Д. Кадырбековым, который стал инициатором создания филиала ЦНИИП градостроительства Москвы и первым директором ныне Государственного проектного института градостроительства и архитектуры при ГААСЖКХ в 1989 году в г. Фрунзе (Бишкек). Если в первые годы независимости особой необходимости в стратегиях территориального развития не было, то в последующие годы об этом, по-видимому, забыли.

В первые годы независимости принимались стратегии, характерные для перехода от централизованной плановой советской экономики к новым рыночным условиям. В период десяти лет программы и проекты были посвящены разгосударствлению, приватизации общей государственной собственности, а в последующие годы принимались концепции по реструктуризации промышленных гигантов, производственных предприятий. Уничтожение градообразующих факторов без модернизации или создания новых гигантов привело к массовой безработице, которая, в свою очередь, вызвала массовую миграцию как внутри страны, так и за его пределы. В сельских населенных местах, где люди в основном заняты животноводством и аграрными культурами, политика по уничтожению колхозов – крупных Агроцентров также привела к безработице и бедности. В настоящее время республика – аграрная с примитивной механизацией, а сохранённая с модернизацией промышленность составляет 10–15 %, где основная доля относится к водно-энергетической и горнодобывающей отраслям. Данный факт дает основание считать, что индустриальная основа развития у страны практически отсутствует или минимальная, а значит урбанизация будет опираться на иные кластеры развития.

Значение стратегии по территориальному развитию на национальном уровне трудно переоценить. Во-первых, у независимого государства основным документом по территории является стратегия пространственного развития, которая дает научную, проектную оценку и долгосрочный прогноз по генеральной схеме расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Кыргызской Республики, а также по региональным схемам расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил экономических и крупных

¹ Источник ГААСЖКХ.

² Введение Стратегии в программу инициировано автором данной статьи в качестве разработчика экспертной группы PAGE при Министерстве экономики КР.

географических регионов, природно-климатических зон, лечебно-оздоровительных и рекреационных территорий и т. д.

Стратегию по территориальному развитию на национальном уровне определяет потенциал территории с живыми и материальными ресурсами – это кадастровая оценка на долгосрочные периоды с определениями по глобальному взаимодействию с внешними экономическими партнерами – соседями, в том числе с целью участия в глобальных распределениях труда и защиты национальных интересов. Отрасли экономики, народное хозяйство, системы жизнеобеспечения, инфраструктура страны, цели сохранения живой природы, ресурсы имеют свое отражение в территориально-пространственном планировании, проектировании, регулировании, организации, управлении и способны корректировать отраслевые и государственные планы развития.

На современном этапе в связи с глобальными климатическими изменениями актуализируется необходимость составления Стратегии пространственного развития. Территория страны имеет физические размеры, весь ресурс зависим и ограничен в границах характерного типа ландшафта. Природные условия – это базовая категория, без учета которой невозможно проведение проектно-планировочных работ. Они обуславливают как макро-, так и микроособенности территории, и их детализация зависит от целей и масштаба проектных работ. Особое значение при этом имеют климатические, геоморфологические, геолого-литологические, гидрологические, биотические (растительность и животный мир) условия.

2. Нормативно-техническая база для подготовки и обоснования СПР. Характеристика по содержанию и уровни стратегий

Результат проведенного анализа¹ [2] по действующим нормативно-правовым актам, нормативно-технической документации показал, что по нашему мнению, уровни стратегий, основывающиеся на действующих НПА и НТД, принятых в КР, это:

1. Стратегия пространственного развития на национальном уровне.
2. Стратегия пространственного развития административно-территориальной единицы.
3. Стратегия территориальных объектов и градостроительных зоны особого регулирования.
4. Стратегия пространственного развития городов.

Стратегия представляет собой документ стратегического планирования, разрабатываемый

в рамках целеполагания по территориальному принципу.

Схемы, проекты и задачи стратегии на национальном уровне:

- генеральная схема расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Кыргызской Республики,
- региональные схемы расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил экономических и крупных географических регионов, природно-климатических зон, лечебно-оздоровительных и рекреационных территорий, (далее – региональные схемы расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил);
- территориальные комплексные схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований, иных территориальных объектов (далее – схемы районной планировки).

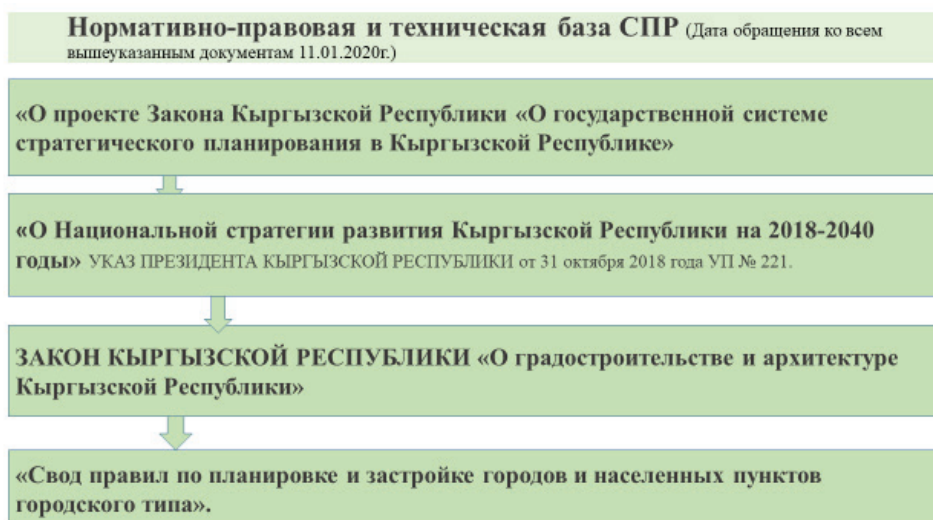
Схемы, проекты и задачи. Стратегия пространственного развития административно-территориальной единицы решает задачи, согласно СПР на национальном уровне, является составной частью общей стратегии, детализирует глобальные задачи в своих границах – регионы, области, районы.

Схемы, проекты и задачи. Стратегия территориальных объектов и градостроительных зоны особого регулирования; границы территориальных объектов и зон особого регулирования определяются в градостроительной документации и могут не совпадать с границами административно-территориального деления.

Схемы, проекты и задачи. Стратегия пространственного развития городов.

- генеральные планы городов, поселков, сельских населенных пунктов (далее – генеральные планы городов и населенных пунктов);
- генеральные планы территорий, подведомственных айыльных аймаков (далее – генеральные планы территорий айыльных аймаков);
- генеральные планы историко-культурных, лечебно-оздоровительных и других территорий (далее – генеральные планы функциональных территорий);
- решение иных задач локального типа для города, ориентируясь на общие стратегии в зависимости от поставленных задач. Концепции, программы, проекты развития города, общественных пространств и т. д.

¹ В полном объеме результаты анализа будут опубликованы в следующих изданиях.



Для справки, Статья 13. Населенные места¹ [1].

¹ Из “Свод правил по планировке и застройке городов и населенных пунктов городского типа”. Населенные места Кыргызской Республики подразделяются на городские (города, поселки) и сельские (айылы, фермерские, крестьянские, чабанские хозяйства и др.).

1. В зависимости от выполняемых функций населенные места могут иметь статус:

- столицы Кыргызской Республики;
- центра области;
- центра административного района;
- города областного подчинения;
- города районного подчинения;
- центра айыльного кенеша;

2. В зависимости от численности населения городские и сельские населенные места подразделяются на:

- крупнейшие города – больше 1000 тысяч человек;
- крупные города – от 250 до 1000 тысяч человек;
- большие города – от 100 до 250 тысяч человек;
- средние города – от 25 до 100 тысяч человек;
- малые города – до 25 тысяч человек;
- крупные сельские населенные места – свыше 5 тысяч человек;

- средние сельские населенные места – до 5 тысяч человек;

- малые сельские населенные места – до 1 тысячи человек.

По народнохозяйственному профилю населенные места подразделяются на:

- многопрофильные; административные центры, курортно-рекреационные; промышленные; научно-производственные; внешнего транспорта; военные; агропромышленные; вахтовые; сезонные; садово-дачные.

Нормативно-правовая и техническая база СПР

*Стратегия пространственного развития на национальном уровне*², по нашему мнению, будет базироваться на основных положениях, следующих нормативно-правовых и технических актах на основании, которых возможно и будет создаваться. Их всего 4 основных:

Детально был рассмотрен каждый документ:

1. В проекте Закона Кыргызской Республики “О государственной системе стратегического планирования в Кыргызской Республике” [3] указано, что “территориальные государственные стратегические документы – документы, разрабатываемые органами местного самоуправления или местными государственными администрациями, полномочными представителями Правительства Кыргызской Республики в областях в целях обеспечения реализации национальных государственных стратегических документов, с учетом территориальной специфики и конкретизацией мер, бюджета и результатов для административно-территориальной единицы”. Из вышеуказанного в проекте закона “О государственной системе стратегического планирования в Кыргызской Республике к территориальному аспекту и по градостроительной сфере, на наш взгляд, не в достаточной мере указано возможное дополнение после обсуждения с профильными научно-проектными организациями в направлении градостроительства, а также по анализу подобных документов. Статья

² Для Кыргызской Республики – это новый термин, но для Российской Федерации и Кыргызской Республики он действующий.

4. Принципы государственного стратегического планирования¹ [3].

2. О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 год [4]. Стратегия пространственного развития КР учитывает основные положения, планы отраслей и является отражением Национальной стратегии развития КР в территориально-пространственном развитии с включением генеральных схем расселения и инфраструктуры на долгосрочные периоды. Расчетный срок генеральных планов 25 лет, а градостроительный прогноз может охватывать 30–40 лет и более. По сути, Стратегия пространственного развития КР – составная часть основной национальной стратегии развития, по территориальному ресурсу, потенциалу развития.

3. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики [5]. Стратегия пространственного развития КР учитывает основные положения Стратегии национальной безопасности по территориально-пространственным интересам (приведем полный абзац, например, “2. Национальные интересы Кыргызстана в современных условиях.

Для Кыргызстана как молодого государства обеспечение территориальной целостности является основой обеспечения своей безопасности и требует первостепенного внимания. Это обусловлено также перенаселенностью сопредельных территорий соседних государств и ползучей миграцией их граждан на нашу территорию, что, в конечном итоге, может поставить вопрос о территориальной целостности республики и вызвать нежелательное обострение отношений с этими странами”.

3. Внешние и внутренние угрозы национальной безопасности Кыргызской Республики – деградация экосистем, истощение и нерациональное использование природных ресурсов, недостаточная эффективность существующей системы пред-

¹ Государственное стратегическое планирование базируется на принципах:

- единства и целостности стратегического курса страны;
- сбалансированности экономических, социальных и экологических процессов в развитии;
- результативности и эффективности государственных стратегических документов;
- ответственности участников процесса государственного стратегического планирования;
- прозрачности (открытости) процесса государственного стратегического планирования;
- достоверности и реалистичности государственного стратегического планирования;
- ресурсной обеспеченности государственного стратегического документа.

упреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.”

4. Закон Кыргызской Республики “О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики” [6]. Стратегия пространственного развития КР опирается на основные положения закона, а именно на следующие разделы: Раздел II. Состав и содержание объектов градостроительства и архитектуры, Статья 10. Градостроительные ресурсы; Статья 11. Системы расселения; Статья 12. Территориальные объекты и градостроительные зоны особого регулирования.

5. “Свод правил по планировке и застройке городов и населенных пунктов городского типа” [1].

Стратегия пространственного развития КР опирается на основные термины и понятия, принятые в КР и разрабатывает проектную документацию согласно “Своду правил по планировке и застройке городов и населенных пунктов городского типа” [1], по следующим разделам: “К градостроительной документации относятся и применяются следующие термины, понятия и определения: генеральная схема расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Кыргызской Республики, региональные схемы расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил экономических и крупных географических регионов, природно-климатических зон, лечебно-оздоровительных и рекреационных территорий, (далее – региональные схемы расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил); территориальные комплексные схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований, иных территориальных объектов (далее – схемы районной планировки)”; “4. Концепция развития и общая организация территорий городов и населенных пунктов [1] “4.1. Города и населенные пункты необходимо проектировать на основе схем расселения по республике и экономическим районам, региональных градостроительных программ, схем и проектов районной планировки в увязке с комплексными программами научно-технического прогресса, схемами развития и размещения производительных сил, концепциями, основными направлениями и государственными программами экономического и социального развития, а также с учетом целевых комплексных программ, территориальных комплексных схем охраны природы, схем защиты территорий и населенных пунктов от опасных природно-техногенных процессов”.

5. Разработки схем районной планировки осуществлялись согласно ВСН 38-82/Госгражданстрой – “Инструкция о составе, порядке разработки,



Рисунок 1 – Предлагаемая логическая схема государственного стратегического планирования с учетом СПР разных уровней

согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов” [7]. Дата актуализации: 01.02.2020 (в настоящее время действует на территории Российской Федерации – правопреемника бывшего советского союза). В Кыргызской Республике таких инструкцией нет.

О генеральных схемах и проектах районной планировки указано в законе “О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики” и в “Своде правил по планировке и застройке городов и населенных пунктов городского типа”, где более широко указано в пункте 4. Концепция развития и общая организация территорий городов и населенных пунктов.

Вывод

Для реализации Стратегии пространственного развития имеется основная нормативно-правовая и техническая база, за исключением инструкций, методики по исполнению проекта, которые могут быть разработаны на основании вышеуказанных положений НПА и НТД в направлении градостроительства. Следует отметить, что в документе «О проекте Закона Кыргызской Республики “О государственной системе стратегического планирования в Кыргызской Республике”» о необходимости территориально-пространственного развития прямо не указано по градостроительной части стратегического планирования, что имело бы важное значение.

В **заключение** отмечаем, что логическая схема стратегического планирования по территории КР действительно могла быть такой, как на рисунке 1.

Известно, что все города имеют свои стратегии развития в виде:

1. Стратегии развития городов.

2. Стратегии отраслевые, секторальные планы развития на среднесрочные и долгосрочные периоды.

3. Иные документы-концепции, программы, проекты, планы.

Стратегии на национальном уровне нужны как векторные ориентации для стратегий в микроуровнях. Стратегии пространственного развития городов должны дополнить Стратегии развития городов, которые приняли почти все города Кыргызской Республики.

Литература

1. Свод правил по планировке и застройке городов и населенных пунктов городского типа. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/200075> (дата обращения: 11.04.2020).
2. Насирдинова А.М. Законодательная база градостроительной политики, культуры и деятельности / А.М. Насирдинова // Вестник КРСУ. 2019. Т. 19. № 12.
3. О проекте Закона Кыргызской Республики “О государственной системе стратегического планирования в Кыргызской Республике”. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97250> (дата обращения: 11.01.2020).
4. Концепция национальной безопасности Кыргызской Республики. Утверждена Президентом Кыргызской Республики от 9 июня 2012 года № 120. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61367> (дата обращения: 11.01.2020).
5. Закон Кыргызской Республики “О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики” (в редакции Законов КР от 6 мая 1997 года № 30, 27 июня 1998 года № 85, 19 марта 1999

- года № 31, 17 июня 1999 года № 56, 11 марта 2002 года № 35, 11 июня 2004 года № 73 (введен в действие постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 11 января 1994 года № 1373-ХП). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/716> (дата обращения: 11.01.2020).
6. О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы. Указ Президента Кыргызской Республики от 31 октября 2018 года УП № 221. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430002> (дата обращения: 11.01.2020).
7. ВСН 38-82/Госгражданстрой. “Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения схем и проектов районной планировки, планировки и застройки городов, поселков и сельских населенных пунктов. Дата актуализации: 01.02.2020. URL: <https://files.stroyinf.ru/Index2/1/4293835/4293835170.htm> (дата обращения: 11.01.2020).