

УДК 711.4

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, КУЛЬТУРЫ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.М. Насирдинова

Рассматривается действующая законодательная база и градостроительная документация в архитектурной и градостроительной деятельности Кыргызской Республики, требующие оценки и проведения анализа по выявлению в них противоречий. Градостроительная реформа, адаптированная с советского периода на новые рыночные условия, была подготовлена в 2000-х годах для 13 городов, но в полной мере не была реализована. Подготовлен план мероприятий по реализации стратегий развития концепций, генеральных планов населенных мест, нормативно-правовых и технических актов на периоды с 2019 по 2023 г. Рассмотрены ключевые вопросы, которые необходимо широко обсуждать и учитывать при принятии решений.

Ключевые слова: законодательная база; градостроительная документация; генплан; стратегия территориально-пространственного развития.

ШААР КУРУУ САЯСАТЫНЫН, МАДАНИЯТЫНЫН ЖАНА ИШМЕРДИГИНИН МЫЙЗАМДЫК БАЗАСЫ

А.М. Насирдинова

Бул макалада Кыргыз Республикасынын архитектуралык жана шаар куруу ишмердигиндеги карама-каршылыктарды аныктоо боюнча баалоо жана талдоо жүргүзүүнү талап кылган колдонуудагы мыйзамдык база жана шаар куруу боюнча документтер каралган. Советтик мезгилден жаңы рынок шарттарына ыңгайлаштырылган шаар куруу боюнча реформа 2000-жылы 13 шаар үчүн даярдалган, бирок толугу менен ишке ашкан эмес. Өнүктүрүү стратегияларын, калктуу пункттардын генералдык планын, 2019- 2023-жылдарга карата ченемдик-укуктук жана техникалык актыларды ишке ашыруу боюнча иш-чаралардын планы иштелип чыкты. Кеңири талкуулануучу жана чечим кабыл алууда эске ала турган негизги маселелер каралды.

Түйүндүү сөздөр: мыйзамдык база; шаар куруу боюнча документтер; генплан; аймактык-мейкиндик өнүктүрүү стратегиясы.

LEGAL FRAMEWORK OF URBAN POLICY, CULTURE AND ACTIVITIES

A.M. Nasirdinova

The current legislative framework and urban planning documentation in the architectural and urban development activities of the Kyrgyz Republic are considered, requiring assessment and analysis to identify contradictions in them. The relevance of providing the whole package of urban planning documentation in the planning, organization, settlement, design, management of spatial development is undeniable. Urban reform, adapted from the Soviet period to new market conditions, was prepared in the 2000s for 13 cities, but was not fully implemented. Currently, an action plan has been planned to implement development strategies, concepts, master plans for settlements, regulatory legal and technical acts for the periods from 2019 to 2023. This article discusses key issues that need to be widely discussed and taken into account when making decisions.

Keywords: legislative base; urban planning documentation; general plan; spatial development strategy.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 605 от 14 ноября 2019 г. “Об утверждении “Программы развития зеленой экономики в Кыргызской Республике на 2019–2023 го-

ды” в разделе “Зелёный город” указано, что для развития территориально-пространственного планирования, его организации и урегулирования потребуется произвести оценку действующих

законов, выявить противоречия, которые имеются в [1]:

1. Земельный кодекс с поправками 2000, 2001 и 2003 гг.
2. Гражданский кодекс 1998 г.
3. Закон о местном самоуправлении 2011 г.
4. Закон о местной администрации 2011 г.
5. Постановление 514 от 2009 года “Об утверждении Положения об управлении градостроительным кадастром в городах областного значения Кыргызской Республики”.
6. Закон “О градостроительстве и архитектуре” 1994 года, в редакции 2013 года.
7. Закон “О делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления”, 2014 г.
8. Закон “Об охране окружающей среды”, 1999 г.
9. Закон “Об общих технических регламентах по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике”, 2009 г.
10. Жилищный Кодекс Кыргызской Республики.
11. “Кодексе об административной ответственности Кыргызской Республики”, 2016 г.

В приведенном списке отсутствует Градостроительный кодекс КР, что не способствует определению нормативно-правовых основ, регулирующих градостроительные требования к территориально-пространственному развитию. Тормозит инвесторов, которым нужны ясные правила и прозрачные процедуры вхождения в местный рынок [2]. Обычной практикой для местных самоуправлений (МСУ), мэрии городов стала необходимость “изыскивать” территории для строительства школ и детских садов, социальных объектов, и делать это только на муниципальных землях – в будущем это может привести к конфликтам, которые отразятся в территориально-пространственном развитии. В-первую очередь это отразится на функциональном зонировании, которое влияет на мобильную карту города, например, школы и детские сады нужно размещать на территории с учетом радиуса доступности, которые могут оказаться и на землях частной собственности. Общественные интересы, влияющие на качество городской инфраструктуры, которая влияет на городскую среду и качество жизни горожан, должны быть выше интересов частных лиц. Резерв муниципаль-

ных территорий ограничен и сознание горожан, землевладельцев должно быть направлено на совместные действия по решению проблем при использовании территорий. Бизнес среда также должна получить всемерную поддержку с пакетами предложений. Стратегические планы развития города должны регулироваться нормативно-правовыми и техническими актами, обеспечиваться прозрачными процедурами их выполнения. К сожалению, в постсоветский период независимого Кыргызстана идёт стихийное формирование землепользования. Земельный кодекс не позволяет изымать участки в интересах города по генплану, нередко и наоборот, признать права землепользователя. Отсутствие комплексности, когда интересы общества сталкиваются с интересами собственника, позволит в будущем местным самоуправлениям (МСУ) реализовать ресурсное, комплексное развитие, определенное генпланами, определить участки нового строительства, регулировать плотность застройки жилых домов, школ, что уже происходит в Бишкеке, поэтому так необходим баланс и регулятор на рынке строительства. Устаревшие или отсутствующие генеральные планы, ПЗЗ приводят к тому, что процесс планирования стратегии территориально-пространственного (СТП) не согласуется с большей частью заинтересованных в этом процессе решений, даже с учетом проведенных тендеров. Согласно Градостроительному кодексу КР документы по территориальному развитию должны быть обязательными для госорганов, МСУ при выкупе, принудительном выкупе, резервировании для общественных и государственных потребностей, при переводе земель из одной категории в другую. Имеются сложности в работе бизнес среды для организации производства на новых территориях, например, при строительстве малых ГЭС. Не имея карты с многофакторной территориальной оценкой, не имея генеральных планов городов и сёл, МСУ изыскивают и предлагают земли иногда даже на сейсмоопасных участках [3].

Поэтому рекомендуется разработать прозрачную долгосрочную правовую базу с системами правил и нормативов для городского развития с элементами подотчетности. Для этого необходимо сформировать Основной пакет по нормативно-правовым, нормативно-техническим

актам, обеспечивающим правовую базу городского развития с подотчетностью.

Анализ текущей социально-экономической ситуации по развитию городов и населенных мест в республике за последние 20 лет показал, что с 2008 по 2018 г. наблюдались признаки нерационального природопользования. Развитие происходило путем нового освоения земель, использования природных ресурсов и нового строительства, которые, как правило, осуществляются на низком научно-техническом уровне, и приводит к истощению природных ресурсов. Наглядные примеры – пашни, пастбища, испытывающие экоцид антропогенного и климатического характера, а также некоторые объекты, размещенные без учета природных условий. Об этом свидетельствует территориально-пространственный рост городов и населенных мест, который повсеместно происходил в горизонтальном направлении – вширь, за счёт прилегающих территорий, массовых захватов участков, при отсутствии многофакторной оценки всей территории страны, учитываемой в Генеральных схемах и проектах районного (регионального) планирования [4]. В настоящее время 36 % населенных пунктов не имеют генпланов, у 49 % они устарели, у 14 % – имеются, но требуют корректировки. При этом отсутствуют такие главные документы, как Генеральные схемы и проекты районной планировки на национальном уровне. Это определяет и особенности стартовых условий.

Начатая реформа градостроительной деятельности и политики в 2000 г. при поддержке международной организации ЮСАИД под руководством А. Высоковского, пока не достигла цели, хотя экспериментально и теоретически были подготовлены рекомендации для 13 городов КР [5]. Исключение составляет один город – Ош, который имеет полный комплект градостроительной документации.

В периоды независимости страны Генеральные схемы и проекты на национальном уровне, даже в качестве вероятных, никем не предлагались, хотя они являются главными документами страны по территориально-пространственному развитию. Генеральные схемы и проекты советского периода состояли из схем и проектов районной планировки. Схемы служили для технико-экономических обоснований (ТЭО) крупных размещений и комплексов строительства,

таких как промышленные и энергетические узлы, магистральные транспортные, инженерные коммуникации, сельскохозяйственные угодья и предприятия и др. Для определенных территорий готовили проект районной планировки, что являлось основой для организованной взаимосвязанной системы расселения относительно приложения мест труда. Была выстроена система развития городов и населенных пунктов с учетом градообразующих факторов, заповедных территорий, мега-ландшафтов, объектов туризма и отдыха. Был проведен многофакторный анализ территории по таким характеристикам, как сейсмические карты, санитарно-гигиенические, охранные зоны, территории проектных ограничений и ряд других мероприятий с учётом природных условий в целях эффективного использования материально-технических и трудовых ресурсов. Это обеспечивало плановую, равномерную индустриализацию страны и создало прочную основу для нынешней ситуации территориально-пространственного развития.

Такие комплексные территориально-хозяйственные размещения, расселения, формирование планировочной структуры, рационального использования и сохранения ландшафта были эффективны при централизованной форме управления экономикой, но в последующие периоды приватизации, в том числе продаже и покупке земель, за исключением особо охраняемых национальных парков, заповедников и других ландшафтов изменились форма и правила землепользования и планирования.

Природно-климатические изменения страны, предполагаемые учеными на долгосрочные периоды при неблагоприятных климатических сценариях – практически вся территория республики попадает в зону пустынь и полупустынь, а это 7 % долин, где построены города и села:

1. “Адаптация к изменению климата является необходимым элементом деятельности, так как, учитывая уже выброшенные объемы парниковых газов (ПГ), климатические изменения будут продолжаться в будущем при любом сценарии эмиссий. Кроме того, уже наблюдаемые изменения климата требуют принятия адаптационных мер”. “Ожидаемые изменения климата являются неблагоприятными для экономики республики (в первую очередь для сельского хозяйства), здоровья населения и природных экосистем” [6].

2. Распределение общих эмиссий ПГ по регионам без учета стоков по всем секторам, за исключением сектора “Использование растворителей”, где эмиссия ПГ отсутствует, наиболее значительный вклад в общие эмиссии ПГ вносит г. Бишкек (более трети всех эмиссий) и два сектора – “Энергетика” и “Отходы”. Далее идут Чуйская, Джалал-Абадская, Ошская, Баткенская, Иссык-Кульская, Нарынская области, г. Ош и Таласская область. Для всех областей характерен существенный вклад сектора “Сельское хозяйство”, а вклад сектора “Промышленность” значителен только в Чуйской области [6].

3. Прогнозы по состоянию ледников на сегодняшний день – площадь оледенения снизилась на 20 %. К 2025 г. не будет уже 30 % ледников. К 2100 г. их не останется вовсе.

4. Карты по таким рискам, как оползни, сели и подтопление, прорывные озера, камнепады и лавины показывают небольшие изменения, не учтенные в генеральных планах [7].

5. Антропогенные риски, такие как работа золотодобывающего предприятия “Кумтор”, создают экологическую угрозу не только в курортно-рекреационной зоне [8].

Эти и другие факторы должны быть прописаны в градостроительных документах, подготовлены для планирования, проектирования, регулирования, организации территориально-производственного и пространственного развития.

Второй важной проектной схемой является “Карта технологического пространства КР”, которую необходимо создать для размещения, регулирования, планирования, проектирования объектов промышленности, производства, крупных кластерных или градообразующих объектов. Экономика свободно развивается вокруг существующих технологий к периферийным зонам, и главная задача найти действенные инструменты для её естественного роста и выбора.

Есть устойчивая корреляция уровня ВВП на душу населения и индекса экономической сложности – чем более многообразна и полифункциональна экономика, тем страна богаче [9]. Развитие простых технологий не позволяет достичь устойчивого высокого уровня благосостояния в стране. Положение в технологическом пространстве определяет круг технологий, до которых потенциальный рост экономики может реально прийти до высокого уровня или не может.

Сильные центры ядра кластеров подготавливают быстрое освоение соседних технологий. Позиция в периферийных технологических зонах замедляет экономическое развитие. Например, оценка объектов, их централизованное расположение весьма выгодно для развития экономики страны. Периферийное расположение на границах-окраинах развивает экономику соседних стран.

Таким образом, “Карта технологического пространства КР” может стать важным компонентом в генеральной схеме на национальном уровне, как инструмент по выравниванию диспропорции в развитии экономики страны и особенно дотационных регионов, а значит и урбанизации. До сих пор в Кыргызстане “Карта технологического пространства” не применялась, поэтому схему, созданную в “Сколково”, целесообразно изучить специалистам и применить для КР наряду с традиционными подходами.

Генпланы городов и сёл ориентируются на районные планировки.

Генеральный план – научно обоснованный перспективный план развития города (применительно к старому городу – его реконструкции и дальнейшего развития) или любого другого населенного пункта. Генплан, согласно проекту Градостроительного кодекса КР, является одним из основных документов территориального планирования, но судя по Закону “О Градостроительстве КР” от 17 июня 1999 года № 56 он отменяет этот статус. Например, *Статья 51. Нарушение утвержденных генеральных планов, проектов региональной планировки, проектов застройки, архитектурных ансамблей, комплексов, зданий и сооружений (Утратила силу Законом КР от 17 июня 1999 года № 56)* [10]. Однако она регулируется Кодексом административной ответственности КР, например, Глава 11 Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на недра; Глава 12 Административные правонарушения, посягающие на право собственности на землю; Глава 12-1 Административные правонарушения, посягающие на историко-культурное наследие и др., указанные в гл. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 [11].

Таким образом, генплан не является директивным документом и стратегией. В настоящее время фактически генплан – это планируемое

размещение объектов инфраструктуры, с пояснительной запиской к нему, которую можно трактовать, как стратегию территориально-пространственного развития. То, что генплан по нормам проектирования разрабатывается на 20 и более лет, то есть это стратегический документ, на самом деле на практике он становится тактическим документом, необходимым для комплексного планирования инфраструктурного развития страны, регионов, городов и сёл, который нужно корректировать.

Стратегия территориально-пространственного развития (пояснительная записка к генеральному плану) не является юридически значимым стратегическим документом, и никому не удалось её утвердить в таком статусе в постсоветских городах, но возможность этого уже обсуждается. Утверждается функциональное зонирование и планируемое размещение инфраструктуры с привязкой к функциональным зонам. Поэтому план территориального планирования должен обеспечить юридический статус стратегии – “стратегию территориально-пространственного развития”, которая нуждается в защите. В противном случае, территориальное планирование – это миф и для специалистов, если речь идет о стратегической сути генплана, потому что в нынешних условиях земля является товаром и прогнозы на долгосрочные периоды относительно её жесткого функционального назначения не рациональны, кроме жестко фиксированных особо охраняемых территорий. Поскольку рынок будет корректировать её по ликвидности, и этот процесс нужно будет постоянно отслеживать в генплане, в ПЗЗ. Следовательно, в градостроительных документах необходимо параллельно вести стратегическую (генпланы городов и сёл) и тактическую динамику (схемы инфраструктуры), что соответствует государственно-частному партнерству, но для таких регуляций на рынке нужен “Фонд развития городов КР”, а при нем “научно-исследовательский институт комплексного развития городов и их инфраструктуры” в форме управления – ГЧП.

Сегодня инфраструктурные ведомства разбросаны по различным структурам, что совершенно неэффективно для быстрого реагирования, профессионального роста кадров, их переквалификации и лучшим решением будет

собрать их в одном институте. Во многих проектных институтах, по сути, отсутствуют научные работники, лаборатории, а без аналитических, научных прогнозов проводить современную градостроительную, инфраструктурную политику вредно и дорого.

Необходимость создания фонда вызвана требованиями современного рынка. При наличии конфликта интересов, например, бизнес не желает участвовать в социальных проектах большого риска, ему это не выгодно и должен быть регулятор – фонд развития городов, который может в интересах общества взять на себя ответственность и передать проект к реализации МСУ или бизнесу. Например, в большинстве городов отказываются сносить жильё с выходом сроков эксплуатации, поскольку бизнес не хочет и не может рисковать – это не окупается, а городу не выгодно убивать бизнес. Этим процессом нужно управлять, и тогда появляется необходимость включить третью структуру в качестве регулятора или механизма, то есть фонд.

Проведенный анализ позволил сделать следующий вывод: необходимо подготовить полный пакет градостроительной документации и обеспечить юридический статус “Стратегии территориально-пространственного развития”.

Литература и примечания

1. Постановление Правительства Кыргызской Республики за № 605 от 14 ноября 2019 г. Об утверждении “Программы развития зеленой экономики в Кыргызской Республике на 2019–2023 годы”.
2. В настоящее время не утвержден ЖК КР. Утратило силу в соответствии с постановлением Правительства КР от 19 августа 2016 года № 450 “Об отзыве проекта градостроительного кодекса Кыргызской Республики”. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99180>. (дата обращения: 15.12.19 г.).
Примечание: Градостроительный кодекс – это свод нормативно-правовых основ, определяющий и регулирующий градостроительные и отдельные связанные с ними отношения на территории. Источник: URL: <http://ppt.ru/info/156> (дата обращения: 15.12.19 г.).
3. *Примечание:* Интервьюирование Бизнес-ассоциации “Малые ГЭС”.
4. Районная планировка. Справочник проектировщика. М.: Стройиздат, 1986.

5. Александр Высоковский. Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: “Ега-Басма”, 2005.
6. Третье национальное сообщение Кыргызской Республики по Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Б.: ОсОО “Эль Элион”, 2016. 274 с.
7. В данное время составлена карта по указанным параметрам и обнаруживается смещение, некоторых ранее известных участков. Источник: Атлас КР. (Дата обращения 02.02.18).
8. Из доклада на заседании ЖК КР депутата, архитектора И.Д. Кадырбекова, опубликованного 8.11.2017, 06:30 в газете “Белый пароход”. URL: <https://parusk.gov.kg/glavnaya/149106-deputaty-razreshili-kumtoru-unichtozhat-ledniki-v-svoem-li-oni-ume.html> (дата обращения: 14.12.19).
9. По материалам неопубликованных архивных публикаций Сколково: “Карта Технологического пространства”.
10. Закон “О Градостроительстве КР” от 17 июня 1999 года № 56. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/221> (дата обращения: 12.12.19 г.)
11. Кодекс об административной ответственности КР, глава 11. Административные правонарушения, посягающие на право государственной собственности на недра. Глава 12. Административные правонарушения, посягающие на право собственности на землю. Глава 12-1 Административные правонарушения, посягающие на историко-культурное наследие и др., указанные в главах 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6?cl=ru-ru> (дата обращения: 12.12.19 г.)