

Проект земельных реформ в Кыргызстане,  
Кемоникс Интернэшнл Инк. при финансовой поддержке Агентства США  
по международному развитию (USAID)

---

---

# ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане

Александр Высоковский



«Ега –Басма»  
Бишкек 2005

Высоковский А.А.

Правила землепользования и застройки: руководство по разработке. Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане. Бишкек: «Ега-Басма», 2005. – 326 с.

Книга известного специалиста по проблемам градостроительства и городской среды А.А. Высоковского посвящена вопросам становления новой системы градостроительного регулирования в условиях развития рыночной экономики. В работе обобщен уникальный 5-летний опыт реформирования градостроительной деятельности в Кыргызской Республике, в том числе, подготовки и введения местных нормативных актов «Правил землепользования и застройки» в 12 городах Кыргызстана.

Предлагаемое издание содержит:

- теорию, принципы и методы подготовки Правил землепользования и застройки;
- технологии управления на основе правового зонирования;
- подходы к выявлению сложившейся пространственной структуры города с помощью «неравномерно-районированной» модели;
- способы установления градостроительных регламентов использования земельных участков и иной недвижимости, разработки карт правового зонирования и зон ограничений по экологическим условиям и условиям охраны культурного наследия.

В книге раскрывается роль правового зонирования в повышении эффективности территориального планирования и муниципального управления, создании благоприятного инвестиционного климата.

Книга предназначена работникам региональных и муниципальных органов управления, градостроителям, архитекторам, экономистам, экологам, специалистам по охране культурного наследия.

© Высоковский А.А., 2005

© USAID, Проект земельных реформ в Кыргызстане, 2005

# **ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ**

## **Опыт введения правового зонирования в Кыргызстане**

### **СОДЕРЖАНИЕ**

#### **1. ВВЕДЕНИЕ**

#### **2. ОЧЕРК РЕФОРМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ, 2001 – 2005 гг.**

- 2.1. Проект земельной реформы в Кыргызстане: начало начал
- 2.2. Описание ситуации: негатива больше чем позитива
- 2.3. Цели проекта по введению правового зонирования в Кыргызстане
- 2.4. Стратегия и методы развития проекта
- 2.5. Правила землепользования и застройки для городов Кыргызстана
- 2.6. Модельные предложения по разработке документов территориального планирования
- 2.7. Законодательные документы
- 2.8. Подготовка специалистов
- 2.9. Действия по демократизации управления
- 2.10. Первые итоги проделанной работы

#### **3. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ**

- 3.1. Основные компоненты градостроительной деятельности
  - 3.1.1. Планирование и регулирование
  - 3.1.2. Территориальное планирование
  - 3.1.3. Градостроительное регулирование
  - 3.1.4. Институциональная интеграция территориального планирования и градостроительного регулирования
- 3.2. Необходимость перехода к правовым методам градостроительного регулирования в рыночных условиях
  - 3.2.1. Старая административно-командная система градостроительного регулирования и новые рыночные условия
  - 3.2.2. Ценностные основания новой системы градостроительного регулирования
- 3.3. Принципы правового зонирования
  - 3.3.1. Принцип ограничения прав собственников на использование и развитие недвижимости в интересах сообщества
  - 3.3.2. Принцип публичности градостроительного регулирования в сравнении с системой индивидуального назначения градостроительных регламентов

- 3.3.3. Принцип открытости и доступности информации о застройке и землепользовании
- 3.3.4. Принцип участия граждан в принятии решений о застройке и землепользовании
- 3.3.5. Принцип баланса общественных и частных интересов
- 3.3.6. Принцип разграничения правовых и технических вопросов регулирования
- 3.3.7. Принцип приспособляемости правового зонирования
- 3.3.8. Правовое зонирование и другие инструменты градостроительного регулирования

#### 3.4. Технологии правового зонирования

- 3.4.1. Нормативный правовой акт местного самоуправления «Правила землепользования и застройки»
- 3.4.2. Градостроительный регламент и территориальная зона
- 3.4.3. Разрешенное использование
- 3.4.4. Дополнительные регламенты
- 3.4.5. Комиссия по землепользованию и застройке и публичные слушания
- 3.4.6. Несоответствующее использование
- 3.4.7. Отклонение от правил
- 3.4.8. Внесение дополнений и изменений в «Правила землепользования и застройки»

### 4. РАЗРАБОТКА ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

#### 4.1. Основания принятия решений в процессе разработки Правил землепользования и застройки

- 4.1.1. Соотношение решений в системе территориального планирования и градостроительного регулирования: генеральный план и правовое зонирование
- 4.1.2. Учет тенденций развития города: проблемы отображения
- 4.1.3. Оценка решений генерального плана с точки зрения долгосрочной стратегии развития города

#### 4.2. Методы выявления пространственной структуры города на основе «неравномерно – районированной» модели

- 4.2.1. Теоретические основы выявления пространственной структуры города
- 4.2.2. Строение пространственной единицы
- 4.2.3. Типология пространственных единиц
- 4.2.4. Развитие пространственной структуры города
- 4.2.5. Основные свойства неравномерно-районированной структуры города
  - 4.2.5.1. Размещение главных ядер срединных и периферийных единиц
  - 4.2.5.2. Улицы и магистрали

- 
- 4.3. Построение генерализованной схемы правового зонирования города
    - 4.3.1. Построение схемы существующего землепользования
    - 4.3.2. Построение генерализованной схемы на основе неравномерно-районированной структуры города
  - 4.4. Разработка карты правового зонирования и установление основных градостроительных регламентов
    - 4.4.1. Границы действия правил землепользования и застройки
    - 4.4.2. Установление регламентов.
    - 4.4.3. Конфигурация зон и распределение зон с различным градостроительным регламентом по территории города
    - 4.4.4. Трассировка границ территориальных зон
    - 4.4.5. Дополнительные основания установления регламентов:
      - 4.4.5.1. Фактор стоимости недвижимости
      - 4.4.5.2. Учет долгосрочных решений генерального плана
    - 4.4.6. Принятие решений по установлению градостроительных регламентов
  - 4.5. Разработка дополнительных карт и градостроительных регламентов
    - 4.5.1. Разработка карты и градостроительных регламентов по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя
    - 4.5.2. Разработка карты и градостроительных регламентов по экологическим условиям
  - 4.6. Проектирование процедур
    - 4.6.1. Проблемы и направления совершенствования порядка предоставления долгосрочных прав на земельные участки
    - 4.6.2. Принципы построения процедур предоставления прав собственности или аренды на земельные участки и реализации инвестиционно-строительных намерений
    - 4.6.3. Проектирование процедур при разработке Правил землепользования и застройки
  - 4.7. Последовательность введения правового зонирования
    - 4.7.1. Разработка Концепции правового зонирования
    - 4.7.2. Очередность разработки и введения градостроительных регламентов
    - 4.7.3. План основных действий по подготовке нормативного акта местного самоуправления «Правила землепользования и застройки»

## 5. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В ГОРОДАХ КЫРГЫЗСТАНА

- 5.1. Сравнение карт правового зонирования по городам Кыргызстана
- 5.2. Ош
- 5.3. Жалалабат
- 5.4. Каракол
- 5.5. Токмок
- 5.6. Карабалта
- 5.7. Балыкчи
- 5.8. Узген
- 5.9. Нарын
- 5.10. Талас
- 5.11. Баткен
- 5.12. Чолпон-Ата

## 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Преимущества градостроительного регулирования на основе правового зонирования

## 7. ПРИЛОЖЕНИЯ

- Приложение 1. Правила землепользования и застройки в городе Ош
- Приложение 2. Список основных публикаций на русском языке по правовому зонированию

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Данная книга основана на пятилетнем опыте введения правового зонирования в городах Кыргызской Республики. В отличие от предыдущих работ на эту тему, посвященных опыту введения правового зонирования, эта книга имеет несколько иной фокус – в ней обобщаются принципы и методы разработки нормативного правового акта местного самоуправления «Правила землепользования и застройки». Такая направленность книги обусловлена желанием оставить практическое руководство для работников местного самоуправления и специалистов градостроителей и юристов. Сейчас процесс трансформации системы градостроительного регулирования на основе правового зонирования уже набирает обороты. В ближайшее время все большее количество городов-местных самоуправлений Кыргызской Республики намерено разработать и внедрить «Правила землепользования и застройки». В поддержку этого процесса и написана данная книга. Кроме этого, представляется важным осветить опыт этой работы с точки зрения возможности его применения в других странах, возникших на пост-советском пространстве. Эта книга должна убедить тех, кто еще не верит, в том, что реформа градостроительного регулирования возможна, причем во вполне обозримые сроки.

Задача книги - служить руководством для местного самоуправления по подготовке и принятию Правил землепользования и застройки. Структуру книги определяет желание автора изложить масштабный многоаспектный опыт реформирования градостроительной сферы в Кыргызстане. Вначале приводится очерк реформирования системы градостроительного регулирования, рассказывающий о проделанной работе в разных секторах градостроительства, ее методах, последовательности и результатах.

Следующая часть раскрывает принципы и технологии правового зонирования как системы градостроительного регулирования в условиях складывающейся рыночной экономики, направленной на установление и регулирование прав собственности и инвесторов на использование и строительное развитие объектов недвижимости (участков и зданий), в целях достижения баланса между интересами собственника и сообщества.

Наиболее важная, следующая часть книги содержит теоретические обоснования, подходы и методы для построения схемы территориальных зон, установления градостроительных регламентов, разработки различных зональных карт ограничений использования земельных участков и проектирования основных процедур.

Завершает руководство характеристика Правил землепользования и застройки, разработанных для конкретных городов Кыргызстана, включая карты правового зонирования и ограничений по экологическим условиям и условиям охраны памятников истории и культуры

Заключение содержит краткое изложение основных преимуществ системы правового зонирования.

Наконец, последняя часть книги – приложения, включают:

- Правила землепользования и застройки города Ош;

- список литературы по вопросам правового зонирования, опубликованный на русском языке.

Ниже приведён авторский коллектив проекта по введению правового зонирования в Кыргызстане в рамках Проекта «Земельные реформы в Кыргызстане», Chemonics International, Inc. при финансовой поддержке USAID:

Руководитель направления по правовому зонированию:

**Высоковский А.А.** – кандидат архитектуры, директор Некоммерческого фонда «Градостроительные реформы» г. Москва (стратегия и управление проектом введения правового зонирования, анализы и предложения по развитию планировочной структуры, концепции правового зонирования по всем городам, разработка основных правовых норм и процедур).

Консультанты - градостроители:

**Васина О.В.** – кандидат архитектуры, ст. научный сотрудник НИИ теории архитектуры и градостроительства, г. Москва (консультирование рабочих групп в городах Ош, Кара-Балта, Балыкчы, Талас);

**Иванов А.В.** – гл. специалист института реконструкции исторических городов ИНРЕКОН, г. Москва (консультирование рабочих групп в городах Жалалабат, Каракол, Узген);

**Кульбатыров Д.Б.** – руководитель мастерской по разработке генерального плана г. Бишкеке «Кыргыз НИИП градостроительства» (консультирование рабочих групп в городах Нарын, Узген, Баткен).

**Умурзаков И.Э.** – специалист по зонированию/городскому планированию проекта «Chemonics International, Inc», (консультирование рабочих групп в городах Токмок, Чолпон-Ата, техническая поддержка в разработке карт по всем городам проекта, тренинг специалистов по использованию программы «AutoCAD»).

Консультанты юристы:

**Исмаилов А.** – юрист по зонированию «Chemonics International, Inc», г. Бишкек;

**Канат Темирболот уулу** - юрист по зонированию «Chemonics International, Inc», г. Бишкек;

**Гульзат Наматбекова** - юрист «Chemonics International, Inc», г. Бишкек;

Консультанты по отдельным направлениям

**Иманкулов Д.Д.** – директор НИПБ «Кыргызреставрация», г. Бишкек.

**Мухамадиева Н.А.** – гл. архитектор проектов «Кыргыз НИИП градостроительства», г. Бишкек.

**Стрижаченко А.Т.** – рук. отдела науки «Кыргыз НИИП градостроительства» (участие в разработке законодательных актов)

Обработка материалов социологических исследований - Компания СИАР  
г. Бишкек.



Автор книги благодарит консультантов «Проекта земельных реформ в Кыргызстане», руководивших подготовкой правил землепользования и застройки в отдельных городах, всех специалистов из городов Кыргызстана, принимавших участие в разработке Правил землепользования и застройки, а также весь коллектив «Проекта земельных реформ в Кыргызстане» Кемоникс Интернейшенл (Chemonics International Inc.), финансируемый Агентством США по международному развитию (USAID) за прекрасную работу и сотрудничество на протяжении всех этих лет.

Особая признательность автора - директору Проекта земельных реформ Аллену Деккеру, за приглашение в столь захватывающий проект и дружескую поддержку, без которой столь сложная работа была бы просто невозможна.

## **2. ОЧЕРК РЕФОРМЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ, 2001 – 2005 гг.**

### **2.1. Проект земельной реформы в Кыргызстане: начало начал**

Кемоникс Интернейшенл начал «Проект земельных реформ в Кыргызской Республике» в конце 1999 года по заданию Агентства США по международному развитию. Руководитель проекта Аллен Деккер, понимая всю сложность и тактичность «земельного вопроса», разворачивал работы осторожно, постепенно усложняя и расширяя задачи. До этого, мы работали с ним в середине 90-х годов в России в аналогичных по тематике проектах USAID и он довольно хорошо знал мои работы по внедрению правового зонирования в городах Казань, Самара, Хабаровск. Поэтому, при первой же возможности, он пригласил меня возглавить аналогичное направление в Кыргызстане. Таким образом, в ноябре 2000 года я впервые очутился в Бишкеке.

С самого начала работы мы понимали, что реформирование сложившейся градостроительной системы нужно считать не просто трудной, а сверх трудной задачей. Вместе с тем, было очевидно, что техническая помощь в земельной реформе будет успешной, если затронет все основные компоненты рынка недвижимости и, прежде всего, систему градостроительного регулирования. В силу разных причин, именно в этой сфере деятельности, как ни в какой другой, сохранился административно-командный, «советский» подход к управлению, тормозящий продвижение рыночных реформ. Определение прав на использование недвижимости, доступность земельных участков, получение разрешений на строительство и многие другие вопросы, жизненно важные для рыночной экономики не попадают в поле зрения реформаторов, поскольку «спрятаны» в технических требованиях, прикрыты надежной вывеской «градостроительство». Так, несмотря на все пессимистические ожидания, я приступил к работе в Кыргызстане.

### **2.2. Описание ситуации: негатива больше чем позитива**

Чтобы было ясно, откуда мы стартовали и чего достигли к настоящему моменту, через 5 лет после начала работ, необходимо описать ситуацию, которая сложилась в сфере градостроительства в Кыргызской Республики.

На всем пост-советском пространстве не существовало деятельности, соответствующей термину “urban planning” - территориальное планирование. Градостроительство чуть больше напоминало западноевропейский «урбанизм», хотя практически и здесь сходство было минимальным. И хотя для всех советских городов разрабатывались плановые документы - генеральные планы, выполнялись проекты регионального планирования (районная планировка) иллюзий быть не должно – это не было планированием в рыночном понимании, а было директивное установление контрольных параметров физического развития городских структур пре-

имущественно на архитектурной, а не социально-экономической методологической платформе.

Планированием и финансированием развития, распоряжением городскими землями занималось государство. Оно было единственным собственником земли, а государственные органы градостроительного управления - единственным субъектом, устанавливающим правила использования территории и застройки. Частные лица являлись лишь пользователями и потребителями земельных участков и строительной продукции. Частная собственность на недвижимость существовала только на индивидуальные жилые дома, да и то, в очень ограниченном объеме.

Градостроители, как правило, выступали от имени интересов государства, которые принято было называть «общественными», поскольку советское государство считалось также «общественным». На деле градостроительство оформляло интересы и планы управленцев - бюрократов, более или менее точно артикулирующих перспективные задачи и планы государственного и регионального (областного) развития. В такой системе ценностей горожане фигурировали «усреднено», в виде «населения». Экономические субъекты были представлены единственным типом – государственными промышленными предприятиями. Ни о каком балансе интересов частного и общественного сектора не могло быть речи – градостроители до сих пор не различают предпринимателя как главную фигуру экономики рыночного толка.

Люди, населяющие город, не были организованы в местное сообщество. В Кыргызской Республике система местного самоуправления только-только появилась, да и то, в основном как принцип административно - территориального управления, а не механизм волеизъявления граждан, совместно владеющих частью городских ресурсов и кровно заинтересованных в рациональном развитии и функционировании города.

Не удивительно, что, после распада СССР и возникновения новых политико-экономических систем, градостроительство, организованное таким образом, перестало интересовать новые власти. Градостроительная деятельность перестала финансироваться - генеральные планы устарели, перестали соответствовать новым сложившимся экономическим и социальным реалиям, а новые не разрабатываются. Специалисты ушли из этого сектора, перешли работать в другие сферы, прежде всего, в сферу архитектурного проектирования зданий и сооружений, где заработки намного выше. Немаловажное значение имеют и трудности преодоления инертности прежнего менталитета управленцев и специалистов, успешных в предыдущую эпоху и не желающих переучиваться, изменять принципы и методы своей работы. По степени резистентности (сопротивляемости изменениям) система градостроительства, пожалуй, уступает лишь системе образования.

На этом фоне одной из существенных проблем стало пересечение полномочий двух ведомств при Правительстве Кыргызской Республики - Государственной комиссией по архитектуре и строительству (Госкомархстрой) и Государственным агентством по регистрации прав на недвижимое имущество (Госрегистр). Как только градостроительство перестало осуществлять единоличный государственный контроль над землепользованием, началась сложная игра по перераспределению полномочий и функций между этими ведомствами. Госрегистр, как более продвинутая организация в понимании нужд рынка, попытался сам готовить документы,

характеризующие и правовое, и техническое состояние земельного участка. В результате обе службы работали крайне неудовлетворительно, а страдали, в первую очередь, владельцы квартир, жилых домов, небольших участков, малого бизнеса и других небольших объектов недвижимости. Неправильно устанавливались границы участков, процедуры дублировались в местных органах Госкомархстроя и Госрегистра, а люди платили дважды. В результате деятельность по предоставлению прав на земельные участки из муниципальных земель (приватизация земельных участков) в городах практически приостановилась.

Вместе с тем, в Республике были очевидны и позитивные перемены. Постепенно активизировались рыночные реформы во всех сферах, прежде всего, в образовании и местном самоуправлении. В Посланиях Президента Кыргызской Республики неоднократно подтверждался приоритет рыночных сил в экономике страны – частному сектору, а не государству, предназначалась ключевая роль в использовании и развитии средств производства, обеспечении рабочими местами и достойным доходом населения республики. Медленно, но увеличивался объем зарубежных инвестиций. Зародившийся частный сектор начал догадываться, зачем нужна система публичного (общественного) контроля над землепользованием, четкие и ясные правила установления прав использования земельных участков, демократические процедуры, обеспечивающие равный доступ к приватизации муниципальных земельных участков, разрешения на строительство и регистрация прав на объекты недвижимости.

### **2.3. Цели проекта по введению правового зонирования в Кыргызстане**

Проект по введению правового зонирования преследовал следующие цели:

- заложить основы реформирования системы градостроительной деятельности как стратегического территориального планирования, направленного на учет перспективных интересов сообщества и бизнеса, и градостроительного регулирования, включая правовое зонирование и межевание, направленные на установление прав собственников на использование принадлежащей им недвижимости;

- разработать и согласовать рыночно ориентированную процедуру предоставления прав на земельные участки и получения разрешений на строительство, как одного из ключевых факторов развития рынка недвижимости и демократизации системы управления;

- изменить баланс в отношениях между собственниками и государством для более полного учета интересов собственников и инвесторов, при соблюдении эффективного общественного контроля над использованием земельных участков и другой недвижимости, процессами приватизации земельных участков;

- подготовить специалистов – планировщиков (работников органов архитектуры и строительства, проектировщиков, работников государственных и местных органов власти и управления) для работы с технологиями правового зонирования, новыми методами территориального планирования.

## 2.4. Стратегия и методы развития проекта

Стратегия технической помощи по введению в Кыргызской Республике системы правового зонирования заключалась в одновременной (точнее, синхронизированной с определенным временным сдвигом) работе на двух уровнях власти - местного самоуправления и государственного управления. Работы на первом уровне, местного самоуправления, опережали на один «такт» работы на втором, государственном уровне, служили для них методической базой. Поэтому разработка нормативных актов местного самоуправления (Правил землепользования и застройки) была нацелена не только на достижение практического результата, но и на обучение местных специалистов и на продвижение некоего политического процесса привлечения сторонников новой системы градорегулирования. Работа над законами и другими законодательными актами государственного уровня обобщала результаты разработки нормативных правовых актов (правил землепользования и застройки) местного самоуправления. При этом Правила получали полную легитимность, повышалась эффективность их действия в конкретных городах.

В соответствии с принятой стратегией проект осуществлялся поэтапно, так чтобы каждый успешный шаг программы служил базой для следующего, более сложного, этапа.

Первая стадия включала аналитические работы по изучению местного законодательства, подготовку модельных Правил землепользования и застройки, знакомство с местными специалистами, выбор пилотного города (наиболее подготовленного) для разработки и внедрения первого местного правового акта в полном объеме.

Вторая стадия началась после того, как мы удостоверились, что разработка Правил возможна в принципе, не вызовет отторжения у властей и населения. На этой стадии была осуществлена полная разработка местного нормативного акта «Правила землепользования и застройки» в одном выбранном пилотном городе Токмок. На этой же стадии было проведено 5 обучающих семинаров для специалистов из Бишкека, Токмока и других городов Республики.

Третья стадия, которая длилась до момента завершения проекта, началась с формирования команды специалистов и развертывания работ в городах Республики, продолжилась работой над республиканским законодательством и завершилась созданием Ассоциации планировщиков и широкомасштабным тренингом специалистов.

Еще одним элементом методического подхода было постоянное сопровождение градостроительных и юридических разработок деятельностью по связям с общественностью. Поскольку «земельный вопрос» - это всегда политика, то первостепенное значение имеет распространение правильно организованной информации для различных социальных групп – собственников, предпринимателей, властей, управленцев, специалистов. В рамках проекта, коммуникация с различными группами и конкретными людьми устанавливалась несколькими способами.

Во-первых, публикация статей, материалов, книг, особенно статей в местных, популярных газетах (последние печатались в городах Бишкек, Токмок, Кара-Балта и Каракол).

Во-вторых, проведение семинаров, направленных на установление контактов и работу с профессионалами в Бишкеке и в других городах Республики.

В-третьих, проведение конференций на государственном уровне для формирования чиновников высшего звена управления, - министерств и ведомств, мэров городов, глав государственных районных администраций.

В-четвертых, проведение специальных акций, ориентированных на средства массовых информации, предпринимателей или другие специальные группы. Это были Круглые столы, проведенные в Бишкеке в сентябре 2003 года, направленный на снятие противоречий в процедуре предоставления прав на земельные участки и в Оше, весной 2005 года; интервью с Председателем Госкомархстроя А.Т.Турсуновым в феврале 2004 года, другие акции и пресс-конференции.

Внимательное отношение к связям с общественностью, включение этой деятельности в «проектное тело» позволило избежать непродуктивных действий, согласовать интересы различных субъектов и, самое главное, избежать конфронтации, что очень непросто при активно продвигаемых реформах.

## **2.5. Правила землепользования и застройки для городов Кыргызстана**

Система градостроительного управления, сложившаяся в советское время, декларировала такие высокие цели как создание качественной среды обитания людей, эффективное планирование развития города, проектирование удобной экономической застройки, включая интересные композиционные решения ансамблей и комплексов, сохранение памятников истории и культуры, защиту окружающей среды и создание благоприятной экологии, и еще многое другое. Оставим сейчас в стороне вопрос насколько эти декларации соответствовали действительности. Однако можно сказать точно - в этой системе отсутствовала одна из важнейших сторон института недвижимости - определение и закрепление прав собственников недвижимости (участков и зданий) в отношении ее использования и развития путем строительства или реконструкции. Точнее, определение вида использования недвижимости было запрятано в технических процедурах получения информации и разрешений на ведение проектных работ и строительства. В результате инвесторы, во-первых, вкладывали деньги в строительство на участках, которые им не принадлежат, а во-вторых, они не знали заранее, при покупке прав на участок, как им можно его использовать. Такое знание приходило только после начала проектного процесса.

Эти и другие недостатки предыдущей системы определения прав на использование и строительство недвижимости призвана исправить система правового зонирования и ее центральное звено - нормативные правовые акты местного самоуправления «Правила землепользования и застройки». Аналогов этому документу в предыдущей системе ему не было. Эти Правила заменяют, действующие ранее в составе генерального плана, правила застройки и меняют содержание генерального плана. Принципиальное отличие Правил состоит в том, что они не входят в систему действующих традиционных градостроительных документов, а являются нормативным правовым актом местного самоуправления. В стране, где местное самоуправление было введено законом сверху, совсем недавно и еще не прижилось, он значит не так много. Тем не менее, это ясный правовой статус документа, имеющего по Конституции обязательную юридическую силу и подлежащий исполнению всеми субъектами, ведущими строительство и реконструкцию или причастными к

этому процессу, а именно - административными органами надзора и контроля, владельцами недвижимости, инвесторами, застройщиками, подрядчиками и, самое главное, судебными инстанциями при разрешении споров. Ранее ни один регулирующий документ не имел под собой столь сильного правового фундамента.

Очевидно, что в стране, где полным ходом идет первичная приватизация государственных и муниципальных земель, часть чиновников и предпринимателей не нуждаются в столь строгой и ясной правовой регламентации отношений между собственниками недвижимости, населением, инвесторами и административными органами. Поэтому сейчас важно сделать первый шаг – создать новую социальную реальность, несмотря на то, что работать в полную силу они начнут много позже.

Правила землепользования и застройки, которые мы разрабатывали в Кыргызской Республике, как и в наших предыдущих работах в России, содержат минимально необходимую информацию для выполнения ими регулятивных функций. Это три группы материалов:

- карты зонирования, включая основную карту разделения территории города на зоны с разными правовыми регламентами использования недвижимости и несколько дополнительных карт ограничений, например, по требованиям охраны памятников истории и культуры или по санитарным, водоохраным и иным экологическим требованиям;

- градостроительные регламенты, включая списки видов разрешенного использования с некоторыми параметрами использования для всех категории зон;

- процессуальную часть, которая включает юридические нормы и процедуры, связанные с подготовкой и осуществлением строительных изменений объектов недвижимости, внесением изменений в Правила, предоставлением долгосрочных прав на земельные участки.

Правила землепользования и застройки, включая карты, – открытый документ, который печатается в газете и издается в виде брошюры, которая распространяется среди населения города. Наверное, это не произведет впечатления на западного специалиста. Однако не следует забывать, что в этой стране, как и нынешней России, точные карты городов продолжают оставаться государственным секретом и утаиваются от горожан.

Разработка, согласование и принятие Правил местными Кенешами (Городскими советами), - главный, наиболее сложный и длительный компонент программы. От начала работы над Правилами до момента их принятия и регистрации проходит не менее полутора лет. Во всех городах нами использовалась примерно одна схема, включающая несколько ключевых моментов, описанных ниже.

1. Правила землепользования и застройки разрабатываются совместно консультантами проекта и местными специалистами. Это обеспечивает непрерывное обучение местных специалистов, передачу им основных технических навыков и, самое главное, понимание технологии действия правового зонирования. Во всех городах работа начиналась с создания рабочей группы по разработке Правил из местных кадров, в которую входили основные исполнители из отделов архитектуры и градострои-

тельства и управленцы, принимающие решения из других подразделений администраций.

2. В каждом городе Кемоникс Инт., передавал рабочей группе в аренду (по договору) стандартное офисное оборудование, минимально необходимое для выполнения работы (компьютер, принтер, набор программного обеспечения), а также помогал с приобретением копий современных топографических карт. Это нехитрое действие сопровождалось множеством административных проблем, поскольку мы требовали выделить для рабочей группы отдельное помещение и должным образом его оборудовать (укрепить дверь, навесить замки, поставить на окна решетки, провести современную электрическую сеть и, наконец, что самое немаловажное, отапливать это помещение зимой, что в большинстве провинциальных городов Кыргызстана большая редкость). В результате все это выполнялось, но убыстрение этого, подготовительного периода, в условиях острой нехватки офисных помещений, требовало серьезной «политической» работы.
3. Центральным моментом технической помощи было обучение системе правого зонирования и техническим навыкам градостроительной профессии местных специалистов. Проблема состоит в том, что сейчас градостроительство вообще не изучают в учебных институтах, а те, кто изучал эту дисциплину в Москве или Ленинграде (ныне Санкт-Петербурге) в 80-е годы сильно отстали от современных требований. Поэтому мне и консультантам, на всех стадиях разработки проекта, приходилось принимать основные решения и разъяснять их местным специалистам. Таким образом, обучение происходило в форме выдачи заданий и проверки их исполнения. В перерывах между приездами консультантов, сроки выполнения работы местными специалистами контролировалось постоянными сотрудниками нашего проекта. Затем, консультанты снова возвращались в город, проверяли проделанную работу, совместно с местными специалистами исправляли ошибки, принимали следующую порцию планировочных решений, выдавали новое задание и т.д. Всего разработка Правил в каждом городе требовала 6 командировок консультантов в город на 1 – 1,5 недели.

Местные специалисты обучались работе на компьютере, как обычным офисным, так и специальным проектно-графическим программам (преимущественно Автокад). Для этого мы направляли их на специальные курсы и, кроме того, для них устраивались практические занятия в нашем офисе в Бишкеке, не менее недели, дважды в год. Они привозили с собой материалы и работали над картами зонирования их города в нашем офисе. В результате все, кто хотел, освоили графические программы и мы руками местных специалистов, при поддержке наших консультантов, выполнили высоко профессиональные картографические материалы.



4. В каждом городе местный нормативный акт Правила землепользования и застройки включал серию карт:

- карта существующего землепользования;
- основная карта разделения территории города на зоны с предлагаемыми градостроительными регламентами; количество таких зон по разным городам колебалось от 26 до 34;
- карта ограничений использования земельных участков по экологическим условиям с нанесением зон охраны рек, озер, других водных объектов (водоохранные зоны) и санитарно-защитных зон промышленных предприятий и других объектов;
- карта ограничений использования земельных участков по условиям охраны памятников истории и культуры (если необходимо).

Для всех категорий зон, выделенных на всех, перечисленных выше, картах разрабатывались регламенты разрешенного использования земельных участков и других объектов недвижимости. В основном это списки разрешенного использования, предоставляемые по «праву», дополнительные к основным видам использования и виды использования, требующие получения специальных разрешений путем проведения публичных слушаний. Параметры разрешенного использования вводились в минимальном количестве, только по основным жилищным зонам.

5. Параллельно с разработкой карт осуществлялось проектирование процедур применения регламентов для определения прав собственников земли, процесса предоставления прав путем торгов и оформления документов, согласования строительных намерений, проектной документации и получения разрешения на строительство. Как правило, процедуры писались по одной модели с учетом существующих в городе особенностей – распределения функций и обязанностей между различными согласующими организациями, распределения властных полномочий.

6. Наиболее сложной частью разработки Правил землепользования и застройки в техническом отношении был учет перспективной стратегии развития города. Правил землепользования и застройки могут работать эффективно при условии, что они базируются на планах перспективного развития городского сообщества и землепользования. Однако, перспективных планов, достаточно детализированных для использования в разработке карт правового зонирования, в городах Кыргызской Республики нет. В наши задачи не входила разработка каких-либо перспективных планов развития городов и местных сообществ, хотя дважды это пришлось делать (Токмок, Баткен). Поэтому частично мы использовали программы, которые имелись в городах, частично сами выполняли небольшие, «точечные» исследования по главным проблемам.

7. Важнейшей частью разработки, согласования и принятия местного нормативного акта «Правила землепользования и застройки города» были мероприятия по связи с общественностью. Одной из главных це-

лей разработки этих документов была демонстрация возможностей градостроительного регулирования с привлечением к принятию решений депутатов, населения, предпринимателей. По ходу разработки «Правил» консультанты проводили в городах не менее 3 семинаров, на которые приглашались представители бизнеса, депутаты, работники администраций. Кроме того, по ходу разработки документа и особенно после завершения первой редакции, организовывались депутатские чтения, на которых депутатам местного Кенеша подробно рассказывали содержание главных статей документа.

Во всех городах по завершению первой редакции дважды проводились публичные слушания, на которых текст и карты обсуждались с населением. Как правило, на них собиралось от 50 до 100 активистов – сотрудников уличных комитетов, представителей малого бизнеса, жителей. Конечно, до публичной градостроительной политики еще очень далеко, но, по крайней мере, в 10 городах, сотня человек и администрация впервые в этой стране попробовали найти общий язык по сложнейшим вопросам использования недвижимости. Надо отметить, что как раз население – собственники жилых домов с участками, гаражей, огородов, мелкого бизнеса, быстрее, чем кто-либо другой понимали смысл правового зонирования и активно включались в обсуждение, выясняя, в каких местах на карте расположены их дома и какие у них будут регламенты использования недвижимости.

На сегодняшний момент в Кыргызской Республике 24 города сформировали местное самоуправление. Правила землепользования и застройки разработаны для 11 городов – областных или административных центров, имеющих важное значение для экономики Республики (см. таблицу ниже). Прежде всего, это шесть городов – областных центров (Ош, Жалалабад, Каракол, Нарын, Талас, Баткен), а также, основные промышленные города (Токмок, Карабалта), центры курортной зоны озера Иссык-Куль (Чолпон-Ата, Балыкчи), исторический город – Узген.

К моменту завершения проекта, «Правила» уже действуют (т.е. приняты местными Кенешами, зарегистрированы управлениями юстиции, опубликованы в газетах, выпущены в виде бесплатно распространяемых брошюр и реально используются в повседневном управлении) во всех перечисленных городах, кроме Балыкчи, Таласа и Узгена. В этих городах они приняты недавно и сейчас идет процесс их активного освоения. В городе Баткен разработана Концепция генерального плана (стратегия развития) и завершена первая редакция Правил.

Особо следует остановиться на столице Республики г. Бишкеке – 12-ом городе нашей программы. Это самый крупный в стране город (775 тыс. жителей), административный, культурный, финансовый и торговый центр страны. Как это происходит и в России, столичные власти крайне неохотно идут на участие в проектах технической помощи, предоставляемой различными международными организациями. Только к концу нашего проекта, после четырехлетних усилий, мы получили согласие на продвижение правового зонирования. В Бишкеке начаты подготовительные работы по изучению существующего землепользования, организации баз данных, экологических и санитарно – гигиенических характеристиках территории. Сейчас появляется надежда на продолжение финансирования, что позволит в течение следующего года завершить Правила землепользования и застройки и для Бишкека.

## Перечень городов – местных самоуправлений Кыргызской республики

	Города	Область	Население, чел.
<b>1</b>	<b>Бишкек**</b>	<b>Столица</b>	<b>775 122</b>
<b>2</b>	<b>Ош *</b>	<b>Ошская</b>	<b>211 891</b>
<b>3</b>	<b>Джалал-Абад*</b>	<b>Джалал-Абадская</b>	<b>71 899</b>
<b>4</b>	<b>Каракол*</b>	<b>Иссык-Кульская</b>	<b>65 360</b>
<b>5</b>	<b>Токмок*</b>	<b>Чуйская</b>	<b>59 299</b>
<b>6</b>	<b>Кара-Балта*</b>	<b>Чуйская</b>	<b>47 370</b>
<b>7</b>	<b>Узген*</b>	<b>Ошская</b>	<b>41 714</b>
<b>8</b>	<b>Балыкчи*</b>	<b>Иссык-Кульская</b>	<b>41 742</b>
<b>9</b>	<b>Нарын*</b>	<b>Нарынская</b>	<b>40 429</b>
<b>10</b>	<b>Талас*</b>	<b>Таласская</b>	<b>32 985</b>
11	Кызыл-Кия	Баткенская	32 421
12	Таш-Кумыр	Джалал-Абадская	23 098
13	Кант	Чуйская	22 300
14	Майлуу-Суу	Джалал-Абадская	20 591
15	Кара-Суу	Ошская	19 584
16	Кара-Куль	Джалал-Абадская	18 184
17	Кочкор-Ата	Джалал-Абадская	16 104
18	Исфана	Баткенская	15 910
19	Сулюкта	Баткенская	13 737
<b>20</b>	<b>Баткен**</b>	<b>Баткенская</b>	<b>10 987</b>
21	Кок-Жангак	Джалал-Абадская	10 743
22	Шопоков	Чуйская	9 213
<b>23</b>	<b>Чолпон-Ата*</b>	<b>Иссык-Кульская</b>	<b>9 020</b>
24	Ноокат	Ошская	

Примечание: \*) Города, в которых разработаны и приняты Правила землепользования и застройки

\*\* Разработка Правил землепользования и застройки ведется в настоящее время

## 2.6. Модельные предложения по разработке документов территориального планирования

Сложившаяся система градостроительства не может быть реформирована пока не будет решена проблема финансирования корректировки и разработки документов территориального планирования. По действующим законам и по существу Правила землепользования и застройки должны опираться на генеральный план или, более точно, на документ, фиксирующий перспективное состояние города. До тех пор, пока такого документа нет, Правила «зависают в воздухе», - они не имеют достаточных обоснований и, соответственно, правовых оснований. Наше предложение сводится к тому, что городское сообщество в таких случаях должно разработать необходимый ему план перспективного развития в опоре на уже проделан-

ную работу по правовому зонированию. Далее, если это будет необходимо, можно будет внести необходимые корректировки в Правила землепользования и застройки, которые в отличие от градостроительной документации, позволяют это делать. Однако, ни в одном из городов, где мы помогали разработать и ввести Правила, никаких поправок к изменению, переработке или разработке генеральных планов не последовало.

Чтобы показать на примере как такая работа по подготовке нового генерального плана нужного для города может быть сделана и, одновременно, довести до состояния полной легитимности систему правового зонирования мы организовали и поддержали работы по корректировке генерального плана Токмока. Однако, чтобы объяснить в чем состояла революционность этой затеи и в чем состояла основная цель технической помощи в данном случае, необходимо подробнее остановиться на методических вопросах градостроительного проектирования.

В нынешних бюджетах кыргызских городов всех уровней денег на генеральные планы нет. Так из 14 миллионов сомов (примерно, 320 тыс. долларов), планируемых на разработку генерального плана Бишкека, реально профинансировано в 2003 году менее миллиона. Генеральные планы уже выполненные или почти завершенные в период 2000 – 2003 года институтом Кыргызниипроект не переданы администрациям городов, поскольку проектные работы не оплачены. Согласования генеральных планов не начинались, что потребует длительного времени. В результате, есть опасность, что проекты устареют еще, не начав реализовываться.

Проблема отсутствия денег на разработку генерального плана не так проста, как кажется на первый взгляд. Считается, что генеральные планы стоят дорого. Например, в России города с населением от половины до одного миллиона стоят от 200 до 500 тыс. долларов (хотя бывает как меньше, так и больше). По западным меркам это немного, там подобные проекты стоят в 4 – 6 раз больше, но в странах бывшего СССР считается, что это большие деньги. Как считать!

Доходная часть бюджет миллионного города в России, сегодня, в среднем составляет 200 долларов на 1 человека или для города в 1 миллион жителей – 200 млн. долларов, а для города в пол миллиона жителей – 100 млн. долларов. В процентном отношении генеральный план, разработка которого длится, как правило, два финансовых года тянет на 0,1 – 0,15 % от ежегодного городского бюджета. Много это или мало. Для сравнения приведем несколько цифр, чтобы можно было как-то оценить масштаб этих трат. Так, примерно 75% своего бюджета города тратят на ЖКХ, образование и здравоохранение (включая в эту статью спорт с физическую культуру). Стоимость же генерального плана составляет в среднем 3% от статьи «Расходов на государственное и муниципальное управление», те же 3% - от муниципальных затрат на капитальное строительство и 8% - от затрат бюджета на культуру. При этом на такие отрасли городского хозяйства как «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных событий», «Средства массовой информации», «Развитие рыночной инфраструктуры» тратится много меньше, чем обсуждаемые 0,15%. Я не могу оценить однозначно, о чем говорят эти цифры. По моему мнению затраты на генеральный план очень малы, но я понимаю, что это мнение только представителя «обиженного» цеха.

Мне кажется, что плачевная нынешняя ситуация сложилась не вследствие оценки реальных затрат на разработку градостроительных документов, поскольку

их качественная оценка на шкале затрат «высокие - низкие» весьма неопределенна. Существующий кризис генерального плана и, к сожалению, самой идеи территориального планирования, сложился в результате расстановки приоритетов в головах управленцев всех уровней. Мало кто из администраций и государственных чиновников конкретно подсчитывает и оценивает доли процента, чтобы сказать - запрашиваемая сумма чересчур высока, она «не по карману» местному самоуправлению. Большинство не знают, не понимают или не верят в эффективность территориального планирования, вообще, и генерального плана, в частности.

Непонимание в чем состоит необходимость и полезность генерального плана восходит к нынешней идеологии и методам его разработки. В этом очерке не уместно развивать эту тему подробно, следует сказать только одно. Разработка генерального плана, в соответствии с нынешней идеологией страдает тремя недостатками:

- в нем не выявляются и не решаются конкретные проблемы города и городского сообщества. Поскольку нужно все и всегда, то очень важно понять, что же нужнее всего, что должно решаться в первую очередь и с особой ответственностью и что даст наиболее эффективный результат. Все эти действия, которые называются проблематизацией, сегодня в генеральном плане не производятся.
- в нем отсутствует анализ и стратегия экономического и социального развития города и сообщества на основе рыночных механизмов, поэтому пространственные и инженерные решения работают на собственную эффективность, но не на эффективность целого;
- отсутствует методология выявления и описания сложившейся структуры города и сред, освоенных разными группами населения.

Это, конечно, претензии по самому большому «гамбургскому» счету. Однако то же самое можно увидеть и на более простом примере. Так, в генеральном плане развития города N-N принимается норма перспективной обеспеченности жилым фондом в 25 кв. м на 1 человека и, что достичь ее можно через 10, 15, или 20 лет. Потом собираются данные, ведутся довольно простые подсчеты и, в результате, выдаются варианты планировки с микрорайонами многоэтажных типовых панельных домов, которые наилучшим образом позволяют достичь обеспеченность в 25 кв. м на человека через энное количество лет. На деле же, в данном конкретном городе никто не думает о «нормативной обеспеченности» как таковой, не зависимо от ее величины. В голове у руководства - проблемы борьбы с бедностью, самозахватом территории, необходимость обеспечить жильем малоимущих, т.е. тех, кто не в состоянии его купить, построить за свои деньги или арендовать. Все руководство думает о том, как выполнить поручение Президента об улучшении жилищных условий, о доступном рыночном жилье, чтобы любой ценой избежать массовых выступлений недовольных граждан и т.д. и т.п.

В этом состоит разница генерального плана на нормативной основе и территориального планирования на основе проблематизации сегодняшней ситуации. Первый никому не нужен, во второе не верят потому, что еще не видели позитивных примеров, которые таким образом позволили принять решения о развитии, решить проблемы.

Возвращаясь к описанию конкретной ситуации в Токмоке, следует отметить главное. С нашей помощью местные специалисты выяснили, какая главная проблема в области градостроительного регулирования имеется в городе. Все сошлись на том, что участки для жилищного строительства есть, свободные квартиры есть, бизнес развить можно. Власти местного самоуправления посчитали, что из всех регулятивных механизмов им препятствует отсутствие красных линий. После этого мы профинансировали за очень небольшие деньги разработчиков новой транспортной схемы и таким образом вышли на возможность трассировки красных линий. Взамен дорогостоящей и долговременной разработки генерального плана или какого-либо другого документа территориального планирования мы обошлись корректировкой действующего генерального плана в части транспортных магистралей и красных линий. Это позволило сократить затраты на разработку на порядок и сделать документ весьма быстро. Тем самым, был показан практический путь целевого решения проблемы генерального плана путем проблематизации ситуации и разработки отдельных вопросов, в которых наиболее остро нуждается местное общество.

## 2.7. Законодательные документы

Основной подход, которому мы следовали при оказании технической помощи в реформировании унаследованной из советского прошлого градостроительной системы, состоял в одновременной работе на двух законодательных уровнях – местного самоуправления и государственной власти. Как указывалось выше, техническая помощь начиналась с разработки нормативных правовых актов «Правила землепользования и застройки» местного самоуправления. На этой стадии были отработаны положения правового зонирования применительно к кыргызскому законодательству, «обкатаны» на ситуациях различных городов. За период разработки и согласования «Правил» в первом пилотном городе Токмоке мы познакомились со многими специалистами, у нас появились сторонники. Немаловажно и то, что в процессе работы мы сблизились с руководством государственных ведомств, отвечающих за состояние дел в градостроительстве, строительстве, землепользовании и регистрации недвижимости. После полутора лет работы, проведенных семинаров и конференции, местные администрации городов и управленцы начали привыкать к нам, к нашему профессиональному языку. Нас перестали бояться и даже наоборот, - осознали степень серьезности наших намерений. Государственные чиновники высшего звена поняли, в чем мы можем быть полезны и, что можно от нас ждать.

С этого момента мы запустили следующий, качественно новый виток технической помощи - разработку и корректировку законодательных документов. Базируясь на принятых к этому моменту нормативных актах местного самоуправления, были определены наиболее важные для реформирования градостроительства «точки давления» – Кодекс Кыргызской Республики о градостроительстве, архитектуре и строительстве (далее, Градостроительный Кодекс) и сквозная процедура, регулирующая предоставление прав на земельные участки, проектирование, получение разрешений на строительство, приемку и регистрацию построенного объекта.

Очевидно, что Градостроительный Кодекс должен представлять собой фундамент, на котором должна утверждаться вся отрасль. Однако, в Кыргызской Республике он трактуется особенно широко, как свод нормативных актов из разных

сопряженных сфер. К моменту нашего включения в эту работу уже существовало несколько редакций Кодекса, разработку которого инициировал депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, кандидат архитектуры Ишенбай Кадырбеков. Над Кодексом долгое время работали местные специалисты, он неоднократно рассматривался Госкомархстроем. Было ясно, что для кардинальной перестройки этого документа, перевода его, так сказать, в реформистское русло, социальной базы пока нет. Поэтому было решено ограничиться двумя вещами – во-первых, внести в него основные положения правового зонирования, чтобы обеспечить полную легитимность Правил землепользования и застройки и, во-вторых, изменить некоторые нормы, связанные со статусом и порядком разработки градостроительной документации, чтобы связать ее с правовым зонированием.

С учетом сложившейся практики, нами, в рамках Градостроительного Кодекса, предложена организация градостроительной деятельности по трем основным направлениям:

1. Территориальное планирование, в рамках которого вырабатываются стратегические прогностические документы, - районная планировка, генеральный план, существенным образом трансформированные по сравнению с нынешними требованиями к их разработке и утверждению. Главная общественная значимость этих документов заключается в том, что в них должны быть определены земельные участки (территории), резервируемые для будущего развития (строительства) объектов (комплексов, зданий, транспортных сооружений, магистралей, инженерных коммуникаций, прочего) в интересах общества. Кроме этого, они должны устанавливать территориальные основы регулирования застройки (красные линии, границы охранных зон разного назначения).
2. Правовое зонирование, в рамках которого вырабатываются и функционируют документ для текущего управления – нормативные правовые акты местного самоуправления «Правила землепользования и застройки». Это основной юридический документ, устанавливающий права собственников и инвесторов на использование участков и другой недвижимости и административные процедуры по регулированию и изменению прав пользования. На современном этапе развития рынка недвижимости, «Правила» фокусируются на процессе формирования земельных участков, как объектов недвижимости. Они должны содержать все необходимые положения и данные для установления границ участков, списков видов разрешенного их использования, других градостроительных регламентов.
3. Межевание, в рамках которого разрабатываются проекты планировки – межевания, с помощью которых устанавливаются границы земельных участков (владений, имущественных комплексов) и основные параметры разрешенного использования недвижимости.

В настоящий момент Градостроительный Кодекс проходит стадию согласования в Госкомархстрое и других министерствах и есть очень хорошие шансы на то, что он будет принят депутатами.

Еще более актуальной была работа над законодательным обеспечением процедуры предоставления прав на земельные участки и получения разрешений на строительство. Я решил формировать всю процедуру из двух частей, прописанных в двух Положениях, которые, по установившейся юридической традиции должны утверждаться Постановлением Правительства.

Выше была описана конфликтная ситуация, сложившаяся между двумя конкурирующими ведомствами Госкомархстроем и Госрегистром. Поэтому первым нашим действием было создание рабочей группы из представителей этих министерств и Кемоникса, которые были утверждены тройственным Соглашением о сотрудничестве от 30 мая 2002 года. После этого, в конце марта 2003, года мы разработали и представили на согласование оба Положения: Типовое положение о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах и Положение о порядке реализации инвестиционно - строительных намерений. Следует отметить, что оба Положения содержат абсолютно новые для Кыргызстана положения, такие как:

- процедура формирования земельного участка, как объекта недвижимости, перед началом продажи участка и тем более проектирования;
- введение Комиссии для коллегиального принятия основных решений;
- подробное разграничение действий между всеми участниками процесса с возможностью апеллирования решений Заявителем;
- классификации строительных намерений и выделения групп, которые не требуют получения разрешений на строительство, которые предполагают облегченную процедуру получения разрешений и остальные, требующие выполнения всей процедуры;
- упразднение неправомочных документов типа «Архитектурно-планировочное задание», в которых собственнику могли предписываться любые ограничения и требования, (например, характер композиционного решения зданий) с заменой этих документов срочными регламентами и только по решению фасадов и благоустройству участка.

На первой стадии согласования наших Положений выяснилось, что Госрегистр не вполне доволен предложенными редакциями, несмотря на то, что на предшествующей стадии нам высказывалось полное одобрение. В результате проекты Постановления были отклонены, несмотря на согласование большинством министерств и ведомств. Для того чтобы сдвинуть «патовую» ситуацию с мертвой точки мы организовали ширококомасштабную дискуссию в виде круглого стола, куда были приглашены представители частного бизнеса, риэлторы, оценщики, девелоперы, а также представители министерств, государственных комиссий, журналисты, телевидение. В ходе дискуссии ведущие сотрудники Госрегистра убедились, насколько наши предложения отвечают ожиданиям предпринимателей. После этого последовало встречное предложение Госрегистра, в котором большинство наших положений было включено в документ, подготовленный ими ранее по предоставлению прав на торгах. Произошло главное – могущественное ведомство обозначило условия, на которых оно готово было пойти на компромисс. Огромная заслуга в этом принадлежит Доолотбеку Берикбаеву, бывшему тогда первым заместителем директора Госрегистра и начальнику управления этого ведомства Нарынбеку Исабекову.



С этого момента начался заключительный этап подготовки Положений. Мы внесли свои коррективы в предложенный вариант и начали посредническую работу по согласованию интересов двух ведомств. Например, последним был вопрос о том, кто будет выносить границы «в натуру». Мы предложили следующий компромисс: геодезисты Госрегистра выносят в натуру границы земельного участка, так как это действие рассматривается кыргызским законодательством как элемент регистрации права собственности или аренды участка. Геодезисты же Госкомархстроя выносят в натуру разметку зданий и инженерных коммуникаций. При этом геодезисты обоих ведомств имеют право делать другие топографические работы по заказам клиентов.

Таким образом, соглашение было достигнуто и начался последний этап согласование Положений с остальными министерствами и ведомствами, который в марте 2004 года закончился подписанием Постановления об утверждении обоих положений. Весь процесс занял два года с момента подписания первого Соглашения о сотрудничестве и год после представления нами первой редакции.

Среди других работ в области законодательной деятельности следует еще упомянуть корректировку Земельного кодекса в части формулировок вводящих правовое зонирование, уточняющих другие нормы, связанные с продвижением рыночной идеологии в градостроительное регулирование.

## **2.8. Подготовка специалистов**

Одной из самых важных компонент технической помощи по внедрению системы правового зонирования была подготовка специалистов, которые должны поддерживать систему правового зонирования в дальнейшем. Для подготовки и обучения использовались все возможности и осуществляемые действия.

Первый «круг» подготовленных нами специалистов - это наша команда, с которой я работал в Проекте Кемоникса. Два планировщика – градостроителя (Ильдар Умарзаков и Дженузак Кульбатыров) и юристы (Айбек Исмаилов, Канат Темирболот улуу и Гульзат Наматбекова) постоянно участвовали в работе над проектами, готовили карты правового зонирования, ездили в города, редактировали законодательные положения. Это специалисты, которые в дальнейшем должны составить ядро по поддержанию системы правового зонирования и разработке Правил в остальных городах Кыргызстана.

Следующий уровень подготовки - это 50 специалистов из разных городов, которые входили в состав рабочих групп. Во всех 11 городах мы создавали рабочие группы для разработки Правил из специалистов местных органов архитектуры (по 2 – 4 человека), которые работали с нашими консультантами. Конечно, далеко не все и далеко не всегда эти специалисты охотно обучались новым технологиям. Тем не менее, большинство из них освоило компьютерные программы для градостроительного проектирования, сделали своими руками необходимые действия по подготовке карт и процедурных положений, участвовали в публичных слушаниях и семинарах для местных руководителей и бизнесменов. Конечно, я отдаю себе отчет в том, что у большинства из них пока недостаточный уровень квалификации и они не могут вести самостоятельную работу, но часть их вполне усвоила наши предложения.

Важным каналом распространения информации и первичной подготовки специалистов стали обучающие семинары и конференции. Всего нами проведено около 40 семинаров и конференций, которые посетили порядка 1000 специалистов со всех городов Республики. Многие из них посещали семинары более 2 раз. Учитывая, что в системе управления градостроительством по всей стране работает по моим оценкам не более 200 человек, то можно смело сказать, что тренингами и семинарами были охвачены все специалисты Республики, имеющие отношение к принятию решений в сфере градостроительства. Чаще всего семинары проводились в каждом городе, где разрабатывались Правила для работников местных Администраций, мэрий. В течение подготовки и согласования Правил, с начала до их принятия, как правило, проводилось 3 – 4 семинара для 25 – 30 человек.

Для профессионального обучения, наряду с семинарами в городах, нами было проведено 8 «полномасштабных» семинаров - тренингов в Бишкеке (5 - в 2001 году, 3 – в 2004 году), в каждом из которых участвовало от 40 до 150 специалистов, приглашенных из Бишкека и других городов Республики. Каждый из таких семинаров – тренингов был посвящен какой-либо одной части разработки Правил. Таким образом, специальными семинарами для профессионалов были охвачены основные вопросы градостроительного регулирования. Для каждого семинара готовились методические и технические раздаточные материалы.

Особо следует отметить один из них - четырехдневный семинар - тренинг для глав местных самоуправлений и специалистов тех 12 городов Республики, в которых мы не разрабатывали Правила землепользования и застройки. Предметом тренинга был процесс самостоятельной подготовки Правил землепользования и застройки на материалах каждого города. Команда специалистов из местных отделов архитектуры и Госрегистра обучалась созданию карт правового зонирования и процедурных норм. И вновь, иллюзий я не питаю – вряд ли они смогут самостоятельно осуществить полную подготовку нормативного акта. Однако, если таковая работа будет организована, уверен, что они смогут принять участие в рабочей группе и, по крайней мере, будут знакомы с характером этой деятельности.

Для информирования мэров, глав городов, руководства министерств и ведомств о результатах работы каждого года, нами использовался другой формат мероприятия - общенациональные конференции. Здесь презентировались новые, выполненные за год работы, обсуждались изменения в законодательной сфере, рассказывалось о наших дальнейших планах. Таким образом, с одной стороны, удалось познакомить с нашими работами и основными принципами правового зонирования практически всю управленческую элиту городов, а с другой, позволило нам узнать их, установить нужные контакты перед началом работ в каждом городе.

И, наконец, консультанты и местные специалисты проекта написали и издали серьезные методические материалы. Прежде всего, это две авторские книги. Первая - книга, которую вы держите в руках, по методологии разработки Правил землепользования и застройки и ведению правового зонирования в Кыргызской республике, и вторая, по вопросам сохранения исторического наследия в системе правового зонирования (автор – Андрей Иванов). Кроме того, консультантами и сотрудниками Проекта написано более 40 статей по различным вопросам правового зонирования, подготовлены аналитические записки по результатам исследований,

проводимых в городах для целей разработки местного правового акта Правил землепользования и застройки, методические материалы для семинаров.

Все это позволило сформировать группу сторонников реформирования градостроительства и, надеюсь, подготовить местных специалистов к поддержанию системы правового зонирования после окончания Проекта.

## **2.9. Действия по демократизации управления**

В ходе работ над Правилами землепользования и застройки использовались совершенно новые для местных проектировщиков и управленцев технологии привлечения общественности к принятию решений. Следует учесть, что это только первые, пробные шаги в направлении демократизации управления, причем в стране, где традиционная культура скорее запрещает, чем поощряет подобную демократизацию.

Действия осуществлялись по трем схемам.

Первое – коллегиальность в принятии решений по установлению регламентов использования недвижимости и прав использования собственниками их недвижимости в особых ситуациях (виды использования, требующие согласования, отклонения и прочее). Во всех городах, где были приняты Правила землепользования и застройки созданы Комиссии, которым даны полномочия принимать решения по видам использования недвижимости. Эти Комиссии реально работают, решают вопросы, связанные с распоряжением муниципальными участками при продаже прав собственности и передачи имущества в аренду.

Второе - депутатские чтения первой редакции местного нормативного акта Правил землепользования и застройки. Это очевидное действие, как ни странно также было новым, поскольку до этого депутаты не занимались подобными документами. Мы старались встречаться с депутатами постоянно во всех городах, на всех этапах разработки и согласования Правил. Таким образом, нами организовано и проведено совместно с местными специалистами более 20 депутатских чтений в 7 городах.

Третье - публичные слушания Правил землепользования и застройки перед их принятием представительным органом местного самоуправления. Это наиболее радикальное действие по учету мнения различных групп населения. В каждом городе они проводились дважды, и люди (предприниматели и жители, - собственники домов и участков) вполне активно участвовали в них. Всего нами было проведено 14 публичных слушаний в 7 городах.

Еще одна проблема подобного рода, с которой мы столкнулись в ходе разработки и согласования Правил, заключалась в чрезмерной централизации некоторых решений, в частности, при согласовании проектов строительства в зонах охраны памятников истории и культуры. Во всех исторических городах – Ош, Каракол, Узген, собственники должны были согласовывать проектную документацию в органах охраны памятников при Министерстве культуры и образования Кыргызской Республики, расположенными, естественно в Бишкеке. Мы обратились с письмом в это Министерство и после некоторых дискуссий ими были назначены органы охраны памятников, которые уполномочивались согласовывать проектную документацию на местах. Таким образом, был заложен еще один «кирпичик» в практическую децентрализацию управления.

## 2.10. Первые итоги проделанной работы

Подведение итогов проекта технической помощи по реформированию градостроительной деятельностью предполагает оценку достигнутых и не достигнутых результатов с точки зрения их влияния на развитие рыночной экономики и рынка недвижимости.

1. Очевидными позитивными результатами можно считать разработанные и утвержденные в 11 городах нормативные акты местного самоуправления «Правила землепользования и застройки», оборудованные рабочие места, закупленные топографические карты, сделанные компьютерные (растровые и векторные) топографические и градостроительные карты правового зонирования, экологических ограничений, зон охраны памятников.

В актив проекта следует также внести:

- как минимум, четырех профессионально подготовленных специалистов, способных самостоятельно разрабатывать Правила землепользования и застройки, осуществлять другие работы в области градорегулирования;
- примерно 50 специалистов, знающих технологию правового зонирования, которые могут использовать ее в повседневной практике приема и оценки заявок, других управленческих действий;
- наконец, не менее 1000 управленцев и чиновников высшего звена, представляющих основные черты правового зонирования.

2. К реальному успеху проекта можно отнести подготовленные, согласованные и утвержденные Постановлением Совета Министров «Положение о предоставлении земельных участков в собственность и аренду на торгах» и «Положение о реализации инвестиционно-строительных намерений», а также формы для оценки заявок и делопроизводства, утвержденные приказом Госкомархстроя. С начала сентября начнется использование этих форм городами, что в скором времени должно привести к позитивным результатам. Мы надеемся, что собственники теперь будут получать документы на земельные участки со всеми регламентами и списками видов разрешенного использования и предъявлять апелляции, в случае своего несогласия с предложениями местных органов архитектуры и Госрегистра.

3. Самым важным результатом можно считать начавшиеся изменения практики предоставления прав и выдачи разрешений. Нами был подробно исследован процесс прохождения заявок в Оше, Токмоке, Жалалабаде, где Правила были введены раньше, чем в других городах. Результаты анализа показали следующее:

3.1 Земельные участки предоставляются в собственность только как сформированные единицы недвижимости. Ко всем участкам готовится План земельного участка со списком видов разрешенного использования и некоторыми параметрами, установленными Правилами землепользования и застройки.

3.2 В ряде городов работники управлений архитектуры и строительства разрабатывают предложения по развитию района города в строгом соответствии с картой правового зонирования, а не устаревшим генераль-

ным планам или волонтаристским идеям, как это неоднократно делалось ранее.

- 3.3 По одной заявке местные власти самостоятельно провели некоторое подобие публичных слушаний! Речь шла о виде использования, который в данной зоне требовал получения специального согласования посредством публичных слушаний (мойка машин при автозаправочной станции). Заявка была передана для рассмотрения в Земельную комиссию г. Токмока, которая решила не проводить слушаний, но обязать собственника опросить всех соседей и получить у них письменное согласие на данный вид строительства и деятельности. Собственник участка реально обошел всех соседей, получил их согласие и представил опросный лист в Земельную комиссию. На этом основании Земельная комиссия выдала ему протокол решения о специальном согласовании данного вида использования.

Другими словами, свобода собственника была реально расширена при восстановлении контроля со стороны местного самоуправления и правильном выполнении правоустанавливающих документов.

4. Очевидно, что реализация правового зонирования возможна только при наличии заинтересованных в нем чиновников на местах, но для этого требуются существенные усилия и время.

Во-первых, очень высока скорость смены руководства, каждый вновь приходящий начальник местного органа архитектуры должен начинать осваивать всю систему заново. За время жизни нашего проекта, власть, например, в Токмоке менялась трижды. Начинали мы с одним мэром и главным архитектором, потом продолжили с другими выбранным мэром и назначенным главным архитектором. После придания г. Токмок нового статуса - центра Чуйской области, вновь произошла смена руководства – снова пришли новые мэр и главный архитектор. Дважды менялись руководители отделов архитектуры и строительства в городах Ош, Жалал-Абад, один раз в Караколе.

Во-вторых, общество не защищено от произвола чиновников, что позволяет некоторым управленцам вести себя как «маленький хозяин», невзирая на законодательные ограничения и требования. Все время возникают руководители, которые готовы разом развалить всю, с таким трудом созданную, новую процедуру. Они просто отказываются действовать в соответствии с утвержденным местным нормативным актом, требуя от подчиненных восстановить «советскую» систему рассмотрения заявок и принятия решений. Специалисты отдела, уже начавшие работать по новой технологии, тотчас сменили место работы, не желая участвовать в незаконных действиях.

В-третьих, специалисты местных отделов архитектуры и строительства, как правило, плохо подготовлены в области градостроительства. Это не удивительно, поскольку за последние 12 лет была практически разрушена система преподавания градостроительства в институтах и университетах, профессия не пользуется популярностью у студентов, из нее ушли деньги, «молодая кровь» и энергия.

5. Ясно, что в стране, где полным ходом идет первичная приватизация государственных и муниципальных земель, часть чиновников и предпринимателей не нуждается в строгой правовой регламентации отношений между собственниками недвижимости, населением, инвесторами и административными органами. В Кыргызской республике, также как в России, Украине, Казахстане какая-то часть высшего руководства, государственного и местного самоуправления, не хотят реформ, которые ущемляют их интересы и коррупционные возможности. Некоторая часть чиновников, не включенная в коррупционные отношения, просто не хочет нового и «странного», поскольку не настроена на освоение непривычных технологий управления. Негативную роль играет и достаточно большой отряд предпринимателей, которых устраивает коррупция вместо конкуренции, - им так проще и дешевле. В проигрыше оказываются управленцы, предприниматели и жители, которые поддерживают реформы и хотят демократизации управления. Однако пока им трудно пробиться сквозь суды, недоброжелательность чиновников, отсутствие режима благоприятствования и, наконец, просто молчаливое равнодушие большинства.

6. Опыт Кыргызстана подтвердил гипотезу о сторонниках и противниках реформирования градостроительной деятельности в еще одном вопросе. Общим для государств пост-советского пространства стала консервативная позиция столичного руководства. Так, в России, московские власти сейчас со сверхнормативной активностью борются с новым рыночно ориентированным Градостроительным кодексом и правовым зонированием, постепенно завоевывающим сторонников по всей России. В свое время, они похожим способом затормозили проникновение зарубежной технической помощи в систему столичного управления. Нечто похожее происходило и в Кыргызстане. Причем, одним из барьеров на пути зарубежной технической помощи в Бишкеке были органы архитектуры и градостроительства. За период нашей деятельности в Бишкеке сменилось три главных архитектора города и все они пока отказывались от технической помощи по введению правового зонирования. Это было очень серьезно, поскольку столицы имеют важнейшее значение для распространения любой инновации. Если столица взяла что-то на вооружение, то рано или поздно это же начнет происходить и в провинции. Если же столица держится за консервативные методы управления, то это дает повод для всей страны молча саботировать всякие «постановления».

Наконец, к концу нашего проекта, к руководству в Бишкеке пришли новые люди, которые увидели в правовом зонировании не только ограничение их власти, но и явную поддержку в реализации их градостроительной политики. Лед тронулся! Сейчас, мы приступили к первым, очень важным работам - созданию карты существующего землепользования города по всем участкам собственников, пользователей и арендаторов, сбору информации по экологической ситуации, водоохраным и санитарно-защитным зонам.

Опыт Проекта земельных реформ по осуществлению реформы градостроительства в Кыргызской Республике можно считать уникальным. Он показал главное – несмотря на осознанное и неосознанное сопротивление некоторых чиновников, пост советские страны могут адаптировать рыночную идеологию в градостроительном регулировании. Ключевым является позиция местного самоуправления и профессионалов – от их позиции зависит судьба рыночных реформ в этой сфере.

## 3. ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

### 3.1. Основные компоненты градостроительной деятельности.

#### 3.1.1. Планирование и регулирование

Правовое зонирование - это термин, который обозначает определенную систему регулирования градостроительной деятельности. Существуют и другие системы подобного рода, например, известная нам из опыта прошлых лет система «административно-командного» регулирования советского типа.

Правовое зонирование – это система демократического типа, рассчитанная на участие собственников (зарегистрированных и потенциальных) в принятии градостроительных решений, непосредственно затрагивающих их интересы. **Правовое зонирование - это идеология и технология градостроительного регулирования, предназначенные для рыночной экономики, нацеленные на демократический процесс достижения баланса интересов разных групп.** Можно сказать, что правовое зонирование исходно настроено на максимально возможный учет интересов собственника, предпринимателя, местного сообщества как главных субъектов рыночной экономики по сравнению с интересами государства и чиновников, как это было в советском городе.

Правовое зонирование регулирует вопросы территориальной организации жизнедеятельности, экономики, строительства, реконструкции, использования объектов недвижимости. Другими словами – это часть градостроительной деятельности, тесно связанная с остальными её компонентами. Поэтому, для того, чтобы точно уяснить, как работает правовое зонирование, необходимо показать, что собой представляет градостроительная деятельность в целом.

Кыргызский Градостроительный кодекс дает пространное определение: «градостроительная деятельность - это деятельность по градостроительному планированию, организации и перспективному развитию территорий и населенных мест, градостроительному регулированию использования земельных участков, иной недвижимости и процессов застройки, комплексному проектированию городов и сельских населенных мест, включающему творческий процесс формирования градостроительного пространства, создания градостроительного проекта, координацию всех смежных разделов градостроительной документации, управлению развитием территории». Это определение ближе к предыдущему варианту российского Градостроительного кодекса. Новый российский Градостроительный кодекс определяет градостроительную деятельность как: «деятельность в области территориального планирования, градостроительного регулирования, проектирования и строительства объектов недвижимости, осуществляемая органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами».

Во всех случаях градостроительная деятельность включает много разнообразных и разномасштабных компонентов, в том числе, относящихся к совершенно разным дисциплинам и сферам, - науке, практическому проектированию и управлению и даже к строительству. При этом, градостроительство относится к одному из наиболее комплексных, междисциплинарных видов деятельности, который включает множество различных профессий. В градостроительном процессе активно участвуют архитекторы, экологи, санитарные врачи, транспортники, юристы, экономисты, социологи, пожарники, инженеры в области тепло-, водо-, электро – и прочего снабжения, а также, геологи (для определения зон с разной степенью сейсмостойкости или качества грунтов, влияющего на конструктивные схемы строительства), геодезисты (проведение топографической съемки местности, разработка топографических карт, привязка на местности зданий, коммуникаций, границ участков), политологи и представители других почтенных профессии. Труднее определить, какая профессия не участвует или не вносит (прямо или косвенно) вклад в градостроительную деятельность, чем построить полный список дисциплин, задействованных внутри неё.

Расплывчатость содержания этого понятия не должна заслонять понимание главного – градостроительная деятельности определяется двумя основными компонентами, не дублирующимися в других сферах деятельности, - территориальным (или, как его более точно называют, пространственным) планированием и градостроительным регулированием. Обе эти части тесно связаны между собой технологически и организационно. Однако, они совершенно разнятся по целям, инструментам, субъектам и содержанию деятельности. Рассмотрим последовательно каждую из этих основных составляющих градостроительной деятельности.

### **3.1.2. Территориальное планирование**

Под территориальным (пространственным) планированием, вслед за уже цитированным новым российским Кодексом, будем понимать деятельность органов государственной власти или органов местного самоуправления по установлению и утверждению положений о развитии территорий, границах территориальных зон, местах размещения объектов для государственных и муниципальных нужд. Если определение градостроительной деятельности в официальных документах представлялось мне чрезмерно расширенным, то такое определение градостроительного планирования - чрезмерно обуженным.

Прежде всего, территориальное планирование это всегда виденье будущего, отнесенного от настоящего на разные сроки в зависимости от решаемых задач. Планирование может быть краткосрочным или среднесрочным (до 3 лет) и долгосрочным. В градостроительной деятельности, как правило, речь идет о долгосрочном планировании на 10 и более лет.

Во-вторых, территориальное планирование не следует понимать буквально, как планирование физического обустройства территории. Речь идет о особом планировании социальной, экономической, градостроительной и другой деятельности с учетом ее пространственной локализации.

Территориальное планирование сейчас понимается обужено, как создание планов размещения объектов, транспортных магистралей и инженерных систем на основе учета каких-либо ограничений (экологических или охраны памятников) и



примитивных расчетов. Однако, правильно его рассматривать не как планирование физического обустройства территории, а как планирование территориальной целостности, а применительно к городу, как планирование развития местного сообщества, его окружения и его деятельности. Методологически, это требует продумывания и просчитывания любых планов, программ и проектов не только во времени, но и в пространстве. Так, если в традиционном планировании определялись экономические показатели деятельности предприятий независимо от того, где они расположены, то в территориальном планировании эта же задача должна решаться на основе местоположения экономических субъектов в структуре города.

Например, при прогнозе и планировании доходов от торговли можно использовать средние показатели работы всех предприятий города, дифференцируя их по видам торговли, по крупности, по формам собственности. Однако в территориальном планировании необходимо дифференцировать торговые предприятия по месту их размещения. Тогда окажется, что плановые показатели доходов и налогов предприятий, расположенных в центре города будут как минимум в полтора – два раза выше, чем на периферии города. С учетом этого, территориального фактора налоговая нагрузка будет запланирована более справедливым образом, а доходы бюджета возрастут.

Именно поэтому, сегодня, в большинстве городов Кыргызской республике введены схемы дифференциации территории города по, так называемому, экономическому признаку. Это один из первых шагов, сделанных в системе управления в направлении перехода к территориальному планированию. Дальнейшими шагами будет продвижение в способах дифференцирования территории города, чтобы максимизировать доходы и сократить недовольство налогоплательщиков. Это потребует значительно более сложных методов и схем, нежели те, которые сделаны сейчас. Еще более важным шагом должен стать перевод генеральных планов в русло полноценных документов территориального планирования, в направлении их соединения с так называемыми комплексными планами социально-экономического развития. Такие документы, которые чаще всего называют стратегическими планами, позволят повысить качество планирования и обеспечить значительно более эффективное решение самых острых проблем кыргызских городов.

В-третьих, территориальное планирование позволяет субъектам планирования – местному самоуправлению или государству в лице правительства, министерств или областей существенно повысить эффективность использования имеющихся ресурсов с целью достижения первостепенных, актуальных результатов.

Такого рода планирование позволяет определить, на чем сосредоточить усилия, на чем сконцентрировать организационные, финансовые и иные ресурсы и как их распределить во времени. В одних случаях это может быть экологическое состояние, в другом случае, обеспечение рабочими местами, в-третьих, наполнение бюджета или средовой потенциал места, его привлекательность для жителей. Как правило, в действительности результатом планирования становится не одна, а несколько целей, а точнее их конгломераты. Зачастую результатами планирования становится не развитие новых форм деятельности, объектов или условий, а недопущение или искоренение негативных явлений и тенденций. Например, такой целью в северных российских городах было не столько увеличения количества прибывающих новых людей, сколько остановить негативную тенденцию отъезда лю-

дей на материк. Во всех случаях, современная методология управления утверждает, что эффективность сегодняшних действий определяется правильным выбором цели развития объекта планирования, установлением его желательного состояния в будущем.

В-четвертых, планирование предполагает разработку оптимальной, с социальной точки зрения, траектории движения к запланированному состоянию города и городской среды. Достичь желаемого результата можно разными способами, включая антигуманистические действия. Поэтому процесс достижения заданных целей не менее важен, чем определение самих характеристик и параметров этих целей. Траектория движения должна обеспечивать минимум использования ресурсов при максимальном эффекте достижения результата на каждый момент времени при недопущении снижения качества проживания людей в городе. Другими словами, планирование должно обеспечивать достижение плановых целей в интересах решения проблем различных групп населения, не ухудшать тотально ощущение комфорта одних групп, за счет других.

И, наконец, в-пятых, территориальное планирование должно определять, какие действия можно, а какие нельзя делать сегодня с позиций достижения будущего состояния. С одной стороны, современные действия, например, выдача разрешений на строительство, не должны препятствовать последующим решениям и действиям. С другой стороны, каждое текущее действие должно вписываться в общую картину запланированного результата и, тем самым, стимулировать возникновение кумулятивного эффекта. Поэтому документ территориального планирования должен стать основой для отбора действий полезных и допустимых (т.е. не приносящие вреда) и недопущения действий ухудшающих перспективное состояние города, препятствующих или усложняющих планы местного самоуправления.

Главная проблема территориального планирования сегодня заключается не в отсутствии финансирования этой деятельности (как думает большинство профессионалов – градостроителей), а в неверии большинства людей и властей в то, что оно нужно и возможно. Действительно, город это самый сложный социальный и экономический организм, с не вполне ясными законами развития и феноменами существования, с воздействием сотен различных факторов, в том числе непредсказуемых, вроде стихийных катаклизмов. Если же кто-то готов поверить в силу науки и предположить, что прогнозирование и планирование перспективного состояния города возможно в принципе, то все равно остается открытым вопрос, что оно даёт «простому человеку», какой смысл тратить деньги сегодняшних налогоплательщиков ради обещаний чего-то хорошего в будущем. Это ключевой вопрос, от которого зависит судьба градостроительства как профессии и, на мой взгляд, состояние города и городского сообщества.

Идеология «устойчивого развития» дала один из самых ясных и убедительных ответов на этот вопрос - удовлетворять свои нужды в настоящем необходимо так, чтобы не лишать будущие поколения возможности удовлетворять их нужды. И это еще не все. Современная теория управления утверждает, что эффективным оно может быть только на основе планового или проектного подхода. Другими словами, любой субъект, будь то семья или местное сообщество, прежде чем осуществлять какие-либо рутинные, каждодневные действия, должны запланировать или

запроектировать желаемый результат (или цели). Затем, в соответствии с ними, осуществлять повседневные работы, - отслеживать уровень достижения результата, контролировать расход средств и степень удовлетворенности полученным результатом, вносить изменение в цели. Известный американский специалист в области регионального планирования города Чарльз Гибсон, обобщил результаты исследования управленческой практики нескольких американских городов в примечательном утверждении - «только те города и городские сообщества стали успешными, которые смогли сформировать и реализовать хорошие перспективные планы развития».

О чем идет речь, когда говорят о хороших планах и чем они отличаются от плохих? Например, сегодня местная власть кыргызского города разрешает конкретному человеку построить жилой дом или маленькое предприятие на свободном участке. Власть поступает правильно, поскольку сегодня нет никаких препятствий, чтобы удовлетворить интересы этого человека, предоставив ему участок под строительство в соответствии с законодательством (по аукциону или бесплатно, единожды). Однако, глядя на это же событие с точки зрения планового документа, например, генерального плана развития города, может оказаться, что этот участок оставался свободным не случайно, а потому, что здесь планировалась прокладка улицы, нужная для организации транспортного движения и поэтому необходимая всего городскому сообществу. После того, как этот дом или предприятие построенны проложить в этом месте улицу уже так просто не удастся. Теперь местное самоуправление должно предусмотреть в бюджете деньги на выкуп этой недвижимости и производить другие затраты и усилия, которые можно было избежать будь у администрации, к моменту предоставления участка и выдачи разрешения на строительство, долгосрочный план развития города.

Однако, не все так просто, как кажется на первый взгляд. Ведь легко можно себе представить ситуацию, когда эта гипотетическая улица не очень нужна в настоящем времени, и никто точно не знает, будет ли она нужна в будущем. Кроме того, в ситуации с дефицитными бюджетами и низким уровнем доходов местного самоуправления никто с уверенностью не может сказать, будут ли деньги для ее строительства, если даже эта улица нужна и если эти деньги будут, то все равно остается вопрос – когда? А реальный, сегодняшний собственник - вот он, ему нужно помочь с жильем или ему нужно помочь с развитием малого бизнеса, поскольку он создает новые рабочие места и обеспечивает поступление налогов в бюджет.

В этой гипотетической ситуации очень много разных аспектов и возможностей её разрешения. Все ситуации, связанные с планированием и реализацией планов на практике, невероятно сложны и неоднозначны, везде и всегда сталкиваются интересы разных людей и групп, всегда и везде в результате конкретного решения кто-то выигрывает, а кто-то проигрывает. Поэтому, говоря об описанной выше ситуации только с точки зрения планирования можно сказать, что хорошим планом будет считаться тот, в котором заложены действия, обеспеченные ресурсами и который содержит убедительные ответы на вопросы - что, когда и в чьих интересах надо делать.

Разрабатывать такие планы очень сложно. Для этого требуется немало средств, времени и, самое главное, очень хорошие профессионалы. К сожалению, на советском и пост советском пространстве всего этого не хватало. Территори-

альное планирование было превращено в бюрократическое действие по «выпечке» генеральных планов, весьма однобоких, - без экономической и социологической составляющих, с весьма примитивной методологией разработки и сильно бюрократизированной системой согласования и утверждения. Низкий уровень эффективности и качества большинства генеральных планов, схем расселения, проектов районной планировки, разработанных в прошлом, во многом дискредитировал саму систему территориального планирования как основу управления.

Поэтому сегодня самая актуальная задача состоит не в том, чтобы снова «гнать поток» генеральных планов, а в создании эффективного территориального (пространственного) планирования на современном методическом и организационном уровне. Пока ни в Кыргызстане, ни в России, ни в других пост советских республиках этого не происходит. Документы планирования или не делаются вообще или делаются специалистами «старой закалки», которые автоматически воспроизводят старые схемы управления и разработки, почерпнутые из времен «социалистического хозяйствования». Вместе с тем, ростки новой идеологии и методологии планирования начинают появляться. В ряде городов сделаны первые стратегические планы, ориентированные на рыночную экономику, органы местного самоуправления начинают по-новому планировать экономику и бюджеты. Будем надеяться, что в скором времени в Кыргызской республике появятся положительные примеры территориального планирования.

Во всех случаях, критическим моментом в этом отношении является образование, подготовка и переподготовка управленческих кадров, знающих и понимающих ценность территориального планирования. Причем, речь идет не только об управленцах среднего и низшего звена, но, прежде всего, о высшем эшелоне муниципальной и государственной власти. Пока они плохо понимают, что такое территориальное планирование, зачем оно нужно и по каким критериям отличить хороший документ от плохого – ничего в этой сфере не сдвинется. Именно поэтому, внедрение знаний о территориальном планировании в менталитет управленцев всех уровней остается самой актуальной целью территориального планирования в Кыргызской республике.

### **3.1.3 Градостроительное регулирование**

Градостроительное регулирование - второй основной компонент градостроительной деятельности - направлено на достижение нескольких целей.

Во-первых, градорегулирование понимается как деятельность органов государственной власти или местного самоуправления по эффективной реализации планов муниципального и государственного развития, поддержке прогрессивных тенденций, выявленных и зафиксированных в системе пространственного (территориального) планирования. Если сфера территориального планирования предназначена в основном для разработки и принятия долгосрочных решений о развитии городского сообщества и физической инфраструктуры города, то сфера регулирования охватывает правоприменительную часть управления, связанную с повседневной, текущей реализацией этих решений.

Во-вторых, система регулирования охватывает большую часть процесса установления прав собственников на использование и развитие недвижимости. По

крайней мере, именно в системе регулирования происходит правовое (юридическое) закрепление прав собственников на использование недвижимости.

В-третьих, система регулирования предполагает оценку и продвижение различных проектов, прежде всего проектов частного сектора, насколько они соответствуют документам и решениям, установленным в системе долгосрочного планирования, не противоречат техническим требованиям и стандартам, законодательным нормам.

В-четвертых, система градорегулирования нацелена на мониторинг принятия решений и функционирования городских подсистем. Именно в этой части градостроительной деятельности происходит отбор, проверка и хранение различной информации, как технической, так и правовой. При этом, система градорегулирования включает и аналитические процедуры обработки этой информации для оценки траектории движения в реализации планов и программ развития, достигнутых результатов, выявления текущих тенденций, оперативного контроля и корректировки поставленных целей.

Градостроительное регулирование – это рутинная управленческая деятельность предполагающая иное, нежели планирование, распределение сил, и иную систему финансирования. Планирование это все же краткосрочная деятельность, тогда как регулирование – это постоянное выполнение установленных процедур и действий. В планировании используются, как правило, проектные методы, тогда как в регулировании – нормоприменительный подход. Различия в типах деятельности между планированием и регулированием оказывает существенное влияние и на выбор людей – одни специалисты в соответствии с их мотивациями и профессиональными наклонностями предпочитают работать в планировании, другие – в градостроительном регулировании.

Важность градостроительного регулирования состоит в том, что именно здесь происходит контакт управленческой организации и потребителя, выступающего в разных ипостасях. Жители и предприниматели, инвесторы и заказчики, собственники недвижимости и застройщики, проектировщики архитекторы и градостроители, другие специалисты – это неполный перечень субъектов, обращающихся по разным поводам и запросам в местную власть по поводу использования недвижимости, застройки, строительства и реконструкции.

В советском градостроительстве основное внимание уделялось теории и методологии проектирования, принятия решений. Сегодня, наиболее актуально провести реформу градостроительного регулирования, поставить его на рыночные рельсы. При этом, конечно, не следует это делать в ущерб территориальному планированию.

### **3.1.4. Институциональная интеграция территориального планирования и градостроительного регулирования**

Еще один существенный вопрос – соотношение организационных структур, занимающихся территориальным планированием и градостроительным регулированием.

В практике советского градостроительства эти компоненты градостроительной деятельности выполнялись разными структурами. Разработкой генеральных планов занимались проектные организации, а градостроительным регулирова-

нием - органы архитектуры и строительства (иногда, архитектуры и градостроительства, с точностью до наименования). Первые были подрядчиками (исполнителями), а вторые – заказчиками генеральных планов, иной проектной документации, которую они использовали в своей деятельности.

В практике рыночного регулирования сложилась несколько иная схема, когда на уровне местного самоуправления одна структура выступает в качестве органа и градостроительного планирования, и регулирования. В такой организационной модели муниципальные или государственные (как в случае Кыргызской Республики) местные органы архитектуры и строительства должны сами разрабатывать документы территориального планирования и осуществлять градостроительное регулирование. Для этого в штат местных органов необходимо ввести подразделение, которое будет заниматься проектными градостроительными работами, готовить концепции и документы планирования. Для этих работ должны привлекаться консультанты и эксперты, по тем направлениям, которые необходимы в каждом конкретном случае.

По моему мнению, второй путь более эффективен с точки зрения функционирования системы, поскольку:

- сокращает объем муниципальных финансов на разработку документов территориального планирования за счет снятия транзакционных издержек;
- позволяет концентрировать информацию в одном месте, тогда как передача заказа из органа управления в проектный институт никогда не сопровождалась передачей текущей обновленной информации;
- обеспечивает возможность комплексного подхода к территориальному планированию, совмещая в этом проекте экономические, социальные, экологические и градостроительные разработки, которые ведут соответствующие отделы и управления администрации местного самоуправления;
- позволяет оперативно и быстро вести разработку таких документов и вносить в них необходимые изменения и дополнения.

Проблема при этом только одна, но очень сложная. Речь идет о кадрах профессионалов - градостроителей и других специалистов, которые должны работать в местных администрациях над документами планирования и другими проектными разработками. Это должны быть профессионалы высокого класса, которые должны соответственно и зарабатывать. Уровень муниципальных зарплат не удовлетворяет этих людей, они вынуждены уходить в другие сектора экономики, в другие профессии. Те же, кто остаются в системе органов архитектуры и строительства, зачастую не готовы к творческой проектной работе.

Такая же ситуация складывалась в градостроительстве с начала 90-х годов, что стало причиной распада профессии, с той разницей, что проектировщики – градостроители и разработчики документов территориального планирования уходили из проектных институтов. Я уверен, что система разработки документов территориального планирования для местного самоуправления в центральных проектных институтах уже не возродится. Поэтому важно, в каких организационных формах начнет зарождаться новая профессия рыночно ориентированного планировщика –

менеджера, планировщика–экономиста, планировщика–архитектора, планировщика–эколога и так далее.

Мое предложение состоит в том, что новая система градостроительной деятельности должна формироваться вокруг местных управлений (отделов) «планирования и регулирования территориального развития», которые должны прийти на смену органам архитектуры и строительства. Для этого есть все предпосылки, следовательно, пора приступить к активной перестройке организационной структуры градостроительной деятельности

## **3.2. Необходимость перехода к правовым методам градостроительного регулирования в рыночных условиях**

### **3.2.1. Старая административно-командная система градостроительного регулирования и новые рыночные условия**

В СССР земля была практически полностью в собственности государства, как и подавляющее большинство зданий, сооружений и предприятий. Как известно, это была так называемая «плановая», социалистическая государственная экономика с бесспорным превалированием государственных интересов над частными интересами и всесильным бюрократическим аппаратом управления. Граждане имели минимальные права собственности на участки и дома. По любым соображениям, правильным или не очень, выверенным или самодурским, людей могли согнать с участка, снести их дом, компенсировав им стоимость фруктовых деревьев, но не участка и дома. Мне знакомы люди, которых трижды за их жизнь «сносили». Каждый раз они перебирались на новые места, снова строились и ... их снова лишали собственности во имя высших «государственных» интересов.

В СССР сложилась «административно-командная» система градорегулирования, действовавшая многие годы. Большинство профессионалов – градостроителей, учившихся и работающих в это время, не представляло себе, что регулирование строительства и городского развития может быть организовано каким-то иным образом. Административно-командная система градорегулирования, оценивая ее с нынешних, «рыночных» позиций, характеризовалась несколькими существенными чертами.

Во-первых, права на земельный участок не передавались в частные руки, а возникали в конце строительства в виде неких правовых суррогатов (типа бессрочного пользования) и были «прикреплены» к зданиям и сооружениям. Другими словами, регистрировались как собственность только здания и сооружения, а участок приписывался к ним как одна из характеристик права на здания.

Во-вторых, основанием для определения видов использования участка и здания была градостроительная документация, построенная по ступенчатому принципу, с постепенной детализацией решений – от генерального плана, проекта детальной планировки, проекта застройки к проекту отдельного здания. Реально, на основе проектной градостроительной документации, определить точно виды и параметры использования, до разработки архитектурно-строительного проекта, было невозможно. Поэтому определение вида использования шло одновременно с проек-

тированием и строительством, а полная определенность возникала только в конце строительства, при регистрации построенного объекта.

В-третьих, считалось, что возможно только одно использование земельного участка и здания – так называемое «целевое использование», устанавливаемое, по идеи, градостроительной документацией. Согласно этой концепции собственник (пользователь) должен иметь только одну возможность использования участка и здания, - ту, которая установлена ему утвержденной градостроительной и проектной документацией. Например, если проектной документацией было установлено, что в данном месте должно быть здание с магазином промышленных товаров, то собственник или пользователь не мог и не знал, может ли он осуществлять торговлю продовольственными товарами или организовать ресторан. Для того чтобы узнать можно ли ему это делать или нет, он должен был обратиться в органы архитектуры и градостроительства, выполнить проектную проработку, утвердить ее и после этого еще получить соответствующее распоряжение властей. Другими словами все маневры и изменения деятельности были возможны только через проектную процедуру (или удостоверение, что она не нужна). С другой стороны, разработав проект и получив «целевое» назначение можно было заниматься деятельностью, противоречащей интересам сообщества или соседей. Например, наличие целевого использования «дом с усадебным участком» в действительности приводило к тому, что один собственник разводил домашний скот, а другой устраивал на своем участке мелкое производство или складское хозяйство. Страдали соседи, которые были вынуждены жить рядом с производством или получать запахи от курятников, скотных ферм и прочее. Такие жалобы не разрешались многие годы, конфликты были неизбежны, поскольку никогда не прояснялось, что собственно кроется конкретно под целевым назначением. Отметим, что концепция целевого назначения стала на много лет препятствием на пути становления рыночной экономики и до сих пор еще далеко не изжита.

В-четвертых. Права собственника или пользователя здания и участка на их использование определялись в результате технических (проектных) решений, а не правовых (юридических) действий. Правовые и технические вопросы установления и регулирования использования участка и здания были слиты. Права устанавливались и лимитировались техническими процедурами и регламентировались не законодательными, а техническими нормативными и инструктивными материалами. Поэтому разрешение на строительство, которое, по существу, является правоустанавливающим документом на недвижимость, возникающую в результате строительства, выдавалось государственной инспекцией архитектурно-строительного контроля, которая призвана отслеживать и контролировать правильность выполнения технических требований и стандартов строительства.

В-пятых, определение вида и параметров использования участка и здания всегда решалось индивидуально, для каждого собственника, заказчика, инвестора в отдельности. То, что можно одному, еще не означало, что можно другому, даже при одинаковых условиях расположения и одинаковых намерениях. Индивидуальность подхода распространялась и на количество регламентов и условий, приписываемых для каждого случая строительства.

В-шестых, независимо от размещения, размера и важности здания в регламентах значительное место уделялось архитектуре - композиции и облику зда-



ния или ансамбля, пространственному решению, фасадам. Именно здесь всегда скрывались самые неопределенные требования, не поддающиеся однозначному толкованию и оставляющие широкое поле для индивидуальных трактовок.

Это только основные характеристики административно-командной системы градорегулирования, описание различных деталей можно продолжать долго. Важно следующее: именно работники территориальных органов управления архитектуры и строительства распоряжались от лица государства землей, строительством, реконструкцией. Конечно, основные решения принимали власти, но органы архитектуры имели исключительные права, которые они воспринимали как «врожденный» атрибут их профессии. Это был тотальный контроль над различными параметрами строительства, начиная от определения вида использования участка, назначения объекта, его этажности, технических условий строительства и кончая архитектурным обликом. Для многих архитекторов такая степень контроля и сегодня остается эталоном градостроительного регулирования, ныне утраченного, но к которому хотелось бы вернуться.

Радикальное изменение государственности - переход к демократической рыночной системе политического и социально-экономического устройства в Кыргызской республике потребовал существенного изменения действующей в городах системы градостроительного регулирования. Произошел целый ряд важнейших изменений, определяющих необходимость трансформации сложившейся системы градостроительного регулирования.

1. Конституционное и законодательное закрепление новой структуры собственности на здания, помещения и земельные участки и, прежде всего, появление ранее отсутствовавшей значительной группы собственников на земельные участки вместо одного единственного собственника на землю - государства. Перестала существовать монополия государства на право распоряжения землей. Возникло большое количество новых субъектов землепользования, - собственников, пользователей и арендаторов земельных участков, зданий, помещений. Это потребовало регулирования отношений множества собственников недвижимости и власти правовыми, а не административно-командными методами.

2.. Стали складываться полноценные рынки недвижимости, прежде всего жилья, а также нежилых помещений и ограниченного рынка земельных участков и, в связи с этим, возникновение новых экономических субъектов, финансово-экономических механизмов (рыночные цены на недвижимость и аренду, институт ипотеки и др.) и законов, регулирующих эту сферу деятельности.

3. Резко сократились централизованные источники финансирования городского развития при одновременном возрастании независимых частных инвестиций в строительство жилья, коммерческих объектов, производства и обслуживание. Местная власть не имеет достаточных финансовых ресурсов для обеспечения нужд городского развития, строительства и эксплуатации разнообразных объектов. Как и во всех странах, большую часть строительства и эксплуатационных расходов по жизнеобеспечению города стали выполнять частные компании. Тем самым, постепенно утверждался принципиально новый характер городского развития на основе взаимодействия частных и общественных интересов.

4. Возник институт местного самоуправления с тенденцией перемещения центра тяжести управления территориями на местный уровень и, как следствие, более сложный характер взаимодействия и распределения полномочий между уровнями и ветвями власти. С одной стороны, местная власть не может претендовать на неограниченный контроль в пределах города, поскольку для этого нет финансовых и правовых возможностей. Она может только выделить минимально необходимый набор объектов, жизненно важных для устойчивого функционирования города и закрепить их как сферу своей прямой ответственности. Одновременно, местное самоуправление должно посредством косвенных методов регулировать деятельность всех иных субъектов градостроительной деятельности.

5. Основным действующим лицом государственной экономики, наряду с государственными предприятиями становятся частные фирмы, организации, промышленные предприятия. Одновременно, повышается роль малого и среднего бизнеса, который призван обеспечить занятость населения. Использование инициативы и средств частного сектора для решения важных задач градостроительного развития в интересах всего городского сообщества возможно только при создании особой системы партнерства между городскими властями и частными лицами - владельцами недвижимости и инвесторами. Подобная система, с одной стороны, предполагает создание местной властью благоприятных условий для частных субъектов вести и развивать хозяйственную деятельность, приобретать и обустривать недвижимость, гарантий соблюдения их интересов. С другой стороны, местная власть должна побуждать частных предпринимателей развивать и поддерживать недвижимость таким образом, чтобы это было выгодно всему городскому сообществу.

В связи с этими изменениями возникло рассогласование системы градорегулирования с новым социально-экономическим контекстом и потребностями рыночных преобразований.

### **3.2.2. Ценностные основания новой системы градостроительного регулирования**

В идеале, рыночная экономика становится эффективной, когда множество разнообразных рыночных субъектов, крупных и мелких, частных и государственных (муниципальных), с разными организационно-правовыми формами, целями и интересами достигают каждый своих целей (иначе им просто невыгодно работать) и, одновременно, результаты их деятельности складываются в некоторое, планируемое общественно-значимое целое.

В сфере градостроительной деятельности эта схема означает, что субъекты рыночной деятельности должны хотеть вкладывать деньги в строительство, реконструкцию, переоборудование, другие сферы жизни города и городского сообщества. Другими словами, одним из критериев эффективности в рыночных условиях должен быть объем инвестиций, вложенных в город и городское развитие. Конечно, инвестиции сами по себе еще ничего не значат. Важны последствия инвестиционных проектов с точки зрения качества городской среды, коммунальных услуг, организации транспортного движения и общественного транспорта, привлекательности улиц, площадей. Однако эта эффективность уже выходит за границы данной

книги, которая исчерпывается достаточно узкой темой – регулированием градостроительной деятельности.

Поэтому, в рыночной системе градостроительного регулирования безусловную ценность представляет собой желание собственников или инвесторов вкладывать деньги в городское развитие, в любые сферы городской жизни, но, прежде всего, в строительство и реконструкцию зданий, сооружений, коммуникаций. Соответственно и эффективность правового зонирования определяется притоком инвестиций, направленных на реализацию планов развития, достижением кумулятивного результата от соединения различных инвестиционных проектов.

Исходя из ценностной установки на привлекательность инвестирования, главными критериями эффективности системы градорегулирования становятся:

- защита инвестиций, максимальная безопасность собственников недвижимости и инвесторов от потери вложенных денег, непродуктивного вложения денег;
- отбор и фильтрация инвестиций в направлении реализации планов и программ развития местного самоуправления, решения его насущных проблем и, наоборот, препятствие инвестиционным проектам, ухудшающим ситуацию, ведущим к нарастающим проблемам.

Один из крупных американских специалистов в области правового зонирования Вильям Валлетта дает следующие основные характеристики безопасности инвестиций, которые обеспечиваются публичной властью. Отметим, что в этом случае формулируются требования исходя из высоких стандартов инвестирования, свойственных развитой рыночной системе.

Итак, безопасность складывается из следующих посылок:

1. Инвестор сразу приобретает «твердые» права на объект инвестирования (земельный участок, здания, помещение), собственности или долгосрочной аренды на срок достаточный для реализации проекта (т.е. гарантированной расплаты со всеми участниками процесса и получения прибыли). Это позволяет инвестору:
  - вкладывать деньги только в то, что ему принадлежит, чтобы иметь гарантированный контроль за процессом застройки и реализации инвестиционного проекта;
  - заранее знать цену приобретения прав на объект инвестирования и поэтому рассчитать экономику проекта, понять выгодны ли ему вложения и какие потребуются деньги для реализации проекта;
  - заложить объект инвестирования и получить ипотечный кредит, на который вести строительство.
2. Инвестор, основываясь на приобретенных правах, имеет возможность в любой момент продать все сделанные улучшения и активы (например, земельный участок, существующие объекты недвижимости и незавершенные объекты строительства, проектную документацию) и вернуть вложенные деньги, в том случае, если его дела пошли плохо и он не может продолжать реализацию проекта.
3. Если инвестору продается участок, обремененный правами третьих лиц (например, краткосрочная аренда временных сооружений), и ему необходимо выкупить эти права, продавец участка заключает с покупателем кон-

тракт. В случае, если собственник - частное лицо, то заключается опционный контракт, если собственник – публичная власть, то заключается инвестиционный контракт. Такой контракт предполагает заключение юридической сделки купли-продажи после выполнения определенных условий (по снятию прав третьих лиц). Кроме того, он обязывает владельца участка в течение определенного времени не иметь дел с третьими лицами, которые ухудшили бы положение застройщика (например, добавить новых арендаторов, или дополнительно поселить новые семьи, которым надо будет покупать квартиру). Инвестор, имея юридически закрепленные права, может застраховать объект инвестирования и инвестиционный проект.

*Все перечисленные выше схемы продажи, ипотеки, страхования могут состояться, только если земельный участок сформирован, т.е. имеет границы, кадастровый номер, регламенты, определяющие, что на нем можно делать. Это требование и становится первой руководящей нитью правового зонирования – оно должно обеспечить продажу инвестору сформированного участка до того, как он начнет вкладывать в него деньги.*

Следующая позиция, частично определяющая безопасность инвестирования, частично саму его возможность, состоит в заранее установленной, открытой, равнодоступной информации о возможностях использования объекта инвестирования. Наличие информации с такими свойствами позволяет инвестору:

- провести аналитическое исследование и выбрать место в городе, где можно осуществлять тот тип проекта, который он наметил с наилучшим соотношением «цена-качество»;
- точно выяснить какие виды деятельности, ему можно будет осуществлять в этом месте и в каких габаритах можно вести строительство или реконструкцию;
- подсчитать ожидаемые доходы, когда здание будет построено. С учетом знания расходов (см. выше, цена земли и другие затраты) это позволяет инвестору разработать обоснованный бизнес-план инвестиционного проекта. Это важнейшее условие, без которого невозможно получить кредит, подобрать партнеров, осуществлять иные действия по привлечению финансов и других ресурсов. И банк, и партнеры, и другие финансовые организации будут проверять этот бизнес-план, а его обоснованность во многом зависит на наличие указанной выше информации.

*Формирование и правовое закрепление такой информации о правах собственников и инвесторов в отношении использования земельных участков и иной недвижимости составляет вторую руководящую нить правового зонирования.*

Существенным снижением фактора риска инвестирования могут стать ясные и однозначно трактуемые административные процедуры.

Инвестиционная деятельность в строительстве весьма сложный противоречивый процесс, требующий многочисленных согласований различных интересов и соблюдения многочисленных требований технической безопасности. Только к основным административным процедурам можно отнести: рассмотрение заявок, со-

гласования проектов строительства или реконструкции, выдача разрешений на строительство, приемка построенных зданий и регистрация недвижимости. Особое место в этом списке занимает получение условий на подключение к инженерным коммуникациям и иных специальных требований местного самоуправления.

*Руководящей идеей правового зонирования в этом случае является построение процедур с четко установленными предметом согласования - соответствием законодательству, местным нормативным актам и техническим стандартам (нормам, инструкциям). Процедуры должны избегать субъективных оснований для принятия решений, допускающих неопределенные трактовки. Муниципальные органы должны иметь право отказать в согласовании или выдаче разрешения только, если представленные документы нарушают законодательство, местные нормативные акты или технические стандарты. В таких случаях они отправляются на доработку и согласовываются после исправления.*

Ничего подобного административно-командная система градостроительного регулирования инвесторам не предлагала. Все было ровно наоборот

Собственник или инвестор (застройщик) не получал долгосрочные права на земельный участок перед началом, или на ранних стадиях, инвестиционно-строительного процесса, т.е. до того момента, когда начнутся значительные вложения в разработку и в реализацию проектов, на основе которых будет произведено формирование земельного участка как единицы недвижимости.

Поскольку земельный участок еще не существовал, то инвестор не мог получить какие-либо права и обеспечить безопасность инвестиций. Правоудостоверяющие документы на землю он мог получать только после завершения строительства и закрепления прав на построенное здание. В ходе инвестиционного процесса инвестор имел только постановление о разрешении на проектирование и строительство или постановление об использовании или отводе участка. Постановление - не правоудостоверяющий документ, а лишь основание для того, чтобы таковой был выдан. При этом постановление не единственный «обосновывающий» документ. После него еще должен быть подготовлен и подписан договор купли-продажи при передаче в собственность или договор аренды при передаче во временное использование. При этом известны случаи, когда в разное время выпускались несколько постановлений на одну и ту же территорию, по-разному сконфигурированную.

Однако все это время инвестор должен был тратить деньги, чтобы выполнить задачи по формированию земельного участка и гарантированной его передаче. Он оплачивал все необходимые землеустроительные работы, архитектурные проекты, услуги экспертов и многочисленные платы. На переговорах о подключении к сетям застройщик должен был соглашаться на невыносимые условия или искать обходные пути. Парадокс состоит в том, что землю при этом он получал как бы «бесплатно», т.е. ничего не платил в бюджет местного самоуправления.

Собственники и инвесторы не имели правовой (достоверной и ответственной) информации о видах и параметрах возможного использования участка, вложения в строительство или иное обустройство недвижимости. Прежде, в условиях существования только одного полномочного владельца земли - государства, как уже говорилось выше, не было нужды устанавливать в юридической форме права использования земли. На каждом этапе градостроительных действий субъект

собственности не менялся, поэтому права в части характера и параметров использования земли уточнялись постепенно по мере продвижения к завершению строительства, но юридическая «завершенность» так и не достигалась до завершения строительства.

Отсутствие предварительной информации не позволяет делать точное технико-экономическое обоснования до начала вкладывания денег. В результате, когда выяснялось, что проект не рентабелен, было уже поздно. В итоге происходили противоположные действия, например, повышались установленные в договорах цены на жилье, строительство замораживалось из-за нехватки денег, и т.п.

Отсутствие прав на земельный участок на ранних стадиях инвестиционного процесса не давало инвестору возможности получить ипотечный кредит на строительство, предоставив права на земельный участок в качестве залога. Пока ипотека в Кыргызской Республике не столь актуальна. Однако, ипотечные кредиты уже начали все шире использоваться для финансирования строительства и развития недвижимости в Казахстане и России и не за горами день, когда они станут реальностью и в Кыргызстане.

Собственники, пользователи недвижимости не имеют возможности оперативно реагировать на меняющиеся условия и быстро менять назначение объекта недвижимости (в установленных пределах) в процессе его эксплуатации, сообразуясь с меняющейся конъюнктурой рынка.

Выполнение этого требования позволяет использовать недвижимость наиболее эффективным и прибыльным образом, повышать ее стоимость. Использование целевого использования предполагает только один вид использования, который установлен собственнику органами архитектуры и градостроительства. Рыночная конкуренция диктует требования быстрого реагирования на сложившуюся конъюнктуру и, соответственно, быстрого изменения вида использования без выполнения громоздкой процедуры замены правоудостоверяющих и правоустанавливающих документов. Другими словами, в условиях рынка инвестор или собственник должны иметь не одно целевое использование и список разрешенных видов использования, установленных правовым образом и защищенных законодательно, так чтобы он имел право менять виды использования в отведенных правовых границах без испрашивания дополнительных разрешений.

У инвестора нет прав на земельный участок, он вкладывал деньги не в свою собственность, а только лишь в обещанную ему землю. Поэтому риски потери вложенных денег и усилий оставались высокими, что к сожалению, довольно часто подтверждается на практике. Если происходил какой-либо инцидент, то инвестор не мог защитить свои права в суде.

Таким образом, становление рыночной экономики потребовало коренного пересмотра системы градорегулирования. Появляется необходимость в механизмах регулирования и контроля, которые стимулировали бы развитие рыночной экономики, становление рынков недвижимости, развитие местного самоуправления и других важнейших институтов демократического общества. Такая система регулирования, названная по аналогу с западными образцами, «правовое зонирование» появилась благодаря нашим усилиям в середине 90-х годов в некоторых городах России, а начиная с 2000 года активно внедряется в Кыргызской Республике.

### 3.3. Принципы правового зонирования

Изложенные выше ценностные основания определяют принципы построения правового зонирования и, как следствие, принципы разработки правил землепользования и застройки.

#### 3.3.1. Принцип ограничения прав собственников на использование и развитие недвижимости в интересах сообщества

Одной из важнейших сторон градостроительного регулирования является установление и регулирование конкретных (актуальных) прав собственников недвижимости (участков и зданий) в отношении ее использования и развития путем строительства и реконструкции. В системе правового зонирования эта задача может считаться одной из главных, тогда как в административно-командной системе она практически отсутствовала.

Право собственности представляет собой сложную юридическую конструкцию, особенно в сфере недвижимости. Это право организовано как конгломерат различных прав, который носит название «пучка» прав. В разных странах пучок прав составлен по-разному и включает три и более компонентов. В кыргызском, как и в российском законодательстве, право собственности на недвижимость включает три основных компонента. Так, статья 222 Гражданского Кодекса Кыргызской Республики гласит, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Право владения представляет собой юридически обеспеченную возможность осуществлять фактическое обладание имуществом.

Право распоряжения представляет собой юридически обеспеченную возможность определять юридическую судьбу имущества. Собственник по своему усмотрению может совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству и не нарушающие права и интересы других лиц, в том числе:

- отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, например, путем продажи или договора мены;
- передавать имущество, оставаясь его собственником, или свои полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом;
- отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, например, вносить в качестве уставного капитала;
- распоряжаться имуществом иным образом, например, завещать его и дарить.

Право пользования представляет собой юридически обеспеченную возможность извлекать из имущества его полезные естественные свойства, а также получать от него выгоду в различных формах.

Действия по владению и распоряжению недвижимостью регламентируются Гражданским кодексом и иными законами. Сложнее дело обстоит с использованием имуществом или, как принято выражаться в градостроительстве и сфере недвижимости, - с использованием. Ни один закон не устанавливает, каким образом собст-

венник может использовать свой конкретный участок, не вообще, а в определенном месте, окруженный другими конкретными участками. Имеет ли собственник право в этой ситуации использовать свой участок под жилую функцию или под торговлю или производство? Или он может все эти виды использования применить одновременно? Количество вопросов по использованию может быть продолжено бесконечно. Например, если собственник имеет право использовать свой участок для строительства здания (это тоже возможность использования!), то каковы параметры этого использования? Он может делать все что захочет и ограничен только собственными интересами или он, предположим, обязан строить не выше 3 этажей и только по «красным линиям» застройки.

Первая идея состоит в том, что использование недвижимости обязательно должно регламентироваться в интересах сообщества. Лозунг «Собственность священна» родился еще в недрах древнеримского права и стал на долгое время одним из символов свободы. Любая буржуазная революция, устанавливающая свободы гражданам начиналась с заклинаний о священном праве собственности. Французская революция XVIII века сопровождалась демонстративным сжиганием кадастровых поземельных книг, поскольку в горячих головах революционеров любое вмешательство государства рассматривалась как посягательство на священное право собственности. Они считали, что кадастровый учет и налоги ограничивают права гражданина на распоряжение его земельным участком, его собственностью. Это, конечно, примеры крайнего, экстремального отношения к регулированию прав на недвижимость. Однако регулирование прав пользования и баланс интересов собственников недвижимости остается важнейшей задачей демократического общества на любом этапе его развития.

Не даром закон вводит следующую важнейшую норму: собственник может по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, если они не противоречат законодательству и не нарушающие права и интересы других лиц. В этом состоит главный секрет использования – моя свобода кончается там, где начинается свобода другого собственника. Как примерить желание одного собственника сделать на своем участке курятник или хлев для содержания скота, а его соседа – организовать кафе или ресторан. Эти виды активности явно противоречат друг другу – в одном случае, это производство с неприятными запахами, звуками и грязью, а на соседнем участке должны быть приятные запахи еды и располагающая обстановка. Очевидно, что конфликт интересов неизбежен. Многочисленные случаи из практики наших городов все время подтверждают эту истину – сочетание соседствующих видов деятельности не должно противоречить друг другу, а органично сочетаться. Проблема осложняется еще и тем, что в разных местах города люди по-разному относятся к соседству одних и тех же функций. На периферии города, в спальных районах, сочетание ресторана и жилья может вызвать бурю негодования жителей, тогда как в центре города, наличие на крошечном участке 10 – 15 различных видов деятельности, включая жилье и ресторан, только приветствуется или, по крайней мере, не вызывает негативных эмоций. Поэтому, во избежания конфликтов, для повышения привлекательности жилой среды и работы, повышения, а не снижения стоимости недвижимости и доходов, - права использования необходимо регулировать, ограничивать, устанавливать в интересах городского сообщества.



Вторая идея состоит в том, что эффективное регулирование права использования недвижимости может быть осуществлено только на местном уровне. Эта идея связана с тем, что возможности использования недвижимости всегда очень конкретны, завязаны на десятки факторов и, как правило, определяются не только рациональными нормами, но и более сложными мотивами. Во многом оценка соседства различных видов деятельности и функций как благоприятная обусловлено традициями данного места, привычками и вкусами людей, особенностями конкретного города. То, что приемлемо в новом городе, в котором большинство населения работает на одном крупном предприятии, выделенном в отдельную промышленную зону, отнесенную от города на определенное расстояние (например, Кара-Балта), не будет радовать людей, выросших в историческом городе с привычной уличной суматохой и тесной интеграцией самых разных видов деятельности, включая маленькие и большие базары (например, Ош или Узген). Общих рецептов здесь быть не может, единообразных законодательных норм, регламентирующих использование земельных участков по всей стране, не придумаешь. Поэтому регулирование и регламентирование прав собственника на использование и развитие принадлежащей ему недвижимостью должно производиться на местном уровне и является одной из основных задач местного самоуправления.

Третья идея заключается в том, что право использования существенно влияет на стоимость недвижимости, поскольку от возможностей использования зависит, какую выгоду может извлечь собственник, пользователь или арендатор недвижимости (участка, здания, помещения). Очевидно, возможность построить пятиэтажное здание и продать построенные объекты определяет одну стоимость недвижимости, а возможность построить 16-этажный дом – другие доходы. Использование недвижимости под производство даст одни показатели, тогда как разрешение построить и эксплуатировать казино, по-видимому, предполагает более высокие доходы и, соответственно, повышенную стоимость участка и зданий. Тем самым регламентирование, - ограничение или неограниченное использование становится важнейшим фактором, определяющим стоимость недвижимости и размеры получаемого дохода.

Правовое зонирование – это система, предназначенная для установления и градостроительного регулирования прав собственников недвижимости или инвесторов на ее использование и развитие, - реконструкцию и строительство. Оно устанавливает и регулирует права собственников в интересах повышения или, по крайней мере, не снижения стоимости недвижимости и показателей ее доходности.

Основной принцип правового зонирования – ограничение прав собственника в возможностях использования своей собственности в интересах сообщества, с учетом интересов других собственников противостоит иллюзии полной свободы в использовании недвижимости. Недаром специалисты в области земельных отношений говорят, что нет более ограниченного права собственности, чем собственность на землю. Одновременно, высвечиваются задачи и проблемы установления системы правового зонирования в каждом конкретном месте. Суть этих задач – определить каким образом достичь баланса интересов разных людей и групп, при одновременном росте экономики и инвестиций, защите интересов местного сообщества и других противоречивых требований.

### 3.3.2. Принцип публичности градостроительного регулирования в сравнении системой индивидуального назначения градостроительных регламентов

Административные процедуры градостроительного регулирования, согласно которым регулируются права пользования, рассматриваются заявки, осуществляются согласования и принимаются решения, определяющие выдачу разрешений на строительство, могут быть двух типов – публичные и индивидуальные.

Правовое зонирование относится к публичной системе регулирования, оно устанавливает регламенты и процедуры заранее, для всех собственников, инвесторов, заявителей в одном и том же формате и объеме и публично предъявляется городскому сообществу и всем инвесторам. Это коренное отличие правового зонирования от административно-командного градостроительного регулирования советского времени, в котором действовал принцип индивидуального установления прав и возможностей строительства для каждого заявителя.

Для наглядности обратимся к опыту Москвы. Это сравнение особенно важно, поскольку московские чиновники сопровождают свою деятельность словами также о правовом зонировании, о регламентах, о равных возможностях для всех участников процесса. Тем не менее, по моему мнению, по большинству признаков, она относится к классу коррупционных систем регулирования градостроительной деятельности\*.

Московская система сохранила фундамент градостроительного регулирования советского периода индивидуального подхода к застройке, причем делается это под идеологией внимательного отношения к каждому случаю строительства. В результате в Москве сложилась одна из самых бюрократических систем. Инвесторам выдаются регламенты, но только индивидуально, после обязательной предварительной проектной проработки планируемого здания и множества предварительных согласований. Застройщики практически никогда не используют потом этот «проект», несмотря на то, что выданный им регламент и параметры строительства отслеживаются очень строго. Это специальное, «коррупционное проектирование» в поддержку системы индивидуально устанавливаемых регламентов использования участка. Кстати, этой процедурой косвенно подтверждается исходная неопределенность существующей градостроительной документации более «высокого уровня» с точки зрения установления прав собственников на использование и развитие участ-

---

\* По этому поводу рекомендуем обратиться к двум материалам.

Первый: «Москва не сразу строиться», автор анонимный, подписывается псевдонимом Человек Без Галстука. Его острый и горький памфлет о московских порядках в системе получения согласований и разрешений на строительство приведен на сайте [http://zhurnal.lib.ru/c/chelowek\\_b\\_g/mnss.shtml](http://zhurnal.lib.ru/c/chelowek_b_g/mnss.shtml) и был перепечатан в одном московском архитектурном журнале под характерной рубрикой «Внимание: клевета» («Проект–классика», М., Издательский дом «Популярная литература», XI – ММIV). Второй – книга известного американского ученого Эрнандо Де Сото «Тайна капитала» (первое издание: 2000 год, Basic Books, Нью-Йорк), в которой приводится межстрановое сравнение различных коррупционных систем регистрации прав на недвижимость и строительство.

ков и застройки. Весь «разрешительный» процесс движется долго, непредсказуемо, с множеством перекрестных согласований и утверждений.

Еще одним важным сюжетом для понимания системы правового зонирования является его адресность.

Правовое зонирование адресовано напрямую собственникам, пользователям и арендаторам земельных участков и другой недвижимости, а также инвесторам (или застройщикам), желающим осуществить какое-либо строительство. Его цель - прояснить заранее их права на использование и развитие их недвижимости и процедуры, по которым они должны двигаться, минимизируя количество «посредников» и, тем самым, непродуктивные затраты. Это позволяет собственникам и инвесторам, оценить свои затраты и ожидаемые доходы от инвестиционного проекта до начала проектирования, с минимальными затратами.

Совершенно по иному устроена система градостроительного регулирования Москвы. Это система, адресованная управленцам и проектировщикам для упорядочивания их деятельности. Собственники и инвесторы уже из их рук получают знание о правах использования, принадлежащих им (или арендуемых) объектов.

Так, в официальной брошюре НИИиПИ Генерального плана г. Москвы, поясняющей принципы и методы московской системы, указано, что: *«целью градостроительного зонирования территории Москвы является установление градостроительных условий использования территории города, обеспечивающих экологическую безопасность, культурную преемственность, социальный комфорт, экономическую эффективность и устойчивость градостроительного развития столицы»* (стр. 4). *«Материалы градостроительного зонирования территории г. Москвы используются для:*

- *включения соответствующих показателей перспективного использования территории в состав исходно-разрешительной и градостроительной документации;*
- *оценки эффективности существующего использования территории;*
- *оценки инициативных проектных предложений на соответствие Генеральному плану г. Москвы, градостроительным планам административных округов, ...районов, территорий особого статуса;*
- *включения и учета соответствующих показателей использования территории при установлении земельных и имущественных отношений;*
- *информирования жителей города Москвы и других участников градостроительной деятельности (инвесторов, застройщиков, предпринимателей) о перспективах градостроительного развития территории;*
- *проведения экспертизы, согласования и утверждения проектной и разрешительной документации ...;*
- *рассмотрения судебно-арбитражными органами конфликтных ситуаций и случаев нарушения правовых норм, связанных с использованием территории»* (стр.43).

Здесь есть все, кроме самого главного – установления объема права собственника или инвестора на использование земельного участка и здания. Градостроительное зонирование Москвы не дает ему этого права напрямую, оно адресовано управленцам и проектировщикам, осуществляющим действия, связанные с

использованием территории и строительством. Именно они, в результате этих действий должны определить права собственника в индивидуальном порядке.

В «Законе о градостроительном зонировании Москвы» указано, каковы должны быть регламенты (типы функционального назначения, статьи 3-4, типы строительного назначения, статьи 5-6, типы ландшафтного назначения, статьи 7-8) и как они должны разрабатываться (статьи 10 – 15). Самих же регламентов закон не содержит. В системе индивидуального установления регламентов, они появятся только в конце многоступенчатой системы проектных проработок и согласований.

Как и следовало ожидать, индивидуальный подход в системе градорегулирования ни отчего не спасает. Несмотря на все мучения застройщиков, архитекторов и управленцев, строительство в Москве хороших и плохих зданий, находится в той же пропорции, что и в других городах. Также появляются здания – монстры, не соответствующие окружению, и объекты, вызывающие бурю протеста среди жителей, архитекторов, историков, но все равно прорастающие назло всем. При этом, отсутствие публичных, имеющих юридическую силу оснований для принятия решений по землепользованию и застройке (в форме карт и градостроительных регламентов использования недвижимости) только развязывает руки недобросовестным чиновникам, позволяет им манипулировать различными обстоятельствами, повышать уровень «административного» трения, «закручивать гайки».

Москва, несомненно, держит пальму первенства по количеству высокопрофессиональных кадров, работающих в системе градостроительного проектирования, по количеству классных архитекторов и, самое главное, по объему инвестиций и потоку инвесторов. Возможно, что в этих условиях и нужна такая усложненная, индивидуализированная «разрешительная» система, которая позволяет управленцам как-то выстоять под напором денег, властных предписаний, противоречивых интересов. Для меня ясно одно, такая система годится только при достаточности инвестиций. В любом другом городе, где инвестиции в городское развитие надо искать, привлекать и поддерживать, такая система будет тормозом городского развития.

### **3.3.3. Принцип открытости и доступности информации о застройке и землепользовании**

К важнейшим принципам правового зонирования относится обеспечение равных прав для всех собственников, пользователей недвижимости, а также инвесторов в применении норм градостроительного регулирования, а также доступа к информации о правах использования и о возможностях строительного развития. Данный принцип проявляется в нескольких особенностях системы правового зонирования и кардинальным образом отличает ее от градорегулирования советского периода.

Большинство градостроительной документации в административно-командной системе регулирования было недоступно для жителей города и инвесторов. Генеральный план был (и остается) секретным документом, доступ к нему ограничен даже для большинства профессионалов. Проекты детальной планировки были документами ограниченного доступа, так называемыми «служебного пользования». Таким образом, градостроительная документация, которая лежала в основе принятия решений, была доступна для очень узкого круга управленцев и недоступ-

на для граждан и застройщиков. Существенным также является то обстоятельство, что градостроительная документация - это специальный язык карт и текстов. Даже если кто-то и получал доступ к нему, то оценить эффективность решений и справедливость установленных требований они не могли. Доступ к информации был построен таким образом, чтобы создать «неравновесные условия» - преимущество имели чиновники и ущемлены возможности всех остальных (в скобках заметим – основных) субъектов этого процесса.

Правовое зонирование – это открытая система, предполагающая максимально возможное информирование граждан. Особенно важно, что открытость информации распространяется на картографическую часть системы, а не только текстовые материалы. Открытость информации распространяется как на правовые вопросы регулирования, так и на технические, такие как экологические ограничения использования участков или ограничения по условиям охраны памятников истории и культуры.

Важно отметить, что ответственными за предоставление информации и возможность ознакомления с положениями правового зонирования являются органы местного самоуправления. Все материалы и документы в системе правового зонирования публикуются в открытой печати и подлежат распространению среди жителей и всех желающих путем:

- их бесплатного предоставления и или открытой продажи по установленным минимальным ценам;
- создания условий для ознакомления с документами в полном комплекте, включая картографические и иные материалы;
- предоставления физическим и юридическим лицам услуг по оформлению выписок из документов, а также по изготовлению необходимых копий.

### **3.3.4. Принцип участия граждан в принятии решений о застройке и землепользовании**

Система правового зонирования основана на принципе прямого участия жителей, предпринимателей, организаций в принятии решений, которые влияют на их благосостояние, бизнес, условия проживания. Это важнейший принцип современной системы управления, который гарантирует учет интересов всех субъектов и существенным образом меняет критерии и способы разработки документов.

Предыдущая система градорегулирования предполагала в качестве главного основания принятия решения мнение профессионалов. Считалось, что специалист должен установить, что будет наилучшим решением для каждой конкретной ситуации и рекомендовать это решение власти. Далее, властные структуры, на основе мнения (предложения) специалистов должны принимать окончательное решение.

Эта схема в последние 20 лет вызвала многочисленные возражения и стала считаться недостаточно эффективной с точки зрения демократического процесса и развития рыночной экономики.

Во-первых, в этой схеме, мнение субъекта или субъектов, в интересах которых принимается решение не учитывается «на прямую». Его интересы как бы представляет другой субъект - специалист или власть, по крайней мере, это не тот субъект, которого он уполномочивал для защиты своих интересов для данного конкретного случая.

Во-вторых, мнение собственника или инвестора также важно, наряду с другими участниками процесса, поскольку именно он, в конечном счете, рискует своими деньгами, бизнесом, благосостоянием и удобством проживания.

В-третьих, далеко не всегда мнение специалиста безоговорочно справедливо, поскольку не всегда можно иметь дело с выбранным, заранее проверенным высоко грамотным и апробированным профессионалом. На практике, как раз наблюдается дефицит специалистов подобного уровня и собственник должен иметь возможность защитить себя от некомпетентного решения. Кроме того, не следует забывать, что возможны сложные ситуации, когда у разных специалистов могут быть разные мнения, а в области строительства, как правило, так и бывает. Особенно это касается специалистов разных профессий, которые одну и ту же ситуацию будут интерпретировать по-разному.

В – четвертых, и чиновники, и специалисты, принимающие решения исходят при этом не только из соображений общей справедливости, универсальных принципов общего благополучия, но и преследуют собственные цели и интересы. Это неизбежно, другое дело насколько их личные ценности и интересы могут повлиять на объективность, беспристрастность решения. Большинство решений в социальной, а не технической сфере чрезвычайно сложны и не поддаются однозначной простой трактовке с помощью простых критериев. Поэтому, участие субъекта, в отношении которого принимается решение, в его выработке становится одной из важных норм обеспечения социальной справедливости и гарантии того, что чиновники или специалисты не будут злоупотреблять данными им полномочиями.

Участие собственников, пользователей квартир, недвижимости, инвесторов и других субъектов в принятии решений относится к одному из главных признаков демократического отправления процедуры и характеризует наиболее привлекательную среду для ведения хозяйственной и другой деятельности и инвестирования. Поэтому правовое зонирование – это система регулирования, которая предполагает участие граждан в процессе принятия решений.

### **3.3.5. Принцип баланса общественных и частных интересов**

Традиционная система градорегулирования в советское время складывалась со смещенным балансом интересов в сторону государства. Государственные и муниципальные власти или нарушали права собственников земельных участков или игнорировали их, преследуя при этом самые разные цели. Например, необоснованно ущемляются права собственников участков и зданий, в том числе жилых домов, расположенных на участках предусмотренных в генеральных планах для какого-либо перспективного строительства (дорог, инженерных коммуникаций, массового жилищного строительства многоэтажными многоквартирными домами). Как правило, финансирование подобного строительства не установлено даже на перспективу, программы подобного строительства не разрабатывались и даже необходимость большинства из них может быть поставлена под сомнение. Собственники квартир и домов на таких участках находятся в состоянии вечного ожидания. С одной стороны, им запрещают закрепление прав на земельные участки, препятствуют осуществлению строительства и даже реконструкции их недвижимости, чтобы не повысить ее стоимость, если в перспективе ее потребуется выкупать у собственника. С другой стороны, власти не имеют денег не только для выкупа, но и для наме-

ченного когда-то строительства и поэтому не объявляют о своих намерениях, не осуществляют каких-либо действий.

В рыночной экономике ситуация меняется – частный бизнес и права собственников на недвижимость становятся ключевыми источниками процветания людей, государства, местной власти. От того, насколько будут защищены интересы частного бизнеса и частного собственника недвижимости, зависят темпы и уровень развития экономики и общества. Поэтому баланс интересов в системе правового зонирования должен быть смещен в сторону учета интересов инвестора и собственника, в большей степени, чем это было в социалистической экономике.

Несомненно и то, что в условиях рыночной экономики необходимо защищать местное самоуправление, простых людей от противоправных действий частного бизнеса, преследующего свои интересы любой ценой, особенно в условиях работы недобросовестных чиновников.

Правовое зонирование является инструментом управления нового типа, который направлен на работу в системе партнерства. Правовое зонирование позволяет создать такое партнерство, решать сложные задачи соотношения противоречивых интересов, поскольку это в равной мере необходимо всем главным его участникам – муниципалитетам, нынешним и потенциальным владельцам недвижимости, инвесторам, застройщикам. Поэтому, основным принципом работы правового зонирования становится достижение баланса интересов на другом уровне, по сравнению с командно-административной системой градостроительного регулирования. При каждом действии необходимо выявлять все прямо и косвенно заинтересованные в нем стороны, рассматривать все их выигрыши и проигрыши. Баланс общественных и частных интересов в регламентировании прав на использование участков и другой недвижимости, в построении и отправлении процедур градостроительного проектирования становится одним из важнейших факторов, определяющих эффективность развития всех уровней экономики – достатка семей, муниципальных и государственных бюджетов, малого, среднего и крупного частного бизнеса.

### **3.3.6. Принцип разграничения правовых и технических вопросов регулирования**

Административно-командная система советского градостроительного регулирования опиралась на градостроительную и проектную документацию, разработка которой, в свою очередь, регламентировалась ведомственными нормами и инструкциями – строительными нормами и правилами, санитарными и противопожарными нормативными документами. Тем самым, вопрос о возможном виде использования помещения, здания, участка решался в сфере проектирования и, соответственно, технических стандартов и требований.

Правовое зонирование, восстанавливает основной демократический принцип защиты прав собственника на свое имущество, путем проведения четкого отделения вопросов, касающихся прав и, соответственно, рассматриваемых в юридической сфере и от вопросов реализации права, лежащих в технической сфере. Использование недвижимости рассматривается как часть права и регламентируется правовыми, юридическими нормами (законами и местными нормативными актами), а возможность реализации права определяется проектной документацией и, соответственно, техническими стандартами и требованиями.

В качестве примера рассмотрим ситуацию перевода помещений из одного вида использования в другое в жилых многоквартирных домах. С точки зрения регулирования, это действие включает две составляющие – во-первых, это разрешение использовать помещение по другому назначению, например, из жилья сделать офис или магазин, во-вторых, это техническая возможность подобного переоборудования.

Первая составляющая – правовая определяется допустимостью или конфликтностью видов деятельности, расположенных по соседству, наличием шума, нежелательных «разборок», посторонних людей. Кроме того, во многих случаях местная власть требует плату за выбытие жилищного фонда, даже, если реконструируемая квартира уже была ранее приватизирована. Оба эти условия не технические, они относятся к политике местной власти и поэтому должны решаться в правовой плоскости. В правовом зонировании подобный перевод помещений может предусматриваться на определенных участках в силу поименования списка разрешенных видов использования. Это означает, что собственник может менять виды использования помещения из разрешенного ему списка без ограничений, платежей и дополнительных разрешений.

Вторая составляющая – техническая возможность такого перевода. В случае если собственник имеет право на перевод, он не может делать реконструкцию без разрешения – он должен удостоверить, что на это есть технические возможности. Это делается с помощью получения технических условий, разработки и согласования проектной документации в соответствии со СНиП и другими нормами и инструкциями.

Аналогичная «механика» действует при определении прав собственников на использование земельных участков, в процедурах предоставления земельных участков и разрешений на строительство.

### **3.3.7. Принцип приспособляемости правового зонирования**

Правовое зонирование отличается от предыдущей, административно-командной системы градостроительного регулирования наличием механизма постоянной адаптации к новым условиям, целям и ресурсам функционирования и развития города.

Административно-командная система регулирования базировалась на решениях градостроительной документации и контроле над ее реализацией, прежде всего, с точки зрения архитектурных параметров. Градостроительная документация разрабатывалась, утверждалась и реализовывалась, но изменения в нее вносить не разрешались. Точнее, внесение изменений было затруднено, а в серьезных размерах равноценно разработке нового проекта. Особенно это касалось генерального плана города. Корректировка этого документа означает практически его новую разработку и, самое главное, весь объем новых согласований.

Для рыночных условий такая жесткость оснований регулирования, на основе которых должны осуществляться оценка текущих заявок, недопустима. Конкуренция заставляет бизнесменов принимать решения значительно быстрее, чем в предыдущие годы. Поэтому система градостроительного регулирования также должна постоянно приспособляться к новым условиям и изменяющимся тенденциям, чтобы не конфликтовать с запросами субъектов рыночной экономики.



Отсюда требование адаптивности правового зонирования, как важнейшего принципа, поддерживающего динамику рыночной экономики.

Принцип приспособляемости правового зонирования реализуется несколькими технологиями, - это гибкость в выборе вида разрешенного использования, отклонение от установленных регламентов и внесение изменений и дополнений в принятый нормативный акт и установленные регламенты. В целом динамики правового зонирования строится на принципе взаимосвязи глубины изменений регулирующих механизмов со сложностью их введения. Чем существеннее предлагается изменение систему регулирования, чем большее количество собственников, инвесторов и других субъектов может задеть это изменение, тем сложнее процедура его принятия и введения. Часть изменений закладывается в систему регулирования в виде некоторого запаса свободы выбора в принятии решений для рыночных субъектов. Изменения, которые касаются единичных случаев и небольшое количество субъектов (отклонение от Правил) вводятся с помощью более сложных процедур, требующих обсуждения и поэтапного принятия решений. И, наконец, изменения, которые затрагивают существенное количество жителей и бизнесменов вводятся по довольно сложной процедуре, близкой к принятию самих документов градостроительного регулирования.

Важно еще раз подчеркнуть, - изменения в целях приспособления системы регулирования к текущим условиям и тенденциям являются конституционной частью этой системы. Для этого, в документах регулирования предусматриваются специальные процедуры.

### **3.3.8. Правовое зонирование и другие инструменты градостроительного регулирования**

Правовое зонирование не должно рассматриваться как универсальное средство для решения всех проблем в сфере недвижимости. Правовое зонирование работает не эффективно, если оно не сочетается с другими регуляторами рыночной экономики. Напомним, что эффективность в данном случае измеряется притоком инвестиций, направленных на реализацию планов развития, достижение кумулятивного результата от соединения различных инвестиционных проектов. Конечно, инвестиции сами по себе еще ничего не значат. Важны последствия инвестиционных проектов с точки зрения качества городской среды, коммунальных услуг, организации транспортного движения и общественного транспорта, привлекательности улиц, площадей. Однако, эта сторона дела выходит за границы данной книги, которая исчерпывается достаточно конкретной, узкой темой рассмотрения - градостроительным регулированием.

Основными регуляторами рыночной экономики, которые находятся в руках местного самоуправления в отношении инвестиционно-строительного процесса можно считать несколько важных положений.

1. Предоставление земельных участков в собственность или гарантированных долгосрочных прав, например, аренды земельного участка на срок не менее 25 лет, а желательно 50 лет. В этом случае, земельные участки и права на них могут стать предметом залога при получении ипотечных кредитов; гарантировать безопасность инвестирования, поскольку инвестор (застройщик) или собственник имеет

все возможности завершить весь проект, рассчитаться с затратами и получить прибыль;

2. Гласное предъявление земельных участков, которые муниципалитеты готовы передать частным лицам (инвесторам, застройщикам) на торгах (по конкурсу или аукциону). Установление для участков выставляемых на торги рыночной цены с учетом затрат понесенных покупателем.

3. Предоставление и продажа на торгах только сформированных земельных участков с тем, чтобы покупатели сразу (или почти сразу, за исключением некоторых технических процедур) приобретали твердые права на земельный участок. Это предполагает коренную перестройку порядка предоставления администрациями городов земельных участков для строительства частным инвесторам и застройщикам. Эта перестройка установлена Земельным Кодексом и продолжена Постановлением Правительства КР №57, приведенным в Приложении. Это обеспечивает высокую степень защиты инвестиций, поскольку инвестор делает далее все вложения уже в его участок и может в любой момент его продать, вернув свои затраты. Кроме того, наличие градостроительных регламентов позволяет разработать подробный и обоснованный бизнес-план, без которого в современных условиях невозможно получить кредиты, построить любые партнерские отношения. К сожалению, именно это требование нарушается в некоторых городах Кыргызстана (например, в Токомоке) из-за боязни потерять административный контроль над процессом.

4. Введение рассрочки на покупку земельных участков и права долгосрочной аренды из муниципальной и государственной собственности на торгах. По мнению западных экспертов, минимизация платежей в начале проекта и их перенос на момент, когда начнется доход от его реализации, является наиболее важным условием инвестирования, обеспечивающим его успешность. Идея состоит в том, что в конце проекта, земля уже стоит значительно больше, чем при ее покупке, поскольку в неё были вложены усилия и деньги. Участок с улучшениями в виде инфраструктурного обеспечения, благоустройства, наличия всех правовых документов, включая регистрацию прав на недвижимость, приобретает дополнительную цену сверх всех вложенных затрат. Поэтому, в конце проекта муниципалитет с легкостью может получить полную рыночную стоимость земельного участка, тогда как в начале, инвестор или застройщик, как правило, не имеет свободных денег. Финансовые ресурсы в начале проекта ему нужны для строительства, для приобретения оборудования, затрат на рекламу и на эти нужды он будет брать кредит.

То же самое касается платежей за подключение к инженерным сетям. Организовать эти платежи в форме рассрочки и перенести их большую часть на момент получения доходов от проекта, - позволит муниципальным организациям и держателям инженерных сетей получать более высокие доходы, необходимые для инфраструктурного развития.

5. Строгое соблюдение законов и местных нормативных актов, в частности, в отношении разграничения полномочий между органами власти местного самоуправления, министерствами и ведомствами в реализации многочисленных технических процедур, согласовывающих и проверяющих инстанций.

Например, существующими законами Кыргызской Республики нигде не оговорено, что земельные участки могут предоставляться из муниципальных зе-

мель физическим или юридическим лицам только под цели строительства. Во всех законах и местных нормативных актах оговаривается, что этот процесс должен быть открытым, происходить на торгах. Тем не менее, большинство органов архитектуры и строительства отказываются рассматривать заявки на приобретение земельных участков, поступающих от частных субъектов, если в них не указаны цели этой покупки. Вообще то этот вопрос не так прост. Дело в том, что собственник – местное самоуправление в лице уполномоченного органа имеет право продавать свое имущество так, как он считает нужным, с максимальным эффектом. Однако, в данном случае, мы имеем дело с особым собственником – публичной властью, которая любые свои действия должна производить открыто и гласно. Следовательно, продажа земельных участков только под цели строительства возможна, если это оговорено специальным нормативным правовым актом местного самоуправления, причем принятого представительной властью (поскольку речь идет о распорядительных функциях, затрагивающих имущественные интересы многих людей). Только после того, как такой акт будет выпущен и не опротестован прокуратурой и не обжалован в суде, субъектами, которые могут счесть его незаконным ограничением конституционных прав, он может служить основой для действий технических органов архитектуры и строительства. Одновременно, следует помнить, что такой акт снизит инвестиционную привлекательность города и лишит многих бизнесменов возможности вести экономическую деятельность, поскольку очень часть участки приобретаются как средство складирования, парковки автомашин, вложения капитала, резерв с неопределенными целями. Выбор за местным самоуправлением, но любое действие такого рода должно быть обоснованным и гласным.

И так касается всего. Пока сами власти будут нарушать законы и свои же нормативные правовые акты, никакое правовое зонирование не поможет.

6. Наконец, последний сюжет из этого рода – это предоставление инвестору (застройщику) муниципальной земли, с правами третьих лиц. Эта ситуация камень преткновения для всех органов власти местного самоуправления.

Разберемся, о чем идет и кто такие «третьи лица»?

Во-первых, это собственники квартир в многоквартирных домах, которые не оформили кондоминиум и потому не имеют зарегистрированных, оформленных прав на землю. При этом, как правило, в этих ситуациях не проводится и формирование участков, которое требует в этих ситуациях разработки и сложного согласования проекта планировки-межевания.

Во-вторых, субъекты, арендующие объекты и земельные участки в пределах обсуждаемой территории, у которых в договорах аренды с уполномоченным органом местного самоуправления установлен срок, выходящий за пределы проекта застройщика или установлена договорная норма о преимущественном праве выкупа объекта аренды, или продления его на следующий срок.

В-третьих, субъекты, имеющие право на некоторую деятельность, но не имеющие прав на участки (например, торговый киоск). К этой же группе можно отнести субъектов имеющих договора аренды на здания или помещения, но не имеющие в аренде участок под этими объектами.

В-четвертых, это более сложные формы скрытых прав на земельные участки. Например, это субъекты, имеющие долю в уставном или акционерном капитале субъекта, расположенного на этой территории. Все они могут потерять в стоимости

активов или лишиться их вовсе. Кроме того, возможны случаи прав залогодержателей, когда объекты заложены в качестве обеспечения кредита. И, наконец, ни в коем случае нельзя забывать субъектов имеющих сервитуты оп отношению к рассматриваемой территории.

С одной стороны это неотъемлемое право собственника (местного самоуправления) распоряжаться своим имуществом и продать земельный участок, ведь формально ни у кого из перечисленных выше субъектов не имеется право собственности на землю.

С другой стороны, все третьи лица имеют разные права на имущество, которое создает скрытые права на землю. Поэтому, если администрация начинает реализовывать свое право, то в наших пост советских условиях, это выливается в кошмар для всех. Собственников квартир правдой или неправдой (что бывает чаще) сгоняют с насиженных мест, выдавая им деньги или квартиры в других районах, предприниматели теряют бизнес и вложенные деньги. С другой стороны, добросовестный застройщик, которых немало, попав в такую ситуацию, автоматически становится банкротом. Я знаю нескольких предпринимателей, которые почти разорились из-за того, что бишкекская мэрия когда-то передала им участок, «забыв» проинформировать о точном количестве прав третьих лиц.

Существует несколько подходов к таким ситуациям. Даже кратко их не изложишь, для этого нужна специальная работа. Техническим решением проблемы является заключение специальных инвестиционных договоров с уполномоченным органом, согласно которому застройщик приобретает права только после выполнения им обязательств в отношении третьих лиц. Проблема заключается в том, что выполнить обязательства необходимо не любой ценой. Снять права третьих лиц в юридическом плане далеко не всегда означает удовлетворить их запросам, даже в самом приемлемом виде. Здесь мы сталкиваемся с проблемой «джентрификации», вынужденного переезда старожилов на новые места, под давлением новых экономических субъектов.

С другой стороны, застройщик также нуждается в защите. В конечном счете, города остановились бы в своем развитии, если бы не было масштабных сдвигов в их структуре. Если же оставить застройщика один на один с нашими жильцами, то они моментально в каждую комнату пропишут «за недорого» по семье близких родственников и инвестору придется расселять в три раза больше семей, чем он ожидал в начале проекта.

В завершении следует сказать, что эта ситуация требует, прежде всего, тщательного законодательного обеспечения, и кроме того, обоснованных взвешенных действий со стороны властей местного самоуправления.

### **3.4. Технологии правового зонирования**

#### **3.4.1. Нормативный правовой акт местного самоуправления «Правила землепользования и застройки»**

Градостроительное регулирование в формате правового зонирования осуществляется с помощью местных нормативных правовых актов, которые чаще все-

го называются «Правила землепользования и застройки» города или поселения. Регулирование на основе «Правил» - легитимного правового акта - основной технологический элемент правового зонирования, обеспечивающий публичность, прозрачность и ясность устанавливаемых прав, регламентов, процедур.

Эти акты имеют обязательную юридическую силу и подлежат исполнению всеми субъектами, осуществляющими изменения объектов недвижимости или участвующими к этому процессу, - территориальными государственными и муниципальными органами управления, административными органами надзора и контроля, владельцами недвижимости, инвесторами, застройщиками, заказчиками, подрядчиками. Поскольку «Правила» существенным образом влияют на жизнь и обеспеченность граждан, то утверждаются они, как местный нормативный акт, только местными Кенешами, после согласования Администрацией местного самоуправления. Соответственно, принятые депутатами правила действуют в пределах их территориальной юрисдикции (т.е. границ данного самоуправления). Наиболее важно, что Правила являются основанием для разрешения споров в судебном порядке.

Местный нормативный правовой акт, регламентирующий права использования и строительного изменения объектов недвижимости - «Правила землепользования и застройки» содержит три содержательных, обязательных компонента:

А) Юридические нормы и положения, описывающие процедуры, связанные с установлением и использованием регламентов использования собственниками (арендаторами, пользователями) участков и другой недвижимости, предоставлением земельных участков из состава государственных и муниципальных земель, подготовкой и осуществлением строительно-инвестиционных намерений.

Б) Карту правового зонирования городской территории, с выделенными на ней территориальными зонами с различными установленными регламентами, а также карты дополнительных ограничений использования и строительного изменения недвижимости, например, по условиям охраны памятников истории и культуры, по экологическим условиям или условиям сейсмичности.

В) Градостроительные регламенты использования и строительного изменения недвижимости в каждой из территориальных зон, выделенных на всех картах, входящих в состав местного нормативного акта (подробнее о регламентах см следующий пункт).

Структура Правил может быть двухчастная или трехчастная в зависимости от сложности и детальности описания процедур и включает от 23 до 50 статей.

Двухчастная структура включает:

Часть I – Регулирование застройки и землепользования;

Часть II – Картографические документы и градостроительные регламенты.

При трехчастной структуре добавляется еще одна часть, которая содержит изложение и выдержки из нормативных правовых актов и законов, содержащих положения по регулированию землепользования и застройки.

«Правила» используются как юридическое основание для подготовки земельных участков для предоставления их частным лицам и организациям на торгах и иным законодательно установленным способом; согласования строительных на-

мерений владельцев или претендентов на владение недвижимостью, для предоставления разрешений на строительство на конкретных земельных участках, а также как граничные условия при разработке проектов планировки и межевания отдельных частей города, связанных с установлением и изменением, перепланировкой границ земельных участков, формированием единиц недвижимости.

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления – местным Кенешем. Желательно, иметь в качестве приложений к проекту правил землепользования и застройки протоколы публичных слушаний по указанному проекту. Правила землепользования и застройки, как местный нормативный акт, подлежат опубликованию в печати и могут размещаться на официальном сайте местного самоуправления в сети "Интернет". Кроме того, они должны быть официально зарегистрированы в отделе (управлении) юстиции областной администрации.

Все это существенно отличает «Правила» от традиционных нормативных актов и градостроительной документации. В первом случае, “правовую нагрузку” несет только текст, тогда как в «Правилах» карта имеет точно такой же нормативно-правовой статус. В градостроительной документации нет правовых регламентов и процедур, адресованных каждому гражданину и административному органу, и в ней используется особый технический язык, который понятен только специалистам строительного профиля.

«Правила» как и любой другой местный нормативный акт публикуются в местной печати, издаются отдельной брошюрой и распространяются среди населения (платно или бесплатно, по решению местного Кенеша). Каждый, кто нуждается в знании того, как может использоваться интересующий его участок или иная недвижимость должен открыть «Правила», найти место, где расположена его недвижимость, и прочесть установленные регламенты использования. После это он может приступать к любым техническим или правовым действиям, связанным с использованием недвижимости, установленным в этом документе, зная, что все административные и контролирующие органы, в отношении объектов, расположенных в границах данного самоуправления, также будут руководствоваться этими же Правилами и этими же процедурами.

### **3.4.2. Градостроительный регламент и территориальная зона**

Правовое зонирование в технологическом смысле представляет собой разделение территории города на зоны с установлением их границ и определением для каждой из них градостроительных регламентов. Это сложные действия, составляющие суть градостроительной науки и градостроительного проектирования, о которых речь пойдет в следующей части. Оба центральных понятия, которые используются в этом определении, тесно взаимосвязаны между собой и расшифровываются следующим образом:

**Под территориальной зоной** понимается часть территории города, применительно к которой и, соответственно, ко всем земельным участкам и иным объектам

недвижимости, там расположенным, устанавливается единый градостроительный регламент использования и строительного изменения объектов недвижимости.

**Градостроительный регламент** это совокупность, установленных местным нормативным актом «Правилами землепользования и застройки», видов и параметров разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений), а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны, зафиксированной на картах правового зонирования.

Прежде всего, градостроительный регламент определяет правовой режим использования земельных участков, а не его физическую характеристику или реальные объекты, здесь расположенные. Правовой регламент часто не совпадает с реальной физической определенностью участка, а отходит от нее с целью эффективного управления территориями.

Важно подчеркнуть несколько особенностей, зафиксированных в этом определении. Прежде всего, количество регламентов, показателей или параметров, на основании которых устанавливаются и регулируются права на использование участка и здания, не могут быть произвольными и меняться от случая к случаю. Этот список должен быть, во-первых, заранее установлен и известен и, во-вторых, минимальной длины. Так, если местная власть устанавливает для собственника регламентации, которые не предусмотрены «Правилами», т.е. не легитимны, то последний может отказаться их выполнять или подаст в суд на администрацию и, что характерно, выиграет его. Дело в том, что собственник или инвестор, покупая участок или беря его в аренду под строительство или развитие бизнеса, именно на основе этих регламентов просчитывает выгодность инвестиций и принимает решения о вложении денег. Поэтому любое произвольное изменение регламентов, помимо установленных нормативным правовым актом, может разрушить весь бизнес-план, сделать невыгодным покупку недвижимости и привести к потере денег, что конечно недопустимо при действиях публичной власти.

Количество регламентов должно быть минимально необходимым для эффективного контроля над действиями собственников или инвесторов, поскольку, чем больше регламентов и иных ограничений, тем меньше свобод собственника и, соответственно, тем дешевле стоит такая недвижимость. В пределе, регламент, установленный однозначно и максимально полно, подогнанный под конкретную застройку или существующее здание, может полностью обесценить участок земли, так как никакой другой вариант использования, необходимый другим субъектам рынка, в этом месте уже не может быть реализован.

Именно поэтому разработка, установление и согласование градостроительных регламентов является одной из самых важных процедур при введении в городах правового зонирования.

**Градостроительные регламенты, как правило, включают основную и дополнительную части.**

К основным градостроительным регламентам относятся:

- виды разрешенного использования недвижимости и
- предельные параметры разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости

Виды разрешенного использования участков, зданий, помещений и иной недвижимости – это самый главный, самый ответственный регламент системы правового зонирования, устанавливаемый собственникам, застройщикам, арендаторам и пользователям. В связи с этим о нем будет рассказано подробно в следующей главе. Сейчас только отметим, что для каждой зоны, выделенной на карте правового зонирования, устанавливаются, как правило, несколько видов разрешенного использования недвижимости, разной структуры и разного статуса.

Предельные параметры разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости, как правило, включают следующие параметры:

- минимальные и/или максимальные размеры земельных участков, включая линейные размеры предельной ширины участков по фронту улиц (проездов) и предельной глубины участков, а также показатели наименьшей (наибольшей) площади земельного участка, разрешенного в данной территориальной зоне;
- минимальные отступы построек от границ земельных участков;
- предельную (максимальную и/или минимальную) этажность (высоту) построек;
- максимальный процент застройки участка (показывает, какая часть площади земельного участка может быть занята зданиями, строениями и сооружениями);
- максимальное значение коэффициента использования земельного участка (отношение общей площади всех строений на участке, существующих и тех, которые могут быть построены дополнительно, к площади земельного участка)

В ряде случаев возможно введение в качестве регламента показателя количества парковочных мест, хотя этот показатель не так просто поддается стандартизации. Поэтому, как правило, его надо вводить довольно сложным образом, дифференцированно для каждого вида деятельности. Другой вариант, принятый сейчас в Кыргызской Республике, состоит в том, что этот показатель устанавливается индивидуально в виде требования собственнику (инвестору, заказчику) со стороны органов власти местного самоуправления. Это конечно промежуточный вариант, на время пока правовое зонирование не будет освоено всеми субъектами и станет привычной нормой жизни.

Дополнительные, по отношению к основным, градостроительные регламенты включают требования и ограничения деятельности на земельных участках, установленные с позиций охраны природной и историко-культурной среды, обеспечения безопасности жизни и здоровья людей и привязаны к территориальным зонам выделяемым на картах ограничений по экологическим условиям и по условиям охраны памятников истории и культуры.

Градостроительные регламенты, установленные Правилами землепользования и застройки для каждой из зон, «приписаны» конкретно к участку землепользования или землепользования и распространяются на все расположенные в этой зоне земельные участки и иные объекты недвижимости, на этих участках.

Градостроительные регламенты не распространяются на:



- территорию памятников и ансамблей, включенных в свод памятников истории и культуры, а также для объектов наследия подлежащих включению в этот свод;
- территории общего пользования;
- участки линейных объектов.

В отношении последней группы, - транспортных и инженерно-технических коммуникации (железные дороги, автомобильные магистрали, улицы, дороги, проезды, иные линейные объекты), в правовом зонировании действуют два важных положения:

- их использование в границах отвода транспортных и инженерно-технических коммуникаций определяется не регламентом, а их целевым назначением в соответствии с законами или нормативными правовыми актами;
- инженерно-технические объекты, сооружения и коммуникации, обеспечивающие реализацию разрешенного использования для отдельных земельных участков (электро-, водо-, газообеспечение, канализация, телефонизация и т.д.) считаются всегда разрешенными, при условии соответствия строительным и противопожарным нормам и правилам, технологическим стандартам безопасности, а также условиям охраны окружающей среды, что подтверждается при согласовании проектной документации.

Вернемся к важнейшей идее правового зонирования - «привязывании» регламентов к участкам землевладения. Это означает, что местным нормативным актом регламенты адресованы непосредственно собственникам недвижимости, актуальным или потенциальным (инвесторам). Соответственно, ответственность за выполнение регламента также лежит на собственнике, арендаторе, инвесторе. Собственник отвечает за соблюдение регламента в пределах его собственности и не отвечает за действия других собственников, которые несут такую же персональную ответственность за соблюдение регламента на своих участках. Технология, используемая в правовом зонировании, построена таким образом, чтобы регламенты могли целиком исполняться и контролироваться каждым собственником. Это имеет важные последствия. Так, показатель типа «10 % площади квартала» или «плотность застройки территории не более такой-то величины» не может быть регламентом, поскольку эти территориальные единицы не тождественны границам земельного владения. В противном случае, собственник ставится в заведомо ложные условия, - от него требуют выполнить регламент, который зависит не только от него, но и от других собственников. Как он может обеспечить требуемую плотность застройки любой территории, если не только он ей распоряжается и использует? Предположим, он выполнит регламент на своем участке, а его сосед по «кварталу» нарушит регламент и тем самым данный показатель не будет соблюден по всей регламентируемой единице. Если единица регламента тождественна участку землепользования, тогда есть с кого спросить и есть кому отвечать, когда же единицей регламента является квартал, то этот регламент не прибавляет определенности к правам собственника (арендатора) и, строго говоря, ему не нужен и опасен.

Система градостроительного регулирования Москвы, хотя и называется правовым зонированием, таковой не является. Регламенты в этой системе адресо-

ваны не собственнику и приписаны не к землевладению, а к единицам государственного градостроительного кадастра – планировочным районам, кварталам и участкам территории внутри квартала. При этом, нигде не указано, что юридически они приписаны к участкам собственности (аренды) внутри зоны. Это означает, что регламенты адресованы не субъекту владения, а, как уже говорилось выше, проектировщику или управленцу, который может отслеживать плотности застройки по районам и кварталам и исполнять подобные регламенты «на бумаге», - в выпускаемых планировочных проектах и распоряжениях. Конечно же, это не демократичная система, нацеленная на достижение баланса интересов для рыночной экономики. Это регулирование в интересах чиновников, к сожалению, во многих случаях недобросовестных.

Зональный принцип установления права собственника на использование недвижимости состоит в том, что на каждый участок распространяются все регламенты и, соответственно, все виды разрешенного использования, установленные для зоны. Тем самым собственник, инвестор получает возможность свободы выбора в границах, установленных ему местным самоуправлением. Московский закон, хотя и именуется правовым зонированием, таковым по сути не является, так как устанавливает индивидуальное назначение регламента для каждого участка и, соответственно, для каждого собственника. Здесь нет никакой свободы выбора, как основы демократического рыночного хозяйствования, и нет зонального, т.е. общего регламента, оставляющего конечный выбор за собственником.

В завершении темы о градостроительных регламентах следует подчеркнуть еще одно важное обстоятельство – ввести в действие все регламенты сразу никогда не удавалось ни в России, ни в Кыргызской Республике, ни в западных странах. Каждый регламент должен быть обоснован и введен в силу легитимным образом. Виды разрешенного использования, - как минимально необходимый уровень регламентирования прав собственников на использование принадлежащей им недвижимости, может быть введен сразу. Введение предельных параметров разрешенного использования, - уже более трудоемко и требует проведения специальных исследований. Еще более сложно введение и установление дополнительных регламентов по экологическим условиям и по условиям охраны памятников истории и культуры. По закону для этого требуются исследования специализированных организаций, согласования с собственниками и государственными инстанциями и прочее. Все это сделать одновременно и сразу не представляется возможным. Поэтому для введения правового зонирования в кыргызских городах рекомендуется вводить регламенты постепенно, по мере их разработки. Технология правового зонирования позволяет это сделать - Правила землепользования и застройки содержат положения позволяющие осуществлять их дополнения и изменения по мере подготовки новых регламентов.

### **3.4.3. Разрешенное использование**

Существуют две точки зрения на то, кто и как должен определять вид использования земельного участка и другой недвижимости.

Первая точка зрения, развитая в советском градостроительстве, сводится к тому, что специалисты городского управления лучше, чем кто-либо другой, вклю-

чая собственника или инвестора, знают, что будет хорошо на каждом конкретном месте, а что плохо, исходя из общественных интересов. Правда, они не рискуют своими деньгами, но несут ответственность перед своим руководством и городским сообществом. Эффективность этой позиции обосновывается тем, что, если инвестор найдется и начнет строить на этом участке в соответствии с градостроительной документацией, то он это сможет сделать с наибольшим эффектом. При таком подходе определение вида использования базируется на документах территориального планирования - генеральном плане и другой градостроительной документации.

Основным инструментом контроля за использованием земельных участков в такой административно-командной системе градостроительного регулирования стало понятие целевого использования (назначения). Это нерыночный инструмент управления, чрезвычайно сужающий возможности собственника и инвестора, но безмерно расширяющий права государственных или муниципальных чиновников, т.е. яркий пример нарушения общественного баланса интересов.

Целевое назначение было введено давно и закреплено в Земельном кодексе Кыргызской Республики. Статьей 1 ЗК КР целевое использование определяется как: «использование земельных участков в целях, указанных в документах, удостоверяющих права на земельный участок, в договоре или иных правоустанавливающих документах». Статья 12 ЗК определяет механизм установления и изменения целевого назначения земель:

- «1. Установление целевого использования земель производится специально уполномоченным государственным органом при предоставлении земельного участка в собственность или в пользование.*
- 2. Изменение целевого назначения земель производится тем же органом с внесением соответствующих изменений в документы, удостоверяющие права на земельный участок.*
- 3. Использование земельного участка не по целевому назначению не допускается».*

По существу «целевое назначение» - это единственный вид использования участка, здания иной недвижимости, разрешенный собственнику (или назначенный инвестору) на основании градостроительной (проектной) документации. Если, предположим, в генеральном плане было нарисовано «пятно» жилого дома, то это означало, что этот участок имеет целевое назначение «жилье». После всех проектных и разрешительных процедур будущий собственник получал утвержденный проект «жилого дома со встроенным магазином промышленных товаров на первом этаже». Таким образом, он получал уточненную формулировку «целевого назначения» участка и здания. После строительства объекта, в соответствии с нормами ЗК КР, это целевое назначение вписывалось в правоустанавливающий документ, а затем и в правоудостоверяющий документ собственника. Далее читай статью 12, п.3 приведенный выше, - использование земельного участка не по целевому назначению не допускается. Если собственнику нужно заменить промтоварный магазин на продовольственный, то это уже будет новое целевое назначение. Следовательно, всю процедуру получения нового целевого назначения собственник должен проделывать снова.

Более того, «целевое назначение» всегда было неопределенным с точки зрения права собственника. Например, что означает целевое назначение «многоэтажный жилой дом» - оно позволяет делать на первом этаже обслуживание или нет? Двух- или трех-этажный дом может считаться многоэтажным? На самом деле целевое использование всегда требовало «доопределения» путем установления индивидуального регламента, другими словами чиновника из органа архитектуры, который брал на себя ответственность, что в каждом конкретном случае включает в себя целевое использование, установленное в градостроительной документации и каковы должны быть действия собственника или застройщика. Естественно, этот процесс был глубоко субъективен, индивидуален и непредсказуем. Сделать его предсказуемым стоило больших денег, что и объясняет живучесть этого понятия. Тем более, что за всем этим стояли мощные рычаги воздействия на «нерадивых», поскольку, в соответствии со статьей 66, п.1.1 ЗК КР, использование земельного участка в нарушение его целевого назначения, является одним из главных оснований для изъятия земельного участка.

Вторая точка зрения сформирована в западных странах с рыночной экономикой. Согласно этому подходу, муниципальные власти должны как можно более гибко ограничивать потенциальные возможности использования участка. Администрация может только «по-крупному» определить характер использования, например, жилое или нежилое использование или производственная или непроизводственная назначение. Если же есть такая возможность, то лучше вообще предоставить право установления использования собственнику или инвестору. Такой подход базируется на идеи, что собственник лучше, чем кто бы то ни было должен знать рыночный потенциал городских мест, поскольку он рискует своими деньгами. Поэтому выбор использования подавляющего большинства участков должен быть отдан на откуп инвестору - собственнику (пользователю, арендатору) земельного участка с минимальными ограничениями. В этом случае, вся земля работает на рыночную экономику - она приносит доход предпринимателю, с нее платятся налоги, здесь формируются рабочие места. Если использование выбрано неправильно, то бизнес будет неэффективным, собственник понесет убытки и, в конце концов, будет вынужден продать участок или права на его использование другому собственнику, который сделает реконструкцию или, если надо, построит новое здание. И так будет до тех пор, пока место не обретет эффективного собственника, на деятельности которого сойдутся общественные и частные интересы.

Правовое зонирование, развиваемое в наших условиях, использует эту идеологию, но модифицирует ее под задачу регулирования права использования собственниками или инвесторами с точки зрения общественных интересов. Для этого введена категория **«разрешенные виды использования недвижимости»**, **под которыми понимается - деятельности, осуществление которых на земельном участке и в расположенных на нем объектах разрешено в силу их наименования в соответствующей статье Правил землепользования и застройки при соблюдении иных законодательных, технических требований и сервитутов.**

Отличие разрешенного от целевого использования касается следующего.

Во-первых, для каждой территориальной зоны и соответственно входящих в нее участков устанавливается не один, а несколько (список) видов разрешенного

использования. Это означает, что собственник вправе выбирать любой из поименованных в данном списке видов без каких-либо дополнительных разрешений. В каких-то зонах это может быть только один вид, например, индивидуальный жилой дом с подсобными постройками, в других случаях, это может 30 - 70 видов разрешенного использования, если речь идет о ядре центра. Следует обратить внимание, что 70 видов - это много, но это не все, что можно себе вообразить. Даже в этом случае собственник или инвестор не может использовать его недвижимость под остальные 400 – 500 видов назначений, известных в современной практике градостроительного регулирования.

Во-вторых, разрешенное использование точно определяет права собственника на использование участка и иной недвижимости, через механизм введения исчерпывающего списка. Все, что указано в списке – то разрешено, а чего в списках нет, того делать нельзя.

Суть правового зонирования заключается в том, что списки разрешенного использования включают те виды деятельности, которые не конфликтуют между собой, не нарушают интересов соседства и не приводят к снижению стоимости соседской недвижимости или к осложнению деятельности (проживания) на соседнем участке. Подробнее эта тема будет рассмотрена в главах посвященных разработке карт правового зонирования и методам установления градостроительных регламентов, в том числе, видам разрешенного использования недвижимости.

Таким образом, инвестор получает свободу в выборе вида использования, внутри регламента, установленного в документе правового зонирования. Поэтому с введением в местном самоуправлении правового зонирования и принятия «Правил землепользования и застройки» ему не надо будет менять правоустанавливающий документ и испрашивать разрешение на изменение вида использования, если оно поименовано в списках соответствующих статей Правил. Если у него есть такое право, то ему нужно дальше реализовать это право путем разработки и утверждения проектной документации.

Градостроительный регламент по видам разрешенного использования недвижимости имеет сложную структуру и включает три **группы разрешенных видов использования:**

- основные виды разрешенного использования недвижимости, которые, при условии соблюдения строительных норм и стандартов безопасности, правил пожарной безопасности, иных обязательных требований, не могут быть запрещены;
- сопутствующие, вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними. при отсутствии на земельном участке основного вида использования сопутствующий вид использования не разрешается;
- условно разрешенные виды использования, для которых необходимо получение специальных согласований посредством общественных слушаний в порядке, установленном Правилами землепользования и застройки.

Наличие трех разновидностей разрешенного использования определяет один из главных эффектов правового зонирования - гибкость этого инструмента

регулирования, позволяющего применять его в различных ситуациях с максимальной выгодой как для собственника (предпринимателя, инвестора), так и для соблюдения интересов местного сообщества в целом. Суть разделения разрешенного вида использования на три группы состоит в том, что в каждую из них входят виды деятельности с разной степенью конфликтности.

Основные виды использования - это в принципе не конфликтные виды деятельности, их соседство не приведет к потерям в стоимости недвижимости или ухудшению условий ведения бизнеса соседа.

Условно разрешенные виды использования это те виды деятельности, которые могут в принципе вызвать конфликты с соседями и поэтому требуются специальные дополнительные процедуры согласования для их разрешения, о которых пойдет речь ниже. Собственник или инвестор должен получить разрешение на право осуществления условно разрешенного вида использования

Сопутствующие, вспомогательные виды использования - это виды деятельности, которые нежелательны в данном месте, если они осуществляются в полном объеме, как самостоятельный бизнес. Однако, они составляют часть основной разрешенной деятельности или функций и поэтому могут появляться только в пределах участка собственника, где реализуется основная деятельность или функция. Характерный пример, - гостевые стоянки автомобилей при индивидуальных жилых домах. Сами по себе стоянки автомобилей, как отдельный объект и вид деятельности, на отдельном участке, в данном случае запрещаются и не входят в списки разрешенного использования для рассматриваемой зоны. Если же на участке расположен жилой дом и собственнику нужна гостевая парковка, то он имеет право ее построить на своем участке.

Главное отличие разрешенного использования от целевого назначения состоит в том, что собственник (пользователи, арендатор, инвестор) имеет право сам, по своему усмотрению выбирать и менять разрешенные виды использования недвижимости в пределах установленных Правилами списка видов и ограничений. Это существенно меняет инвестиционный климат города, поскольку восстанавливает общественную справедливость. В системе правового зонирования местное самоуправление, публичная власть устанавливает заранее список видов использования, как некий ограниченный набор вариантов, допустимых для данного места, а собственник или инвестор, рискующий своими деньгами, сам осуществляет выбор из предложенного списка. Тем самым сохраняется контроль административных органов за землепользованием в целом, но при этом остается достаточно свободы для индивидуального принятия решений.

Таким образом, достигается еще один важный компонент баланса интересов между частными и общественными интересами.

#### **3.4.4. Дополнительные регламенты**

Дополнительные регламенты связаны с наличием на территории местного самоуправления специфических факторов, влияющих на использование земельных участков, иных объектов недвижимости. Это не обязательные регламенты, такие, как например, виды и параметры разрешенного использования, которые устанавливаются всегда, во всех городах и других местных самоуправлениях, а те регламенты, ко-

торые свойственны только некоторым конкретным территориям. Например, регламенты использования недвижимости по условиям охраны исторического наследия. Такие ограничения использования естественно появляются там, где есть памятники культуры и истории, внесенные в свод или подготовленные для внесения в такой свод. Точно также дополнительные регламенты, ограничивающие использование по экологическим, санитарно-эпидемиологическим требованиям необходимы, по крайней мере, в теории, не для всех городов и по различным предметам регулирования. В одних городах актуально установление санитарно-защитных зон от промышленных предприятий в других городах требуются водоохраные зоны.

Дополнительные регламенты вводятся в нормативный акт Правила землепользования и застройки также как и основные регламенты, с помощью карты, на которой указываются зоны действия указанных дополнительных регламентов и статей, в которых перечисляются разрешенные в этих зонах виды деятельности. Например, на карте зон действия ограничений по экологическим условиям выделяются зоны, к которым приписаны градостроительные регламенты, определяющие действия, разрешаемые и/или запрещаемые в целях обеспечения экологической безопасности населения и охраны природы.

Главная технология правового зонирования в отношении дополнительных регламентов сводится к тому, что все регламенты, установленные в Правилах суммируются. Другими словами, если земельные участки, иные объекты недвижимости попадают в зоны, выделенные на нескольких картах, то к этим участкам (объектам) применяются все основные и дополнительные градостроительные регламенты из зон, выделенных на всех картах. Тем самым, разрешенным считается такое использование, которое соответствует, не только градостроительным регламентам по видам и параметрам разрешенного использования недвижимости, обозначенным на карте правового зонирования, но и дополнительным регламентам по экологическим условиям или условиям охраны памятников.

В различных городах Кыргызской республики необходимо устанавливать различные дополнительные регламенты, в частности в большинстве городов необходимо разрабатывать и вводить дополнительные регламенты по условиям сейсмической опасности.

Проблема введения дополнительных регламентов частично упирается в проблему наложение юрисдикции в процедурных вопросах и согласованиях, которыми занимаются разные управления и ведомства местной и государственной власти. Одни и те же параметры могут стать предметами регулирования, подконтрольными разным ведомствам. Например, высота зданий может быть предметом регламентирования в основных регламентах и отслеживаться органами архитектуры и строительства, но одновременно может быть предметом регулирования и контроля органов охраны памятников.

Во многих городах мира установлена слоистая система регламентирования, в которой основные регламенты правового зонирования функционируют в сочетании с системами сохранения памятников истории и культуры и окружающей среды. Успех такого сочетания основан на тщательном размежевании приоритетов каждой регулирующей системы в различных зонах и на хорошо разработанных методах координированного надзора и принятия решений.

### 3.4.5. Комиссия по землепользованию и застройке и публичные слушания

Важнейший принцип работы в системе правового зонирования - участие в принятии решений тех субъектов, которых это решение затрагивает с точки зрения стоимости их недвижимости, качества среды проживания, поддержания их соседства. Принцип неухудшения качества и стоимости недвижимости в полной мере реализуется в участии граждан в процессе рассмотрения сложных вопросов совмещения интересов. Как бы точно ни были установлены регламенты и подобраны списки разрешенного использования, но все равно, какие-то из них всегда будут вызывать споры, а возможно и конфликты интересов между теми, кто собирается что-то делать, и теми, кто в этом месте уже живет или работает.

В этом отношении показателен новый Градостроительный Кодекс, который вслед за практикой западных, рыночных систем значительно повысил требования к участию граждан в рассмотрении и принятии градостроительных решений. В результате работники муниципальных администраций оказались в тяжелом положении – у них нет утвержденных процедур, опыта и практики подобных рассмотрений.

Особенно сложно строить диалог с населением городов на пост-советском пространстве. Слишком много несправедливостей видели жители со стороны властей, слишком много случаев невыполнения условий со стороны предпринимателей помнят работники местного самоуправления. Градус взаимного недоверия между властью, населением и бизнесом настолько высок, что каждое подобное рассмотрение находится на грани маленького «сражения». Это необходимо учитывать при построении любой процедуры такого рода. Каждое действие с участием населения должно быть тщательно взвешено, продумано и подготовлено. Недаром наши западные коллеги отводят большую часть рабочего времени различным публичным согласованиям и рассмотрениям. По этому поводу даже появилась шутка, что градостроители теперь стали лучшими практикующими политтехнологами. Большая доля истины в этом есть.

В развитии подхода к принятию решений с участием заинтересованных сторон существуют две болевые точки:

- надо перестать трактовать эти действия в стиле народной забавы «стенка на стенку» и поверить, что договариваться можно. При этом администрациям надо перестать обманывать людей в «высших интересах» и смириться с тем, что иногда их намерения, даже из самых лучших побуждений, могут не пройти из-за «заземленных» интересов жителей или предпринимателей;
- необходимо рассматривать подобные действия как технологию, в которой есть строгие процедуры, механизмы и принципы для снижения уровня противостояния и принятия решений в условиях конфликтных интересов.

Такая технология была разработана нами (Э.К. Трутневым и мной) на основе существующих в западных городах приемов выработки решений с участием населения применительно к нашим условиям. Эта технология называется «публичными слушаниями с коллегиальным принятием решений». Коротко, её суть заключается в следующем – по всем вопросам, оговоренным в нормативном акте, проводятся публичные обсуждения (слушания) заявок, на которые приглашаются все,



чьи интересы задевает данное решение. После заслушивания всех сторон и, если нужно, приглашенных экспертов, решение по данному вопросу принимается специальной комиссией. Решение комиссии может быть обжаловано в суде. Таким образом, удается избежать самой большой опасности участия граждан – бесконечных обсуждений и сложности принятия персонального решения в условиях конфликта сторон. Успешность этой технологии обеспечивается двумя ключевыми элементами - коллегиальностью органа, принимающего решения (комиссия, а не единоличное решение) и процедурой публичных слушаний. Описание норм, регулирующих деятельность комиссии и проведение публичных слушаний, приводится в Приложении в Правилах землепользования и застройки. Не дублируя эти положения, дадим ниже пояснения к некоторым наиболее часто обсуждаемым вопросам.

### Комиссия по землепользованию и застройке

1. Коллегиальный орган, который наделяется правом принимать решения по результатам публичных слушаний, называется Комиссией по землепользованию и застройке (далее Комиссия). В принципе органы местного самоуправления могут называть ее по-другому, поскольку это название не установлено кыргызским законодательством.

2. Комиссия организует и проводит общественные слушания по своей инициативе или по заявкам, поступившим от физических или юридических лиц. По их результатам она принимает решения и направляет их в виде рекомендаций главе города или в городской Кенеш.

Комиссия также наделена правом готовить предложения о внесении дополнений и изменений в местные нормативные правовые акты, иные документы градостроительного регулирования.

Комиссии могут быть даны полномочия готовить рекомендации по досудебному урегулированию споров в связи с апелляциями физических и юридических лиц по поводу решений городской администрации по вопросам застройки и землепользования.

Кроме этого, как правило, Комиссии вменяют подготовку и других решений, необходимых для регулирования прав собственников на строительство и использование земельных участков.

3. Комиссия имеет статус консультативного органа при главе исполнительного органа власти местного самоуправления (например, мэрии или городской администрации). Это означает, что её решения не имеют прямой силы, но есть промежуточное звено в решении, принимаемом главой местного самоуправления. Однако консультативный статус не лишает Комиссию значения и не делает ее бесполезной. Этот статус обусловлен тем юридическим фактом, что Комиссия формально не имеет права принимать решения по распоряжению муниципальным имуществом - это прерогатива только выбранных и назначенных уполномоченных органов местного самоуправления. Таким образом, в данной технологии применяется необычный механизм – принятие содержательного (по существу) и формального (легитимного) решений разнесено по разным субъектам. С этой целью в местном нормативном акте делается запись о том, что решение, принятое Комиссией является обязательным для главы администрации, несмотря на ее консультационный

статус. В частности, это означает, что по вопросам, отнесенным к компетенции публичных слушаний, глава администрации, во-первых, не может принять решение без предварительного решения Комиссии, а, во-вторых, если глава администрации не согласен с решением Комиссии, то он может вернуть заключение на доработку или с мотивированной просьбой изменить его. Третьего не дано – как правило, процедура не предусматривает другого выхода из этой ситуации, кроме одного – глава местного самоуправления и Комиссия во что бы то ни стало должны прийти к единому решению.

4. Комиссия формируется на основании постановления главы города и осуществляет свою деятельность в соответствии с местным нормативным актом и Положением о Комиссии.

5. Состав Комиссии определяется ее главной целью – экспертным принятием решений в ситуации противостояния различных интересов. Комиссии не занимается выработкой профессиональных решений, они должны быть предъявлены на публичных слушаниях. Поэтому в Комиссию, должны включаться не столько специалисты в области городского развития, сколько авторитетные люди, имеющие большой жизненный опыт. Кроме того, в Комиссию должны обязательно включаться представители всех групп горожан. Благодаря таким мерам, комиссия будет принимать взвешенные решения, основанные на здравом смысле и преобладающем мнении.

6. Наиболее распространенная ошибка при формировании Комиссии это придать ей функции принятия какого либо специального технического решения. Например, часто говорят, что в городе действует Градостроительный совет при главном архитекторе города, пусть он и принимает решения на публичных слушаниях. Это ошибка. Градостроительный совет - это коллегиальный орган для принятия технических, архитектурных и градостроительных решений, в состав которого должны входить профессионалы и специалисты. Они не должны решать вопросы кто прав, кто виноват в конфликтной ситуации или оценивать по выступлениям разных сторон, чья позиция более справедлива. Тоже самое можно сказать в отношении конкурсной комиссии для проведения земельных торгов. Это другая техническая Комиссия для разбора ситуаций и принятия решений в сфере продажи недвижимости – здесь нужны другие специалисты.

В Комиссию по организации публичных слушаний включаются представители городской администрации, депутаты представительного органа местного самоуправления, представители бюджетной сферы, бизнеса, возможно, каких-то специальных общественных организаций, домкомов и уличных комитетов.

### Публичные слушания

Публичные слушания проводятся с целью:

- недопущения ущерба, который может быть нанесен владельцам объектов недвижимости тем видом деятельности, по поводу которого испрашивается разрешение;
- информирования общественности и обеспечения права участия граждан в принятии решений, а также их права контролировать принятие решений по застройке и землепользованию.

Комиссия по землепользованию и застройке обязана проводить публичные слушания по своей инициативе или по заявкам, поступившим от физических или юридических лиц. Слушания проводятся для рассмотрения следующих вопросов:

- специальные согласования, то есть о предоставлении разрешений на виды использования, требующие специального согласования;
- отклонения от Правил землепользования и застройки;
- дополнение и изменение Правил землепользования и застройки.
- иные вопросы, решение по которым должно приниматься путем публичных слушаний, (например, согласование проектов планировки, межевания, иной градостроительной документации);

Комиссия организует рассмотрение заявки, дает оповещение о предстоящем публичном слушании, дата проведения которого устанавливается не ранее оговоренного срока. Оповещение дается в форме публикаций в местных газетах, объявлений по местному радио и/или телевидению, путем вывешивания объявлений в зданиях администрации, на месте расположения земельного участка, в отношении которого будет проводиться публичные слушания, а также по соседству.

На публичные слушания приглашают всех собственников участков, иных объектов недвижимости, соседних с объектом, по поводу которого ведутся слушания, возможно и жителей – собственников квартир, если они могут быть затронуты рассматриваемой заявкой.

В начале слушаний оглашается содержание заявки (или иного предмета слушания), все приглашенные стороны высказывают свои мнения, если необходимо выступают приглашенные эксперты или оглашается их заключения, задаются дополнительные вопросы. Слушания ведутся до тех пор, пока члены Комиссии не сочтут, что у них сложилось свое мнение по этому вопросу. В процессе публичных слушаний и заседаний Комиссии ведется протокол, который потом прикладывается к решению (заключению) Комиссии. По итогам слушаний Комиссия в оговоренный срок подготавливает рекомендации, которые вывешиваются на специальном стенде в здании городской администрации и представляются Главе города для принятия соответствующего решения.

Физические и юридические лица имеют право на досудебное урегулирование споров по поводу решений Комиссии, касающихся вопросов предоставления земельных участков, застройки и землепользования. Для этого они должны подать апелляцию в городской Кенеш. В случае несогласия они могут подавать в суд.

### **3.4.6. Несоответствующее использование**

Рассмотрим распространенный пример. Неблагополучное в экологическом отношении производство расположено в центральном районе города. Генеральным планом предусмотрено перебазирование предприятия. Однако предприятие выкупило землю в собственность, расширяет производство на своей территории, увеличивает объемы выпуска продукции. В результате расширяется “пятно” вредной зоны, что противоречит генеральному плану. При этом, нет видимых способов противостоять этому негативному явлению. Предприятие нарушает экологическое законодательство, но платит смехотворные штрафы. В этой ситуации призывы к соблюдению “градостроительной дисциплины”, как правило, не приносят успехов.

Другая ситуация похожа на эту, но с тем отличием, что предприятие не столько эффективно и не выкупило землю в собственность, а содержит ее в бессрочном пользовании. Оно не расширяется, но и перемещаться просто так не хочет. Ведь это будет означать, что предприятие потеряет права на землю и здания и ничего не получит взамен.

На самом деле механизм «выноса предприятия в соответствии с генеральным планом» противоречит Гражданскому кодексу. Суть проблемы состоит в неправильном использовании земельного участка, но перенос объекта в другое место предполагает изменение использования ценой потери и двух других компонентов собственности – владения и распоряжения. Ведь проблема состоит в использовании участка, а не в субъекте этой собственности. Тогда как, вынос предприятия предполагает изменение использования путем смены собственника. Очевидно, что это не устраивало собственников земельных участков выносимых предприятий, которые всячески сопротивляются выносу и, как правило, вполне успешно.

Для аналогичных ситуаций в системе правового зонирования разработана специальная технология, которая названа «несоответствующим использованием» объекта недвижимости. Имеются в виду земельные участки и здания, назначение и параметры которых не соответствуют установленным градостроительным регламентам. Суть технологии раскрывается в следующих положениях:

Во-первых, такие, несоответствующие регламенту, объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев.

Во-вторых, реконструкция таких объектов может осуществляться только путем их приведения в соответствие с видами и предельным параметрам разрешенного использования.

В-третьих, запрет на использование таких земельных участков и объектов может быть наложен в том случае, если их использование опасно для жизни или здоровья человека (окружающей среды, объектов культурного наследия), в соответствии с законодательством.

Другими словами, несоответствующие объекты могут существовать и поддерживаться без увеличения степени несоответствия (т.е. без увеличения площадей помещений и земельного участка, без прироста мощности, сопряженной с вредными выбросами), а любые действия с ними возможны только, если они уменьшают степень этого несоответствия.

Теперь вернемся к гипотетическому предприятию, о котором шла речь выше. Его попадание в списки объектов несоответствующих видам и параметрам разрешенного использования вовсе не означает крах или потерю собственности. Наоборот, в случае с нерентабельным предприятием, у него появляется возможность выгодно продать убыточное производство под новые функции.

Действительно, если предприятие расположено в центральном районе, где регламенты допускают высокодоходные виды деятельности, то продажа участка может принести доход, достаточный для развития этого производства на новом месте, где оно будет эффективным. Так, происходит в городах с развитой рыночной экономикой, в которых объекты с низкими доходами на единицу территории, вытесняются на периферию и заменяются высокодоходным бизнесом.

Другой путь, когда предприятие само постепенно реконструирует свои здания, приводя их использование в соответствие с регламентами. Именно таким путем пошли те предприятия в городах России, которые смогли привлечь финансирование под свое выгодное местоположение. Они остались на своих местах, но совершенно перестроили свою деятельность, провели реконструкцию и осуществили новое строительство.

Очевидно, что все не так просто. Остается проблема потери рабочих мест в одном секторе экономики и их переизбыток в другом, который должен учитываться при всех этих трансформациях. Однако, этот вопрос уже из другой проблемы, также важной, но другой. Сейчас же нам важно подчеркнуть, что предлагаемая технология правового зонирования позволяет собственнику не терять права владения и распоряжения на свое имущество, а местному самоуправлению изменить состояние городской среды и местной экономики за счет подталкивания собственника к переводу его имущества в новое использование, которое выгодно ему самому.

### 3.4.7. Отклонение от Правил

Отклонением от Правил землепользования и застройки считается санкционированное для конкретного участка отступление от предельных параметров разрешенного строительства по высоте постройки, проценту застройки участка, отступов здания от границ участка. Этот технологический прием служит одним из инструментов, обеспечивающих гибкость градостроительного регулирования на основе правового зонирования.

Отклонение от Правил характеризуется несколькими особенностями.

Во-первых, отклонение допускается, как правило, только в части параметров разрешенного использования, когда какие либо объективные трудности не позволяют собственнику участка (инвестору) использовать его в соответствии с установленными регламентами или затрудняют такое использование. Основной причиной может быть слишком маленький размер участка или участок сложной, неправильной конфигурации, а также неблагоприятные инженерно-геологические, сейсмические и иные условия. Например, застройщик, купивший участок не может из-за маленького размера участка построить дом с количеством квартир, достаточным для возмещения затрат и получения средней нормы прибыли. Он мог бы нарастить высоту жилого дома и тем самым спасти положение, но застройка в этой зоне ограничена параметром максимального 9-ти этажного строительства. Это классический случай для обращения за разрешением на отклонение от параметров разрешенного использования, например, до 12 этажей, что позволит застройщику сделать проект рентабельным.

При этом отклонение от Правил по виду разрешенного использования (деятельности) не допускается или допускается в редчайших, уникальных случаях. Делается это для того, чтобы не создавать «лазейку», с помощью которой можно будет легко избежать действия регламента в главной его части.

Во-вторых, отклонение от Правил, точнее от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции разрешается только для отдельного земельного участка при соблюдении требований технических норм и стандартов и только на один раз по данной заявке. Если тот же собственник решит проводить на этом же участке реконструкцию снова, он не может воспользоваться предыдущим

разрешением на отклонение, а должен испрашивать его снова. И так будет столько раз, сколько ему надо будет производить какое-либо строительное действие с отклонением от регламентов.

Вопрос о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства подлежит обсуждению на публичных слушаниях. Собственник участка обращается в Комиссию по землепользованию и застройке с заявлением о предоставлении ему индивидуального разрешения на отклонение от градостроительных регламентов, предусмотренных для зоны, где находится участок. Комиссия принимает соответствующее решение после публичных слушаний на основе представленных обоснований того, что отклонения:

- необходимы для эффективного использования земельного участка в связи с какими либо причинами;
- не ущемляют права соседей и не противоречат интересам города;
- допустимы по архитектурным, инженерно-строительным и иным требованиям.

Далее, за подписью главы администрации выпускается постановление о разрешении на отклонение от Правил в части заявляемых параметров разрешенного использования.

### **3.4.8. Внесение дополнений и изменений в Правила**

Внесение дополнений и изменений в Правила землепользования и застройки – главный инструмент, поддерживающий адаптивность правового зонирования. В отличие от отклонений от Правил это действие не разовое, а постоянное.

Предложения о внесении изменений в Правила могут вносить органы государственной власти и местного самоуправления, а также физические и юридические лица, если в результате применения Правил их недвижимость используются не эффективно, снижается стоимость земельных участков и объектов строительства, не реализуются права и законные интересы граждан и их объединений.

Основаниями для рассмотрения администрации местного самоуправления вопроса о внесении изменений в Правила являются:

- несоответствие Правил новым, разработанным после введения в действие Правил, документам территориального планирования (генеральному плану города),
- инициативные предложения об изменении границ территориальных зон и изменении градостроительных регламентов.

Правила содержат подробные положения, регулирующие порядок внесения дополнений и изменений. Этот процесс требует тщательной проверки и взвешенных решений. Поэтому схема рассмотрения и принятия поправок близка к принятию Правил. Заявки направляются главе администрации, который инициирует процесс ее рассмотрения, который организывает Комиссия по землепользованию и застройке и ведется на публичных слушаниях с привлечением всех заинтересованных сторон и экспертов.

Дополнения и изменения принимаются только представительный орган власти местного самоуправления - городской Кенеш на своей сессии. Дополнения и изменения подлежат опубликованию в открытой печати, после чего официально вступают в силу.

## **4. РАЗРАБОТКА ПРАВОВОГО НОРМАТИВНОГО АКТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ «ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ»**

Разработка Правил землепользования и застройки является ключевым моментом введения в местном самоуправлении новой системы градостроительного регулирования – правового зонирования. Это наиболее сложный и трудозатратный процесс, требующий привлечения многочисленных специалистов разных специальностей, преимущественно в области градостроительства (планирования) и юриспруденции.

Описание разработки Правил организовано следующим образом.

Вначале, рассматривается «ядро» процесса подготовки Правил, - основания и методы разработки карт и градостроительных регламентов:

- установление зон и основных регламентов для построения карты правового зонирования города;
- установление зон и дополнительных регламентов по условиям охраны памятников истории и культуры;
- установление дополнительных регламентов по экологическим условиям;

Далее, описывается следующий блок подготовки Правил - проектирование основных процедур, в частности, формирования земельного участка, как единицы недвижимости (включая подготовку плана земельного участка, проектов планировки, межевания и т.д.), реализации инвестиционно-строительных намерений, способы адаптации этих процедур для каждого конкретного города.

Последняя часть посвящена обсуждению последовательности действий по разработке и принятию местного нормативного правового акта «Правил землепользования и застройки».

### **4.1. Основания принятия решений в процессе разработки Правил землепользования и застройки.**

#### **4.1.1. Соотношение решений в системе территориального планирования (генеральный план) и градостроительного регулирования (правовое зонирование)**

Правовое зонирование нуждается в формальном и содержательном соотношении с действующими в городе плановыми документами, определяющими долгосрочные цели его развития, прежде всего с генеральным планом. Одна из главных задач градостроительного регулирования состоит в реализации долгосрочных целей развития города. Это осуществляется путем допущения и поддержки строительных и других действий, лежащих в русле намеченных целей и отбраковки и

недопущения заявок и предложений, противоречащих целям или отклоняющимся от неё. Таким образом, в системе регулирования постепенно достигается конечный результат, за счет суммирования и кумулятивного эффекта действий, осуществляемых разными собственниками.

Тема взаимодействия решений, принятых в генеральном плане и решений, устанавливаемых на карте правового зонирования особенно важна, поскольку, зачастую, вызывает неадекватную реакцию у специалистов, сформировавшихся в идеологии советского градостроительства. Все градостроительные действия, в рамках этой идеологии, должны были отталкиваться от решений, заложенных в генеральном плане, т.е. от проектного образа будущего. Все последующие стадии детализации решений (проект детальной планировки, проект застройки, проекты отдельных зданий и сооружений) должны были только конкретизировать этот перспективный проектный образ. Существующая ситуация имела для градостроителей второстепенное значение, по сравнению с перспективным состоянием, рассматривалась ими как одно из ограничений принятия решений в ряду с другими факторами (санитарно-защитными зонами, характеристиками грунтов, уровнем грунтовых вод и прочее).

Коллизия возникает из-за того, что на практике все эти допущения советской школы градостроительства оказываются не вполне справедливыми. Градорегулирование, фактически, должно следовать двум противоречивым требованиям:

первое - правовое зонирование должно воспроизводить основные решения генерального плана развития города и, что еще более важно, служить инструментом реализации этих решений;

второе - следование документу территориального планирования (генеральному плану) не может быть полным и безусловным, поскольку эти документы имеют разное назначение и целеполагание.

Соотношение генерального плана и Правил землепользования и застройки – один из самых болезненных вопросов не только из-за сложности этого действия, но и из-за плохого понимания новых рыночных механизмов регламентирования прав собственников, и из-за нежелания менять десятилетиями наработанные профессиональные приемы, защищающие специалистов от контроля со стороны общественности. Рассмотрим цели и функции каждого из этих документов и, соответственно, их планировочные особенности.

1. Генеральный план - это документ территориального планирования, который определяет перспективное состояние города и систему долгосрочных решений в соответствии с архитектурно-строительными и градостроительными нормативными документами. Генеральный план сегодня – это секретный (к сожалению) документ, предназначенный для пользования небольшим кругом лиц – специалистов.

Горизонт планирования рассчитывается как минимум на 10 -15 лет, а в отдельных случаях этот горизонт отодвинут до 20 лет. Эти решения далеко не всегда имеют реальную ресурсную и социальную базу реализации. Это положение справедливо для перспективного планирования во всех странах, но особенно оно характерно для генеральных планов на пост советском пространстве. Так, например, запроектированные в генеральном плане транспортные магистрали и сооружения всегда избыточны по отношению к имеющимся на данный момент ресурсам. Как



правило, даже остро необходимые для города, первоочередные элементы проектируемой транспортной и инженерной инфраструктуры не имеют ясного ресурсного плана. Не определены ни источники финансирования, ни сроки их поступления, ни даже условия их поиска. Практически такая же картина наблюдается по всем подсистемам города, проектируемым в генеральных планах: строительству жилья на новых площадках, выносу промышленных предприятий, строительству инженерных сетей, формированию центров - мест концентрации объектов обслуживания, бизнеса и прочее. Еще более существенно то, что администрации городов не имеют соответствующих программ для их реализации и, насколько нам известно, задача их разработки даже не ставится, хотя сейчас, с помощью американской технической помощи, для всех местных самоуправлений разработано некое подобие стратегических планов.

Подчеркнем, что в данном случае еще не обсуждается вопрос, правильны или нет решения генерального плана – утверждается только то, что возможности и необходимость реализации большинства решений остаются абсолютно неопределёнными.

2. Правил землепользования и застройки исходят из иной логики. Как местный нормативный акт, они регламентируют и регулируют текущие, сегодняшние права собственников и местного сообщества на использование недвижимости – земельных участков, квартир, гаражей, домов, помещений, мелких и крупных частных, муниципальных и государственных предприятий. Решения, которые должны приниматься в Правилах должны соответствовать нынешним интересам субъектов (физических и юридических лиц), или, в лучшем случае, ближайшим тенденциям их развития. В этом случае недвижимость сохранит или преумножит свою стоимость, а деятельность будет эффективной. Поэтому планировочные решения в Правилах не могут безоглядно воспроизводить перспективные и необеспеченные ресурсами решения генерального плана. Это означало бы, что им был бы придан правовой статус, который незаконно, в нарушение Гражданского кодекса ущемлял бы права нынешних собственников.

Поясним это на примере запроектированной в генеральном плане перспективной магистрали на месте сноса индивидуальных жилых домов с участками. Сейчас права собственников жилых домов ничем не ограничены – решения генерального плана не имеют юридической силы в отношении их прав. Они вольны продавать эти дома, надстраивать, изменять их назначение в соответствии с действующими нормативными актами. Любое ограничение их прав в указанном отношении является незаконным, поскольку общественные интересы (прокладка магистрали) не облечены в соответствующую правовую форму. Для этого местное самоуправление должно выпустить нормативный акт о резервировании указанных территорий с приложением графика и механизма компенсаций нынешним собственникам ликвидации их недвижимости и другого имущества, предусмотреть эти компенсации в городском бюджете и т.д. Этого ничего не делается, Администрация не может дать гарантий по своим обязательствам и не имеет денег на выкуп недвижимости и иную компенсацию ущерба. Поэтому общественные (муниципальные) интересы остаются декларацией. Работники администраций стремятся предотвратить наращивание стоимости недвижимости, которую, возможно, придется когда-

нибудь выкупать за муниципальные деньги, поскольку в соответствии с генеральным планом она подлежит сносу. При этом они помнят, что местное самоуправление имеет огромный дефицит бюджета, муниципальных финансов не хватает на самые необходимые вещи, не говоря уже о выкупе недвижимости. Тем самым, исходя из лучших побуждений, на деле происходит стихийное, не правовое резервирование этих участков за счет обмана и незаконного ущемления прав собственников.

Перенос таких «псевдорезервных» территорий в местный нормативный акт Правила землепользования и застройки создает плохие последствия для всех. Во-первых, оно подставит под удар Администрацию, поскольку нарушает права собственников и является противоречащими Гражданскому Кодексу, иным законам Кыргызской Республики. С точки зрения собственников, такие решения приводят к снижению стоимости их недвижимости, поскольку они уже не могут ее продать по средней рыночной цене, не могут производить существенных улучшений. Если собственники обратятся в суд, то он немедленно отменит действие Правил со всеми вытекающими в адрес администрации правовыми последствиями. Поэтому перспективные градостроительные решения генерального плана должны быть тщательно отобраны для переноса в Правила землепользования и застройки с учетом возможных правовых последствий.

3. В действительности проблема соответствия генерального плана и правового зонирования еще более сложна, поскольку генеральные планы, разрабатываемые с начала 90-х годов, не выполняют в полной мере функций документов территориального планирования. Происходит это из-за отсутствия в них требуемой информации и данных, незнания разработчиками методов стратегического планирования в условиях рыночной экономики. И тогда и сегодня невозможно точно сказать о коммерческих планах предприятий, никто не предоставит информацию о перспективах изменения численности или территориальной стратегии предприятия. Поэтому большинство решений в генеральном плане, касающихся собственников участков (особенно крупных), имеют довольно высокую неопределенность. Поэтому точно сказать, что все решения генерального плана абсолютно правильны было бы опасной близорукостью.

В связи с этим, решения генерального плана не могут быть механически, целиком перенесены в Правила землепользования и застройки. Так действуют несколько градостроительных команд, работающих в России (например, петербургская фирма «ЭНКА»). Все делается просто. Основной чертеж и схему функционального зонирования территории из генерального плана «переносят» в Правила и на этой основе разрабатывают правовые регламенты использования участков и другой недвижимости. Такие действия недопустимы, противоречат логике градостроительного регулирования в демократическом обществе с рыночной экономикой, в условиях конституционного права защиты собственности на недвижимость и идеологии не причинения вреда их имуществу и экономической деятельности.

Однако и это еще не всё. Конфликт между долгосрочными и краткосрочными решениями неизбежен, что хорошо известно всем профессионалам в области градостроительства. Несмотря на то, что большинство градостроителей провоз-

глашают неукоснительность выполнения положений генерального плана, на самом деле отход от них происходит на каждом шагу, например, при разработке проектной документации следующего, после генерального плана, уровня. На профессиональном языке этот отход называется «реализацией» генерального плана и сводится к некому «чувству меры». При этом, как правило, пересмотр долгосрочных решений делается скрыто, в процессе проектирования, как один из профессиональных приемов, не требующих обсуждения. Таким образом, декларируемая строгая градостроительная дисциплина на самом деле понятие вполне условное, все зависит от того, насколько далеко текущие решения отходят от предположений генерального плана и, самое главное, кто определяет степень допустимого отклонения.

Наша позиция состоит в том, что отход от неопределенных и слабо артикулированных решений генерального плана не только неизбежен, но и необходим в определенных, строго обоснованных пределах для повышения эффективности управления развитием города. Решения генерального плана должны переноситься в Правила землепользования и застройки выборочно. Они должны быть «пропущены сквозь сито» приемлемости с точки зрения текущих тенденций и стратегии социального и экономического долгосрочного развития города и сообщества.

Расхождение между генеральным планом и правовым зонированием должны стать предметом выявления и обсуждения. Методически связь построения карты зонирования и схемы перспективного градостроительного развития города в генеральном плане предлагается осуществлять двумя путями.

Во-первых, перспективные и текущие решения по планировочному структурированию города должны опираться на единую картину исходной пространственной организации существующего города. Другими словами и генеральный план и схема правового зонирования в своей планировочной основе должны отталкиваться от одного источника – существующей пространственной организации города, а не трансформироваться из планировочного документа в документ градорегулирования «напрямую».

Во-вторых, в схему правового зонирования должны переходить, прежде всего, те решения генерального плана, которые совпадают с ближайшими тенденциями развития сообщества, должны быть выгодны текущим интересам конкретных субъектов. Тогда появляется надежда, что собственников можно будет подвинуть на некоторые конструктивные действия. По этим же причинам иногда возникает необходимо принимать решения, не содержащиеся в генеральном плане, но, по существу, представляющие некоторые «промежуточные» действия по отношению к долгосрочным решениям. И, наконец, часть решений генерального плана, оставаясь справедливой в отдаленной перспективе, должна переноситься в карту правового зонирования только по мере их актуализации, т.е. появления ресурсообеспеченных программ и принятия соответствующих решений местной властью.

Таким образом, разработку карты правового зонирования, как части нормативного акта местного самоуправления для целей градостроительного регулирования предлагается осуществлять на основе трех взаимосвязанных требований:

- необходимо максимально точно отражать существующие, документально зафиксированные права собственников, пользователей на

- использование принадлежащих им земельных участков и другой недвижимости;
- градостроительные регламенты и зоны их действий должны приниматься на основе текущих тенденций развития городской экономики, сообщества и недвижимости;
  - решения, закладываемые в Правила, должны учитывать долгосрочные цели развития городского сообщества, зафиксированные в документах территориального планирования и служить механизмом их реализации.

Приоритеты в принятии решений при разработке Правил землепользования и застройки отражены в выше указанной последовательности принятия решений – правовое зонирование не предполагает радикальных изменений в правах собственников и инвесторов на использование и развитие недвижимости. Наоборот, правовое зонирование предполагает стабильное развитие и осторожный осмысленный выбор радикальных изменений. Правовое зонирование действует путем локальных улучшений, которые накапливаются по мере реализации частных проектов, постепенно повышающих качество города и привлекательность городской среды. Одновременно, правовое зонирование предусматривает процедуры, которые необходимо пройти для утверждения крупных территориальных проектов, коренного слома тенденций или сложившейся пространственной организации города, поскольку в этом случае затрагиваются права, имущество и жизненные планы большого количества собственников.

Такова градостроительная идеология правового зонирования, которая отображается в технологии разработки соответствующих карт и процедур. Рассмотрим каждую из этих указанных стадий принятия решений последовательно.

#### **4.1.2. Учет тенденций развития города: проблема отображения**

Разделение территории города на зоны и установление градостроительных регламентов для этих зон должно происходить в строгом соответствии с текущими интересами людей и различных групп. Это существенно отличает градостроительные основы правового зонирования от планирования и, соответственно, цели и методы построения карт правового зонирования территории в отличие от схем зонирования территории в генеральном плане.

Влияние правового зонирования (установления градостроительных регламентов) на жизнь людей значительно выше, чем долгосрочных плановых документов, поскольку оно кровно затрагивает их нынешние права и экономические интересы. Если в построении системы правового зонирования учтены интересы собственников и инвесторов, то оно будет работать в нужном режиме, - реализовывать намеченные планы, стимулировать экономический рост, повышать эффективность управления. Если этого нет, то зонирование сразу же становится репрессивным инструментом, поскольку будет предписывать права и действия, которые пойдут в разрез с текущими (а не перспективными) жизненными интересами людей и социальных групп. Последствия навязывания нереалистичных представлений и стереотипов с помощью правовых механизмов легко представить: в лучшем случае, пра-

вовое зонирование будет отторгнуто, в худшем, - оно усугубит стагнацию экономики и социальную депрессию.

Важно также отметить, что интересы населения сегодня значительно изменились. Несмотря на все противодействие, реалии рынка проявляются все заметнее, хотя, очевидно, это несет не только положительные, но и негативные последствия. Зонирование в принципе рассчитано на работу в условиях рынка и работает на рынок. Поэтому, когда речь идет о повышенных требованиях к учету реальных, а не гипотетических интересов и целей, то имеется в виду, прежде всего, соответствие рыночным тенденциям. Это предпочтения жителей, которые опираются на местный рынок недвижимости и жилья, стереотипы экономического поведения предпринимателей и производителей, интересы инвесторов, особенности рыночного финансирования развития инфраструктуры.

Теория и методы градостроительного проектирования, используемые в предшествующей практике советского градостроительства, оказались совершенно не пригодны для представления существующего состояния города, поскольку, как уже указывалось выше, идеологически, принятие решений отсчитывалось не от настоящего, а от будущего. Расхождение с реальностью особенно сильно в способах представления физической, пространственной структуры города и территориально-социальной структуры населения. Это относится к определению участков деловой и коммерческой активности, границ ядер и исторического центра, построение транспортных магистралей и улиц, размещение объектов городского досуга, выбор типов жилья и многое другое. До сих пор в генеральных планах для этих целей используется примитивные понятия функциональной модели города: ступенчатой организации обслуживания с радиусами доступности учреждений и системой организации жилых территорий на основе микрорайонов, жилых и планировочных районов, частично модифицированных под современные нужды и финансовые и строительные технологии. В своих основах эта планировочная структура восходит к нормативной модели «советского» города, главной целью которой является «упрощение» строительства путем стандартизации, применения типовых схем и городского управления.

Никакого отношения к реальной жизни людей, к их ценностям, фактическим предпочтениям и поведению в городе различных групп населения - модель «планировочной структуры» не имеет. Она не соответствует сложным схемам принятия решений в современных условиях, не обеспечивает возможности оперативного управления территорией в условиях рынка. Её постоянное, нерелексивное воспроизводство в рамках градостроительной деятельности препятствует созданию условий для рыночной экономики, усложняет жизнь людей и любую хозяйственную активность, неизбежно приводит к конфликтам и потерям. Ни управленцы, ни бизнесмены, ни архитекторы даже не замечают, что они закладывают тяжелейшие проблемы и противостояние в обществе, когда рисуют в центре современного города очередной микрорайон со свободной планировкой, торговым и общественным ядром в его геометрическом центре, с многоэтажными стандартными жилыми домами «улучшенной планировки». Я уверен, что большинство сегодняшних профессионалов – градостроителей и архитекторов, даже не заметило «подвоха» в этой фразе, не отследило, что в ней конкретно «не так».

В результате то, что построено, воспринимается людьми как данность, которую надо «преодолевать» в процессе ее освоения, вроде горы или водного препятствия. Поскольку глубинные ожидания и стереотипы людей устроены иначе, нежели те, которые представлены им градостроителями (архитекторами, управленцами, строителями), то жизнь в городах, сочиненных согласно функционалистской доктрины, протекает как постоянная борьба – всегда что-то не так, что-то надо исправлять или доделывать ценой мучительных усилий, непродуктивных затрат, неправовых действий. При этом, виноваты все – «продажные» администрации, «нечестные предприниматели», «консервативные жители, не понимающие простых вещей». Виноваты все, кроме профессионалов – архитекторов, градостроителей, принявших решение, подготовивших исходную документацию, запроектировавших и утвердивших проекты исходя из теоретической концепции «ступенчатой» планировочной структуры города.

Наверное, в это трудно поверить. Однако, когда «Вечерний Бишкек» обсуждает войну предпринимателей, реконструировавших под ресторан несколько квартир на первом этаже многоэтажного панельного жилого дома, расположенного в центре города, помните, что этот конфликт был заложен градостроителями, которые сами не ведая, что творят, пользовались неправильными теоретическими посылками. При этом, практикующие градостроители даже не задумываются над своим методическим аппаратом, живут на уровне знаменитого комедийного персонажа Мольера, который на старости лет и за большие деньги узнал, что говорит прозой.

Для целей установления градостроительных регламентов использования участков и зданий эта теоретическая схема ступенчатой планировочной структуры непригодна. Как уже указывалось выше, перспективные и текущие решения по структурированию города должны опираться на существующую, реально сложившуюся пространственную организацию города. Современное градостроительство в условиях рынка требует опоры на глубинные устойчивые основы дифференциации городских сред, сложившихся в ходе эволюции городского организма и местного сообщества. Пространственные решения и проектируемая застройка должна соответствовать представлениям людей о городе, об удобной, с их точки зрения, организации жизнедеятельности.

В связи с этим, для разработки карт правового зонирования в городах Кыргызской Республики использовалась иная теоретическая основа и технология, названная неравномерно – районированной пространственной структурой города, которая разрабатывалась и использовалась автором этой книги на протяжении 20 лет практической работы и теоретических изысканий (раздел 4.2.). С ее помощью осуществляется выявление существующей структуры города и текущих тенденций в использовании земельных участков и другой недвижимости, а также, построение генерализованной схемы правового зонирования.

#### **4.1.3. Оценка решений генерального плана с точки зрения долгосрочной стратегии развития города**

Методология долгосрочного планирования, используемая в генеральных планах в советское время не пригодна для рыночных условий. Планирование в «плановой», социалистической системе базировалось на трех допущениях:

а) предполагалось, что источники финансирования будут централизованы, контролироваться городскими властями и достаточны для реализации долгосрочных планов;

б) реализация долгосрочных проектов будет координироваться из одного управляющего центра, в котором все действия согласованы, а их текущая конкретизация и детализация происходят за счет иерархического управления с помощью иерархично организованной градостроительной документацией, контролируемой также из одного управляющего источника;

в) реализация планов (посредством строительства, реконструкции, хозяйственной деятельности) представляет собой технический процесс, в котором нет политической компоненты. Соответственно, цели планирования, зафиксированные в генеральном плане, являются единственно возможным выражением интересов городского сообщества.

Долгосрочное планирование в рыночной экономике строится на других основаниях:

а) любые крупные преобразования и проекты по преимуществу финансируются небольшими порциями за счет множества частных инвестиций или комбинаций из разных источников, или за счет специальных финансовых схем долгосрочного кредитования с длительным процессом возврата вложенных средств;

б) реализация долгосрочных целей идет под регулирующим воздействием местной власти, но каждый субъект, осуществляющий те или действия, имеет собственные цели и интересы; в соответствии с этим, возможность привлечения разных источников финансирования, обусловлена возможностью реализации субъектами их собственных интересов;

в) сведение различных интересов в долгосрочную программу есть не технический процесс, а политическая деятельность по согласованию целей, возможностей их корректировки, приведению к компромиссам и по решению спорных вопросов правовым демократическим путем.

В связи с этим в большинстве случаев, прежде чем начать работу с генеральным планом, необходимо выяснить насколько он отвечает долгосрочной стратегии развития местного сообщества, на решение каких проблем он направлен. Другими словами требуется оценка решений генерального плана с точки зрения реальной стратегии развития в рыночных условиях. Конечно, было бы очень хорошо, если бы решения в системе правового зонирования базировались на стратегическом плане развития города и городского сообщества, но пока таких документов мало и они еще не очень работоспособны. Поэтому оценку можно основывать на сокращенной форме стратегии развития (а не полного стратегического плана), применительно к задачам территориального планирования.

Опираясь на опыт аналогичных работ, выполненных в городах США, европейских стран, частично в городах России, под стратегией городского развития понимается совокупность целей и действий по их реализации, сформулированных и отобранных в интересах городского сообщества. Эта формулировка предполагает несколько существенных моментов:

Во-первых, стратегические цели и действия могут быть уже кем-то сформулированы, а могут быть еще никем не предъявлены, не иметь какого-либо субъек-

екта, но быть потенциально важными для города и сообщества. Это требует для построения стратегии аналитической, исследовательской работы как одного из механизмов выявления и предъявления скрытого потенциала и нахождения субъектов, необходимых для его развития.

Во-вторых, интересы городского сообщества формируются в результате взаимодействия и достижения компромисса различных групп и субъектов, со своими интересами, целями и ресурсами. Это положение определяет необходимость вовлечения частных субъектов, организации между ними постоянных контактов и нахождения компромисса в их интересах. Тогда, планы и программы отдельных групп и субъектов перерастут в стратегию городского сообщества.

В-третьих, необходимо произвести стратегический выбор в отношении ресурсов, целей и действий (программ, планов, мероприятий) местного самоуправления и государственных ресурсов, доступных для города. Определение того, как сделать этот выбор является одним из ключевых моментов. Было бы неправильным считать, что стратегический выбор есть прерогатива только органов власти (местного самоуправления), даже несмотря на то, что речь идет об муниципальных ресурсах. Стратегия будет эффективной, когда такой выбор будет сделан в результате консенсуса различных групп и субъектов. Поэтому выработка технологии осуществления стратегического выбора в каждом конкретном городе становится еще одним важнейшим моментом формирования стратегии.

В-четвертых, важной частью разработки стратегии является анализ и ранжирование проблем, стоящих перед городским сообществом, различными территориальными и социальными группами.

Основная методология построения стратегии развития заключается в одновременном использовании двух подходов:

Первый – исследовательский, предполагающий проблематизацию, выработку предложений и новый качественный взгляд на развитие и строительство на основе аналитических и конструктивных (проектных) процедур.

Второй – выявление проблем, выработка целей и путей достижения конкретных результатов путем социальных действий, на основе вовлечения различных субъектов (публичных и частных) городского развития.

Выбор направлений анализа и стратегической разработки обусловлен каждый раз конкретной ситуацией. Общих решений здесь быть не может – построение стратегии развития отчасти искусство, в той же мере, сколько и научная, консультационно - экспертная и политическая деятельность. Однако, по крайней мере, при ориентации на разработку документов правового зонирования, одну стратегическую линию развития города необходимо изучать всегда. Необходимо выяснять потребность в разных видах деятельности и категориях использования территории и строительства в связи с развитием и защитой существующих и формированием (захватом) новых секторов рынка, свойственных для рассматриваемого городского сообщества. Необходимо ответить на вопросы: в каких случаях надо следовать сложившемуся инерционному ходу развития структуры землепользования, а в ка-



ких, необходимо её коренное преобразование, для достижения качественного сдвига состояния городской системы, какие виды деятельности дефицитны, а какие избыточны.

Анализ экономического состояния наиболее эффективен при сравнении анализируемого города с другими городами, выяснения расхождений и их объяснений. Выбор городов, привлекаемых для сравнения, определяется несколькими факторами, но всегда его основой является целевые установки исследования. Это могут быть города схожие по численности населения, размещению и положению в регионе или города уже реализовавшие планируемую стратегию. Иногда бывает крайне важно провести сравнительный анализ по городам мира с аналогичной структурой экономики, промышленности, торговли или иными секторами бизнеса. Кроме того, показатели экономического состояния желательно рассматривать в динамике для того, чтобы выявить основные тенденции развития. Данных извлекаются из официальных справочников и сайтов, размещенных в Интернете.

Частью анализа должно стать выяснение программ городского развития, наличие формализованной политика развития, строительства, сохранения исторически сложившихся районов, социальных и экологических проблем и программ их разрешения, городской культуры.

Организация и проведение различных социальных действий составляет ключевой момент разработки стратегии развития города в рыночных условиях. Упор должен быть сделан на выявление субъектов имеющих готовые проекты или инициативы и вовлечение их конструктивный диалог. Сделать это очень непросто. Подобное социальное действие будет успешным только, если вовлекаемые субъекты почувствуют, что оно им как-то может быть полезным. Бизнесменов, предпринимателей, управленцев обмануть невозможно – с первого же раза они понимают нужно им это участие или нет. Причем было большой ошибкой считать, что основным критерием их интереса является извлечение прибыли или успешность бизнеса. Зачастую мотивы участия частного бизнеса значительно более сложны и столь однозначно предсказуемы.

В моей практике подобные социальные действия проходили в разных формах – постоянных семинаров с неограниченным числом участников; огромных краткосрочных конференций с сотнями и тысячами участников; постоянно действующих комиссий и рабочих групп, организованных при первых лицах. Во всех случаях для построения стратегии необходимо получить информацию о предполагаемых проектах и инициативах, выяснить, в чем состоят проблемы этих субъектов, насколько они готовы к реализации этих проектов, в какой помощи они нуждаются и почему согласились участвовать в коллективном действии. Такая информация крайне ценна и ответственна.

Следующей стадией является оценка этих проектов с точки зрения влияния на городскую экономику и, в зависимости от этого, выбор дальнейших путей взаимодействия. В целом стратегия развития на этой стадии требует формирования программного, управляющего субъекта, координатора всех взаимодействий.

Наконец, еще одним важным элементом построения стратегии развития должен стать стратегический выбор городского сообщества в отношении своих проблем, путей их разрешения, целей и результатов долгосрочной деятельности, индикаторов их достижимости. В рамках этой компоненты построения стратегии

самым простым решением является проведение социологического исследования или использования ранее проведенных опросов населения с целью выявления основных проблем. Далее путем обсуждения проводится их ранжирование и взвешивание, соотнесение с имеющимися ресурсами – финансовыми, организационными, людскими. Создаются различные коллегиальные структуры и в ходе обсуждения формулируются цели, результаты и их показатели, характеризующие стратегический выбор местной власти, в идеале, более или менее точно выражающий интересы различных групп городского сообщества.

Повторю еще раз – никаких строгих правил по соотнесению этих подходов не существует. Все они варьируются и смешиваются в пропорциях, соответствующих субъектам, вовлеченным в коллективный процесс разработки, помогающим прояснить и сформировать источники реального (а не только желаемого) городского развития. Результатом формирования стратегии развития, для целей территориального планирования и правового зонирования должны стать оценка в потребности жилья разных типов, участков для нового жилищного строительства, размеров требуемых офисных и других помещений для экономической активности, земельных участки для досуга, рекреации и прочих составляющих современного города. Именно стратегия развития города должна подсказать разработчикам Правил землепользования и застройки, какие виды деятельности и где являются приоритетными и насколько решение главных проблем городского сообщества отражено в генеральном плане. Таким образом производится оценка решений генерального плана с точки зрения соответствия целям развития города и местного сообщества, эффективности решения первоочередных насущных проблем.

В завершении формирования стратегии городского развития желательна разработка плана административных действий, утверждаемых городским представительным органом. План должен иметь ответственных исполнителей, фиксировать источники финансирования и поступление других ресурсов, механизмы контроля и внесения изменений. Кроме того, замечательным результатом первого этапа разработки стратегии может быть публикация её основных положений, включая механизм контроля, управляющий (координирующий) орган, систему контрольных количественных показателей достижения заявленных целей (результатов). В современных условиях такая публикация может быть сделана в виде Интернет – сайта. В частности, в Кыргызской Республике уже сделан шаг в этом направлении. Ассоциация городов Кыргызской Республики при поддержке Агентства США по международному развитию разработало первоначальные варианты стратегий городского развития и поместила их на общем сайте (<http://www.citykr.rg>).

## **4.2. Методы выявления пространственной структуры города на основе «неравномерно – районированной» модели**

### **4.2.1. Теоретические основы выявления пространственной структуры города**

«Неравномерно-районированная» пространственная структура города базируется на нескольких фундаментальных характеристиках поведения людей, живущих в городе.

Во-первых, поведение людей ориентировано на два базовых типа ситуаций:

- первый тип ситуации «публичный» - коллективное пребывание, связанное с общением с другими людьми, происходящее в пространстве по возможности открытом и доступном для всех желающих;
- второй тип ситуации «приватный» - индивидуальное пребывание, связанное с ограничением доступа других людей, строгой регламентацией их круга (например, членами семьи), замкнутое «на себя».

Во-вторых, люди упорядочивают свое поведение в городе с помощью особых пространственных ориентиров (точек отсчета), закрепляющих систему их ценностей в отношении различных мест города:

- точка отсчета публичности – единственное место города, хорошо известное всем жителям, содержащее главные символы и наиболее привлекательное. Например, в городе Ош – это «Сулейман-гора» с прилегающим отрезком центральных улиц до базара; в Бишкеке – это отрезок Чуйского проспекта от универсама до «Ошского рынка». Земельные участки в пределах точки отсчета наиболее дорогие и престижные. Сравнивая с этим местом, жители города оценивают привлекательность остальных мест для публичной деятельности;
- точка отсчета приватности – собственное «тело субъекта» (индивидуума, семьи, иной группы). Для каждого человека эта точка отсчета размещается в том месте, где он реализует ситуации приватности – в квартире, в доме, на даче. Эта точка отсчета значима только для одного субъекта и неизвестна (не значима) для всех остальных жителей города.

Под влиянием этих упорядочивающих систем происходит эволюционное формирование пространственной структуры города, которое распространяется и на объекты (дома, дороги, элементы, природного ландшафта, инженерные сети) и на разные социально-территориальные группы. В результате появляются пространственные структуры названные в теоретической географии «узловые районы». В отечественной географии это понятие получило развитие в работах доктора географических наук Б.Б. Родомана. Подобные структуры характеризуются следующими свойствами:

- неоднородностью, - в точке отсчета и вокруг неё концентрируются виды деятельности, связанные с публичным поведением, а на периферию города (узлового района) вытесняются приватные ситуации, жильё или территории ограниченного доступа (например, промышленные предприятия, на которые могут попасть, только работающие);
- неравномерностью, - по мере продвижения от точки отсчета к периферии города изменяются показатели всех явлений городской жизни (например, плотность населения на единицу территории, стоимость одного квадратного метра жилья на рынке недвижимости, объем товарооборота на единицу площади торгового зала), а величина этих показателей зависит от расстояния до точки отсчета;
- зависимостью степени разнообразия среды от места в городе, которое меняется по мере продвижения от центра к периферии города. Например, наивысшее, избыточное разнообразие свойственно точке отсчета и прилегающим к ней участкам, что позволяет горожанам реализовать их разные стратегии поведения. Разнообразие сред минимизируется на частных территориях – домах, дворах, квартирах, жилых территориях, где ограничивается доступ посторонних людей, и сохраняются только те виды деятельности, без которых невозможна частная жизнь;
- интенсивность использования территории города непрерывно повышается по мере его роста, однако в разных структурных элементах города этот процесс протекает с разной скоростью.

Неравномерно-районированная пространственная структура организована из пространственных единиц города – узловых районов разной величины и развитости. Выявление пространственных единиц города и их внутренней взаимосвязи производится на основе совместного использования двух подходов.

Первый подход (морфологический) состоит в анализе распределений различных объектов по территории города с помощью вероятностных методов. В результате его применения оцениваются близость расположения между объектами одной группы (например, одна группа объектов, предоставляющих услуги, другая группа - офисы, третья – предприятия, четвертая – жильё) и соотношение взаимного расположения объектов разных групп. На основе проведенной оценки близости групп объектов и их взаимосвязи выявляются концентрации объектов обслуживания и офисов, места дисперсного (рассредоточенного) их расположения, превалирование жилья или услуг и т.п. Выявленные концентрации и дисперсии различных групп объектов служат основой для отображения сложившейся пространственной структуры города.

Второй подход (социологический) состоит в выяснении у жителей города ареалов их повседневных перемещений, имен (названий) и границ освоенных ими районов проживания, центров активности этих освоенных районов, а также их представлений о локализации точки отсчета городского пространства. В результате строится «ментальная» (мыслительная) карта, отображающая указанные выше концентрации, публичные и частные территории, но представленные сквозь призму повседневного опыта горожан.

На практике, как правило, используется комбинация этих подходов, взаимно дополняющих друг друга для установления полной картины сложившейся пространственной организации города и городского сообщества.

В результате многочисленных исследований городов, с помощью указанных выше методов были исследованы формы и свойства неравномерно – районированной пространственной структуры. Несмотря на все разнообразие внешних форм города, людей и культур, ландшафтов и инженерных технологий во всех случаях пространственные структуры строятся по одной и той же схеме. Здесь уместно привести аналогию с организмом человека – несмотря на бесконечное разнообразие индивидуальных особей, человек как вид имеет в принципе одну и ту же анатомию, одно и то же устройство внутренних органов, те же механизмы функционирования различных биохимических систем и т.д. Вопрос уникальности и типичности любых явлений это сложная диалектика, которая зависит от точки зрения и целей рассмотрения субъекта. Поэтому справедливы оба взгляда – когда город представляется неповторимым, уникальным единственным в своем роде феноменом и когда тот же город предстает в виде «идеально-типичного» знания с одинаковым устройством, схожими мнениями и оценками. Главное – это избежать спекуляций на этом фундаментальном свойстве сознания, и применять каждую позицию уникализации или типизации уместно, в соответствии с практической задачей. Профессионализм специалиста определяется именно этим – правильным выбором точки зрения в зависимости от цели его действий для достижения наиболее эффективного результата и указанием на границы применимости данной позиции в конкретном действии.

Исследования более чем 40 городов с помощью указанных выше методов позволили выявить и изучить их пространственную структуру и на основе этого сформулировать основные категории, понятия и свойства «неравномерно-районированной модели». К их числу относятся понятие пространственной единицы, их типология и характеристики строения, связи и расположение единиц в городе, закономерности их организации и развития, которые описываются далее. Сразу же отметим, что выявленная таким образом сложившаяся пространственная структура представляет собой решающий шаг для построения схемы правового зонирования города.

#### **4.2.2. Строение пространственной единицы**

1. Пространственная единица - это узловой район, который состоит из центра - многофункциональной концентрации публичных объектов (услуг, офисов, остановочных пунктов маршрутов общественного транспорта, культуры, спорта и т.д.) и монофункциональных участков жилья, производства или рекреации, вытесненных на периферию единицы. Каждая такая связка элементов содержит более или менее полный исходный комплект, выделена и относительно автономна с точки зрения проживающего населения.

Функциональная структура, соотношение концентрированно и дисперсно размещенных объектов, распределение транспортных и пешеходных потоков, как и различных групп населения и их поведение внутри единиц «согласованы» между собой, «подогнаны» друг к другу. Целостность, устойчивость и развитость пространственной единицы определяется степенью этой согласованности.

Еще раз подчеркнем, что пространственные единицы не являются нормативными предписаниями, созданными с целью их насаждения путем проектирования и строительства по однажды "утвержденной" схеме. Пространственные единицы, это "свертки" отображающие реально существующую городскую жизнь. Здесь имеется достаточный набор услуг, мест приложения труда и видов деятельности, разнообразие социальных групп и пространственная целостность, выделяющие (обособляющие) это место в представлениях жителей города.

## 2. Пространственная единица состоит из двух частей: коммуникационно - публичной системы и монофункциональных территорий.

Коммуникационно - публичная система (каркас) единицы строится по схеме древовидного графа, формируется концентрированным размещением объектов публичного использования и характеризуется высокой интенсивностью использования территории. Каркас (коммуникационно - публичная система), в свою очередь, состоит из следующих элементов:

- главное ядро - участок наивысшей концентрации объектов обслуживания, плотности застройки, разнообразия предоставляемых услуг;
- дополнительные ядра - участки высокой концентрации объектов обслуживания и плотности застройки, в составе которых размещен, как минимум, один из крупных уникальных объектов обслуживания, не дублирующийся в других ядрах единицы;
- связевые элементы коммуникационно - публичной системы - участки вдоль улиц (как правило, на глубину квартала или половины квартала) с интенсивным потоком пешеходов и общественного транспорта, с высокой концентрацией офисов, средней концентрацией объектов обслуживания и средней интенсивностью использования территории, в том числе, за счет размещения жилой застройки.

Монофункциональные территории пространственной единицы состоят из жилых, производственных или рекреационных территорий, расположенных вне каркаса единицы. Эти территории характеризуются дисперсным размещением объектов публичного назначения. Контуры этих территорий, по сути, представляют собой границы пространственной единицы, выделяют население, которое с наибольшей вероятностью тяготеет к главному ядру этой единицы.

Основные параметры пространственной единицы, такие как количество и мощность ядер, их функциональный состав, интенсивность использования территории, конфигурация каркаса взаимосвязаны между собой и могут быть охарактеризованы интегральным показателем уровня структурной развитости пространственной единицы. Количественно этот показатель наиболее точно определяется суммарным объемом общественной застройки, расположенной в пределах единицы.

3. Пространственная единица города может быть описана как устройство для порождения и сочетания сред различных типов (см. рисунок ниже).

Место основания города, как правило, становится первой точкой отсчета для населения города. Это место задает шкалу иерархии ценностей разных мест на территории освоенного пространства. Здесь формируется главное ядро пространственной единицы и всего города. Следует обратить внимание, что расположение главного ядра не связано с геометрическим центром пространственной единицы, возможны варианты его разного размещения относительно ареала конкретной единицы. Главное ядро - может быть небольшим, включать несколько кварталов вокруг центральной площади, а в крупнейших городах гигантах может распространяться на сотни кварталов, улиц, площадей. Во всех случаях это место высшей в городе концентрации услуг, деловой активности, людей, многообразия выбора и разнообразия форм поведения. Жилья здесь меньше и, как правило, это особые его виды - элитное, квартиры-студии, и т.п., а стандартное жилье в главных ядрах, если еще и сохраняется, то постоянно сокращается.

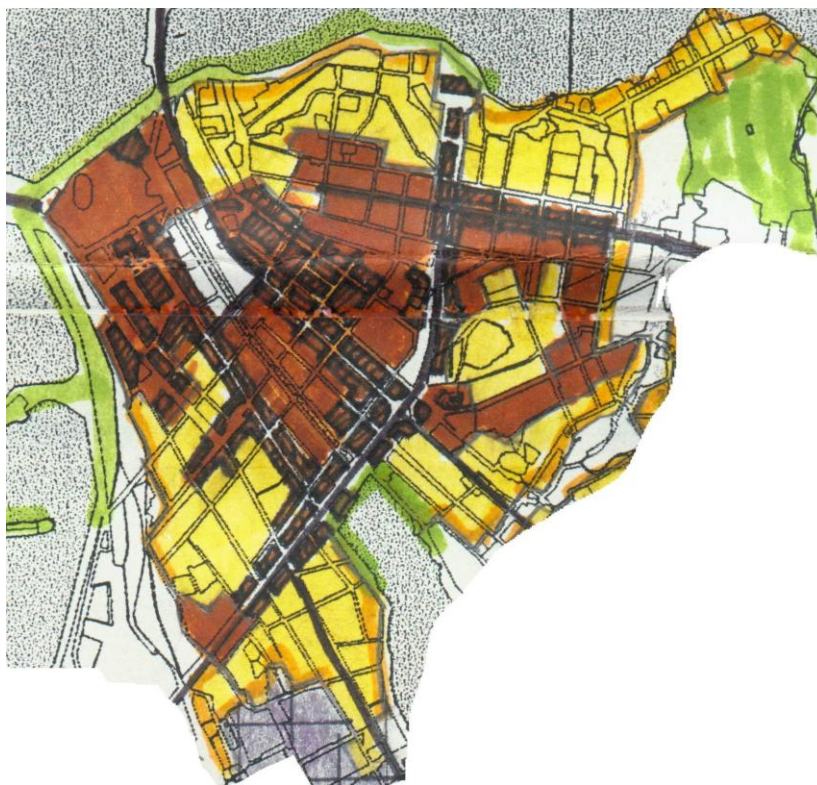


Схема пространственной единицы в неравномерно-районированной структуре города

От главного ядра по разным направлениям отходят коммуникационные связевые элементы – полосовые административно – торговые концентрации объектов обслуживания, офисов, общественного транспорта, людей, формирующиеся вдоль главных улиц. Следует обратить внимание, что развитие полосовых форм концен-

трации и публичной жизни никак не связано с радиальным, решетчатым, гексагональным или еще каким-нибудь геометрическим построением плана города. Связевые элементы коммуникационно - общественной системы могут сходиться под прямым углом друг к другу или расходиться веерообразно – суть узлового района от этого не меняется. Жилье в связевых элементах находится на паритетном основании с публичными пространствами и объектами.

На некотором отдалении от главного ядра, на оживленных улицах – полосовых концентрациях объектов и транспорта формируются дополнительные ядра, которые складываются вокруг одного крупного объекта, например, театра, музея, спортивного комплекса, универсально-зрелищного спортивного комплекса, торгового центра, рынка, гостиничного комплекса. Вокруг него складывается концентрация мелких объектов. Если главный объект, формирующий дополнительное ядро, культурно-развлекательного назначения, то вокруг него складывается сеть торговых объектов, ресторанов, кафе и других «потребительских» объектов. Если основной объект - торгового назначения, то рядом с ним обязательно появляются культурно-развлекательные объекты, например, кинотеатры, клубы, спортивные объекты, а в ряде случаев и церкви. В этом есть глубокий культурный смысл – так создается многофункциональная, разнообразная среда, соединяющая услуги и досуг, мелкие и крупные объекты.

Между улицами - полосовыми концентрациями активности располагаются жилые территории, озеленение или производственные объекты. Каждое такое жилое образование складывается из одного или нескольких социально-территориальных сообществ. Приватные среды формируются разными типами застройки – домами на индивидуальных участках, блокированными домами, квартирными домами небольшой этажности и, наконец, многоэтажными квартирными домами. В западной традиции такие сообщества организованы в форме community – основной социальный «микроорганизм» города. В дореволюционной России такие социально-территориальные сообщества назывались общинами. Объекты, предоставляющие услуги в этой публичной среде, инородны. Поэтому, как правило, на жилых территориях «приживаются» без конфликтов небольшие объекты со стандартным набором услуг.

В «ступенчатой» модели планировочной структуры были полностью исключены связевые элементы – полосовые концентрации городской активности. Считалось, что людям достаточно «удовлетворять потребности» в общественных центрах (комплексах), а улица с непрерывным фронтом магазинов, мелких и крупных офисов и других объектов обслуживания - не нужна. Это был «синдромом советского градостроительства», сильно идеологизированного и не отвечающего интересам горожан. Характерно, что советская система канула в небытие, а градостроители до сих пор рисуют в генеральных планах «общественные центры» и еще ни разу не нарисовали улицу с непрерывным расположением офисов и обслуживания – важнейший элемент неравномерно-районированной пространственной структуры.

Однако жизнь берет своё. Во всех городах появились следы мучительных действий предпринимателей, перестраивавших первые этажи многоквартирных домов по крупным улицам под офисы, обслуживание, мелкое производство или



превращающих индивидуальные жилые участки в предпринимательские объекты. Это подтверждает справедливость предлагаемого подхода и настоятельно требует реабилитации этого важнейшего элемента городской среды.

#### 4.2.3. Типология пространственных единиц

Основной характеристикой территориальной единицы, как уже писалось выше, является уровень ее структурной развитости, который, как правило, коррелирует с ее удалением от точки отсчета, длительностью срока жизни этой единицы, величиной города и другими менее значимыми факторами. На каждом уровне развитости, единицы имеют похожие структурные характеристики – конфигурацию, соотношение каркаса и монофункциональных территорий, уровень концентрации услуг, офисов, культурно-развлекательных объектов. С помощью показателя структурной развитости единицы удастся выявить текущие тенденции развития, спрогнозировать характер ее изменения и роста.

Физические расстояния между пространственными единицами, измеряемые единицами длины или времени движения, затрачиваемые на перемещения из одной точки городского пространства в другую, не столь значимы для описания пространственной структуры, по сравнению с порядком присоединения каждой единицы к центральной. Поэтому расстояние в структуре города лучше измерять ранговыми номерами присоединения, названными «дистанция». Центральная единица – это первая дистанция. Следующие, примыкающие к ней единицы формируют вторую дистанцию. Примыкающие к ним следующие единицы считаются единицами третьей дистанцией и так далее. Пространственные единицы одной дистанции могут быть расположены на разном расстоянии от границы центральной единицы. Например, одна из них может непосредственно соприкоснуться с центральной единицей, а другая единица этой же дистанции может отстоять от неё на несколько сотен метров.

Уровень структурной развитости единиц закономерно снижается по мере удаления от центральной единицы, единицы одной и той же дистанции с большой долей вероятности будут иметь близкий уровень структурной развитости.

Пространственные единицы (узловые районы) и иные элементы городской системы раскладываются по выше приведенным характеристикам в следующие группы:

- центральная единица высокого уровня развития;
- рядовые единицы среднего уровня, расположенные на любой дистанции;
- единицы на начальной стадии развития, расположенные на периферии города;
- неструктурированные территории.

Центральная единица – центральный узловой район города, самая старая, большая и ценная часть города. Центральные единицы характеризуется наиболее высокими показателями развития, концентрации объектов обслуживания, офисов, транспорта, пешеходов, перемещений, разнообразием видов деятельности, сложностью культурных смыслов.

Коммуникационно-общественная система центральной единицы (каркас) имеет кольцевую конфигурацию, связывающую между собой главное и все допол-

нительные ядра. Это главное отличие планировочного рисунка центральной единицы от остальных территориальных единиц города. В состав коммуникационно-общественной системы входит большое главное ядро (как правило, точка отсчета для всего городского населения), несколько дополнительных ядер и соединяющие их улицы – связевые элементы, объединенные кольцевой схемой общественного транспорта. Главное ядро может включать несколько площадей, десятки кварталов и улиц непрерывной концентрации объектов, людей, общественного транспорта. Параметры главного ядра центральной единицы, обслуживающей все городское население, наиболее тесно связаны с величиной города.

Несмотря на то, что в ядрах есть небольшие участки, полностью или почти полностью занятые под офисы и услуги, в них сохраняется жилье. По мере роста города, интенсификации использования территории ядер, их структура меняется в сторону увеличения доли общественной застройки за счет сокращения жилья. При этом сохранение жилья, даже в наиболее плотно освоенных ядрах, - важное условие привлекательности этого места.

Жители центральных территориальных единиц реализуют 90% потребностей в её пределах. Работают (или учатся) в центральной единице две трети живущего в ней населения.

Рядовые пространственные единицы - городские узловые районы имеют более низкий уровень структурной развитости по сравнению с центральной единицей, но достаточный для формирования внутренней структуры. Ядро рядовой единицы формируется при наличии хотя бы одного уникального общегородского объекта, в сочетании с разнообразными объектами обслуживания и офисами. Дополнительные ядра в рядовых единицах появляются реже и только в самых крупных из них.

Главное ядро рядовой единицы смещено из ее геометрического центра на границу в сторону центра города или, точнее, в сторону единицы предыдущей дистанции. Это важнейшее свойство рядовых единиц, как ни странно во многом определяющее их удобство для жизни и их привлекательность для жителей города. Подробнее это свойство рядовых единиц будет рассмотрено ниже.

Коммуникативно-общественная система рядовых единиц имеет древовидную разомкнутую конфигурацию. Как правило, это одна – две, реже три полосовые концентрации разнообразных объектов, сложившихся вдоль главных улиц с общественным транспортом и большими потоками транспорта. Это второе (после смещения главных ядер) основное свойство рядовых единиц, отличающих их от центральной единицы.

Большую часть рядовых единиц занимают монофункциональные территории: жильё разных типов, рекреационные (озелененные) зоны, промышленные, коммунально-складские и другие территории.

Жители рядовых единицах осуществляют в ее пределах примерно 40 % потребностей посещения различных объектов.

#### Единицы на начальной стадии развития.

Единицы начального уровня развития складываются, как правило, на периферии города. В таком, «зародышевом» состоянии они могут оставаться длительное время, иногда - всегда. В планировочном отношении они характеризуются на-

личием только одного элемента коммуникационно-общественной системы – связевого элемента в виде полосовой концентрации различных объектов, предоставляющих услуги и места приложения труда вдоль главной улицы с общественным транспортом. Как правило, важным элементом их коммуникационной структуры является школа. Реже периферийные единицы начальной стадии развития имеют небольшое ядро, как правило, формируемое концентрацией объектов вокруг крупного торгового объекта (в последнее время это стали крупные центры оптовой торговли) с ограниченным разнообразием услуг и другой активности.

Однако, даже в таком, зародышевом состоянии эти территориальные единицы остаются сформированными узловыми районами, - живущие здесь люди реализуют внутри них до 20% всех посещений.

### Неструктурированные территории.

Все типы территориальных единиц - от сложнейших, центральных до простейших, «зародышевого» уровня обеспечивают более или менее полноценную, разнообразную среду проживания. В этом заключается суть территориальной единицы города, как «кванта» полноценной городской жизни, обеспечивающей, в том числе, разнообразные контакты между людьми.

Кроме территориальных единиц в городах существуют неструктурированные территории – большие массивы застроенных, однородных участков, «неприкрепленных» к какому либо центру. Как правило, это довольно большие районы индивидуальной жилой застройки или промышленные площадки на периферии города.

Неструктурированные территории возникают несколькими путями: в результате массового переселения деревенского населения в города или при расширении городских границ и включением в городскую черту близлежащих поселений. В последнее время их появление связано с процессом массовой субурбанизации, переселения городских жителей в пригороды. Массовый процесс субурбанизации начался в конце 50-х в начале 60-х годов в США, а затем быстро распространился по всему миру. Своего пика он достиг к середине 80-х годов. Остановимся на нем подробнее.

Основу этого феномена составляет мечта среднего класса о «земном рае» - жилым доме на своем (крошечном, но своем) земельном участке. Такие дома строились по современным технологиям со всеми инженерными коммуникациями за пределами старых городов с их тяжелыми социальными проблемами, плохой экологией и пробками на улицах. Немаловажную роль сыграл фактор контролируемого соседства – рядом с тобой жили люди примерно одного достатка и одной социальной группы. И, наконец, последним звеном успеха стала довольно выгодная ипотека, которая сделала доступным покупку этих участков и домов. Очень быстро, стараниями ипотечных и страховых, крупных девелоперских и строительных компаний и, особенно, автомобилестроительных концернов, субурбия превращается в массовое явление.

И, наконец, сегодня, когда весь мир уже осознал тяжелые, негативные последствия этой формы проживания, субурбия «пришла» на пост-советское пространство, в виде коттеджных поселков и сотен гектаров неподготовленной земли, переданной под жилищное строительство.

Какое-то количество неструктурированных территорий имеет право на существование, как любое другое разнообразие форм жизни. Более того, они работают на расширение возможности выбора горожанином среды проживания. Несомненно, кому-то нравится жить в изолированном жилом поселке, под охранной, среди богатых людей. Другим нравится полу городской - полу сельский стиль жизни в слегка «опущенном» поселке, но со своим участком, огородом, цветником. Все это может быть, пока субурбия не задавливает основную форму организации среды в пространственных городских единицах. Тогда начинаются проблемы, уже ставшие привычными в современной Америке: бескрайние однообразные районы с одинаковой невыразительной застройкой (как и наши микрорайоны типовой застройки похожие друг на друга от Калининграда до Оша), проблемы доступности школ, мест приложения труда, поликлиник, больниц, кладбищ, разрушение чувства места.

#### **4.2.4. Развитие пространственной структуры города**

Город формируется и развивается путем создания, развития, соединения и разделения территориальных единиц. Обычно, формирование города начинается с создания одной, первой пространственной единицы – узлового района. Далее, по мере роста города формируются следующие территориальные единицы.

Бывают ситуации, когда города возникают на базе слияния двух или нескольких населенных пунктов – первичных пространственных единиц. В этом случае, появление города предполагает усиление какой-то из этих пространственных единиц или формирование новой главной единицы, объединяющей существующие поселения.

Количество территориальных единиц (районов) в городе зависит от его размера. Однако имеются слишком много факторов, кроме величины города, дополнительно влияющих на необходимость в городе формировать новые единицы, а не развивать существующие. Это и компактность города (наличие реки увеличивает количество районов), и традиции расселения и экономико-политические причины. Например, стремление руководителей промышленных предприятий «привязать» рабочих к своему заводу и особенности финансирования жилищного строительства и коммунального хозяйства через отраслевые бюджеты привели к созданию в городах автономных, плохо связанных друг с другом районов – слобод, жилья вокруг промышленного предприятия. Поэтому строгой зависимости между размером города и его пространственной организацией нет.

Приведем несколько примеров конкретных городов, в которых мною был проведен анализ пространственной структуры. В российской нефтяной провинции в современном городе Нягань с населением примерно 60 тысяч человек сложились три единицы – городских района. Как правило, в Кыргызской Республике города такого размера состоят всего из одной единицы - Каракол, Балыкчи, или двух единиц - Кара-Балта, Токмак. В Оше (240 тыс. человек) – 4 пространственные единицы, а в Калуге (350 тыс. чел) – 6 единиц. Более крупные региональные столицы имеют большее число единиц - Хабаровск (615 тыс. чел.) состоит из 10 единиц, Казань (1090 тыс. чел.) – из 13 единиц, Самара (1220 тыс. чел.) – из 10 единиц, Нижний Новгород (1350 тыс. чел.) – из 17 единиц.

Развитая пространственная структура города состоит из главной, центральной единицы и рядовых (срединных и периферийных) единиц. В отличие от привычной схемы организации планировочной структуры из одинаковых по величине проживающего населения и стандартизированных по форме планировочных единиц – микрорайонов, жилых и планировочных районов, неравномерно-районированная структура формируется из единиц разного размера, с разным числом жителей и разной пространственной конфигурации. Так, в исследованных российских и кыргызских городах (с населением от 10 до 1350 тыс. человек), количество проживающего населения в единицах изменяется от 5 до 200 тысяч человек (хотя в отдельных случаях центральные единицы могут быть больше), а их территория доходит до 1500 га.

Развитие в неравномерно-районированной пространственной структуре описывается особым образом, как «аппликативная динамика». Дело в том, что каждая пространственная единица развивается одновременно по двум основаниям: как автономный узловый район, характеризующийся собственной структурной развитостью, положением в городе, многими другими характеристиками. Одновременно, каждая единица развивается в системе городского управления и участвует в решении общих задач, реализации единой для города социальной, экономической и экологической стратегии. Этот управленческий дуализм хорошо известен на практике как согласование интересов в развитии административных районов города и администрации местного самоуправления. Единственное, о чем следует помнить, это то, что административное деление города, как правило, делается на основе разграничения экономического потенциала или каких-либо других аналогичных признаков и всегда очень приблизительно соответствует пространственной структуре сложившегося города

#### **4.2.5. Основные свойства неравномерно-районированной структуры города**

##### **4.2.5.1. Размещение главных ядер срединных и периферийных единиц**

Проведенные нами исследования различных городов показали, что в подавляющем числе случаев главные ядра рядовых территориальных единиц смещены относительно геометрического центра единицы на ее границу, в сторону центра или единицы предыдущей дистанции. Этот эмпирический факт требует объяснения, поскольку в нормативной (предписательной) планировочной структуре советского города такое положение считалось неправильным. Согласно этой доктрине, центры планировочных и жилых районов должны размещаться в центре обслуживаемых ими территорий с целью сокращения времени их доступности для жителей этих районов. Так была совершена одна из главных ошибок советского градостроительства, имеющая довольно существенные последствия.

Для объяснения смещения главных ядер рядовых территориальных единиц потребовался целый комплекс исследований. Путем анкетирования изучались маятниковые миграции населения между жильем и местами приложения труда и с помощью методики, разработанной А.И. Стрельниковым, моделировалась зона

наиболее интенсивных перемещений населения на территории города. Выяснилось, что:

во-первых, зона наиболее плотных маятниковых перемещений, вмещающая в среднем 75% перемещений всего населения по территории города, составляет 12 – 14 % от застроенной территории города,

во-вторых, все главные ядра рядовых единиц города располагаются точно в границах (или пересекаются с границей) этой зоны,

в-третьих, что главные ядра располагаются на пересечении изолинии, оконтуривающей зону наиболее интенсивных перемещений населения с главной улицей этой территориальной единицы.

Таким образом было показано, что положительный эффект смещения главных ядер из центра территориальной единицы связан с двумя довольно сложными факторами.

Во-первых, главные ядра срединных и периферийных рядовых единиц формируются только при наличии здесь уникальных общегородских объектов, окруженных концентрацией более мелких стандартных объектов, предоставляющих различные услуги и офисы. Однако размещение уникального общегородского объекта становится рентабельным только при условии его посещения не только жителями данной территориальной единицы, но и всего города. Эта возможность возникает, когда такой объект максимально приближен к центру, входит в зону, наиболее доступную на транспорте для всего населения города.

Во-вторых, главные ядра территориальных единиц посещаются их жителями по другой схеме, нежели им «предписано» нормативной моделью. Жители этого района посещают главное ядро не в системе «дом – главное ядро – дом», а в процессе маятниковых повседневных перемещений по схеме «дом – главное ядро – работа – главное ядро – дом». Посещение жителями района их центра происходит в процессе транзита из района в другой район и из другого района «домой». Это колоссально экономит время и имеет дополнительный досуговый эффект. На долю такого, сопутствующего характера посещения жителями главного ядра их территориальной единицы, приходится до 70 % посещений объектов ядра. Очевидно, что любое смещение главного ядра из зоны «входа – выхода» данной территориальной единицы оборачивается для населения этого района существенным увеличением средних затрат времени доступности услуг и сопровождается субъективным снижением комфортности проживания в районе. Кроме этого, существует еще ряд других факторов, связанных с трассировкой общегородских магистралей, обуславливающих удобность расположения главных ядер срединных и периферийных единиц на их границе в сторону центра.

Это существенное отличие неравномерно-районированной пространственной структуры эволюционного города от нормативной модели, которое заставляет специалиста – градостроителя «другими глазами» смотреть на сложившуюся ситуацию и, соответственно, принимать другие решения в процессе проектирования, планирования и градостроительного регулирования.

#### **4.2.5.2. Улицы и магистрали**

Важнейшим условием нормального функционирования современного города является правильно организованная транспортная сеть. В практике и теории со-

временного российского и кыргызского градостроительства в этом разделе заложены глубокие и тяжелые противоречия, граничащие с фундаментальными ошибками.

Суть этих проблем заключена в неразведенности понятий «улица» и «магистраль» (или в терминологии нормативного документа – «дорога»). СНиП по планировке и застройке городов предлагает некоторую «кашу», из которой непросто понять, в каком случае необходимо предусматривать магистральные дороги, а в каком магистральные улицы и, чем они вместе отличаются от «улиц и дорог» на «местном уровне», где совмещены в одну группу. Хороший пример подобной путаницы содержится в таком грозном примечании: «Главные улицы (!), как правило, выделяются из состава транспортно-пешеходных, пешеходно-транспортных и пешеходных улиц и являются основой архитектурно-планировочного построения общегородского центра»\*. Немудрено после этого видеть кашу из улиц, дорог, магистралей и развязок в генеральных планах городов, которая настойчиво рекомендуется как «обязательное и рациональное» решение транспортных проблем.

По существу улица и магистраль - это совершенно разные в средовом и техническом отношении линейные сооружения, с разными целями и способами развития. Рассмотрим их принципиальные различия без особого углубления в техническую сторону дела.

Улица это пространство пешехода. Она предназначена для его перемещения в любое, произвольно выбранное им место, на этой улице. Главной целью функционирования улицы является удобство пешеходов в доступности объектов, расположенных непрерывно вдоль неё.

Улица предназначена для перемещения пешеходов, которые преимущественно двигаются по ней пешком, в общественном транспорте, на велосипеде и автомобиле. Улица всегда должна быть многофункциональна, по ней, как правило, проходят все виды транспорта, кроме грузового и крупногабаритного транспорта.

Большая ошибка отличать улицу от магистрали по средствам перемещения, - они различаются назначением. Исходя из этого, скорость движения транспорта по улицам не является значимой целью, а наоборот, должна всегда ограничиваться, подчиняться задаче безопасного движения большого потока пешеходов и общественного транспорта. Поэтому пересечение улиц между собой не требует развязок.

Магистраль это пространство транспорта. Магистрали используются для скоростного и безопасного движения транспорта, в принципе любого не создающего помех другим транспортным средствам. Соответственно, на магистрали пешеходы допускаются ограничено. На большей части магистрали не предусматривается непосредственного контакта между проезжей частью и застройкой. Стоянки, остановочные пункты, съезды дискретны, размещаются в определенных местах. Пере-

---

\* Строительные нормы и правила Кыргызской Республики. Градостроительство. Планировка и застройка городов и поселков городского типа. СНиП КР 30-01-2001. Бишкек, 2001, стр. 24.

сечения с транспортной магистралью, как правило, организуются с помощью развязок, обеспечивающей непрерывное движение без понижения скорости транспорта.

#### Принципы развития магистрали и улицы различны.

Развитие магистрали идет путем расширения или за счет реконструкции существующей проезжей полосы или достраивания дополнительного пути. Цели развития – вместить все больший транспортный поток, который канализуется магистралью.

Развитие улиц идет совершенно другим путем. Главная ценность улицы сосредоточена в обрамляющих ее зданиях. Здесь сосредоточены основные объекты притяжения (торговля, обслуживание, банки и офисы) и частного предпринимательства. Вдоль улиц самые дорогие участки, здания и бизнес и, следовательно, высокие поступления от налогов или арендной платы в городской бюджет. Любое сокращение фронта улицы, сокращение площади интенсивного использования для пешеходов и застройки здесь недопустимо. Еще более важно, что улица всегда «обрастает» традициями, становится частью городской истории и культуры. Люди привыкают к ним и любят их. Образ города в сознании людей склеен с образами улиц. На улицу выходят самые интересные здания, с запоминающейся оригинальной архитектурой.

Главным способом расширения улиц является развитие их сети, - повышение их плотности путем прокладки новых улиц на месте сноса и расчистки внутриквартальных территорий. Конечно, это не означает, что улицы не должны реконструироваться и расширяться. На практике застройка устаревает и должна обновляться. Речь идет о том, что расширение и реконструкция не может быть принципом развития улицы, но должна быть способом ее обновления.

#### Неравномерно-районированная пространственная структура формируется сочетанием иерархической сети улиц и системы магистралей.

Принципом организации движения в современном городе должна стать следующая схема. Человек (корреспондент) из места отправления должен вначале перемещаться по уличной сети с регулируемым движением и ограниченной скоростью до ближайшей магистрали, идущей в нужном ему направлении. Чем выше количество машин и поток движения в этой части города, тем выше должна быть в этом месте плотность сети улиц (независимо от их ширины) и, соответственно, большая вероятность нахождения пути с меньшими затратами времени (заторами).

Далее, через ограниченное, но достаточное количество въездов, корреспондент должен заехать на скоростную магистраль. Двигаясь по магистрали с непрерывным движением на предельно допустимой скорости, он должен добраться до съезда, который наиболее приближен к пункту его назначения. Чем выше поток машин, перемещающихся по магистрали, тем шире должна быть проезжая часть магистрали, тем больше должно быть полос движения, чтобы обеспечить сохранение заданной высокой скорости движения.

Последний отрезок пути корреспондент вновь совершает по уличной сети до требуемого ему места с ограниченной скоростью движения. Конечно, практические решения всегда намного сложнее, но принцип рациональной организации транспортного и пешеходного движения должен сохраняться.



Решение транспортных проблем городов. Принцип магистрализации в функциональной модели города.

Главным принципом функционирования коммуникационной системы эволюционного города с неравномерно-районированной пространственной структурой является рациональное развитие системы магистралей и уличной сети, которое, как описано выше, должно идти принципиально разными методами.

Успешные города сумели создать внутри города систему магистралей, сохранив и умножив исторически сложившуюся уличную сеть. Это примеры: Мюнхена (кольцевая и вылетные магистрали), Неаполя (сложнейшие проблемы транспорта, магистраль проложена по гребню природного амфитеатра над городом с огромными виадуками и системой развязок на выездах-въездах), Вашингтон (диагональные магистрали выделены из системы улиц). Менее успешные города сохранили плотную уличную сеть, но не смогли организовать (пробить) эффективные магистрали (характерный пример - Париж).

Наиболее тяжелые последствия можно наблюдать в городах, где для решения транспортных проблем используется принцип магистрализации, суть которого, на практике, сводится к следующему. Главная идея заключается в том, что транспортные потоки в городе должны осуществляться только в специально предназначенных для этого каналах – магистралях, в связи с чем, уличная сеть должна быть дифференцирована на две части. Первая - улицы с интенсивным потоком транспорта, которые должны превратиться в магистрали со всеми требованиями, предъявляемыми к транспортному коридору (высокая скорость движения, преимущество автомобиля над пешеходом, развязки в двух уровнях с целью увеличения пропускной способности транспортного потока). Вторая часть – остальная уличная сеть, которая исключена из транспортной работы и поэтому может перекрываться, застраиваться, использоваться как дворные пространства, для стоянок, пешеходного движения и проезда «до двери», т.е. обрекается на дистрофию.

Пример магистрализации – Москва. В Москве забота властей распространяется только на магистрали, поэтому уличная сеть подвергается чудовищной деградации. Новые магистрали отчасти идут по новым местам, но в большинстве случаев ими заменили существующие улицы путем сноса застройки и их расширения, в отдельных случаях улицам просто придали другой статус, ничего не меняя по существу. Одновременно с магистрализацией быстрыми темпами идет ликвидация уличной сети – улицы застраиваются, перекрываются, исключаются из автомобильного движения или превращаются в улицы с односторонним движением. В частности, из-за этого уличная сеть и магистрали недостаточно связаны между собой. В результате Москва, не будучи городом с самым большим в Европе и мире количеством автотранспортных средств, и, располагая прекрасным метрополитеном, стала одним из самых проблемных городов по условиям транспортного движения. Бесконечные пробки, сложнейшая система навигации, напрочь сбивающая водителей с толку, как и недопустимо большое количество дорожно-транспортных происшествий - стали результатом претворения в жизнь теоретической концепции магистрализации. Характерно, что в случае Москвы не помогает даже большое число новых современных дорогих магистралей со сложнейшими развязками – машины стоят на окружной дороге, стоят на третьем транспортном кольце, перед въездом на

него и съездом. Скажу больше – пробки будут и на четвертом транспортном кольце, если не изменится теоретическая концепция магистрализации и курс на демонтаж уличной сети.

Размещение улиц и магистралей в неравномерно-районированной пространственной структуре города строго дифференцировано.

Улицы располагаются внутри территориальных единиц. Главные улицы прокладываются внутри коммуникационно – общественной системы единицы и формируют полосовые концентрации различных объектов. Плотность уличной сети максимальна в ядрах, уменьшается в связевых элементах каркаса. Сеть улиц еще более разряжается на монофункциональных территориях в жилой застройке и становится крайне редкой в рекреационных и промышленных территориях.

Непрерывность улиц по мере развития обеспечивается несколькими путями. По мере территориального роста единиц их улицы и каркасы начинают срастаться, переходя из одной единицы в другую. Отголоски этого процесса мы видим в Москве, когда исторически сложилось изменение название улиц по коротким отрезкам, при переходе из одной исторически сформированной единицы в другую. Часто вначале продлевается главная улица сложившейся единицы и затем на ее продолжении формируется единица следующей дистанции. Со временем уже в новой единице вокруг этой улицы формируется новая коммуникационно-общественная система.

Магистрали прокладываются между территориальными единицами, по участкам с минимальной плотностью освоения и низкой стоимостью земли. Магистрали трассируются по краю единицы или вообще за ее границами. Они связываются с уличной сетью через систему выходов-входов определенной частоты в зависимости от мощности потока и класса магистрали. Суть этого решения состоит в том, чтобы максимально разгрузить систему главных улиц пространственных единиц, переместив основной транзитный поток (прежде всего грузового транспорта) на магистрали.

Во всех случаях не следует прокладывать магистраль по «ребню активности» внутри коммуникационно–общественной системы. Это ложная посылка. Повысить таким способом доступность этого участка города невозможно. Наоборот, это верный путь к пробкам и заторам, связанным с увеличением в этом месте транзитного транспорта и проблемам с парковкой. Даже если удастся избежать сноса при формировании и последующем развитии магистрали, это все равно в дальнейшем приведет к деструкции улицы, за счет перегрузки улицы парковочными местами, ухудшения экологии, потери привлекательности и снижение стоимости недвижимости.

### **4.3. Построение генерализованной схемы правового зонирования города**

#### **4.3.1. Построение схемы существующего землепользования**

Описанная выше теоретическая модель используется для выявления сложившейся планировочной структуры и далее для построения правового зонирова-

ния территории. Однако прежде чем приступить к выявлению пространственной структуры на основе неравномерно-районированной модели необходимо собрать нужную информацию о землепользовании. Другими словами необходимо построить схему существующего использования земельных участков в границах местного самоуправления.

Создание схемы опорного землепользования существенно отличается от построения опорного плана при разработке генерального плана города. В генеральном плане основной «единицей изображения» является здание, а мерой «опорности» - материал стен и степень их износа. Для целей правового зонирования эта информация не нужна. Зато принципиальное значение приобретает другая важная информация, не собираемая в генеральном плане, – сложившиеся границы земельных участков, виды использования или деятельности, осуществляемые на этих участках, иногда, вид существующего права на земельные участки.

Схема существующего землепользования разрабатывается на основе информации, поступающей из двух источников.

Первый, - это данные по регистрации земельных участков, хранящиеся в системе государственного земельного кадастра, формируемого и управляемого Госрегистром. В работе над схемой используются материалы системной, сплошной регистрации, осуществленной на основе топографических материалов, и явочной регистрации на основе правоудостоверяющих документов. К сожалению, эта информация должна корректироваться, поскольку в целях регистрации учитывается, прежде всего, информация о собственнике и его правах. Для построения же карт правового зонирования, прежде всего, требуется информация об использовании земельного участка, именно этот аспект регистрируется огрублено, недостаточно для целей градостроительного регулирования. Зачастую, использование земельного участка «закрывается» наименованием субъекта землепользования. Например, участки Министерства обороны. В ряде случаев на них расположены жилые дома, в других случаях - военные объекты, в третьих - коммунально-складские помещения. Для правового зонирования эти различия в использовании принципиальны, тогда как для целей регистрации они не столь важны – участки проходят под разными кадастровыми номерами, но одного субъекта.

Второй источник информации - органы архитектуры и строительства, которые сосредотачивают информацию о текущих изменениях в использовании участков. Это могут быть разрешение на строительство, утвержденный проект, начатое строительство, иные изменения, которые готовятся или уже свершились, но еще не завершены и по тем или иным причинам не прошли регистрацию. Эта информация принципиально важна для установления правового зонирования. По данным органов архитектуры производится фиксирование текущей тенденции в использовании территории. Эта информация отражает действия, которые собственники уже произвели или собираются производить в ближайшее время.

На основе информации из этих источников формируется схема существующего использования земельных участков. Однако, при кажущейся простоте, это действие оказывается достаточно трудоемким и не таким легким в методическом отношении. На практике существуют несколько объективных проблем, которые необходимо решить в ходе создания такой карты.

Во-первых, далеко не все участки на сегодня размежеваны. В городах имеются огромные территории, принадлежащие муниципалитету или территории, на которых права собственности не разграничены между государством и местным самоуправлением. Например, это участки микрорайонной застройки, часть промышленных территорий, пустыри и бросовые территории, участки, не используемых в настоящее время по какому-либо конкретному назначению.

Во-вторых, много собственников, пользователей помещений в зданиях не имеют прав на земельные участки. Например, частный предприниматель имеет на первом этаже жилого дома крупный магазин, но, естественно, не имеет прав на окружающий этот дом участок. Поскольку участки в этом микрорайоне не выделены, то вся земля числится по разряду «жилищного использования». На самом деле это не так, поскольку это помещение функционирует совершенно в другом режиме и, далее, при разработке карты правового зонирования еще необходимо понять, насколько его размещение здесь эффективно и отвечает интересам городского сообщества. Кроме того, этот предприниматель имеет нескрытую долю собственности в земельном участке, наряду с другими собственниками помещений в этом доме, - другими предпринимателями или жильцами. Если они захотят создать кондоминиум и ассоциацию собственников, то этот предприниматель станет владельцем не выделяемой доли на земельный участок, как неделимую собственность. Другими словами, на схеме необходимо отобразить не только участки зарегистрированные, но и имеющие скрытые права.

В данном случае это решается путем выделения на схеме существующего землепользования условного «пятна», в размер реального помещения в пределах жилого дома.

В-третьих, в ряде случаев, имеет место отсутствие точной информации – например, участок зарегистрирован и помечен, но его актуальное использование неизвестно. Чаще всего, такая ситуация складывается на промышленных и коммунально-складских территориях, на которых идет интенсивный процесс деления прав собственности на здания, помещения и участки. Многие предприниматели покупают или арендуют объекты и части участков, но не регистрируют их или не указывают при регистрации нового использования. В результате на территории «лежащего на боку» завода складывается очень динамичная картина новых предприятий и видов деятельности, не отображенная в официальных кадастровых документах. Эту картину очень важно отобразить в схеме опорного землепользования, поскольку она показывает текущие тенденции в развитии города и использовании земельных участков, столь важные для эффективного градостроительного регулирования на основе правового зонирования.

В этих случаях необходимо дополнительное привлечение документов и возможно визуальный анализ участка. Последняя мера не столь эффективна, поскольку далеко не всегда можно попасть на «закрытую» территорию, а если и попадешь, то далеко не всегда понятно, что происходит внутри. Поэтому, в конечном счете, важно фиксировать вид использования так, как он зарегистрирован в официальном документе или при полном отсутствии таковых, как его определяет сам пользователь, арендатор недвижимости.



Еще один важный момент – список видов использования объектов, который фиксируется на схеме. Существующие виды использования – это конкретная, сегодня осуществляемая деятельность. Поэтому виды использования наносятся на схему конкретно, тогда как на карте правового зонирования будут изображаться зоны, которые включают не один, а несколько видов использования. В связи с этим, эти карты никогда не бывают идентичны по характеру отображения вида деятельности. Как правило, при разработке схемы существующего землепользования следует пользоваться сложившимся и официально установленным определением видов деятельности и объектов, которые фиксируются на карте различными цветами или условными изображениями.

Схему существующего землепользования в целях упрощения работы можно выполнять сначала на бумаге, а затем переносить на электронные носители. Далее компьютерная схема служит основой для построения карты правового зонирования.

#### **4.3.2. Построение генерализованной схемы правового зонирования города на основе неравномерно-районированной структуры города**

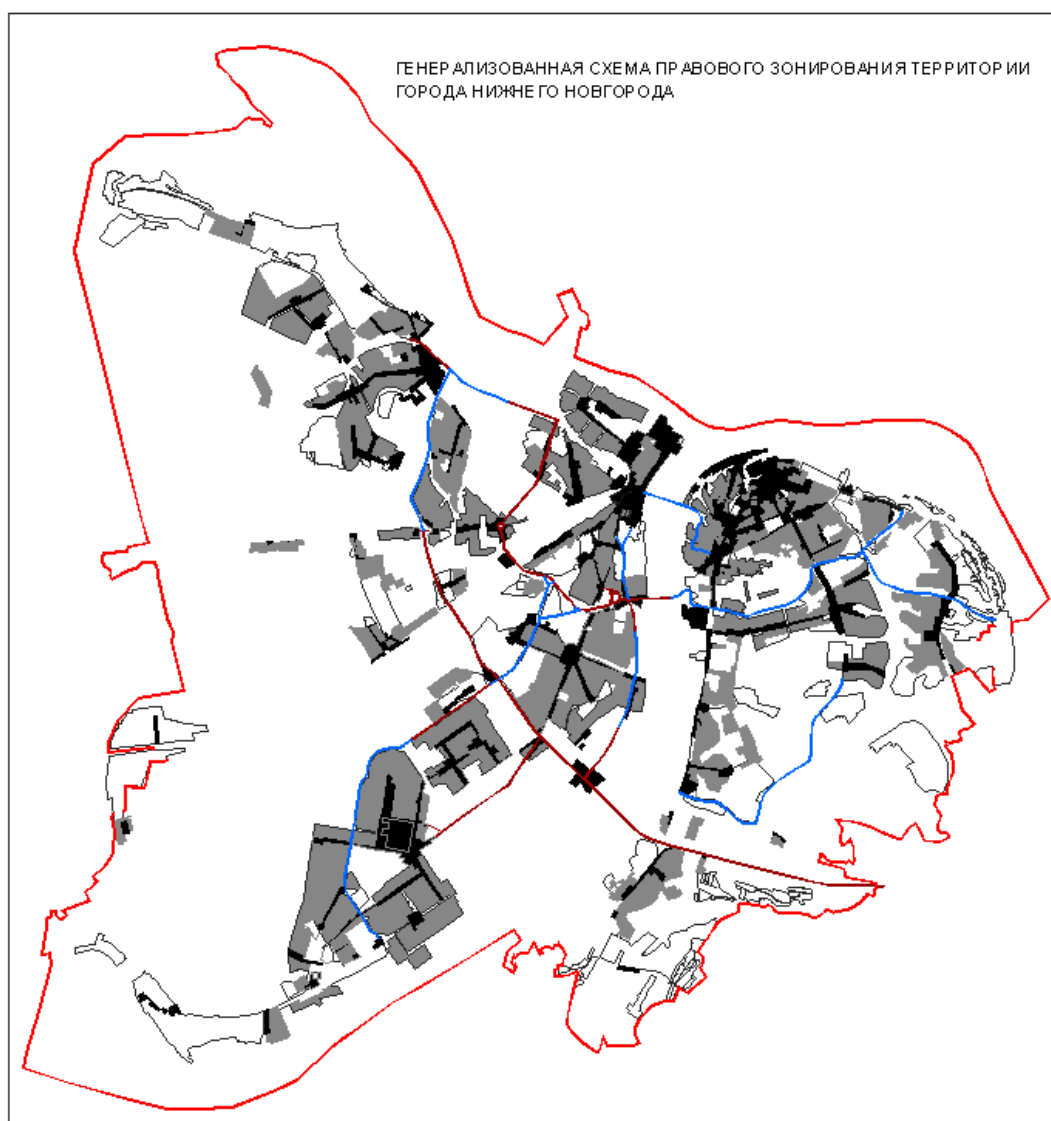
Генерализованная схема правового зонирования города – это по существу изображение пространственной структуры города, выявленной на основе неравномерно-районированной модели. На основе перенесенной на карты информации по существующему использованию территории, результатов дополнительных исследований мест концентрации объектов обслуживания, офисов, расположения промышленных и рекреационных территорий выявляются пространственные единицы города и их внутренняя структура – ядра, коммуникативно-общественные связевые элементы, монофункциональные территории. Каждый из очерченных элементов неравномерно-районированной структуры представляет собой тип среды с определенными свойствами, которые зависят от его положения в этой пространственной структуре. Каждая из таких сред, как уже указывалось в главе 4.3, характеризуется своим особым уровнем разнообразия, соотношением объектов обслуживания, офисов и жилья. Все эти среды закономерно распределены по территории города, изменяются по мере продвижения из центра на периферию.

Границы пространственных единиц города и элементов внутри этих единиц составляют «каркас» территориальных зон на карте правового зонирования. Свойства каждого из элементов неравномерно-районированной структуры определяют степень возможного разнообразия, т.е. совмещения разных видов деятельности. Значение же каждого элемента в структуре, уровень его структурной развитости определяет степень многообразия этого места, т.е. длину списка разрешенных видов использования. Точно также, основные характеристики среды, такие как плотность застройки, концентрация объектов, маршрутов общественного транспорта, плотность жилых единиц и другие, определяют предельные параметры разрешенного использования, например, предельные (минимальные или максимальные) размеры земельных участков.

На первой стадии проработки карты правового зонирования выстраивается основной каркас города – коммуникационно-общественная система с ядрами и свя-

зевыми элементами. Для каждого фрагмента структуры, в соответствии с выше перечисленными признаками, конструируются первоначальные градостроительные регламенты - списки и основные параметры разрешенного использования. Поочередно рассматриваются все фрагменты коммуникативно-общественной системы всех пространственных единиц города, начиная с центральной единицы и завершая каркасом периферийных единиц. Ниже приведен рисунок с генерализованной схемой правового зонирования, разработанной для Нижнего Новгорода.

В границах ядер формируются зоны с преимущественной концентрацией обслуживания по сравнению с офисами при минимальном количестве жилья. В связевых элементах, офисы, другие объекты приложения труда непроизводственной сферы располагаются вместе с жильем и обслуживанием на паритетных началах. Это означает, что в физическом объеме жилье и офисы превалируют и примерно разделены на равные части.





Далее, рассматривается следующая подсистема – жилье. В границах существующих жилых территорий выделяются соответствующие жилые зоны. В зависимости от близости к коммуникативно-общественной системе этих участков определяется плотность жилых единиц (жилищного фонда) и степень насыщенности жилья объектами обслуживания, иными видами деятельности. На основании этих параметров фиксируется основной тип жилой застройки для каждого из монофункциональных элементов по каждой из пространственных единиц.

Затем по этой же схеме рассматриваются производственные и коммунально-складские территории – чем ближе к каркасу, тем выше степень разнообразия видов деятельности, тем больше доступных коммерческих объектов, офисных видов использования и предприятий по оказанию услуг. Завершается построение генерализованной схемы рассмотрением рекреационных территорий с особым вниманием к их «контактным» участкам с производством и коммуникативно-обслуживающей системой.

Генерализованная схема отражает наиболее устойчивые, базовые для города и городского сообщества градостроительные регламенты использования земельных участков, которые воспроизводят длительный цикл эволюционного развития города. Однако, в ней также учитываются некоторые тенденции текущего развития, которые были заложены при учете объектов и видов использования участков, намеченных к застройке или на которых строительство уже началось. Далее, на основе генерализованной схемы, требуется скрупулезное рассмотрение всех участков города, подлежащих развитию или, наоборот, консервации, для разработки карты правового зонирования, точно отражающей все тенденции развития на ближайшие 2 – 3 года. Переход от генерализованной схемы к карте правового зонирования включает довольно много сложных шагов, необходимых для полного и тщательного учета генерального плана, иных долгосрочных решений и их согласования с текущими актуальными тенденциями, которые будут поддержаны собственниками участков и другой недвижимостью.

В заключение следует отметить, что генерализованную схему правового зонирования рекомендуется утвердить в составе Концепции, о которой идет речь в главе 4.9. В связи с этим в генерализованную схему желательно включать предложения по развитию планировочной структуры, которые не были предусмотрены в генеральном плане города. О них пойдет речь в следующей главе.

## **4.4. Разработка карты правового зонирования и установление основных градостроительных регламентов**

### **4.4.1. Границы действия правил землепользования и застройки**

Карта правового зонирования – установление территориальных зон и действующих в них градостроительных регламентов разрабатывается на основе генерализованной схемы правового зонирования территории города и оценки решений генерального плана.

Карта правового зонирования разрабатывается на территорию в границах местного самоуправления. Эта позиция чрезвычайно проста, если помнить статус



этого документа - нормативный правовой акт местного самоуправления. В соответствии с законодательством этот документ имеет силу обязательного исполнения для всех субъектов, действующих в пределах юрисдикции местного самоуправления. Еще это означает, что Правила, принятые представительным органом местного самоуправления – депутатами местного кенеша, могут действовать только на территории юрисдикции данного представительного органа.

Довольно часто я слышу возражения градостроителей о том, что Правила подрывают генеральный план, поскольку разрабатываются на территорию, не совпадающую с предложенными в нем границами. Эти возражения не учитывают статус Правил. Генеральный план или другая градостроительная документация могут разрабатываться в произвольных границах. Более того, одной из задач генерального плана или любого документа территориального планирования является определение перспективных территорий развития города (местного самоуправления), необходимых для его эффективного функционирования. Далее на основании генерального плана органы местной власти могут начать процесс пересмотра существующих границ, в соответствии с законодательно установленной процедурой.

Местный нормативный акт – это не документ планирования, а документ нормативно-правового регулирования отношений в сфере использования и строительного развития недвижимости. Если он разрабатывается на территорию за границами местного самоуправления, то он нарушает суверенные права людей другого местного сообщества. Правила не могут устанавливать нормы для другого местного самоуправления, поскольку там есть сообщество и свой представительный орган. Трудно вообразить, чтобы житель соседнего городка пришел в свой орган власти местного самоуправления и потребовал, чтобы там придерживались процедуры, принятой в соседнем местном самоуправлении, поскольку оно самовольно включило в границы действия документа своего соседа.

Более сложными и распространенными являются ситуации, при которых местное самоуправление имеет не вполне легитимные границы. Как правило, границы поселения устанавливались давно. После этого часто происходили различные территориальные пертурбации, - к городу подсоединяли близ лежащие населенные места, прирезали дополнительные участки и прочее. При этом все эти решения зачастую не были доведены до конца, были оставлены из-за несогласия соседей на промежуточных этапах. Такие решения имеют частичную силу. Они могут иметь какое-то значение в рамках того органа, который их принял, но не являются окончательными и, тем более, не означают факта утверждения новой границы.

С такой ситуацией приходится сталкиваться довольно часто. Есть два способа работы в этом случае.

Первый способ - Правила разрабатываются на всю территорию в спорных границах с точным обозначением всех спорных фрагментов территории, выходящих за границы безусловно установленной и полностью легитимной черты местного самоуправления. Далее в Правила вводится норма, о том, что их исполнение обязательно для всех субъектов в пределах легитимно установленных границ. На участках выходящих за эти границы Правила действуют только после подписания соглашений между уполномоченным органом данного местного самоуправления и уполномоченными органами соседних местных самоуправлений, на которых расположены смежные участки. Если такие соглашения не подписаны, то Правила на

прирезанных в разное время участках не действуют. Также очевидно, что такие соглашения, если они подписаны, то действуют до момента принятия закона Кыргызской Республики об установлении новых административных границ местного самоуправления.

Второй способ - Правила разрабатываются на всю территорию, включая прирезанные и не вполне легитимные участки. Далее, вводится норма, что Правила действуют только в пределах легитимно установленной черты местного самоуправления. На остальных участках, за пределами этой черты, они носят информационный характер, до момента, пока не будут утверждены новые границы местного самоуправления. Следует отметить, что этот путь рекомендуется использовать в ситуациях, когда процесс утверждения границ уже осуществляется, и в обозримом будущем можно ожидать его успешного завершения. В случаях, если прирезанные территории вызывают споры и противодействия, лучше подобных действий не применять, поскольку они грозят судебными исками.

Во всех случаях, в ходе разработки Правил обязательно необходимо ввести норму, позволяющую однозначно идентифицировать границы местного самоуправления со ссылками на все законодательные акты, утверждающие существующую границу.

#### 4.4.2. Установление регламентов

Главный компонент градостроительного регламента, как уже указывалось выше (глава 3.4.2) - виды разрешенного использования земельных участков и другой недвижимости. Это минимальный регламент, который устанавливается сразу для всех зон города на карте правового зонирования. Для всех зон используется одинаковая структура разрешенных видов использования:

- Основные виды использования, разрешенные автоматически, «по праву»;
- Сопутствующие (вспомогательные) виды использования, разрешенные при условии, если собственник, застройщик (инвестор) реализовал на своем участке какой-либо из основных видов разрешенного использования.
- Условно разрешенные виды использования, которые могут быть разрешены собственнику, застройщику (инвестору) на основании решения Комиссии землепользования и застройки по результатам публичных слушаний.

Кыргызское законодательство, как и законы Российской Федерации, не регулируют способ описания видов разрешенного использования. Формулировки не ограничены никакими формальными рамками, как, например, это делается в государственном классификаторе профессий или бюджетных статей, которые организованы в виде закрытых (т.е. конечных) списков. Это означает, во-первых, что для обозначения профессий или статей бюджета в нормативных актах и других официальных документах можно использовать только формулировки из утвержденных классификаторов. Во-вторых, нельзя добавлять новую профессию или бюджетную статью в официальные документы, даже если они уже возникли как жизненная реальность до тех пор, пока не внесены соответствующие изменения в государствен-

ный классификатор. Отметим, что в разных странах приняты разные схемы определения видов разрешенного использования, от чрезвычайно формальных и «зарегулированных» до абсолютно условных, открытых.

В нашем случае, для построения списка видов разрешенного использования рекомендуется применять смешанный, свободный подход. Главным правилом описания видов разрешенного использования остается возможность однозначного понимания формулировок населением, для которого разрабатываются Правила землепользования и застройки. Пусть формулировка будет неблагозвучной, но люди этого города будут понимать её однозначно. Это будет решающим фактором налаживания процесса градорегулирования, отношений между разными субъектами, что особенно важно, в том числе, при судебных разбирательствах.

Виды использования недвижимости могут формулироваться как конкретные объекты и как объекты, с общей характеристикой деятельности. Пример формулирования вида разрешенного использования первого типа из Правил землепользования и застройки города Карокола:

- «ресторан»;
- «магазин продовольственных товаров»;
- «нотариальная контора».

Пример формулировок вида использования второго типа:

- «объекты, связанные с отправлением культа»;
- «центры общения и досуговых занятий многоцелевого и специализированного назначения»;
- «строения для занятий индивидуальной трудовой деятельностью (без нарушения принципов добрососедства) в соответствии с санитарными и противопожарными нормами».

Перечень видов разрешенного использования остается открытым – он может наращиваться и изменяться в зависимости от традиций места (города) и текущих условий. В списки могут включаться такие виды разрешенного использования как «интернет-кафе» или «фитнес-центр», которых еще не было три года назад. Конечно, они могли фигурировать в виде формулировки: «объект досуговой деятельности» или «компьютерный салон» или «объект спортивно-оздоровительного назначения».

Как уже неоднократно подчеркивалось, Правила - это гибкий документ. Списки видов разрешенного использования, как и другие регламенты, создаются не на века, а должны постоянно обновляться, дополняться новыми видами объектов и деятельности. Конечно, изменение Правил не может производиться каждый раз, как только появляется новый вид деятельности. Однако после того как появление новых видов использования превращается в тенденцию, они должны вноситься в списки регламентов согласно процедуре внесения изменений в Правила землепользования и застройки.

При этом следует помнить, что регламенты - это правовые статусы, а не физические объекты, содержащиеся в данной зоне. Разрешенный вид использования может быть представлен каким-либо реальным объектом, а может и отсутствовать там.

Все регламенты, установленные для зоны определенного вида, относятся ко всем таким зонам, расположенным в разных местах города и ко всем земельным участкам различных собственников и пользователей, расположенным в любой зоне данного вида. Это надо учитывать при установлении для территориальных зон набора регламентов – видов разрешенного использования. В этот момент надо просматривать все однотипные зоны города, чтобы учесть как можно точнее существующие в них виды активности, которые не противоречат типу среды, установленному в схеме генерализованного зонирования.

#### **4.4.3. Конфигурация зон и распределение зон с различным градостроительным регламентом по территории города**

Конфигурация, размеры и распределение по территории города зон с различными видами регламентов должны следовать двум основным идеям.

Первая – конфигурация и расположение основных зон должны следовать характеристикам среды, установленным в генерализованной схеме правового зонирования. Об этом уже шла речь выше, сейчас лишь перечислим эти характеристики:

- основная функциональная направленность использования земельных участков и другой недвижимости в зоне;
- длина списка видов разрешенного использования;
- степень разнообразия видов деятельности, которые могут соседствовать друг с другом без конфликта,
- структура основных, вспомогательных и условно видов разрешенного использования, поскольку одни и те же виды, в разных зонах будут иметь разный статус (например, ресторан в центре города входит в список основных видов, а в некоторых жилых зонах – в условно разрешенные виды использования; детский сад в жилых зонах – основной вид, в центре города – условно разрешенный; стоянка для автомашин в центре города – вспомогательный вид, в коммунальных зонах – основной вид разрешенного использования);
- возможность установления предельных параметров разрешенных видов использования.

Вторая – степень однородности/разнородности зон и соответственно размеры территории, оконтуриваемой в одну зону, кроме вышеперечисленных оснований, определяются задачей ограничения собственника в его действиях или, наоборот, расширения свободы его действий. В этом случае действуют два взаимоисключающих принципа.

Первый: везде, где есть опасность нарушения каких либо ценных для сообщества качеств среды или снижения стоимости земельных участков, другой недвижимости, окружающей это место необходимо усиливать регламентирующие функции правового зонирования. Для этого размеры зоны сужаются до охвата одного участка (независимо от того большой он или маленький) или точнее, охвата только однородных участков. Тем самым, списки видов разрешенного использования резко сокращаются, появляется возможность установления четких предельных пара-

метров разрешенного использования. В этом случае, достигается наибольшая степень контроля над использованием участков собственниками или инвесторами со стороны местного самоуправления. Соответственно, степень свободы частных владельцев и застройщиков минимальна, цена недвижимости падает.

Противоположный принцип гласит: везде, где на момент разработки Правил местное самоуправление не имеет каких-либо внятных ограничений, могут формироваться неоднородные зоны, предоставляя максимально широкие, гибкие возможности собственнику или инвестору. Стоимость земли и недвижимости в этом случае повышается.

Приведем пример на эту тему. Предположим, речь идет о сквере в центральном районе города. Первый вариант выделить его в отдельную зону. Тогда к этому участку будет приписано минимальное количество разрешенных видов использования, как-то: озеленение (возможны параметры), площадки для отдыха детей и взрослых, элементы благоустройства. Независимо от того, кому принадлежит этот участок - муниципалитету (земли общего пользования) или частному собственнику\*, его использование ограничено только этими видами объектов и деятельности. Другой вариант оконтурить зону таким образом, чтобы этот сквер вошел в состав более крупной территории, застроенной, например, многоэтажными квартирными домами, к которой он примыкает. В этом случае виды разрешенного использования собственниками своих участков, как и права инвесторов на развитие недвижимости, будут намного шире, чем в первом варианте. В частности, в список войдут жилые дома, объекты, предоставляющие услуги, как временные, так и постоянные, а также и сквер (как правовой статус!). Собственник любого участка внутри этой зоны вправе использовать свою недвижимость как ему заблагорассудится в границах установленных регламентов. Следовательно, собственник участка, покрытого в настоящее время травой, с растущими там деревьями (статус использования – сквер) имеет полное право развить здесь любой из установленных видов разрешенного использования. Другими словами он вправе менять использование участка в установленных ему регламентом границах, что он и сделает, построив на законных основаниях жилой дом или объект обслуживания на месте принадлежащего ему сквера.

В каждом конкретном случае, при установлении зон и регламентов следует решать, что для местного сообщества важнее на данный момент – условно, охранять сквер и обезопасить его от инородного вторжения или вовлечь в оборот новые участки для жилищного строительства, в которых может остро нуждаться данный город. Решение может быть любое в зависимости от ситуации и расклада интересов, а техника маневра с конфигурацией и степенью однородности зон и регламентов позволит реализовать это решение.

---

\* Я встречал частные скверы в центральном районе Лондона; на мои глаза, одна из собственниц сквера открыла калитку своим ключом и пошла гулять за ограду со своим псом, предварительно захлопнув за собой калитку.

#### 4.4.4. Трассировка границ территориальных зон

Границы территориальных зон должны отвечать требованию однозначной идентификации принадлежности каждого земельного участка только одной из зон, выделенных на карте правового зонирования.

Границы территориальных зон на карте зонирования могут устанавливаться по:

- центральным разделительным линиям магистралей, улиц, проездов;
- красным линиям;
- границам земельных участков;
- границам или осям полос отвода для коммуникаций;
- административным границам города, районов в составе города;
- естественным границам природных объектов;
- иным границам.

Градостроительные регламенты, как уже указывалось выше, устанавливаются для всех участков, кроме линейных объектов - железных дорог, автомобильных магистралей, улицы, проездов. Использование этих, а также технических коридоров инженерных сооружений и других линейных объектов определяется их целевым назначением.

Существует два основных способа трассировки границ зон.

Первый – границы зон проводятся по красным линиям, отделяющим муниципальные земли общего пользования (линейные объекты, площади) от участков, которые могут быть переданы в частную собственность и вовлечены в рыночный оборот. В этом случае зоны с установленными градостроительными регламентами четко отделены от территориальных объектов, на которых эти регламенты не распространяются.

Второй - границы зон проводятся по центральным (осевым) разделительным линиям магистралей, улиц, проездов. Несмотря на то, что земли общего пользования (линейные объекты), в этом случае, включены «графически» в состав зоны ничего не меняется, по сравнению с предыдущим вариантом. Норма Правил так и гласит: «градостроительные регламенты не действуют для линейных объектов, включенных в состав территориальных зон».

В наших работах, как в Кыргызской Республике, так и в городах России, мы придерживаемся второго варианта трассировки границ. Несмотря на то, что графически он не столь ясно отображает положение о нераспространении градостроительных регламентов на линейные объекты, он имеет одно существенное преимущество – не «завязывает» границы зон на красные линии. Это важно в условиях, когда часть города и кварталов не имеют красных линии вообще или имеют устаревшие красные линии, протрассированные по старым проектам детальной планировки. Еще более важно, что процесс межевания земель пока далек от завершения. Именно сейчас идет активное перераспределение участков, их формирование и продажа из государственных или муниципальных земель в частные руки. Еще практически не начато межевание земель в микрорайонах для целей установления кондоминиумов. Все это позволяет утверждать, что красные линии еще долгое время будут не стабильны. Поэтому, если границы зон не зависят от красных ли-

ний, то они будут устойчивы на длительный период времени, несмотря ни на какие трансформации в связи с межеванием земель и изменением их правового статуса.

В связи с этим, установление границ зон первым способом (так делают приверженцы традиционной градостроительной школы, «не доверяющие» правовым нормам) в настоящее время представляется неэффективным. Во-первых, появляются не легитимные границы там, где красные линии официально не установлены, а, во-вторых, закладывается необходимость каждый раз вносить изменения в Правила землепользования и застройки после утверждения очередного проекта планировки – межевания и изменения красных линий.

Еще одно важнейшее требование при установлении границ связано с необходимостью однозначной идентификации принадлежности каждого земельного участка только одной из зон, выделенных на карте правового зонирования. Другими словами, один и тот же земельный участок не может находиться одновременно в двух (или более) территориальных зонах.

Данное требование связано с необходимостью однозначной трактовки прав собственника (пользователя, инвестора) земельного участка. Если граница зоны проходит через участок, то одно землепользование и один и тот же владелец получают два разных регламента, разный объем права использования и, как следствие, разные налоги. При этом, согласно Гражданскому и Земельному кодексам, внутри участка не может быть никаких других границ, кроме тех, которые отделяют собственность одного субъекта от собственности другого.

Однако в действительности не все так просто. В ряде случаев, приходится делать исключения из этой нормы. Сегодняшнее состояние планировки городов несет явные черты социалистического нерыночного хозяйствования с многочисленными случаями неэффективного использования собственниками земельных участков. Особенно часто это наблюдается на участках больших промышленных предприятий, расположенных в центральных районах городов или в срединной зоне города. Вот характерный пример. Предприятие работает плохо, его продукция не конкурентоспособна, работники имеют низкие заработки. Одновременно, часть территории предприятия выходит на главную улицу и поэтому имеет высокий коммерческий потенциал. Пока собственники предприятия этого не видят, но в городе уже есть аналогичные примеры, когда часть завода была реконструирована и переведена в новое эффективное использование. Основываясь на этой тенденции, есть все основания при разработке Правил предложить разбить большой промышленный участок на части, выделив из промышленной территории новую зону с центральными функциями, а оставшуюся часть - сохранив в промышленной зоне.

Таким образом, чтобы обеспечить эффективность городского развития в соответствии со сложившимися тенденциями, инициировать собственников и инвесторов на активные действия необходимо фактически разделить единый участок на части и разнести их по разным зонам. Для таких ситуаций в Правилах предусматривается следующая норма: расположение участка в двух зонах допускается в виде исключения как временная мера до приведения его в соответствии с нормами путем деления территории на разные участки по процедурам, предусмотренным законодательством. Следует обратить внимание, что собственник не теряет свое право

собственности – вместо владельца одного участка он становится владельцем двух участков, той же суммарной площади, но возросшей стоимости.

Несколько иная ситуация имеет место при проведении границ на муниципальных землях, занятых жилой застройкой «микрорайонного» типа. Довольно часто приходится прочерчивать границы разных зон по муниципальным землям. В этом случае, действует тот же нормативный принцип. Данные ситуации допускаются в порядке исключения, как временные. По мере появления интереса со стороны инвесторов будут выполняться проекты межевания, и формироваться новые участки, но уже по установленным границам зон.

В пределах территориальных зон, выделенных по видам разрешенного использования недвижимости, могут устанавливаться несколько подзон с различными сочетаниями параметров разрешенного строительного изменения недвижимости, но с одинаковыми списками видов разрешенного использования недвижимости. Границы подзон устанавливаются по тем же принципам, что и границы территориальных зон.

#### **4.4.5. Дополнительные основания установления регламентов**

##### **4.4.5.1. Фактор стоимости недвижимости**

Чем выше разнообразие видов разрешенного использования и больше свободы собственнику или инвестору в выборе форм и видов строительства, чем ниже степень регламентирования, - тем выше стоимость земельного участка и другой недвижимости.

При этом стоимость земельного участка оценивается по спискам разрешенного использования. Оценщик при определении цены участка (и тем самым суммарной цены объекта недвижимости) исходит не только из конкретного вида деятельности, реализуемого собственником участка в настоящее время, но из потенциальной доходности участка для зоны, в которой располагается данный участок. Оценщик, из всего списка разрешенной деятельности в данной зоне, ориентируется на те виды, которые обеспечивают максимальный доход от эксплуатации участка, его аренды или продажи. Логика этого действия сводится к тому, что собственник может менять назначение участка, стремясь максимизировать свой доход и приближаясь к высокодоходным видам активности. Поэтому участок в ядре городского центра на котором размещен жилой дом будет стоить столько же (ли точнее, будет близким по стоимости), сколько стоит расположенный рядом участок с офисным зданием или рестораном. Точно одно - участок с фактически размещенным на нем с жилым домом, но входящий в состав зоны с разрешенными высокодоходными видами использования, будет стоить намного дороже такого же участка, но входящего в состав жилой зоны, где не разрешены виды деятельности с более высокой доходностью. Это будет справедливо, даже при условии, что обе зоны и оба участка расположены «географически» вблизи друг от друга. На этом «зональном» принципе строится вся экономика системы правового градорегулирования.



Другой важный принцип разработки зон и регламентов заключается в не уменьшении стоимости недвижимости в результате введения правового зонирования.

Стоимость недвижимости может снизиться, например, если был какой-либо высокодоходный бизнес, который после введения Правил стал несоответствующим регламентам данной зоны. При этом разрешенные виды использования для данной зоны имеют более низкую доходность, чем существующий несоответствующий регламентам. Например, в жилой зоне расположено производство, вредное с экологической точки зрения, но высокодоходное по результатам продажи производимой продукции. В результате установления градостроительных регламентов принято решение об исключении производства из списка видов разрешенного использования и, следовательно, данная недвижимость получает статус объекта, несоответствующего Правилам. Собственник может продать эту фабрику по ценам на участки под жилищное строительство, но по условиям данного примера, эта цена меньше капитализации дохода от производства. Таким образом, если собственник решится продавать свою недвижимость после введения Правил, он получит меньше денег, чем она стоит сегодня, до установления Правил.

Однако, собственник может не продавать и не закрывать свое производство – статус несоответствующего использования не препятствует осуществлению деятельности. Это так, но этот статус запрещает любые изменения, кроме тех которые ведут в направлении приведения вида использования участка и другой недвижимости в соответствие с Правилами. Поэтому собственник не может изменить технологию своего производства, вводить усовершенствования, расширять деятельность. Все это со временем скажется на его конкурентных преимуществах на рынке и, в результате, на снижении доходности производства и цены объекта.

Другой пример, составляют ситуации, когда регламентами разрешено осуществлять виды деятельности (использования), которые он производил, но изменились регламентами введено ограничение на параметры разрешенного использования. Если в зоне, где разрешено размещение индивидуальных жилых домов с участками и гостиничный бизнес ввести ограничение по высоте, например не выше двух этажей, то все собственники теряют в стоимости недвижимости. Очевидно, если он до установления регламентов мог надстроить два этажа или построить пятиэтажную гостиницу и иметь соответствующий доход, то теперь, после введения регламента, он такого делать не может. Его доходы будут оцениваться исходя из максимально возможной высоты здания в два этажа. Такие регламенты устанавливаются, как правило, в ситуациях, когда местное самоуправление не хочет наращивать стоимость недвижимости на участке, который предназначен для какого-либо муниципального строительства и поэтому будут производиться выкуп и компенсация недвижимости собственникам по рыночной цене из муниципального бюджета. Подобный регламент позволяет муниципалитету зафиксировать цену недвижимости на уровне момента принятия Правил (или установления регламентов).

В любом случае установления регламента, ведущего к снижению стоимости недвижимости надо быть готовым к отпору со стороны пострадавших собственников недвижимости. Они могут подать в суд на местное самоуправление и администрация или мэрия будут вынуждены отстаивать свою позицию в суде. Для этого

необходимо иметь ясное представление к чему приведет то или иное установление регламентов и обоснование принятия решений.

Нормальным должны быть ситуации, когда установление регламентов позволяет нарастить стоимость недвижимости. Например, запрет на производство, даже выгодное при включении этого участка в зону центральных функций не приводит к потере стоимости, поскольку продажа недвижимости или организация соответствующего бизнеса принесет больший доход, чем раньше, до установления регламентов.

#### 4.4.5.2. Учет долгосрочных решений генерального плана

Рассмотрим эту коллизию на примере стандартной ситуации, встречающейся сегодня практически во всех городах. Предположим, некий участок города, застроенный индивидуальными домами, в генеральном плане был определен под снос и застройку многоэтажным жильем с магистралью городского значения. Возможны два принципиальных варианта установления градостроительных регламентов.

Первый вариант: регламент установлен в соответствии с проектом, как разрешенное строительство жилых многоквартирных домов в 5 и выше этажей. Что следует из такого регламента?

Во-первых, весь существующий жилой фонд получает статус “использования, несоответствующего Правилам”. Практически это означает, что существующие дома не могут надстраиваться, реконструироваться. Стоимость всех индивидуальных домов и участков изменится, но по-разному для участков, предназначенных под новое многоэтажное строительство и под прокладку будущей магистрали.

Для первой группы собственников остается шанс продать свои участки с домами под снос застройщику, который захочет на этом месте построить многоэтажное жилье. Гипотетически это нормальный путь: на вырученные от продажи деньги собственник купит себе новое жилье по возможностям. Однако для этого необходимо выполнение двух условий:

- регламент должен соответствовать тенденциям строительства жилья на рынке недвижимости, иначе на предусмотренный регламентом тип застройки не отыщется инвестора (застройщика);
- нынешние собственники жилья должны получить права на дома и участки, т.е. должны быть сформированы и зарегистрированы как единицы недвижимости.

Если какое-либо из условий не выполнено, то собственник обречен в результате установления правового зонирования на значительные потери своего имущества. Как результат следует ожидать социальные напряжения и суды, которые по идеи местная власть должна проиграть.

Намного хуже положение собственников индивидуальных жилых домов, по участкам которых должна пройти будущая магистраль. Если строго следовать проектной документации, то здесь надо установить регламент, запрещающий любую застройку и любую активность, например, озеленение. После этого местное самоуправление обязано в течение установленного законодательством периода выку-

пить у собственников индивидуальных жилых домов их собственность по цене, которую имела недвижимость на момент установления регламента. В условиях Кыргызской Республики это практически не реально, поэтому на обозримую перспективу собственники совершенно незаконно были лишены своих прав, потеряли в стоимости своего имущества. Результат такого установления регламента смотри выше – конфликты и суды.

Второй вариант: регламент устанавливается на основе реально действующих тенденций с частичным учетом генерального плана.

Возможны несколько способов реализации этого решения с позиций установления градостроительных регламентов. Для простоты примем вариант установления регламентов, разрешающих застройку близкую к существующей, но не предусматривающих никаких других существенных видов разрешенного использования. Это означает, что муниципалитет не расстался с идеей строительства пресловутой магистрали и не хочет дать возможность собственникам существенно наращивать стоимость их участков и иной недвижимости, поскольку все же предполагает в скором времени начать ее выкуп и строительство дороги.

Такое решение все же лучше, чем прямое следование устаревшему проектному решению. Во-первых, оно не ущемляет конституционных прав граждан на сохранение своего имущества, поскольку не выводит их недвижимость из активного рыночного оборота. Собственники могут наращивать стоимость домов и участков в пределах установленных для них регламентами. Администрация в этом случае, во-первых, все таки устанавливает ограничение на значительный рост стоимости недвижимости и сохраняет возможность строительства дороги без коренного изменения условий. Одновременно, администрация ясно осознает, какие средства ей необходимы для выкупа недвижимости. Кроме того, острота проблемы для местного самоуправления может быть смягчена путем введения соответствующих предельных параметров вида разрешенного использования (размеров дома, его высоты, площади участков), влияющие на стоимость недвижимости.

Отметим, что в условиях отсутствия налога на имущество (недвижимость) или очень низкого его уровня многие механизмы, доступные для муниципалитетов западных стран, недоступны в Кыргызской Республике.

#### **4.4.6. Принятие решений по установлению градостроительных регламентов**

Процесс установления регламентов осуществляется путем перебора каждой зоны, выделенной на карте генерализованного правового зонирования, возможных списков и структуры видов разрешенного использования, предельных параметров разрешенного использования. По каждому кварталу, участку города, выделенному на генерализованной схеме правового зонирования, производятся следующие действия:

- выясняется существующее состояние места, права на земельные участки, степень их размежевания;
- определяются решения по генеральному плану, иной утвержденной градостроительной документации;

- проверяется решение генерального плана на предмет соответствия стратегии развития города, его реалистичности и актуальности;
- устанавливаются текущие тенденции в использовании и развитии этого места города.

Чтобы соотнести между собой различные решения и выявить, в чем состоит текущая тенденция развития данного места необходимо ответить на несколько вопросов:

- В каком состоянии находятся здания, как долго их еще можно эксплуатировать?
- Осуществляют ли собственники или арендаторы (пользователи) какие-либо улучшения зданий?
- Большое или малое количество незастроенных земельных участков имеется в данном квартале или на данном участке города?
- Начали ли собственники, застройщики или инвесторы высказывать интерес к этим участкам и предлагать проекты для их застройки?
- Есть ли на этих участках утвержденные в прошлом проекты, какие из них и по каким причинам не реализованы?
- Ведется ли проектирование или новое строительство?
- Имеются ли признаки того, что виды землепользования в квартале или на территории начали изменяться?
- Начали ли на первых этажах жилых зданий появляться офисы и торговые учреждения?
- Как работает производство, развивается или стагнирует промышленность? Идет ли процесс деления и аренды промышленных площадок?
- Происходит ли деление больших зданий и комплексов на более мелкие единицы недвижимости?
- Идет ли процесс трансформации деятельности и изменения помещений производственного назначения (склады, ремонт автомобилей, офисы)?

Отбор решений производится по основному критерию соответствия действующим тенденциям, исходя из расчета примерно 2 – 3-х летнего упреждения событий. В случае если решения генерального плана соответствуют этим тенденциям и направлены на решение текущих проблем, то они переносятся в Правила землепользования и застройки. В случае если решения генерального плана расходятся с действующими тенденциями и не способствуют решению актуальных проблем, выявленных и зафиксированных в стратегии городского развития, они или трансформируются или заменяются другими, более эффективными решениями.

Таким образом, определяются тип и размеры желательной застройки, разрешенные виды землепользования и их параметры для каждой зоны выгодные с точки зрения интересов сообщества и скорее всего, которые будут подхвачены предложениями собственников земельных участков, застройщиками и инвесторами.

Правовое зонирование не претендует на идеальное решение сразу и по всем «статьям». Город слишком для этого сложен, а интересы разных субъектов непрозрачны и противоречивы. Считается, что правовое зонирование должно постепенно доходить до нужной «кондиции», оно не может быть эффективным «сейчас и сразу» на все времена. Необходим постоянный мониторинг принятых решений. Ошибки не столь опасны, если есть механизм мониторинга - отслеживание работы Правил землепользования и застройки, учета мнений и интересов всех групп и субъектов. Тогда удастся быстро «локализовать» ошибки, внести коррективы в Правила, включить в систему зонирования элементы, пропущенные в ходе разработки.

#### **4.5. Разработка дополнительных карт и градостроительных регламентов**

Дополнительные градостроительные регламенты, как указано в главе 3.4.4 устанавливаются по различным аспектам регулирования градостроительной деятельности, имеющим важное значение для развития города и жизни городского сообщества. Как правило, это вопросы, связанные с охраной памятников истории и культуры, с установлением различных санитарно-защитных зон и водоохраных полос, с особенностями строительства в условиях сейсмической опасности. Дополнительные градостроительные регламенты устанавливаются только тогда, когда это необходимо.

Данный вид градостроительного регулирования регламентируется особыми законами и местными нормативными актами и, частично, техническими нормативами и стандартами. Поэтому при разработке карт и прописывания статей, связанных с дополнительными регламентами обязательно необходимо перечислять все нормативные документы, в соответствии с которыми устанавливаются виды использования участков, территорий, попавших в зоны дополнительного регулирования.

Технология правового зонирования, как уже указывалось ранее, состоит в том, что все регламенты, установленные в Правилах землепользования и застройки разными картами и статьями, суммируются. К земельным участкам, иным объектам недвижимости применяются основные и дополнительные градостроительные регламенты по всем картам, установленные для зон, в которых расположены эти объекты. Соответственно, для участков и объектов, разрешенным считается такое использование, которое соответствует, не только градостроительным регламентам по видам и параметрам разрешенного использования недвижимости, обозначенным на карте правового зонирования, но и дополнительным регламентам по экологическим условиям или условиям охраны памятников, если эти объекты попали в зоны действия дополнительных регламентов.

#### **4.5.1. Разработка карты и градостроительных регламентов по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя**

1. Дополнительные регламенты по условиям охраны памятников истории и культуры, а также, археологического слоя устанавливаются в целях

- духовного и культурного развития народов Кыргызской Республики;
- сохранения, поддержания и эффективного использования исторической застройки и районов города;
- повышения привлекательности городов, сохранения их уникальной среды и традиций городской культуры;
- научного, учебного, воспитательного, туристического использования.

2. В соответствии с законодательством Кыргызской Республики\* режим использования памятников истории и культуры, территорий ценного археологического слоя определяется в проектах зон охраны памятников, которые разрабатываются только по заказу государственного органа по охране памятников, организациями, имеющими специальную лицензию, и утверждаются Правительством Кыргызской Республики. Зоны охраны памятников включаются в состав градостроительной документации - в генеральные планы, проекты детальной планировки, и застройки, но могут выполняться и отдельно. Использование объектов историко-культурного наследия допускается только с разрешения государственного органа по охране памятников.

Все это очень жесткие требования далекие от реалий рыночной экономики и входящие в противоречие с основами экономической деятельности в демократическом обществе. Рассмотрим, последовательно проблемы регламентирования использования участков в зонах охраны и способы их преодоления при введении в городах системы правового зонирования.

Зона охраны памятников включает разные по правовому статусу участки, здания и другие объекты недвижимости. Это:

- памятники истории и культуры, которые значатся в официальных списках охраняемых объектов;
- объекты, имеющие историческое и культурное значение, но пока не включенные в официальные списки охраняемых памятников;
- земельные участки и объекты, не являющиеся памятниками.

Проекты зон охраны накладывают ограничения на использование для объектов всех трех категорий. Однако, сами регламенты, характер их установления, контроль над их исполнением, другие административные процедуры (согласование проектов, выдача разрешений на строительство) существенно разнятся для объектов этих групп.

---

\*Закон КР «Об охране и использовании историко-культурного наследия»

Для памятников истории и культуры, все вопросы, связанные с их использованием и распоряжением устанавливаются сугубо индивидуально и только государственными, уполномоченными для этого органами. В связи с этим основные градостроительные регламенты не действуют в отношении памятников и их участков или действуют ограниченно. Это означает, что физические или юридические лица, пользователи, арендаторы или собственники объектов, включенных в официальный список памятников, могут использовать эти объекты, реставрировать их и реконструировать только по заданию и решению, уполномоченного органа охраны памятников. При этом, для таких субъектов не отменяется необходимость получения разрешения на строительство, по процедурам установленным в местном нормативном акте - Правилах землепользования и застройки.

Для земельных участков и других объектов, не являющихся памятниками (не включенных в списки, и не подготовленных для включения в списки) ситуация не столь однозначна. С одной стороны, они в полном объеме подчиняются основным регламентам Правил землепользования и застройки. С другой стороны, на них накладываются ограничения из-за того, что они могут повлиять на восприятие или состояние здания - памятника. Например, соседние здания могут закрывать вид на памятник, диссонировать с ним по решению фасадов (например, по отделочным материалам), представлять угрозу с точки зрения нагрузки на фундаменты и т.п. Все эти ограничения по условиям охраны памятников истории и культуры и составляют содержание дополнительного регламента.

Первая проблема, - это «двойное» регулирование разными согласовывающими и утверждающими инстанциями по одним и тем же предметам. Уполномоченный орган охраны памятников (УООП) стремится в пределах зон охраны полностью распространить свой контроль на все объекты, - как памятники, включенные в списки, так и обычные объекты - не памятники. Например, сотрудники органа охраны требуют, чтобы все собственники и инвесторы согласовывали с ними виды выбранного использования и параметры разрешенного строительства на стадии получения требований местного самоуправления и согласования проектов. Это означает, что собственник земельного участка должен получить требования к благоустройству и решению фасадов, а также согласовать проект в органах местного самоуправления и, одновременно, в отношении тех же параметров, в органе охраны памятников. Собственник или инвестор попадает в «вилку» разных требования разных административных органов по одному и тому же поводу, что недопустимо с точки зрения права и логики демократических действий.

В связи с этим, в ходе разработки Правил необходимо максимально разграничить компетенции разных органов и закрепить его в процедурах и нормативных положениях. Для этого необходимо:

А) Установить, какой орган в настоящее время уполномочен регулировать вопросы по охране памятников истории и культуры. Если в настоящее время такой орган не определен, то необходимо запросить центральный государственный орган охраны памятников, какая организация на месте будет уполномочена выполнять эти функции. Нам приходилось это делать дважды. По запросу рабочей группы, Министерство образования и культуры определяло уполномоченный орган в Оше -

Ошский объединенный историко-культурный музей - заповедник, и в Караколе - управление культуры Иссык-Кульской области.

Б) Если возможно, точно установить в Правилах градостроительные регламенты по условиям охраны памятников истории и культуры, включая четкие параметры застройки в пределах зон охраны историко-культурного наследия. Это трудно, но возможно. Если такое сделано, то далее прописать, что:

- для участков памятников, на которые не распространяются основные регламенты, уполномоченный орган охраны памятников устанавливает виды и параметры разрешенного использования в индивидуальном порядке, согласовывает проекты, решает другие вопросы (например, распоряжения недвижимостью);
- на участках зданий - «не-памятников», собственники и инвесторы должны осуществлять деятельность, вести строительство в соответствии с Правилами, в том числе, с дополнительными регламентами по условиям охраны памятников, без согласований органов охраны памятников.

Учет требований сохранения наследия, установленных в проекте охранных зон, в этом случае, включается в систему административных мер и процедур, предусмотренных Правилами землепользования и застройки.

В) На практике, разработать точные и исчерпывающие регламенты для застройки в пределах зон охраны очень трудно из-за многообразия условий и сильно индивидуализированных требований к каждому памятнику, к его окружению, к зоне влияния и прочее. Поэтому, чаще всего на практике, исчерпывающего набора дополнительных регламентов, в том числе параметров застройки в зонах охраны, разработать не удастся. Механизмом контролирования застройки (строительства, реконструкции) на участках зданий не-памятников остается согласование намерений и проектов уполномоченным органом охраны памятников. В этом случае требуется, как можно точнее разграничить ответственности и предметы согласований между административными органами, - местным отделом (управлением) архитектуры и уполномоченным органом по охране памятников.

Ниже приведены самые простые примеры подобного разделения регулирования использования объектов и строительства в зонах охраны памятников городов Каракол и Ош:

В Правилах землепользования и застройки г. Ош установлено:

*«Предметами согласования по памятникам истории и культуры являются все вопросы, определяющие их использование, параметры и характеристики реставрации, реконструкции. Согласование осуществляет Ошский объединенный историко-культурный музей - заповедник в индивидуальном порядке применительно к каждому объекту.*

*Предметами согласования по объектам, не состоящим в списках памятников истории и культуры, и расположенным в зонах охраны памятников истории и культуры являются:*

- а) соответствие требованиям по условиям охраны памятников истории и культуры, которое контролируется Ошским объединенным историко-культурным музеем - заповедником, кроме видов и параметров разре-*



*иенного использования и строительного изменения объектов недвижимости.*

- б) *соответствие градостроительным регламентам, установленным статьей 25 настоящих Правил (виды и параметры разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости), которое контролируется Управлением архитектуры и строительства города Оша.*

*Виды и параметры использования всех объектов, состоящих и не состоящих в списках памятников истории и культуры, требуют специального согласования посредством публичных слушаний в порядке статей 8, 16 Правил».*

В Правилах землепользования и застройки г. Каракол:

*«Уполномоченным государственным органом по охране памятников истории и культуры на территории Иссык-Кульской области и г. Каракол является Иссык-Кульское областное управление культуры. В его функции входит контроль за соблюдением градостроительных регламентов по условиям охраны памятников истории и культуры, а также согласование проектной архитектурно-строительной документации, касающейся строительных изменений недвижимости на участках памятников истории и культуры.*

*Предметами согласования являются все вопросы использования, параметров и характеристик реставрации и реконструкции памятников истории и культуры. Согласование осуществляет Иссык-Кульское областное Управление культуры в индивидуальном порядке применительно к каждому объекту. Виды разрешенного использования применительно к памятникам истории и культуры не могут противоречить статье 26 настоящих Правил.*

*По вопросам реализации и применения настоящих Правил Иссык-Кульское областное управление культуры:*

*- по запросу Комиссии по застройке и землепользованию предоставляет ей заключения по вопросам, связанным с изменениями недвижимости на участках памятников истории и культуры;*

*- участвует в регулировании и контроле застройки и землепользования в соответствии с законодательством Кыргызской Республики об охране и использовании историко-культурного наследия, настоящими Правилами и на основании Положений об этих органах».*

Вторая проблема возникает в случае, если в городе есть объекты, входящие в утвержденные списки памятников истории и культуры, но нет утвержденного проекта зон охраны. Как указывалось выше, разработка такого проекта будет легитимной только, если ведется по заданию уполномоченного органа и специализированной организацией. Поэтому, если даже в рамках разработки Правил землепользования и застройки разработать проект зон охраны и соответственно установить дополнительные регламенты по условиям охраны памятников истории культуры, они не будут легитимны. Это положение не зависит от сложности ситуации, количества и значения памятников и других характеристик исторической среды. Это только правовое ограничение, связанное с законодательством и установленной

процедурой действия органов, отвечающих за этот сектор градостроительного регулирования. Такая ситуация сложилась в Караколе, где есть памятники республиканского значения, но проект зон охраны историко-культурного наследия не разрабатывался.

В таких случаях предлагается разрабатывать карту ограничений по условиям охраны историко-культурного наследия и дополнительными регламентами в виде информационного приложения к Правилам землепользования и застройки. Это приложение не утверждается депутатами и не имеет силы нормативного акта. Однако, оно информирует собственников и инвесторов о будущем введении этого регламента и правильном учете этого ограничивающего фактора при сегодняшних решениях. Кроме того, на основе этого «информационного» регламента будет проще разрабатывать зоны охраны и легче вводить его в действие, поскольку он придет к этому времени некоторую апробацию.

Третья проблема, но возможно самая серьезная, состоит в том, что памятники истории и культуры на сегодня практически не имеют установленных границ земельных участков, т.е., по определению, не являются единицами недвижимости. В законе КР «Об охране и использовании историко-культурного наследия» используется термин «территория памятника». Это одна из главных ошибок сегодняшнего Законодателя, породившая многочисленные проблемы. Дело в том, что это определение размывает границу между участками памятников (напомним еще раз – это объекты, включенные в списки памятников, состоящие на охране государства) и участками зданий не-памятников. Получатся так, что «территория памятника» начинается от него самого, а кончается там, где укажут «компетентные органы». Таким образом «территория памятника» мягко переходит в «территорию зоны охраны» и, как следствие, все объекты, расположенные в этом неопределенном пространстве, незаконным образом попадают под регулирование закона об охране памятников с самыми строгими ограничениями и согласованиями.

Такая ситуация должна быть исправлена в первую очередь. Законодательство должно действовать отдельно в отношении объектов - памятников и отдельно в отношении объектов - не памятников, расположенных в зоне «их влияния». Для этого, собственники памятников истории и культуры, прежде всего, государство в лице органов власти, уполномоченных на это, должны провести формирование этих объектов как единиц недвижимости. Для этого необходимо разработать план земельного участка (на основе проекта межевания или без него) с определением границ участка и индивидуальных регламентов разрешенного использования, присвоить участку кадастровый номер, вынести границы участка «в натуру» и закрепить их межевыми знаками, зарегистрировать участок и здание памятника за собственником (пользователем, балансодержателем) в Госреестре. Только после этого памятник истории и культуры будет точно попадать под регулирование закона «Об охране и использовании историко-культурного наследия», а другие участки и зданий, - под действие дополнительных регламентов, установленных Правилами землепользования и застройки.

Следует отметить, что памятник истории и культуры, сформированный как объект недвижимости передается в пользование юридическим и физическим лицам

совместно с охранный зоной при гарантированном обязательстве пользователя соблюдать режим его содержания.

При разработке Правил землепользования и застройки в городах с историко-культурным наследием предлагается формировать отдельную статью - карту с выделением на ней зон ограничений по условиям охраны памятников и археологического слоя. Карта с зонами дополнительных регламентов использования участков, зданий, других объектов должна подготавливаться на основе проекта зон охраны историко-культурного наследия, разработанного и утвержденного в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

На указанной карте, как правило, показываются:

- 1 памятники истории и культуры республиканского и местного значения, включенные в государственный список объектов, подлежащих охране;
- 2 объекты, имеющие историко-культурную и архитектурную ценность, еще не включенных в списки памятников истории и культуры;
- 3 зоны действия ограничений по условиям охраны объектов историко-культурного наследия;
- 4 зона действия ограничений по условиям охраны археологического слоя.

Границы зоны действия ограничений по условиям охраны объектов историко-культурного наследия рекомендуется устанавливать в соответствии с границами территориальных зон, выделенных на карте правового зонирования. Технология установления этих зон и регламентов зависит от степени детальности проработки параметров застройки.

При разработке карты ограничений по условиям охраны историко-культурного наследия, руководящая идея заключается в разделении предметов регулирования между основными и дополнительными регламентами и, соответственно, полномочий местных органов архитектуры и строительства и органа охраны памятников. Оптимальным решением представляется следующее.

1. Специального регулирования с помощью дополнительных регламентов в исторической застройке требуют не виды, а параметры разрешенного использования, в отношении которых историческая среда наиболее чувствительна. Это – высота зданий, их расположение относительно красных линий, пропорции фасадов и отдельных их элементов, материал стен. Кроме того, в сложной исторической среде необходимо дифференцировать параметры использования не только от здания к зданию, но, зачастую, даже по разным частям здания на одном участке. Например, главный фасад, выходящий на улицу, должен регламентироваться с точки зрения возможностей реконструкции значительно строже, чем дворовой фасад, где требования могут быть мягче и гибче. Такой простой прием позволяет примирить интересы собственника (инвестора) и городского сообщества в вопросе охраны исторической среды.

Виды разрешенного использования земельных участков, зданий, другой недвижимости рекомендуется задавать основными регламентами по зонам, выделенным на основной карте правового зонирования для всех участков и объектов, независимо от того, где они расположены - в зонах охраны или за их пределами. Виды и структура разрешенного использования устанавливается с учетом требований сохранения исторической застройки, соответствия разрешенной деятельности исторической архитектуре. При этом, в памятниках, как и рядом с ними, могут осуществляться большинство видов разрешенного использования для центральных или жилых зон - гостиниц, различных офисов и объектов обслуживания, жилья.

2. Зоны с дополнительными регламентами по условиям охраны исторического наследия рекомендуется вписывать в территориальные зоны основных регламентов, используя технику создания субзон. В этом случае, зоны основных регламентов задают виды разрешенного использования недвижимости, а субзоны – предельные параметры этого использования, столь подробно, сколько необходимо, с точки зрения сохранения исторической среды.
3. Если при разработке Правил землепользования и застройки нет возможности разработать детальные параметры застройки, поскольку для этого требуется слишком большой объем работы, то необходимо использовать технологию согласования проектных решений. Собственники участков или инвесторы (застройщики) для объектов, которые не входят в списки памятников, должны получать индивидуальные требования и проходить дополнительное согласование проектной документации в органах охраны памятников. В этом случае, зоны ограничений по охране исторического наследия трактуются, как ареалы, в пределах которых любые строительные действия должны проходить дополнительное согласование в органах охраны памятников

#### **4.5.2. Разработка карты и градостроительных регламентов по экологическим условиям**

Использование земельных участков и иных объектов недвижимости в связи с ограничениями по экологическим условиям регламентируется законами Кыргызской Республики, ведомственными инструкциями, нормативными правовыми актами Правительства КР и местной власти. Например, в Правилах города Ош, дополнительные регламенты по экологическим условиям назначались в соответствии со следующими документами:

- *Закон КР “Об охране окружающей природной среды”;*
- *Закон КР “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”;*
- *Закон КР «О воде»;*
- *Положение о водоохраных зонах и полосах водных объектов в Кыргызской Республике (Постановление Правительства КР от 7*

*июля 1995 года № 271)*

- *Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов 2.2.-1/2.1.1.567-96;*
- *Концепция обеспечения экологической безопасности г. Ош на период до 2010 года и более отдаленную перспективу (Постановление Мэрии г. Ош от 26.06.2001 г.).*

Ограничения использования участков и иной недвижимости по экологическим условиям связано с установлением:

- санитарно-защитных зон:
  - промышленных предприятий;
  - зоны легких производств (АЗС, склады, мастерские)
  - коммунальных объектов (очистные сооружения, кладбища, свалки);
  - водозаборных сооружений.
- водоохраных зон:
  - рек;
  - каналов;
  - озер;
  - других водотоков;
- шумозащитных зон (аэропорта, железной дороги, иных объектов);
- зон защиты от электромагнитного излучения.

Кроме того, ограничения использования и строительного развития участков, иных объектов недвижимости необходимы на территориях:

- государственных памятников природы, специальных территориях курортно - рекреационного назначения;
- просадочных грунтов;
- подверженных сейсмологической опасности.

Методы установления зон экологических ограничений, как и выбор деятельности, запрещаемой и разрешаемой в этих зонах, представляют собой отдельную сложную тему, обсуждаемую в литературе по градостроительной экологии и выходящую за границы данной книги. Рассмотрения экологических ограничений, в связи с введением в городе (точнее местном самоуправлении) правового зонирования, включает два вопроса:

- правовой статус экологических ограничений, включаемых в Правила землепользования и застройки;
- соотношение дополнительных регламентов, установленных по экологическим ограничениям, и основных регламентов разрешенного использования недвижимости.

1. В соответствии с действующим экологическим законодательством каждое предприятие должно разработать и утвердить проект санитарно-защитной зоны, в зависимости от технологии производства, объемов выпускаемой продукции и прочих факторов. Этот документ, утвержденный санитарно-эпидемиологическими органами, сейчас единственно легитимный, на его основании можно осуществлять

все остальные действия. В частности в России, на основании утвержденного проекта санитарно-защитных зон предприятию устанавливается земельный налог. Предприятие платит земельный налог не только со своей территории, но и за санитарно-защитную зону, кроме участков внутри этой зоны, занятых иными собственниками, пользователями. Именно на эту, легитимно установленную санитарно-защитную зону распространяются все предписанные законодательством и инструкциями ограничения использования участков и другой недвижимости и строительства.

В действительности такие проекты имеют считанные единицы предприятий, большинство из них успешно избегает этой необходимости, благодаря «мягкому» в этом отношении экологическому законодательству. Следует учесть, что разработка такого проекта санитарно-защитной зоны стоит дорого и каждый раз он в него необходимо вносить изменения по мере изменения технологии, объемов выпуска продукции и других технологических характеристик производства. Современное законодательство не делает такие затраты выгодными для предприятия (например, путем введения штрафов для тех, у кого таких проектов нет).

Аналогично обстоят дела с водоохранными и, частично, шумозащитными зонами (в отношении магистралей), с той существенной разницей, что в этом случае ответственность лежит на органах власти местного самоуправления. Они должны выступать заказчиком проектов водоохранных полос и зон, в которых должны точно устанавливаться их размеры, списки разрешенных и запрещенных видов деятельности и строительства с учетом разрабатываемых водоохранных мероприятий. И вновь, считанные местные самоуправления разработали такие проекты, во-первых, из-за хронического дефицита денег, во-вторых, потому, что не видят в этом пользы. Это неправильно, но, повторяю, экологическое законодательство в этом отношении достаточно либеральное.

При отсутствии утвержденных проектов санитарно-защитных, шумозащитных и водоохранных зон, единственным способом их правовой легализации становится введение их в генеральные планы и, далее, в Правила землепользования и застройки в виде отдельной статьи с картой зон и дополнительными регламентами. Как правило, так и делалось. В составе генеральных планов, по инструкции и на практике, экологическая составляющая занимает одно из главных мест. К недостаткам подобной разработки в генеральных планах относится неточность установления размеров и конфигурации зон ограничений по экологическим условиям. В этом случае, санитарно-защитные и водоохранные зоны (полосы) устанавливаются огрублено на основе нормативных показателей без их точной привязки к месту и объекту. Например, конфигурация санитарно-защитной зоны предприятия устанавливается в виде условного круга, центр которого размещается в геометрическом центре участка предприятия, а радиус отсчитывается в виде нормативного отступа от границы предприятия в зависимости от вида производства. Очевидно, что это очень неточно. Необходимая зона санитарной защиты зависит от множества факторов. Например, загрязнение воздушного бассейна зависит от розы ветров, источника и состава выбросов, высоты труб, технологии и мощности производства, технологии очистки выбросов и многого другого. Кроме того, санитарно-защитная зона в плане должна привязываться точно к источнику вредного воздействия, а не к условному геометрическому центру участка предприятия.

При перемещении информации по экологическим ограничениям из генерального плана в Правила землепользования и застройки она приобретает новое качество.

Генеральный план – это «закрытый» документ для ограниченного пользования профессионалов, имеющих соответствующий допуск. Установление в нем экологических ограничений необходимо для принятия решений о перспективном размещении жилья, объектов промышленности, рекреационных территорий, а также о перспективной реконструкции существующей застройки (селитебной и промышленной) для устранения нарушений экологического законодательства.

Включение информации по экологическим ограничениям в Правила землепользования и застройки, – открытый, публичный документ, позволяет городскому сообществу и инвесторам узнать экологические проблемы города, имеющие место на конкретных участках. Эта информация невероятно ценная и, по своему значению, компенсирующая неточности в определении конфигурации и размеров защитных зон. Так например, все острейшие конфликты со строительством домов и других объектов в водоохранных зонах или в зонах водозабора начинаются именно с отсутствия легитимной общедоступной информации. Когда о таких зонах и запретах знает только несколько специалистов, а множество инвесторов, застройщиков и соискателей рвется там что-то построить, то возникает иллюзия, что надо преодолеть только упорство чиновника. Для этого существуют известные способы, после чего начинаются скандалы и громкие общественные процессы. Не исключено, что часть собственников и соискателей могли просто не знать о таких ограничениях и последствиях покупки недвижимости и строительства в санитарно-защитных и водоохранных зонах.

Таким образом, в Правила землепользования и застройки рекомендуется перенести все экологические разработки из генерального плана и, если необходимо, произвести их корректировку с учетом основных изменений. Далее Правила проходят согласования с санитарно-эпидемиологическими органами и приобретают полную легитимность.

2. Теперь обратимся ко второму вопросу - соотношения дополнительных и основных регламентов разрешенного использования недвижимости применительно к экологическим проблемам. Речь идет об известной всем градостроителям ситуации, когда в санитарно-защитных, водоохранных или иных зонах экологических ограничений располагаются объекты и виды деятельности, здесь запрещенные. Для того, чтобы образ был более наглядным, представим весьма распространенную коллизию расположения жилых домов (индивидуальных или многоквартирных, многоэтажных) в пределах санитарно-защитной зоны промышленного предприятия. Согласно СанПИН это запрещено, как и в генеральном плане, так и в Правилах (в данном случае это безразлично). В связи с этим при определении на карте правового зонирования видов разрешенного использования возможны три варианта:

Первый, - участки, на которых сейчас расположено жилье, оконтурить выделить в зону только с теми видами разрешенного использования, которые допустимы экологическими требованиями. Практически это означает, что жилья в списках не будет. При этом, расположены в пределах санитарно-защитных зон земель-

ные участки и иные объекты недвижимости (в том числе жилые дома), чьи характеристики не соответствуют экологическим ограничениям, становятся несоответствующими настоящим Правилам. Жилье теряет в цене, практически обречено на выморачивание.

Второй, - предполагает аналогичные действия, но в отношении промышленного предприятия, от которого установлена санитарно-защитная зона. Если принято такое решение, то статус несоответствующего Правилам использования получает промышленное предприятие. Когда оно будет упразднено, тогда можно будет внести изменения в карту ограничений по экологическим условиям и удалить данную санитарно-защитную зону.

Оба варианта чреваты тяжелыми последствиями, поскольку подрывают имущественные права собственников. Скорее всего, кто-то из «пострадавших» собственников, чьи интересы ущемлены принятым решением, подаст иск в суд и выиграет его, поскольку в данном случае ущемлены его конституционные права. Единственный вариант такого действия возможен, когда заранее известно, что собственники выиграют после изменения видов разрешенного использования их недвижимости и, соответственно, не будут возбуждать судебные иски или каким-либо иным способом противодействовать принятию Правил. В связи с этим, в подобных ситуациях требуется проведения специальных обоснований и согласований в ходе разработки Правил.

В сложных ситуациях, когда не один из «конфликтующих» (по экологическому законодательству) видов использования участков и другой недвижимости нельзя изменить без ущерба для собственников, предпочтительным решением остается фиксация этих объектов в основных градостроительных регламентах соответствующих зон, т.е. введение их в списки разрешенного использования недвижимости. Несмотря на то, собственники не смогут здесь строить объекты этого назначения или развивать существующий объект, поскольку он попадает одновременно и в зону ограничений по экологическим условиям и противоречит ограничениям дополнительного регламента. Другими словами, когда два регламента в отношении одного и того же вида использования имеют противоположные предписания, то данный вид использования считается несоответствующим Правилам землепользования и застройки.

В данном случае действует норма совместного рассмотрения всех регламентов и ограничений, суммирование их применительно к участку и другой недвижимости собственника. Поэтому, наличие хотя бы одного ограничивающего или запрещающего регламента дезавуирует другие «разрешающие» регламенты, что определяет его включение в категорию использования, несоответствующего Правилам.

Ограничения можно сформировать на одной карте - статье Правил или распределить по нескольким статьям – картам в произвольном порядке. Это определяется только сложностью ограничений и их количеством. Реально главным остается требование однозначного прочтения на карте и понимания всех регламентов собственниками и инвесторами.



## 4.6. Проектирование процедур

### 4.6.1. Проблемы и направления совершенствования порядка предоставления долгосрочных прав на земельные участки

Развитие рынка земельных участков в городах требует введения нормативных актов, регулирующих процедурные нормы в сфере земельных и градостроительных отношений. Роль законов государственного и местного уровня в рыночной экономике во много раз выше, чем в предыдущей «командной системе», когда действие законов дополнялось, а зачастую и трансформировалось, путем многочисленных ведомственных инструкций, распоряжений, приказов.

Сейчас в Кыргызстане, как и в других странах переходной экономики, законодательство в данной сфере неполно и противоречиво. Такое положение неизбежно, поскольку многие виды деятельности только начинают складываться, еще не накоплен практический опыт, процесс «идет» путем проб и ошибок. Характерно также смешение обеих систем – рыночной и планово-регулируемой. Несмотря на то, что любая рыночная система включает в себя элементы программного регулирования, а планово-регулируемая экономика имела некоторые зачаточные формы конкуренции, основы этих систем абсолютно несхожи. Поэтому комбинация элементов новой деятельности со старыми элементами не позволяет системе функционировать эффективно и, уж конечно, она неустойчива, подвержена различным сбоям. С юридической точки зрения, это проявляется в постоянном противоречии законодательных норм и динамично изменяющейся действительности.

Отличие новой ситуации в условиях становления рынка недвижимости состоят, прежде всего, в плюрализме форм собственности, в том числе на землю, и в децентрализации управления, в связи с возникновением и развитием местного самоуправления. Обе тенденции ведут к необходимости установления новых правовых норм и в частности новых процедур, способствующих развитию рынка, защите прав собственника, учету интересов конкретных сообществ.

В задачи данной книги не входит обсуждение идеологии государственного развития, об этом много сейчас много пишут и обсуждают. Мы лишь зафиксируем следующее – социалистическая система была неэффективной и несправедливой, что побудило большинство людей страны поддержать переход к другой системе государственного и экономического устройства - рыночной экономике на основе принципа свободной конкуренции, главенстве прав граждан и демократических свобод. Рыночный путь развития используется большинством государств и народов, как признанная наиболее эффективная форма организации социальности и общественной деятельности – от запада до востока, где государства (Китай, Корея, Сингапур, Вьетнам и многие другие) недавно ставшие на рыночный путь развития демонстрируют невероятные успехи.

В области строительства, центральной идеей рыночной экономики становится безопасность инвестирования (вложения денег) на всех стадиях этого процесса. Как уже указывалось выше, для стран с рыночной экономикой безопасность инвестирования в строительство с любыми целями обеспечивается, прежде всего, тем,

что вложение производится в земельный участок, который принадлежит инвестору, т.е. тому, кто вкладывает деньги. Другими словами, субъект, желающий инвестировать деньги в строительство (для себя или с коммерческими целями извлечения прибыли) вначале приобретает права собственности на земельный участок, а потом производит все необходимые действия и затраты, связанные со строительством. Эта схема считается безопасной потому, что в любой момент времени, на любой стадии вложения денег, инвестор, будучи собственником участка и сделанных на нем улучшений, может продать их и вернуть вложенные деньги.

Вот эта простая идея - вкладывать деньги в строительство только при условии, что участок, принадлежит тому, кто вкладывает деньги – вызывает очень много эмоций у бюрократии со старым «социалистическим» менталитетом, с одной стороны, и одновременно ставит очень много проблем. Это связано с тем, что долгое время во всех странах, использовавших идеологию социалистической, планово-управляемой экономики, наблюдалась парадоксальная ситуация, когда строительные изменения недвижимости производятся лицами, которым эта недвижимость не принадлежит на долгосрочной основе. В советской системе сначала надо было проектировать, построить, зарегистрировать построенный объект и лишь затем, можно было претендовать на долгосрочные права владения земельным участком. Сначала органы власти производили выбор участка по запросу соискателя, потом выдавалась разрешение на проектирование, потом разрешение на строительство, затем само строительство и регистрация построенного здания в БТИ и, только после этого, производился отвод участка. Иными словами, ситуация была перевернута «с ног на голову», что делала ее крайне рискованной для стандартного рыночного инвестора.

Под эту идеологию была подогнана вся система градорегулирования и контроля строительства. Все было сосредоточено на решении технических, архитектурных и стоимостных вопросов. Все и всегда страшно экономили по ходу принятия любого решения, как бы не замечая, что прав у застройщика очень мало и в любой момент все может пропасть безвозвратно, что, кстати, случалось довольно часто. Просто это никогда не интерпретировалось как «крах» - в конечном счете за все отвечало и за все платило государство. Все выглядело так, якобы главные риски связаны с точным выяснением параметров строительства и других технических вопросов. Вся технология строилась на не правовых действиях, а на подготовке, рассмотрении и согласовании технических вопросов. Поэтому весь процесс строительства, если он велся не государственным заказчиком, а кем-то «со стороны» был рискованным и в любой момент мог быть нарушен по приказу «сверху». Кстати, именно отсутствие прав на земельный участок (точнее – объект инвестирования) является одной из главных причин низкого притока зарубежных инвестиций. Инвесторы же, которые были готовы вкладывать деньги в данных условиях, прекрасно понимали всю степень рискованности этого действия и защищали свои инвестиции путем сговора с первыми лицами государства или местного самоуправления. Тем самым, строго говоря, вынужденно усиливая коррупцию.

Для реализации рыночной идеологии безопасной инвестиции за счет возможности продажи инвестором своих активов на любой промежуточной стадии необходимо самым серьезным образом перестроить всю систему, что порождает целый ряд проблем.

Первая проблема состоит в том, что для приобретения земельного участка до начала полномасштабного проектирования и строительства объекта нужно, чтобы этот участок был уже кем-то сформирован. Этот «кто-то» - это нынешний собственник участка – местное самоуправление. Исполнительные органы – администрация города должна до начала проектирования на конкретном участке установить его границы, возможности использования и ограничения, присвоить кадастровый номер и вынести границы участка «в натуре». После этого данный земельный участок может считаться сформированным как единица недвижимости, готовым для вовлечения в рыночный оборот, - продажу на торгах, сдачу в аренду. Еще более сложно это было сделать, когда речь идет о массивах таких участков, которые вначале должны быть созданы путем проектирования и межевания их в натуре. И, наконец, самым сложным является ситуация, когда при этом, нынешний собственник должен освободить участок перед продажей от прав третьих лиц (например, арендаторов или собственников и нанимателей жилых квартир). Ранее, в командно-административной системе градостроительного регулирования, этого сделать было невозможно. Все это появлялось после завершения проектирования или даже строительства.

Вторая проблема возникает в связи с необходимостью иметь права на объект (инвестиционные активы) на любой завершенной стадии инвестирования. Для этого все промежуточные процедуры должны трактоваться не только как технические, но приобрести и правовой характер. На каждой промежуточной стадии инвестор должен иметь права на оплаченную часть проекта, причем эти права должны отчуждаться без снижения стоимости объекта в этом процессе.

Третья проблема, связанная с существующей процедурой, состоит в высокой степени ее неопределенности, невозможности инвесторам аккуратно рассчитать свои затраты и доходы. Это очень важно для инвестора в рыночных условиях, поскольку без хорошо проработанного бизнес-плана, как и без долгосрочного права на участок, он не может получить ипотечный кредит в банке. А без этого инвестор (застройщик) не может финансировать строительство. Конечно, для Кыргызстана, ипотечный кредит для инвестора пока выглядит как идея, сильно опережающая реальность. Однако, как я уже писал выше, во-первых, принцип «дороже», чем его сиюминутная реализация, а во-вторых, опыт России и Казахстана показывает, что строительство на кредитные деньги уже «не за горами».

Указанные проблемы снимаются градостроительным регулированием на основе правового зонирования. Как уже неоднократно подчеркивалось, правовое зонирование направлено на определение прав собственника на использование недвижимости и ее строительное развитие, исходя из идеологии защиты инвестиций правовыми методами. Все технологии зонирования, о которых шла речь выше, организованы таким образом, чтобы обеспечить возможность осуществления процедуры предоставления прав на земельные участки инвестору до начала инвестиционного процесса, с тем, чтобы инвестор вкладывал деньги в свою собственность и мог ее продать на любой стадии инвестиционного проекта. Градостроительные регламенты – основа зонального регулирования, позволяют заранее, до начала проектирования задать вид деятельности, параметры и ограничения возможного строительства на продаваемом участке. Поэтому инвестор может заранее, еще до покуп-

ки участка, просчитать экономическую целесообразность инвестирования в данном месте.

Таким образом, процедура предоставления прав на земельные участки, как и все последующие процедуры, разрешающие и сопровождающие строительство и регистрацию построенного объекта в рамках правового зонирования приобретает особую значимость в свете создания благоприятного инвестиционного климата. Кроме того, она должна помочь тысячам мелких инвесторов строить и развивать свой бизнес с наименьшими потерями. С другой стороны, местное самоуправление и городское сообщество нуждается в защите своих интересов от недобросовестных действий предпринимателей и потворствующим им чиновникам.

Реорганизация процедуры в Кыргызстане уже началась, что является позитивным достижением. Прежде всего, это введенный Земельным кодексом принцип платности за землю и требование продажи муниципальных и государственных земельных участков на торгах. В начале прошлого года вышло Постановление Правительства Кыргызской Республики (№ 57 от 5 февраля 2004 года) «Об утверждении положений, регламентирующих порядок предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах и реализации инвестиционно-строительных намерений». Эти положения, заменившие предшествующие нормативные акты на эту тему, определили начало новой стадии рыночных преобразований в Кыргызстане.

Вместе с тем, это только начало - новая процедура еще не охватывает всех компонентов этого процесса и противоречива в некоторых частях. Прежде всего, необходимо новое законодательство, обеспечивающее легитимность правовому зонированию и новым процедурам. Аналогичная работа проделана в России и увенчалась успехом. В конце прошлого, 2004 года, Государственной Думой РФ был принят новый Градостроительный кодекс. Несмотря на противостояние части профессионалов и некоторые технические недоработки, этот документ стал первым рыночным законом, регулирующим инвестиционно-строительную деятельность. Кроме того, необходима кропотливая работа по изменению Положений и наработке подзаконных актов, улучшающих процесс предоставления прав для различных ситуаций.

#### **4.6.2. Принципы построения процедур предоставления прав собственности или аренды на земельные участки и реализации инвестиционно-строительных намерений**

Предоставление прав на земельные участки – распорядительная процедура, которая, строго говоря, выходит за границы собственно градостроительного регулирования. Однако, в нынешних условиях она тесно завязана с другими действиями без которых не может реализоваться. Это, например, процесс подготовки земельных участков как единиц недвижимости (формирование земельных участков) или вопросы, связанные с разделением крупных территорий на массивы участков с целью продажи, разработка проектов межевания как основы для определения границ участков, а также другие вопросы, точно лежащие в сфере градорегулирования. В нынешних условиях, именно это составляет один из важных аргументов в пользу включения распорядительной, по своей сути, процедуры в градостроительное законодательство.

Данная книга, посвященная технологиям и методам разработки Правил землепользования и застройки, не ставит своей целью обсуждение юридических вопросов организации процедуры. Это совершенно другая, важная и сложная тема, которая относится в большей степени к полю деятельности наших коллег – юристов. Следует отметить, что в России подобные процедуры разрабатывались ведущим специалистом в этой области Э.К. Трутневым (см. список литературы на русском языке по правовому зонированию). Здесь мы рассмотрим только основные содержательно-организационные моменты построения процедуры, которая проектировалась автором этой книги в 2003 году в Кыргызстане.

### 1. Инвестиционный процесс разбит на две части, которые регулируются разными Положениями.

Разделение обусловлено принципиальным различием процессов, в которых участвуют разные субъекты, с разными целями.

Первый процесс регулируется «Типовым положением о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах». Строго говоря, этот процесс еще не является инвестированием в строительство. Это покупка недвижимости, точная такая же, как и покупка квартиры, дома, других объектов, с тем принципиальным отличием, что предоставление земельного участка происходит на первичном рынке – от государства или местного самоуправления в частные руки – юридическим или физическим лицам.

Второй процесс регулируется «Положением о реализации инвестиционно - строительных намерений».

Раздельное регулирование процессов разными положениями, которые ранее, в советской идеологии, трактовались как один непрерывный цикл позволяет:

- зафиксировать, что продажа земельного участка на первичном рынке («возмездное предоставление права собственности или аренды – в юридической формулировке») еще не является инвестицией в строительство для собственных нужд или в строительный бизнес для коммерческих целей. Это положение регламентирует просто предоставление земельных участков из муниципальных и государственных земель частным субъектам под любые цели, в том числе и строительство.
- отделить стадию приобретения земельного участка, точнее говоря – приобретения права на земельный участок\* от следующей, инвестиционно-строительной стадии, поскольку они имеют различный формат регламентирования. Первая – регулируется «типовым положением». Это означает, что каждое местное самоуправление имеет право выпустить на его основе свой местный нормативный акт. Вторая стадия регулируется просто «положением», – оно обязательно для исполнения всеми местными органами власти – муниципальными и государственными.
- обеспечить выполнение законодательного требования о том, что субъекты могут осуществлять проектирование и строительство только на своем

---

\* Приобретение права на земельный участок и приобретение земельного участка одно и то же, когда речь идет только о праве собственности, но не одно и то же, если продается, например, право аренды.

участке. При этом, приобретение прав на земельный участок делается сначала, до начала строительства и проектирования. Однако, инвестор (собственник) не обязан проектировать и строить сразу после покупки участка, а может делать это через любой промежуток времени, если иное специально не оговорено в условиях продажи прав на земельный участок.

## 2. «Типовое положение о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки в населенных пунктах».

А) Выбор (подбор) земельных участков. Формирование списка участков, выставляемых на торги. Подбор участков по заявке соискателя (инвестора), желающего купить земельный участок, это консультационная услуга. Органы местного самоуправления или местные органы государственного управления (отделы архитектуры и градостроительства) могут осуществлять ее только в случае поиска участка из муниципальных земель.

Формирование списка земельных участков, продаваемых на торгах, не имеет ничего общего с задачей выбора участка по запросу. Возможны два способа подбора участков для предоставления прав на них частным субъектам:

- когда соискатель (инвестор) сам указывает на конкретный участок и обращается в органы местного самоуправления с просьбой о продаже ему этого участка;
- когда участки для выставления на торги отыскиваются по инициативе местного самоуправления.

После долгих дискуссий в Типовом положении решили оставить оба подхода, но при условии, что независимо от того, кто находит участок (заявитель или органы власти), все участки включаются в один общий список для выставления на торги и проведения гласной процедуры. Сохранение обоих подходов, связано с тем, что каждый из них имеет важное значение:

- первый, позволяет подхватить запросы рынка, не позволяет органам власти местного самоуправления отсечь запросы конкретных предпринимателей, обязывает их реагировать на текущие потребности рынка;

- второй, позволяет предотвратить или, по крайней мере, снизить уровень коррупции, когда представители местной власти действуют по сговору с предпринимателем, нарушая правила добросовестной конкуренции и ущемляя интересы других предпринимателей (субъектов). Это, как правило, возможно, при заявительном подходе, который позволяет провести такие сделки скрытно от взгляда общественности. Гласное формирование списка участков, выставляемых на продажу, снижает коррупционные возможности чиновников.

## Б). Подготовительные работы по формированию земельного участка как единицы недвижимости перед вовлечением его в рыночный оборот.

Это важнейшая точка процесса, обеспечивающая реальную защиту покупателя земельного участка. Земельные участки должны иметь установленные границы и градостроительные регламенты, включая виды разрешенного использования и ограничения использования.

Формирование земельного участка проводится в две стадии. Поскольку это сложная работа, которая может требовать «весомого» финансирования, необходимо

заранее, до начала работ отсечь случаи, когда формирование и предоставление участка невозможно по каким-либо причинам. Поэтому на первой стадии готовятся простые заключения двух основных организаций (местного отдела управления архитектуры и градостроительства и местного органа Госрегистра) о принципиальной возможности предоставления участка, об объеме работ необходимом для формирования участка.

В случае положительных заключений, выполняются работы по формированию участка, которые ведутся в форме «План земельного участка» с границами и градостроительными регламентами. Все ведомства и организации, задействованные в этом процессе, передают свои заключения, на основе которых местный орган архитектуры и градостроительства готовит этот документ. В дальнейшем один экземпляр «Плана земельного участка» включается в состав правоудостоверяющего документа.

На стадии работ по формированию земельных участков определяются также предварительные условия подключения к инженерно-техническим коммуникациям и производится согласование интересов смежных землевладельцев.

Таким образом, на этой стадии появляется пакет документов достаточный для экономической оценки затрат на инвестиционный проект и гарантирующий получение долгосрочных прав на земельный участок по результатам торгов.

В) Торги по предоставлению права на сформированный земельный участок и регистрация права на земельный участок.

Это третья, завершающая часть процедуры. Орган местного самоуправления, уполномоченный на подготовку и проведение торгов, на основе Плана земельного участка и иной информации (в частности, рыночной оценки земли, подготовленной независимым оценщиком) разрабатывает пакет документов для проведения торгов. В пакет обязательно включается проект договора купли-продажи или договора долгосрочной аренды, стартовая цена и другие условия торгов. По результатам торгов выпускается Постановление исполнительного органа власти местного самоуправления органа о передаче прав на земельный участок победителю торгов.

На основании решения комиссии, Постановления и договора купли-продажи или аренды местный орган Госрегистра выносит границы участка в натуру, выдает владельцу земельного участка правоудостоверяющий документ (акт, свидетельство) и производит регистрацию земельного участка и права на него.

Таким образом, завершается первый цикл - приобретение земельного участка или прав на него.

Г). Вся процедура характеризуется несколькими принципиально важными моментами, которые необходимо отметить для эффективной работы управленцев.

Во-первых, в процедуре аккуратно разнесены ответственности и функции различных административных органов, что потребовало в ходе разработки процедуры согласования их интересов, прежде всего местных органов регистрации и отделов архитектуры и градостроительства. Это:

- исполнительный орган власти местного самоуправления, который, от имени местного сообщества, только и может распоряжаться имуществом местного самоуправления. Он принимает решение о предоставлении земельного участка путем выпуска Постановления за подписью главы исполнительного органа;

- комиссия по землепользованию и застройке, - коллегиальный орган, который надел правом принимать принципиальные решения о предоставлении земельного участка, стартовой цене, условиям проведения торгов и другим важным вопросам. Комиссия имеет консультационный статус, но глава исполнительного органа местного самоуправления может принять решение только на основе решения комиссии. Он и комиссия обязаны прийти к единому решению, другого процедура не предусматривает. Это означает, что если комиссия настаивает на своем решении, не устраивающем мэра, он должен ее распускать и создавать другую комиссию в новом составе;
- местный отдел архитектуры и градостроительства – орган, отвечающий за техническую сторону подготовки Плана земельного участка и другие вопросы градостроительной политики. Этот орган имеет право высказывать свое мнение в форме заключений, но не имеет права принимать решения (см. выше);
- местный отдел Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество – орган, отвечающий за правовую чистоту сделки и регистрирующий права на земельный участок. Этот орган также имеет право высказывать свое мнение в форме заключений, но не имеет права принимать решения (см. выше);

При этом, основные технические органы осуществляют каждый свою часть процедуры с самого начала до конца, что должно помочь избежать различных ошибок – технических, правовых или градостроительных, стратегических. Так, профессионалы - градостроители должны определять границы земельного участка исходя из градостроительных требований, а также приписывать к участку градостроительные регламенты (виды и параметры разрешенного использования, ограничения), обременения и публичные сервитуты. Регистрационные органы проверяют правовую сторону этого процесса, ведут кадастровый учет объектов, регистрируют права.

Во-вторых, в процедуре заложена возможность подавать апелляции. Соискатели, заявители, которые не согласны с заключениями или действиями технических органов (архитектуры или Госрегистра) могут подать на них апелляцию в Комиссию по землепользованию и застройке. Если и она подтверждает предложения технических органов, то он может подавать в суд. Ранее такого не было – инвестор, соискатель участка был оставлен один на один с местными административными органами и в случае не справедливых или недостаточно эффективных решений мог обращаться только к «высокому начальству». Теперь он имеет промежуточную возможность досудебного разбирательства в коллегиальном органе. Тем самым, весьма повышена роль комиссии. Несмотря на то, что она имеет рекомендательный статус, ее решения задают рамки для действия мэра. Кроме того, она должна выступать в роли «арбитра», «третьей стороны» в отношениях между предпринимателями и жителями и техническими органами - архитектуры и регистрации.

В-третьих, следует отметить различие предложенной схемы от принятой в развитых странах рыночной экономики. Кыргызская республика относится к раз-



вивающимся странам с пока еще очень слабой национальной экономикой, что в частности выражается в крайне низком уровне наполнения финансами общественного сектора. Поэтому муниципальные и государственные органы просто не могут выполнять указанные выше работы по подготовке Плана земельного участка и его регистрации только за счет муниципальных или государственных денег. Такова объективная реальность. В связи с этим, кыргызский инвестор пока не может купить земельный участок, не внося никаких других платежей, кроме как рыночную цену участка по результатам торгов. Сейчас он вынужден оплачивать часть работ по подготовке участка как единицы недвижимости, чего в принципе быть не должно, даже несмотря на то, что эти затраты будут учтены в стоимости покупки права на земельный участок на торгах.

От этого надо уходить. Участки надо готовить целиком на муниципальные средства, формировать их полностью, включая вынос в натуру и кадастровый учет и только после этого продавать на торгах. Из денег, вырученных по результатам торгов, формировать фонд оплаты работ по подготовке земельных участков. Эта схема должна быть реализована в скором будущем.

3. Положение о порядке реализации инвестиционно-строительных намерений. Данное положение регулирует инвестиционный цикл в строительстве. Пока это Положение еще далеко не удовлетворяет требования безопасного инвестирования и содержит существенные противоречия с законодательством. Однако, некоторые продвижения в направлении создания рыночной, справедливой и эффективной процедуры уже сделаны.

А). Положение вводит принципиально новую норму, определяя условия которым должен отвечать субъект, желающий осуществить какое-либо строительство (реконструкцию):

- он должен иметь права на земельный участок;
- земельный участок должен быть сформирован в соответствии с Типовым положением, о котором речь шла выше (практически это означает, что должен быть подготовлен План земельного участка);

По поводу этой нормы необходимо сделать одно пояснение. Речь идет о собственниках помещений, которые не имеют собственных земельных участков. Поэтому может создаться впечатление, что они не имеют право на проектирование и реконструкцию своих помещений. На самом деле это не так, - эти собственники, скорее всего, не имеют индивидуального земельного участка, приписанного конкретно к их помещению. Однако, если они собственники помещения, то несомненно должны иметь долю в коллективной собственности – кондоминиуме, включая дом, где расположена их собственность и земельный участок. Другой дело, что ассоциация собственников здесь еще не создана и поэтому права на землю у них имеются в «скрытом» виде. Поэтому они имеют права на реконструкцию их помещения.

Б). Существенным моментом новой процедуры стал отмена «Архитектурно-планировочного задания» – краеугольного камня советской системы градостроительного регулирования. Очевидно, что это документ неправомочный, поскольку вторгается в частные отношения между собственником земельного участка, кото-

рый собирается осуществить строительство и проектировщиком, которого он выбирает на рынке архитектурных услуг. Собственник строит свои отношения с проектировщиком на основе договора подряда, в состав которого включается задание собственника участка (инвестора) на проектирование здания. Очевидно, что местное самоуправление или государственные службы не могут давать инвестору, рискующими своими деньгами какие-либо «задания», тем более «архитектурно-планировочные».

Однако инвестор не может начинать проектирование автономно от местных властей. Любое развитие недвижимости на участке требует выяснения, по крайней мере, двух позиций.

Первая – инвестор должен получить условия подключения к инженерным сетям. Это отдельная песня, которая выходит за границы нашего изложения. В этом отношении предстоит еще много сделать, чтобы достичь эффективно действующей системы, как с позиций местного самоуправления, так и с позиции инвестора.

Вторая – инвестор должен достичь согласия с местным самоуправлением по поводу «пограничных» вопросов, которые не входят в регламенты, не введены в зональное регулирование, но существенно важны для жизни города. Например, таким вопросом является организация временной стоянки для автомобилей. Разные виды деятельности, поименованные в списках разрешенного использования, предполагают разный поток посетителей. До того момента, пока инвестор не выбрал конкретный вид использования из списка и, соответственно, не определился с параметрами строительства, он не может запрашивать условия подключения к инженерным сетям (поскольку не знает, какие нагрузки ему понадобятся) и не может определить, сколько мест на стоянке ему необходимо. Пока таких государственных нормативов нет, также как и соответствующих регламентов. Местное же самоуправление заинтересовано в том, чтобы будущий собственник организовал стоянку на своем участке, ибо, если он этого не сделает, то посетители будут парковаться на муниципальной земле, которая будет использоваться «по факту» частным собственником бесплатно. Это не справедливо по отношению к другим членам городского сообщества, по крайней мере, требует дополнительного согласия местного самоуправления.

Для описанной выше второй ситуации в процедуре предусмотрен специальный документ, который запрашивается инвестором (собственником земельного участка) в органах местного самоуправления, примерно также как запрашиваются и условия подключения. Этот документ, названный «Требования к благоустройству и решению фасадов», содержит конкретные позиции, которые инвестор должен выполнить на своем участке при строительстве и вводе в эксплуатацию данного объекта. Это минимально необходимые параметры по озеленению, элементам благоустройства, наружному освещению, организации парковки и подъездов, удалению поверхностных стоков, отделочным материалам и элементам фасадов (если необходимо), наружной рекламе (если необходимо), а также, условия подключения к инженерным сетям (по желанию собственника, инвестора), если они не были получены ранее. «Требования к благоустройству и решению фасадов» утверждаются руководителем местного органа архитектуры и строительства.

В случае несогласия с «Требованиями к благоустройству и решению фасадов» или условиями для подключения к инженерным сетям, собственник (инвестор,

заказчик) или его доверенное лицо имеет право обжаловать их в Комиссии по землепользованию и застройке. Комиссия должна провести требуемые рассмотрения, принять решение по существу вопроса и передать протокол решения собственнику, инвестору (заказчику) или его доверенному лицу, а также, в местный орган архитектуры и строительства. В случае несогласия с решением комиссии собственник, инвестор (заказчик) или его доверенное лицо должны обращаться в суд.

На основе «Требований» и условий подключения проектировщик, выбранный инвестором, выполняет для него проектную документацию в соответствии с заданием на проектирование.

В). Разрешение на строительство - документ, определяющий право на строительное изменение недвижимости, один из главных моментов всей системы градостроительного регулирования в отношении строительства и застройки. С правовой точки зрения, важно определить, на чем базируется это право на строительство и кто его дает.

К сожалению, на данной стадии реформирования системы в Кыргызской Республике не удалось достичь правильного юридического статуса этого документа. Сейчас в Положении воспроизведена старая логика «советской» системы регулирования, при которой разрешение на строительство представляет собой технический документ, подтверждающий, что проектная документация выполнена в соответствии с нормами и стандартами, прошла экспертизу и передана в государственный орган архитектурно-строительного контроля (ГАСК) для осуществления контроля над ведением строительных работ. Поэтому, ГАСК же и выдает разрешение на строительство или, как говорилось ранее, «на строительные-монтажные работы».

На самом деле в практике рыночного регулирования строительства, разрешение является не столько техническим, сколько правоустанавливающим документом, подтверждающим, что местное самоуправление согласно с намечаемым строительством, которое ведется в соответствии с градостроительными регламентами и другими требованиями. Разрешение подтверждает, что строительные изменения не нанесут вред другим собственникам и сообществу в целом. Поэтому, технические вопросы (безопасность строительства, выполнения конструктивных и других норм) составляют только часть этого подтверждения.

Напомним, что Правила землепользования и застройки - это нормативный правовой акт местного самоуправления, технология разработки и принятия которого нацелены на отражение интересов местного сообщества, фиксирование некой точки «приемлемости» для различных групп. Поэтому можно считать, что если проектная документация соответствует градостроительным регламентам и требованиям к благоустройству и решению фасадов, то это строительство также приемлемо с точки зрения интересов местного сообщества.

Таким образом, генеральная линия правового зонирования выглядит следующим образом: регламенты, устанавливаются и утверждаются представительной властью местного самоуправления - проектная документация, выполняется на основании градостроительных регламентов - разрешение на строительство, удостоверяет это соответствие и тем самым то, что строительство не противоречит интересам местного сообщества.

Очевидно, что в такой правовой логике, разрешение на строительство должно выдаваться местным самоуправлением, а не ГАСКом, в форме постановления главы города (мэра или главы другого исполнительного органа власти местного самоуправления). Сейчас, по всей Республике можно наблюдать стихийный процесс перестройки полномочий в выдаче разрешения на строительство. Особенно этим отличается местное самоуправление города Токмока, в котором администрация настаивает на выпуске своего постановления о разрешении на строительство наряду с разрешением, выдаваемым ГАСК. Конечно же эта ситуация временная, в ближайшем времени необходимо довести реформу до конца и дать законодательное право местному самоуправлению выдавать разрешение на строительство, как правоустанавливающий документ на стоящийся объект недвижимости.

#### Г. Виды строительных изменений.

Впервые введена норма, позволяющая разграничить строительные изменения по отношению к разрешению на строительство на те, которые:

- не требуют проектной документации и разрешения на строительство;
- требуют разрешения на установку временного сооружения или разрешения на перепрофилирование зданий (помещений) и перепланировку квартир с разработкой проектной документации в сокращенном объеме и без разрешения на строительство;
- требуют получения разрешения на строительство путем разработки и согласования проектной документации.

Таким образом, появилась реальная возможность упростить для многих предпринимателей и граждан процедуру получения разрешений, снизить бюрократический пресс. Так, в случаях, когда изменение вида использования недвижимости не связано с конструктивными преобразованиями построек, необходимо уведомление соответствующих органов администрации города о намерении и факте изменения одного вида использования недвижимости на другой. Разрешение на строительство в этих случаях не требуется. Однако, при конструктивных изменениях построек или изменении условий подключения к инженерным сетям, необходимо получить разрешение на строительство, а также уведомить администрацию города о факте изменения одного вида использования недвижимости на другой.

Разрешение на строительство служит основным правовым документом при всех последующих действиях после завершения строительства при приемке и регистрации завершенного зданий.

### **4.6.3. Проектирование процедур при разработке Правил землепользования и застройки**

В ходе разработки Правил землепользования и застройки необходимо проектировать указанные выше процедуры для приведения их в соответствие с местными условиями и для повышения эффективности управления.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что проектированию подлежит только то, что может быть изменено в государственных нормативно-правовых актах или детализировано, развито в порядке нормоприменительной практики. Так, например, Типовое положение о порядке и условиях возмездного предоставления прав на

земельные участки предназначено для того, чтобы местное самоуправление могло, взяв его за основу разработать собственную процедуру. Это означает, что должны быть сохранены принципы и основные нормы, но конкретизирована схема, добавлены и изменены детали, уточнены органы и учреждения, выполняющие те или иные функции. Положение о реализации инвестиционно-строительных намерений оставляет меньше свобод для местного самоуправления. В этой процедуре можно уточнять только детали - название учреждений, предприятий, последовательность каких-то второстепенных действий.

Однако существует целый сектор инвестиционно-строительной деятельности вообще не охваченной нормотворческим процессом. Например, ни один закон Кыргызской Республики не устанавливает, каким образом можно освобождать земельные участки от прав третьих лиц, каким образом организовать разработку проектов по межеванию, заключать инвестиционные контракты и прочее. Местное самоуправление имеет огромный простор для разработки местных правовых актов.

Начинать проектирование процедур надо со сбора областных законов, постановлений и нормативных правовых актов местного самоуправления, содержащих нормы градорегулирования, землепользования и застройки. Далее проводится анализ этих документов, по вопросам:

- формирования земельных участков посредством разработки градостроительной документации,
- предоставления земельных участков для целей строительства,
- распределения полномочий различных органов в части формирования и предоставления земельных участков.

Одной из руководящих идей при разработке процедур является то, что эффективность управления зависит не только от принятой схемы, но и от людей, реализующих ее. Любая процедура должна быть максимально подогнана под конкретных людей. Поскольку на разных позициях оказываются люди по разному подготовленные, с разной энергетикой и мотивацией, то и процедура должна так как подгоняться под конкретного субъекта. Конечно, этот принцип не следует доводить до крайности - люди меняются, а функциональные обязанности остаются. Тем не менее, в каждой конкретной ситуации следует проектировать процедуру таким образом, чтобы инициативные люди занимали ключевые ее точки.

Второй исходной посылкой остается направленность на поддержание специфических для каждого города традиций и тенденций. Процедуры должны работать на достижение положительных результатов, облегчая выполнение действий в желательном направлении и затрудняя действия, которые ведут к негативным результатам.

Проект процедуры прописывается в Концепции и наряду с другими важными позициями Правил землепользования и застройки выносится на обсуждение и утверждение администрации города. Далее, после получения откликов осуществляется ее разработка с последующим совместным обсуждением и уточнением ее в процессе согласования Правил землепользования и застройки.

## **4.7. Последовательность введения правового зонирования**

### **4.7.1. Разработка Концепции правового зонирования**

Завершая рассмотрение вопросов разработки карт и градостроительных регламентов использования и строительного развития земельных участков и другой недвижимости в городах Кыргызской Республики, следует остановиться на еще одном важнейшем моменте. Речь идет о разработке, в рамках подготовки Правил землепользования и застройки, концепции введения правового зонирования в городе.

Напомним, уже обсуждаемое выше, противоречие, имеющее место на всем пост-советском пространстве. Правовое зонирование служит механизмом реализации долгосрочных решений, в частности заложенных в генеральном плане города и поэтому Правила должны следовать генеральным планам. Одновременно, цели и способы разработки генеральных планов были таковы, что решения из них не могут «механически» переноситься в Правила землепользования и застройки. Кроме того, в подавляющем большинстве городов Кыргызской Республики, как и в городах России, генеральные планы просто катастрофически устарели и не могут служить ориентиром для развития города и, тем более, городского сообщества. В связи с этим предлагалось выявлять и использовать в Правилах только те решения генерального плана, которые соответствуют реальным, текущим тенденциям, - подкреплены административными решениями и ресурсами, отвечают интересам различных социальных групп.

Конечно, по идеи, можно затормозить процесс перехода на рыночное градостроительное регулирование и ждать, когда появятся деньги на новые генеральные планы. Эта позиция абсурдна, ошибочна в своей изначальной логике. Невозможно обуславливать появление социальных институтов по техническим причинам. Правовое зонирование должно начать работать, чтобы не остановилась рыночная экономика, чтобы привести реальное положение дел в соответствие с конституцией, с законодательно защищенными правами частных собственников, инвесторов и местного самоуправления, для того, чтобы тысячи людей в городах могли получить доступ к земельным участкам, спокойно вести экономическую деятельность не опасаясь коррупции и «наездов» наделенных властью бюрократов от «архитектуры». По сути, речь идет об одной из фундаментальных основ рыночной экономики, определяющей судьбы людей, их имущество, их возможность развить и поддерживать малый бизнес. На этом фоне досужие обсуждения, что делать сначала – новый генеральный план, а потом Правила землепользования и застройки или наоборот, выглядят просто отговорками чиновников, не желающих расстаться с неконтролируемой властью.

Если же к указанному выше противоречию отнестись с конструктивных позиций, то выход из него находится очень простой. В тех случаях, когда у городской администрации нет возможности быстро разработать новый стратегический документ и современный генеральный план, но есть понимание о необходимости решительного перехода на рыночно ориентированную систему градостроительного ре-

гулирования, рекомендуется разработать и утвердить Концепцию введения правового зонирования.

Во-первых, основной целью концепции является обоснование и предъявление отклонений от генерального плана и последующей градостроительной документации, как по конкретным решениям, так и по стратегиям. Концепция показывает, что из генерального плана может быть перенесено Правила и насколько предлагается «удалится» от устаревших решений генерального плана. Тем самым, она служит средством приспособления генерального плана к текущим тенденциям и эффективному решению проблем, стоящих перед городом.

Во-вторых, Концепция – это документ относительно простой, не требующий бесконечно долгих бюрократических согласований, «налипших» на генеральный план. Концепция согласовывается и утверждается по упрощенной схеме, преимущественно организациями, контролирующими инстанциями и властью местного самоуправления. Она должна делаться максимально быстро (насколько это возможно) в рамках разработки Правил землепользования и застройки и столь же оперативно согласовываться, корректироваться и утверждаться.

В-третьих, Концепция обеспечивает легитимность градостроительным решениям, используемым в системе правового зонирования. Она позволяет не только показать местному сообществу и местной власти, на какие стратегии работает система градорегулирования, но и обеспечить формально-правовое требование следования перспективным планам развития города. Когда администрация сможет осуществить корректировку или разработку нового документа территориального планирования, то в Правила будут внесены изменения и дополнения, предусмотренные новым перспективным планом.

Концепция, в техническом отношении, призвана решить следующие основные задачи:

- показать основные итоги анализа текущих тенденций в экономике города, состояние рынка недвижимости, особенности региональной и местной нормативно-правовой базы регулирования землепользования и застройки, выявить и ранжировать основные проблемы, стоящие перед местным самоуправлением;

- предложить администрации города общие установки на совершенствование системы градостроительного планирования, регулирования землепользования и застройки, раскрыть механизмы воздействия системы правового зонирования на процессы инвестирования в недвижимость в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования;

- наметить стратегические направления развития города, сообщества, физической структуры города;

- выявить пространственную структуру сложившегося города и на этой основе представить генерализованную схему правового зонирования.

Разработка Правил до корректировки генерального плана, на основе утверждаемой Концепции с последующей разработкой документа территориального планирования (но уже с учетом подготовленных и утвержденных Правил землепользования и застройки) позволяет продвинуться в решении столь сложной проблемы. Такой подход открывает возможность привести градостроительное регулирование в соответствие с нынешними правовыми и экономическими требованиями

с минимальными затратами, избежать излишне громоздких проектных и согласовательных процедур, сосредоточиться на самых важных, актуальных вопросах жизни местного самоуправления и каждого горожанина.

#### **4.7.2. Очередность разработки и введения градостроительных регламентов**

Введение системы правового зонирования – процесс постепенный и, достаточно длительный. Можно выделить четыре фактора, определяющие продолжительность этого процесса.

Во-первых, градорегулирование на основе правового зонирования предполагает содержательную и структурную перестройку деятельности административных и общественных структур, причастных к этому процессу. Это требует времени и наработки практических навыков с их последующим закреплением в детально прописанных юридических нормах (которые не всегда могут быть придуманы заведомо и «впрок»).

Во-вторых, разработка нормативных актов правового зонирования связана с решением нетрадиционных и содержательно непростых задач, как например, установление параметрических характеристик земельных участков и застройки применительно к различным типам территориальных зон, установление или дополнение и уточнение дополнительных регламентов и ограничений;

В-третьих, разработка смежных подсистем градорегулирования, в частности, взаимодействия с органами охраны памятников, экологического и санитарно-гигиенического контроля; введение проектов межевания, разработка и внедрение сложных схем, связанных с освобождением от прав третьих лиц в ходе предоставления земельных участков и др.

В-четвертых, продолжение процесса формирования земельных участков. Этот процесс только начался в ходе системной регистрации, осуществляемой органами Госрегистра и еще очень далек от завершения. Поскольку градостроительные регламенты, подготовленные в Правилах землепользования и застройки, приписываются к земельным участкам, то процесс будет длиться до тех пор, пока не будет произведено разграничение основных массивов государственных и муниципальных земель и сформированы участки с четкими границами и регламентами.

Было бы глубокой ошибкой считать, что можно одновременно разработать все регламенты и нормы, включая все «смежные» ограничения, только на этапе подготовки Правил. Это невозможно, поскольку основой Правил все же остается не техническая деятельность, а повседневное взаимодействие разных групп (жителей разных возрастов и образования, инвесторов, собственников, застройщиков, представителей различных учреждений и организаций). Пока все субъекты собственности и инвестиционной деятельности не адаптируются к системе правового зонирования, пока органы власти не начнут различать сигналы, идущие от сообщества и настраивать систему в соответствии с ними, – формирование Правил не завершится. Еще большей ошибкой стала бы попытка долго и тщательно нарабатывать все необходимые компоненты Правил и не вводить их в действие пока «все» это не будет подготовлено. Эффективное регулирование и снижение уровня коррупции



нужны как воздух для становления рыночной экономики и, тем самым, повышения благосостояния людей и общества в целом.

В связи с этим разработку Правил землепользования и застройки следует понимать как развернутый во времени процесс постепенного наращивания содержания и объема регламентов с одновременным их уточнением и корректировкой, с все более точными, выверенными и эффективными процедурами. Разработка Правил не может произойти «одноразовым введением» всей многосложной системы, но только путем поэтапного ее вживания в каждодневную практику. При этом, власти местного самоуправления должны разрабатывать и вводить новые компоненты системы регулирования (регламенты и правовые нормы и процедуры) и, одновременно, осваивать их на практике.

**Первый этап.** В относительно короткие сроки готовится и принимается базовый нормативный правовой акт местного самоуправления - Правила землепользования и застройки. В его составе разрабатываются минимально необходимые нормы и процедуры регулирования, а также основные карты и градостроительные регламенты. На этой стадии необходимо установить территориальные зоны со списками видов разрешенного использования и минимальным количеством параметров разрешенного использования.

В зависимости от степени проработанности градостроительной документации на момент разработки Правил землепользования и застройки, в них необходимо вводить дополнительные регламенты, устанавливающие ограничения использования участков и другой недвижимости. Если в городе отсутствует официально утвержденный проект зон охраны памятников истории и культуры, но имеются разработки по схеме ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры, то, как уже говорилось в предыдущей главе, их необходимо вводить в третью часть Правил, как рекомендательный материал. То же самое относится к схеме ограничений по экологическим условиям – все, что не вызывает сомнений вводится в качестве статьи Правил. Если разработанный материал не имеет достаточных обоснований или носит предварительный характер – он может быть включен на этой стадии в виде рекомендательного материала в третьей части Правил.

В таком составе Правила принимаются как нормативный акт и начинают действовать. На этом этапе осуществляются важные преобразования, связанные с предоставлением прав на земельные участки и выдача разрешений на строительство в направлении приближения их к международным стандартам инвестирования в строительстве (см. раздел 3.2.2).

**Второй этап.** После принятия Правил, по мере возможностей и необходимости продолжается разработка следующей порции градостроительных регламентов и ограничений использования участков и зданий. В частности:

- разрабатываются параметры разрешенного строительства для территориальных зон, выделенных на карте правового зонирования, прежде всего для жилых зон со стандартной застройкой, а далее для других зон. Эти разработки могут занять довольно длительный период, поскольку строятся на принципиально новой технологии, нежели та, которая использовалась в нашей

стране. Раньше практика нормирования была ориентирована на установление градостроительных параметров применительно к массивам городских территорий (районам, кварталам), тогда как сейчас они должны приписываться к индивидуальным земельным участкам. Поэтому разработка и введение параметров разрешенного использования требует анализа ситуации и определенной переработкой нормативов с тем, чтобы подогнать их к требованиям правового зонирования.

- дорабатываются или разрабатываются «с нуля» карты зон действия ограничений и градостроительные регламенты по условиям охраны памятников истории, культуры и археологического слоя), а также, карты зон действия ограничений и градостроительные регламенты по экологическим условиям;
- вводятся новые нормы, детально регламентирующие на местном уровне иные аспекты землепользования и застройки (помимо норм, непосредственно связанных с правовым зонированием).

На этом этапе также желательно организовать систему мониторинга (отслеживания) процессов применения Правил землепользования и застройки для выработки соответствующих предложений по внесению в них дополнений и изменений (в частности, по внесению изменений в границы зон, списки видов разрешенного использования недвижимости и т.д.);

Дополнения и изменения в Правила вносятся периодически по процедурам, описанным в тексте документа, принятого в результате первого этапа работ.

**Третий этап.** Этот этап наступает, когда возникает необходимость систематизировать корпус местных нормативных правовых актов, относящихся к более широкому кругу вопросов. На этом этапе можно поднимать вопрос о формировании свода нормативных актов, например, под названием «Градостроительный устав», в который действующие Правила могут быть включены в качестве составной части.

В заключение данного обсуждения, необходимо остановиться на еще одном вопросе, связанном с поэтапной разработкой Правил землепользования и застройки. Зачастую некоторые специалисты, понимая сложность и трудоемкость данной работы, в условиях нехватки финансирования, предлагают начинать с разработки Правил только на часть территории местного самоуправления. Это ошибочный подход, восходящий к плохому пониманию различий между Правилами – местным нормативным актом и градостроительной документацией. Последняя может безболезненно разрабатываться на часть территории города, поскольку в градостроительной документации предлагаются технические решения, лишь косвенно затрагивающие права граждан.

Совершенно по-другому выглядит ситуация, когда Правила землепользования и застройки разработаны на часть территории в рамках одного самоуправления. Прежде всего, этим сразу же устанавливаются разные права людей, входящих в одно местное сообщество. У одних есть право разрешенного использования недвижимости и выбор из огромного списка, а у других людей, живущих точно в таких же условиях, - этого права не будет. Изменится и ситуация с процедурными вопро-

сами – для одной части горожан они будут действовать, для других нет. Вообще то, все это похоже на недопустимое Конституцией Кыргызской Республики ущемление прав граждан, поскольку в одном и том же поселении, зачастую применительно к одним и тем же объектам, у людей будут разные права. Как следствие, люди в одном и том же городе, в одних и тех же местах будут иметь разную стоимость недвижимости, разную степень защищенности строительных инвестиций и другие важные имущественные характеристики. Тем самым, часть жителей получит экономические привилегии и преференции, тогда как другая часть - потеряет в стоимости недвижимости и проиграет в конкурентных возможностях ведения бизнеса.

Таким образом, поэтапное введение правового зонирования и разработка Правил землепользования и застройки возможны только при обеспечении для всего сообщества принципиально равных возможностей и прав. С этой точки зрения, лучше на первом этапе ввести только один главный регламент – разрешенные виды использования и основные процедуры, но для всего города, чем углубиться в сомнительные эксперименты, затрагивающие конституционные права граждан.

#### **4.7.3. План основных действий по подготовке нормативного акта местного самоуправления «Правила землепользования и застройки»**

##### **Этап 1. Подготовительные работы**

- 1.1 Составление и подписание Соглашения с Администрацией города
- 1.2 Организация рабочей группы и тренинг участников рабочей группы
- 1.3 Организация и проведение иницирующего семинара для депутатов, администрации, специалистов, прессы и представителей общественности, объясняющего содержание работ по Правилам землепользования и застройки, особенности правового зонирования
- 1.4. Сбор информации местными специалистами, в том числе:
  - составление перечня требуемой информации;
  - рассылка запросов о предоставлении информации;
  - проведение совещания у вице-мэра по сбору информации.Информация собирается по следующим направлениям:
  - Местные нормативные акты и Постановления мэрии по вопросам строительства и землепользования
  - Действующие проекты застройки и планировки
  - Данные, характеризующие состояние экономики и население города для разработки Концепции введения правового зонирования
  - Действующие программы социального, и экономического развития
  - Сбор данных по промышленным предприятиям и иным объектам, имеющих санитарно-защитные зоны
  - Сбор данных по водоохраным зонам рек, каналов и иных водоемов на территории города

## **Этап 2. Разработка Концепции введения правового зонирования на основе анализа существующего состояния города**

- 2.1 Исследование городской экономики, транспортной и иных инженерных сетей, анализ документов и статистических данных
- 2.2 Выявление и ранжирование проблем, стоящих перед городским сообществом и администрацией местного самоуправления
- 2.3 Разработка плана существующего использования территории города
- 2.4. Разработка схемы сложившейся пространственной структуры города и предложений по ее развитию в соответствии с генеральным планом города, построение генерализованной схемы правового зонирования
- 2.5 Анализ процедур по предоставлению земельных участков, разрешений на строительство и написание аналитической записки по состоянию местной нормативно-правовой базы, в том числе по экологии и охране памятников
- 2.6 Анализ исторической структуры города и исторической застройки, выявление ареалов ценной застройки и построение схемы зон охраны памятников и зон регулирования застройки для сохранения привлекательности исторически сложившейся среды
- 2.7 Концепция структуры и содержания Правил землепользования и застройки
- 2.8 Предложения по совершенствованию процедур предоставления прав на земельные участки
- 2.9 Согласование Концепции территориального развития, предложений по процедурам и содержанию Правил:
  - обсуждение Концепции с администрацией города и службами;
  - обсуждение Концепции с депутатами;
  - корректировка плана дальнейшей разработки Правил.

## **Этап 3. Разработка первой редакции проекта «Правила землепользования и застройки»**

- 3.1 Написание текста правовых положений Правил, включая описание процедур предоставления прав на земельные участки, получения разрешений, проведения публичных слушаний и т.п.
- 3.2 Разработка карты правового зонирования, в том числе:
  - схема территориальных зон;
  - разработка списка видов разрешенного использования участков и иной недвижимости;
  - разработка параметров разрешенного использования для некоторых категорий зон.
- 3.3 Разработка карт зон действия ограничений по условиям охраны исторического наследия и археологического слоя, в том числе:

- разработка карты зон действия ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры (на основе проекта зон охраны памятников истории и культуры);
  - разработка параметров использования участков и иной недвижимости в зонах охраны памятников истории и культуры;
  - разработка административных процедур согласования проектов застройки в зонах ограничений по условиям охраны памятников.
- 3.4 Разработка карт зон действия ограничений по экологическим условиям, в том числе:
- разработка карты зон действия ограничений по санитарно - гигиеническим условиям;
  - разработка карты зон действия ограничений по условиям охраны водных объектов;
  - разработка регламентов использования участков и иной недвижимости в зонах действия ограничений по экологическим условиям;
  - разработка схемы действия строительных ограничений по сейсмическим условиям.
- 3.5 Презентация первой редакции нормативного акта местного самоуправления «Правила землепользования и застройки города» представительным и исполнительным органам власти местного самоуправления

#### **Этап 4. Обсуждение, согласование и редактирование нормативного акта «Правил землепользования и застройки»**

- 4.1. Размножение первой редакции «Правил землепользования и застройки города»
- 4.2. Рассылка первой редакции «Правил землепользования и застройки города» депутатам, в согласовывающие организации, подведомственные организации мэрии, общественные организации, ассоциации предпринимателей
- 4.3. Получение замечаний и предложений
- 4.4. Подготовка ответов на замечания и предложения, рассылка таблицы ответов на замечания и предложения
- 4.5. Подготовка второй редакции «Правил землепользования и застройки города», в том числе, карт, регламентов, процедур с учетом замечаний и предложений.
- 4.6. Организация и проведение общественного обсуждения:
  - пресс-конференции и другие действия в рамках программы по взаимодействию с общественностью - статьи в местной газете, прямой "эфир" и т.д.;
  - проведение публичных слушаний с населением;
  - проведение депутатских чтений.
- 4.7. Окончательная, третья редакция «Правил землепользования и застройки города» по результатам публичных слушаний, депутатских чтений
- 4.8. Передача местного нормативного акта «Правила землепользования и застройки города» в представительный орган местного самоуправления (Го-

- родской Кенеш).
- 4.9. Выступление на Сессии представительного органа местного самоуправления (городского Кенеша) и принятие «Правил землепользования и застройки города» депутатами

#### **Этап 5. Утверждение «Правил землепользования и застройки города» и их публикация**

- 5.1 Утверждение «Правил землепользования и застройки города» в областном управлении юстиции
- 5.2 Публикация «Правил землепользования и застройки города» в местной газете
- 5.3. Издание брошюры «Правила землепользования и застройки города» с картами
- 5.4 Разработка документов, необходимых для реализации и внедрения «Правил землепользования и застройки города»:
- регламент работы Комиссии по землепользованию и застройке (Постановление мэра или нормативный акт);
  - внесение изменений в действующие нормативные акты с целью приведения их в соответствие с «Правилами землепользования и застройки города»;
  - подготовка набора форм для отправления процедур в соответствии с «Правилами землепользования и застройки города» (вводятся постановлением мэра).

#### **Этап 6. Мониторинг реализации «Правил землепользования и застройки города» (необязательная часть разработки Правил)**

- 6.1. Разработка Концепция мониторинга реализации «Правил землепользования и застройки города»
- 6.2. Формирование организационной структуры, ответственной за реализацию мониторинга
- 6.3. Типовые сценарии отслеживания и анализа информации

## **5. «ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ» В ГОРОДАХ КЫРГЫЗСТАНА**

### **5.1. Сравнение карт правового зонирования по городам Кыргызстана**

Во всех городах в Правила землепользования и застройки выделены примерно одинаковые категории зон:

- центральные, общественно-деловые и коммерческие;
- жилые;
- специальные;
- промышленные;
- коммунальные;
- рекреационные;
- сельхозпроизводства.

В каждой категории имеется несколько видов зон с разными градостроительными регламентами. Отличия касаются, прежде всего, разрешенных видов использования земельных участков и иной недвижимости, что обусловлено разной экономикой этих городов, традиционными формами застройки, политикой развития, социальными характеристиками. Все это проявляется в распределении по территории города зон разных видов. В городах Ош, Жалалабат, Чолпон-Ата установлены уникальные зоны, связанные с курортными и историческими особенностями этих мест (в Жалалабате - это курорт, в Чолпон-Ата - прибрежная, курортно-рекреационная территория озера Иссык-Куль, в Оше - историко-культурный заповедник «Сулейман - Гора»).

Количество зон по городам разнится от 17 до 29, «среднестатистический» кыргызский город имеет около 22 зон (см. таблицу). Количество и разнообразие зон напрямую не связано ни с величиной, ни со значением, ни с «глубиной» истории города, хотя все эти факторы влияют на формирование пространственной структуры городов.

Ош - самый старый из городов Кыргызстана, второй город Республики, по праву считающийся «южной столицей» страны. Специалисты и представители местного сообщества, в ходе многоэтапной подготовки Правил землепользования и застройки, разработки и согласования карты правового зонирования нашли необходимым выделить 24 территориальных зоны разных градостроительных регламентов. Самое большое количество зон было установлено в относительно новом промышленном городе средней величины Карабалта - 29 территориальных зон. На одну меньше в Караколе, - историческом городе (но не столь древнем, как Ош или Узген) с чуть большим количеством населения. Меньше всего зон рабочая группа выделила (а депутаты утвердили!) в городах Токмок, Нарын, Узген.

Количество и структура территориальных зон, выделенных на картах правового зонирования городов Кыргызской Республики

Города	Население тыс. чел.	Количество зон, в каждой из категорий								
		Центральные, деловые и коммерческие	Жилые	Специальные	Промышленные	Коммунальные	Рекреационные	Сельхозпроизводства	Дополнительные	Всего
Ош	232,4	4	6	6	2	2	4	-		24
Жалалабат	89,4	4	4	5	1	1	5	1	1	22
Каракол	69,1	6	7	6	1	1	6	1		28
Токмок	59,4	2	4	4	1	1	4	1		17
Карабалта	47,2	5	6	3	4	3	5	3		29
Балыкчи	41,5	5	5	4	2	1	5	1		23
Узген	41,4	4	5	3	1	2	3			18
Нарын	40,9	3	3	4	1	1	5			17
Талас	32,6	5	4	4	1	2	5			21
Чолпон-Ата	8,9	4	3	2	1	2	4	3	3	22

Представляется, что главная причина, определяющая количество зон сводится к степени разнообразия среды города, т.е. того облика города, каким его видят сами горожане. Так, Ош, самый крупный город, тем не менее, застроенный сегодня довольно стандартно, утративший разнообразие старого города. Наиболее расширена в Оше, по сравнению с другими городами, единственная категория зон - специальных. Эта категория объединяет несколько разных зон с одним общим требованием - здесь нет основных видов разрешенного использования, применяются только условно разрешенные виды использования, разрешаемые только посредством публичных слушаний. Увеличение количества таких зон означает стремление местной власти усилить контроль над собственниками и инвесторами при росте количества и разнообразия территориально емких публичных объектов.

Наибольшее количество зон в Караколе и Карабалте выглядят вполне убедительно, если принять во внимание настоящее и прошлое этих городов.

В Караколе наибольшее разнообразие было зафиксировано разработчиками в центральных жилых, рекреационных и специальных зонах. Другими словами - это наиболее диверсифицированная среда общественного и частного поведения горожан. Город был заложен как замечательный образец русской «колониальной» архитектуры в середине 19 века. Это типичный провинциальный город, сразу, с момента создания имеющий все основные фокусы привлекательной и разнообразной городской среды. Еще одна характеристика, определившая разнообразие городской среды - многонациональный состав населения и архитектуры. В городе сохранились мечети, в том числе, прекрасная дунганская мечеть, православный храм, замечательный парк. Несмотря на сегодняшний экономический упадок горо-

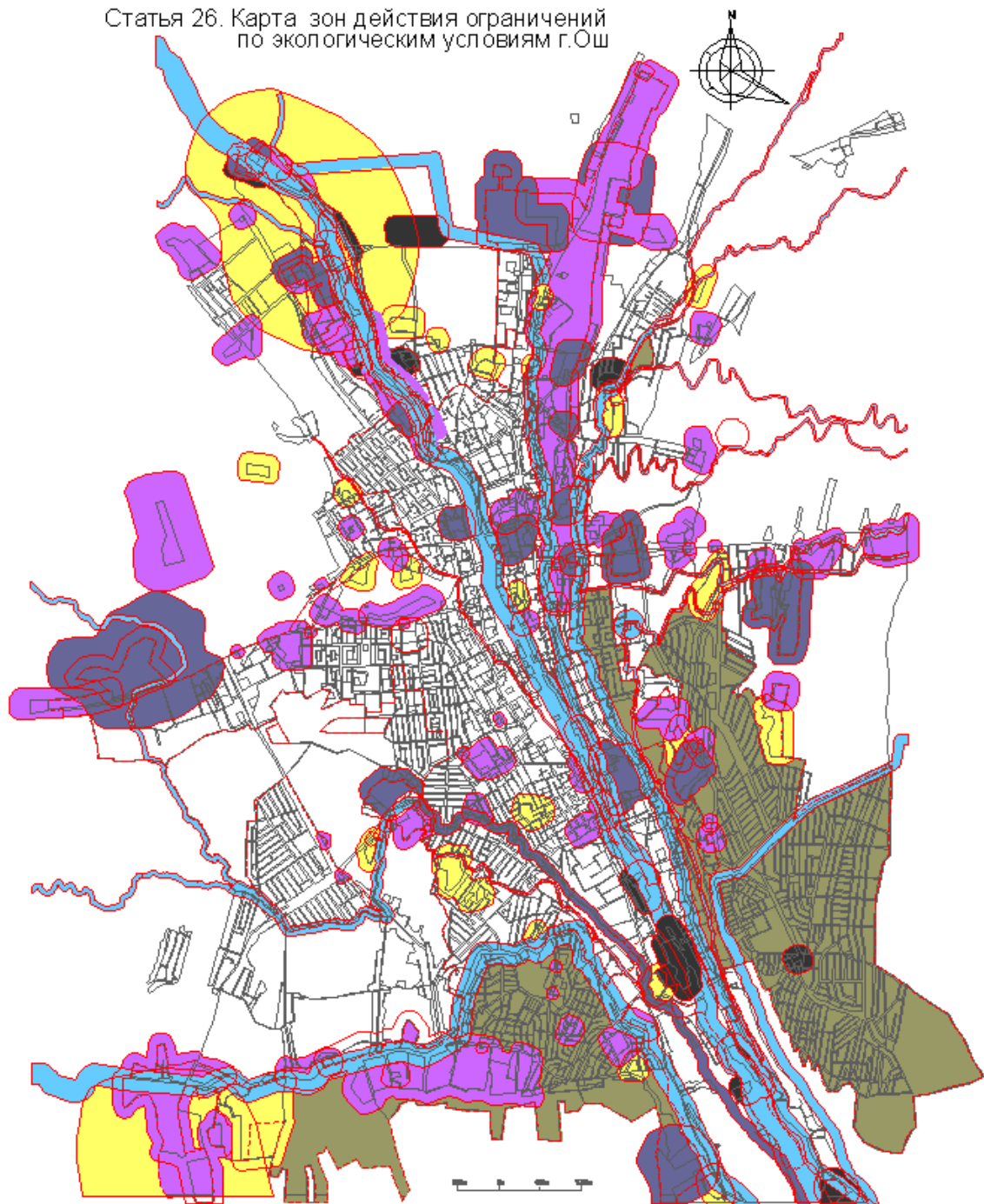


да, в городе развиваются новые отрасли ориентированные на рынок услуг, из которых наиболее эффективны услуги в области высшего образования.

Карабалта - относительно новый город, возникший в результате индустриального развития Кыргызстана в пятидесятые годы. Здесь были построены крупнейшие предприятия Республики, в том числе, горно-обогатительный комбинат. Город был запроектирован как элемент групповой системы расселения города Бишкека. Это популярная градостроительная теория 70-х – 80-х годов, основанная на идеи производственной дифференциации и функциональной интеграции нескольких населенных мест, взаимосвязанных единым управлением, транспортными и информационными потоками. К сожалению, то, что планировалось для социалистической экономики непригодно для рыночного города. В результате Карабалта не имеет развитой, хорошо организованной центральной среды (сравни с историческим Караколом, построенным по проекту самого губернатора А.В.Каульбарса и подручных землеустроителей), а столица Бишкек не имеет производственного потенциала, достаточного для экономики огромного семисоттысячного города. Тем не менее, в Карабалте, рабочая группа вполне обоснованно выделила наибольшее, среди других городов, участвующих в проекте, количество производственных зон (4 - промышленных, 3 - коммунально-складских, 3 - сельскохозяйственного направления).

Наибольшее в моей практике разнообразие зон с разными градостроительными регламентами, на сегодняшний день, зафиксировано в Нижнем Новгороде - 35 зон. Среди них 12 зон центральных функций и 8 зон для различных жилых сред. Это пример одного из крупнейших (1,35 млн. чел.) городов России, наиболее экономически развитого, с древней историей (основан в 13 веке). И это, конечно, самое начало становление правового зонирования на пост-советском пространстве. Американские города такого же размера, с глубинными демократическими и рыночными традициями, прошедшие более чем семидесятилетний путь развития зональной системы градостроительного регулирования насчитывают более сотни разных зон и субзон и сложные правовые нормы применения регламентов.





**Рис. 5.2.2 Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Ош (Статья 26 Правил)**

Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям

<b>В-1</b>	Водоохраняемые зоны рек, каналов и других водотоков	<b>СЗ-3</b>	Санитарно-защитная зона водозабора
<b>СЗ-1</b>	Санитарно-защитные зоны промышленных предприятий	<b>СЗ-4</b>	Санитарно-защитные зоны коммунальных объектов (очистные сооружения, кладбища, свалки)
<b>СЗ-2</b>	Санитарно-защитные зоны лёгких производств (АЗС, склады, мастерские)	<b>Г-1</b>	Зона просадочных грунтов
		---	Границы города Ош

Статья 28. Карта зон действия ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры г. Ош

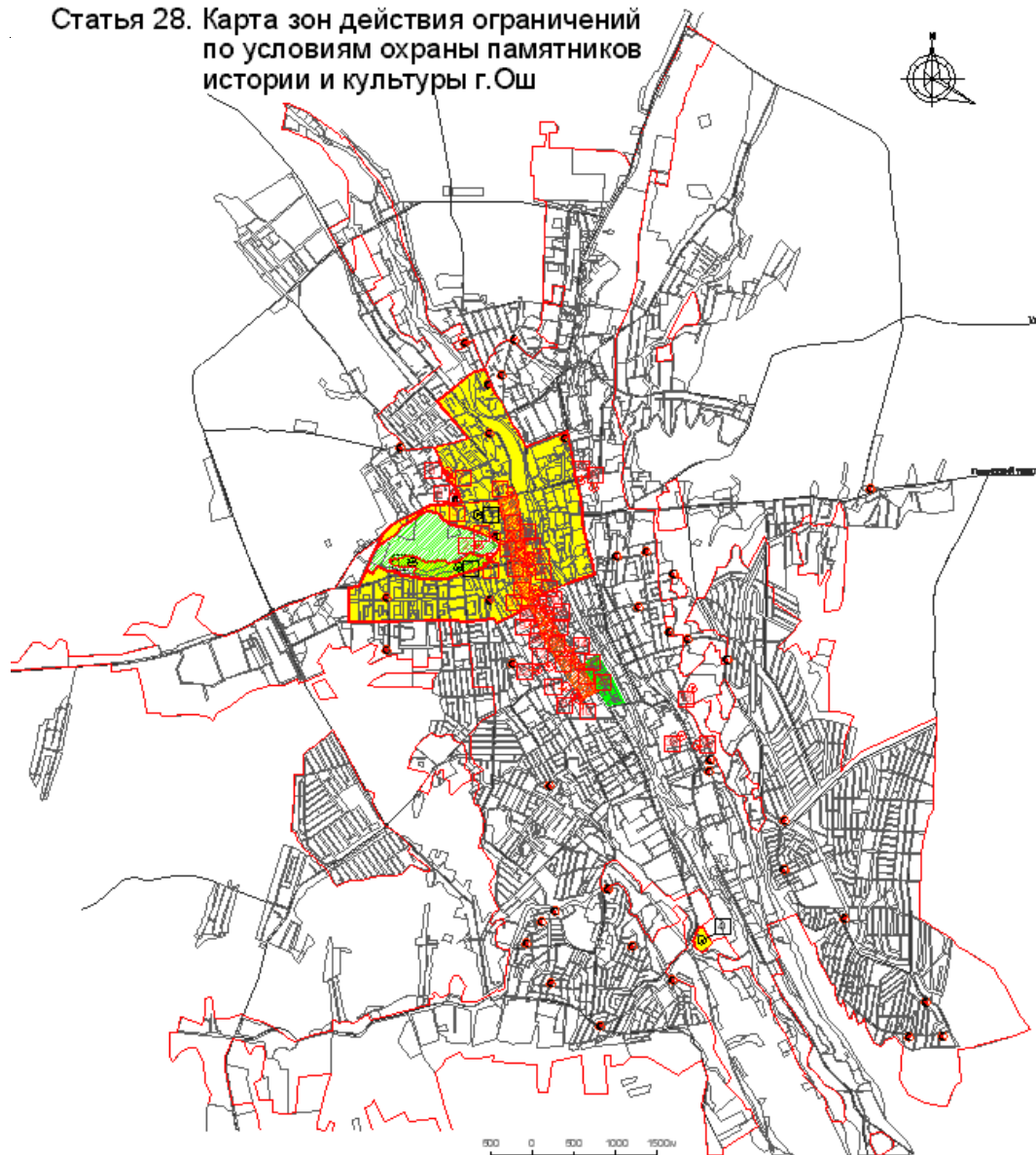
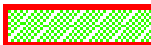






Рис. 5.2.3. Карта зон действий ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры г. Ош (Статья 28 Правил)

Категории зон, применённые на карте действия ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры г. Ош

- |   |          |   |
|---|----------|---|
|   | Зона И-1 | Зона охраны памятников истории и культуры горы Сулайман-Тоо   |
|   | Зона И-2 | Зона охраны исторических объектов, где расположены объекты, имеющие историческое и культурное значение и объекты земельные участки, не включённые в список памятников |
|   | Зона И-3 | Зона действия ограничений по условиям охраны культурного археологического слоя  |
|   | Мечети   |   |
|  |          | Граница города Ош.  |

Город Ош - областной центр, один из первых городов в Кыргызской Республике, где было сформировано местное самоуправление. Властные полномочия реализуются представительной властью (Городской Кенеш) и исполнительной властью – Мэрией города Ош. Город является административным и культурным центром южной части Кыргызстана, «вторая» столица Республики. Город имеет древнюю историю, памятники архитектуры и археологии, найдены захоронения третьего тысячелетия до нашей эры.

Город Ош расположен на юго-восточной окраине Ферганской долины, у северного подножия Кичик-Алайского хребта. По климатическим условиям город относится к северной окраине субтропического пояса горного Памира - Алая. Город стоит на суглинистых грунтах. Грунтовые воды залегают на глубине более 5 м от поверхности земли. Почвенный покров представлен обыкновенными и южными сероземами с сухостепной и полупустынной растительностью. На территории города расположен бассейн реки Ак - Буура.

Население. По состоянию на 1 января 2000 года в городе проживало 236,2 тыс. человек постоянного населения, в том числе 212 тысяч городского и 24,2 тыс. сельского. По национальному составу 44,4% населения составляют кыргызы, 44,7% - узбеки, 5,4% - русские, 5,5% - другие национальности. В течение последних трех лет коэффициент естественного прироста населения уменьшается.

Трудовые ресурсы составляют 124,7 тыс. человек, экономически активное население - 84,4 тыс. человек. На демографическую ситуацию в городе влияет миграция в город из других регионов, усиливающаяся в последние годы. В настоящее время в городе и дачных поселках неофициально проживает более 150 тыс. человек, не зарегистрированных в городе. Это создает множество проблем с инженерной и социальной инфраструктурой, - внутригородским транспортом, медицинским обслуживанием, школьным образованием, охраной общественного порядка.

Экономика. Экономика города представлена более чем 20 отраслями и видами производств, 39 основными комбинатами и предприятиями. Преобладающая форма собственности – акционерные компании. В 2000 году произведено промышленной продукции в объеме 825,4 млн. сомов (реальный темп роста к 1999 году - 98,8 %), доля в объеме области - 31,5 %. Стабильную работу в течение года обеспечивали 16 предприятий, простаивали в среднем 13 предприятий из-за отсутствия оборотных средств и недостатка сырьевых ресурсов.

Номенклатуру основной промышленной продукции составляет 30 - 36 наименований: преимущественно производство хлопчатобумажной и шелковой ткани, переработка хлопка-сырца, других натуральных сырьевых ресурсов: табака, лекарственных трав, фруктов, овощей, производство ликеро - водочных изделий. В городе производятся строительные материалы: кирпич, облицовочная плитка, блоки известняка-ракушечника, керамзитовый гравий, сборные железобетонные конструкции для промышленного и гражданского строительства, гидромелиорации, асфальтовое производство. В городе действует мебельная фабрика

Город является конечной точкой магистрального газопровода Бухара-Андижан. Большой проблемой в развитии газоснабжения остаются малонадежные подземные газопроводы среднего давления диаметром 159-525 мм, построенные в 1967-1968 годах.

**Бюджет.** Доходная часть бюджета города Ош за 2000 год исполнена на 97,2 % и составляет 122,4 млн. сомов\*. Расходная часть бюджета исполнена на 97,0%, профинансировано 122,1 млн. сомов. Исполнение расходов бюджета в разрезе разделов составляет: по госуслугам общего назначения – 95,4 %, образованию – 94,5 %, здравоохранению – 93,7 %, культуре – 106,7 %, обороне 122,9 % .

Значительная часть от собираемых налогов и сборов отчисляется в вышестоящие бюджеты. В 2000 году из общей суммы собранных налогов и сборов в сумме 288,2 млн. сомов в бюджет города зачислено всего лишь 28,6 млн. сомов или 9,9%, что приводит к недостаточному финансированию расходной части.

Недостаточность бюджетных средств привела к накоплению кредиторской задолженности местного бюджета. В настоящее время кредиторская задолженность бюджетных учреждений города составляет 25,6 млн. сомов, из которых значительная часть приходится на задолженность по коммунальным услугам бюджетных учреждений – 15,9 млн. сомов, в том числе за теплоэнергию – 10,9 млн. сомов, воду и канализацию – 3,6 млн. сомов, электроэнергию – 0,5 млн. сомов. Задолженность местного бюджета по содержанию и благоустройству города составляет 8,4 млн. сомов, задолженность бюджетных учреждений города по отчислениям в Социальный фонд за 1994-1996 годы – 3,3 млн. сомов.

**Жилищно-коммунальное хозяйство.** Основным источником водоснабжения в городе - река Ак-Буура. Вторым источником является водозабор «Мады», третьим - скважины, оборудованные насосами и самотечными дренами. В систему водоснабжения входят также 11 насосных станций 2-го подъема воды и 14 железобетонных резервуаров. Обеспеченность города питьевой водой составляет около 70 %. Основными проблемами водоснабжения являются очистка и обеззараживание подаваемой питьевой воды, изношенность трубопроводов и полное отсутствие учета расхода питьевой воды; в водоотведении - изношенность обеззараживающей установки по дезинфекции очищенных стоков, изношенность трубопроводов.

Очистка канализационных стоков производится на очистных сооружениях суммарной производительностью 100 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Обеспеченность канализацией – 50 %. Обе очереди очистных сооружений запроектированы для работы по методу полной биологической очистки. Техническое состояние очистных сооружений канализации и канализационных сетей города не отвечает современным требованиям. Протяженность подземных трубопроводов составляет 876 км, из них 200 км отслужили нормативный срок службы, 74 км находятся в аварийном состоянии.

Ошским межрайонным производственным объединением теплоснабжения эксплуатируется 48 котельных города, которыми обслуживаются 274 социально-культурных объекта. Актуальным остается вопрос замены изношенного инженерного оборудования, ремонт тепловых сетей.

В городе действует Ошская ТЭЦ с установленной электрической мощностью 50 тыс. кВт и тепловой мощностью 350,7 Гкал/час, работающая на топочном мазуте и природном газе, поставляемом из Узбекистана. В отопительный период года резко увеличивается потребление электроэнергии, что влечет сбои и перегрузки на системных подстанциях.

---

\* Один доллар в 2000 году был равен примерно 49 сомов. На 1.01.2005 года - 41,3 сома.



Капитальное строительство и градостроительное обеспечение. Генеральный план развития города был разработан в 1998 году КНИИП градостроительства, не утвержден.

Капитальные вложения за последние пять лет возросли с 81,2 млн. сомов до 323,5 млн. сомов, объем подрядных работ – с 42,7 млн. сомов до 145,6 млн. сомов, что обусловлено в основном реализацией программы «Ош-3000». К сожалению, в настоящее время, строительство индивидуальных домов, зданий торгово-бытового назначения практически приостановлено из-за острой нехватки мощностей инженерной инфраструктуры, кроме электроснабжения.

Одной из актуальных проблем капитального строительства остается наличие значительного количества объектов незавершенного строительства. Принимаемые меры по реализации этих объектов через Госкомитет по управлению госимуществом и привлечению прямых иностранных инвестиций, перепрофилирование и реконструкция «недостроя» позволяют лишь сократить количество объектов, но не объемы незавершенного строительства. В ближайшие годы необходимо акцентировать внимание на завершение замороженных объектов, реконструкцию и капитальный ремонт существующих жилых, общественных, административных, других зданий и сооружений. Должен быть сделан акцент на небольшие объекты с использованием альтернативных источников энергии для тепло-, водоснабжения.

Первоочередными задачами инвестиционной политики являются:

- уменьшение объемов незавершенного строительства, на что необходимо 3,5 млрд. сомов, за счет приватизации и разгосударствления и перепрофилирования недостроенных зданий и сооружений;

- строительство объектов водоснабжения и водоотведения, т.к. обеспеченность составляет 65 % и 15 % соответственно;

- решение жилищной проблемы, т.к. дефицит жилья составляет на сегодня 180 тыс. кв. метров. К 2010 году, при нынешней тенденции увеличения численности населения, потребность достигнет 1,5 млн. кв. метров жилья. При этом, следует учесть отсутствие свободных земель на территории города.

- решение транспортной инфраструктуры.

«Правила застройки и землепользования города Ош» утверждены Постановлением Ошского городского Кенеша депутатов за №144 от 29 июля 2003 года, зарегистрированы Отделом юстиции № 01 14 августа 2003 года и вступили в действие 25 октября 2003 года после опубликования в газете «Ош Шамы».

Основная идея Правил – усилить инвестиционную привлекательность города, учитывая уже имеющуюся тенденцию строительной активности и уменьшения объемов государственных капитальных вложений по Республике, необходимость улучшения условий приобретения прав на земельные участки и иные, связанные с этим вопросы.

1. Ош сложился как линейная структура вдоль реки и канала, с линейным городским центром по обе стороны Ак-Бууры. Чрезмерно разросся центральный базар, который находится в водоохранной зоне; здесь недостает пешеходных путей, транспортных стоянок.

В связи с этим главное решение Концепции по г. Ошу - перенести часть базара на новую площадку с другой стороны центра города, на место недостроенных корпусов завода, удобных для организации торговли. Сюда предлагается перенести

торговлю непродовольственными товарами, создав в этом месте второй «магнит» городской активности и замкнув «центральный квадрат» наиболее доступной территории города (рис. 5.2.1).

2. Одна из главных проблем города – отсутствие территорий для жилищного строительства в пределах границ местного самоуправления. Поэтому все возможности развития внутри территории были выявлены и зафиксированы как жилые зоны с разным типом застройки.

3. Одна из проблем города – неконтролируемый рост уличных рынков разного размера. С другой стороны, мелкие рынки - это источник занятости для населения, поэтому к этой деятельности требуется подходить с особой осторожностью. В связи с этим были выявлены места городской активности, привлекательные для различных форм уличной торговли. Небольшие уличные рынки были выделены на карте зонирования в отдельные зоны с ограниченным списком разрешенного использования, чтобы предотвратить возможность их стихийного формирования в центральных зонах, где разрешены другие формы торговли. Были предложены места развития уличных линейных местных центров многофункциональной активности – коммуникационно–общественный каркас пространственной структуры, «прорастающий» внутрь жилых территорий.

4. Были тщательно проанализированы санитарно-защитные зоны предприятий и водоохранные зоны рек и каналов. В результате в состав Правил включены карта и регламенты ограничений по экологическим условиям (рис. 5.2.2). Такая карта впервые стала известна городскому сообществу, что вызвало живой отклик. В частности, много вопросов было связано с правами на участки и здания в водоохранных зонах, поскольку они перекрыли часть территории городского центра, включая часть центрального базара. В Правила были введены специальные правовые нормы, которые, в соответствии с законодательством, позволяют использовать объекты и распоряжаться имуществом в водоохранных зонах, но запрещают там новое строительство, несоответствующее установленным здесь регламентам.

5. Впервые были разработана карта и регламенты ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры (рис. 5.2.3). Ош формировался вокруг горы Сулейман-Тоо, имеющей важнейшее значение для исламской культуры. Сейчас вся эта территория превращена в историко-культурный заповедник, выделенный на карте в отдельную зону строгих ограничений. Более сложной оказалась регламентация использования участков и застройки на территории центра, примыкающей к заповедной зоне Сулейман-Тоо. Регламенты и процедуры согласования в этой зоне установлены раздельно для зданий памятников истории и культуры и объектов недвижимости, не состоящих на учете в списках памятников. Кроме того, местным нормативным актом, на основе постановления министерства был установлен уполномоченный орган, отвечающий за сохранение наследия на территории Ошской области. В связи с этим появилась возможность оперативно, «на месте» проводить согласование проектной документации и строительных действий и, одновременно, усилить меры контроля в соответствии с законом по охране памятников.



### 5.3. ЖАЛАЛАБАТ

Статья 24. Карта правового зонирования г. Жалалабат

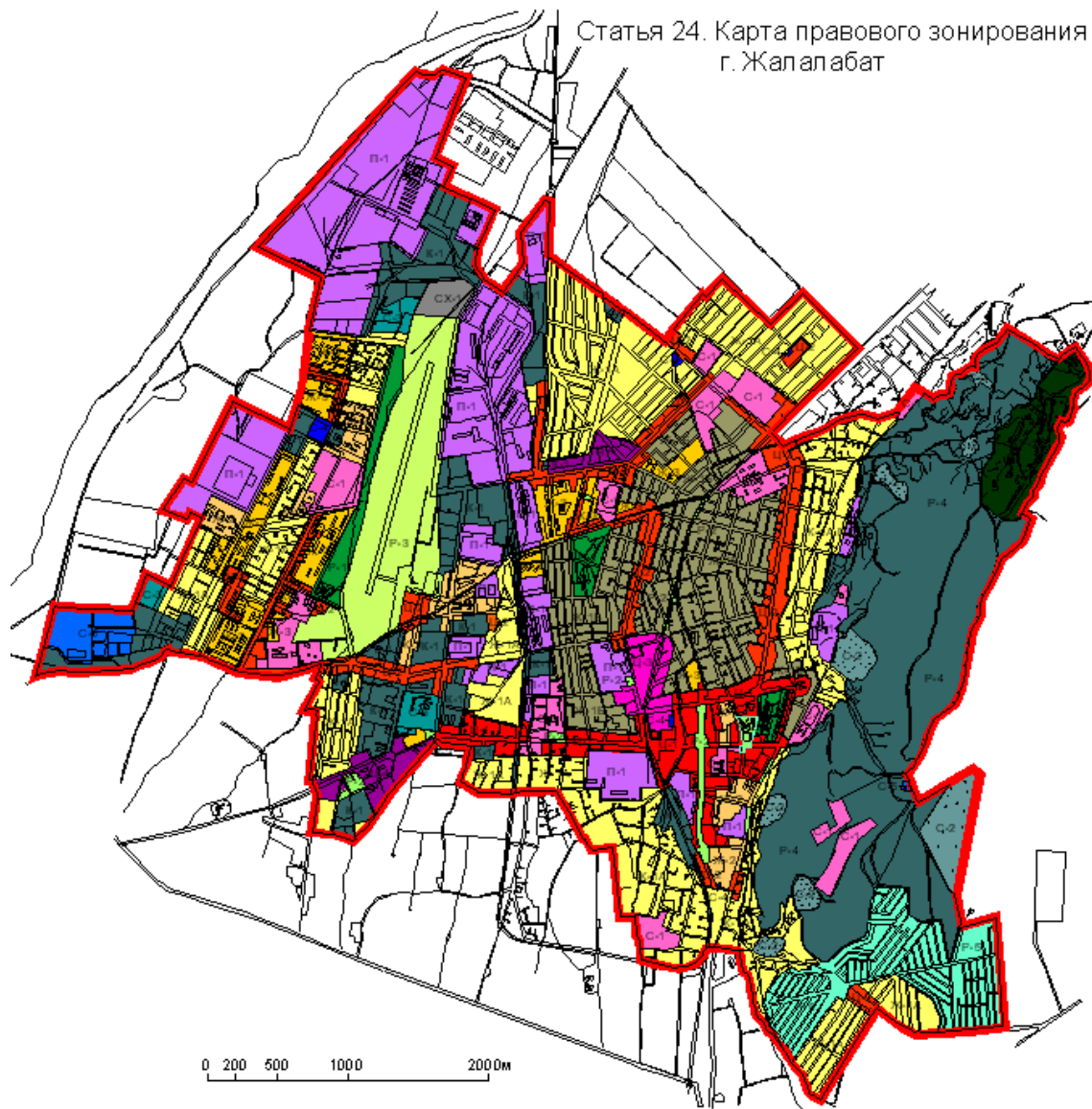


Рис. 5.3.1. Карта правового зонирования города Жалалабата

**КАТЕГОРИИ ЗОН, ПРИМЕНЕННЫХ НА КАРТЕ ПРАВОВОГО ЗОНИРОВАНИЯ Г. ЖАЛАЛАБАТ**

**ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННО-ДЕЛОВЫЕ ЗОНЫ**

- Ц-1 - зона центра города
- Ц-2 - зона центра обслуживания и коммерческой активности местного значения
- Ц-3 - зона рынков и оптовой торговли
- Ц-4 - зона деловой и производственной активности при транспортных узлах

**ЖИЛЫЕ ЗОНЫ**

- Ж-1А - зона индивидуальной усадебной жилой застройки на периферии города
- Ж-1Б - зона индивидуальной усадебной жилой застройки в центральной части города
- Ж-2 - зона смешанной жилой застройки
- Ж-3 - зона многоэтажной жилой застройки

**СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗОНЫ**

- С-1 - объекты здравоохранения, образования, науки, физкультуры и спорта с большими участками
- С-2 - кладбища
- С-3 - зона особого режима
- С-4 - зона водозабора
- С-6 - зона очистных сооружений

**КОММУНАЛЬНАЯ ЗОНА**

- К-1 - зона коммунальных предприятий, мелкого производства, транспорта, складирования и распределения товаров

**ПРОМЫШЛЕННАЯ ЗОНА**

- П-1 - зона промышленных предприятий

**КУРОРТ**

- КР-1 - зона курорта

**РЕКРЕАЦИОННЫЕ ЗОНЫ**

- Р-1 - зона городских парков
- Р-2 - зона городских скверов
- Р-3 - зона рекреационно-ландшафтных территорий
- Р-4 - зона государственного лесного фонда
- Р-5 - зона коллективных садов

**ЗОНА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

- СХ-1 - зона сельскохозяйственного использования

**ГРАНИЦА ГОРОДА**

- административная граница местного самоуправления г. Жалалабат

# Статья 26. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г.Джалал-Абад

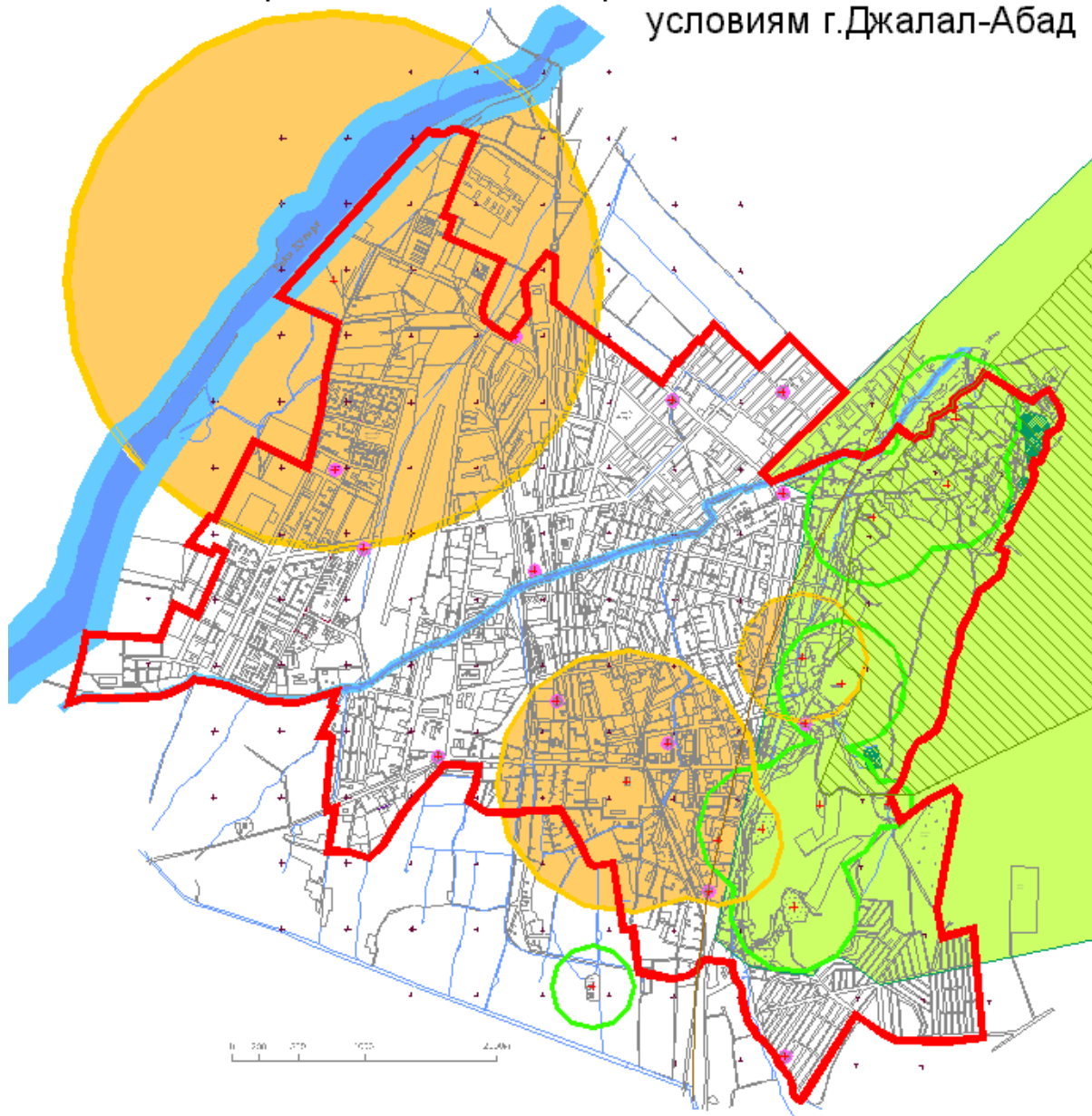


Рис. 5.3.2. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Жалалабата

## КАТЕГОРИИ ЗОН, ПРИМЕНЕННЫХ НА КАРТЕ ПРАВОВОГО ЗОНИРОВАНИЯ Г. ЖАЛАЛАБАТ

### ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННО-ДЕЛОВЫЕ ЗОНЫ

- Ц-1 - зона центра города
- Ц-2 - зона центра обслуживания и коммерческой активности местного значения
- Ц-3 - зона рынков и оптовой торговли
- Ц-4 - зона деловой и производственной активности при транспортных узлах

### ЖИЛЬЕ ЗОНЫ

- Ж1А - зона индивидуальной усадебной жилой застройки на периферии города
- Ж1Б - зона индивидуальной усадебной жилой застройки в центральной части города
- Ж2 - зона смешанной жилой застройки
- Ж3 - зона многоэтажной жилой застройки

### СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗОНЫ

- С-1 - объекты здравоохранения, образования, науки, физкультуры и спорта с большими участками
- С-2 - кладбища
- С-3 - зона особого режима
- С-4 - зона водозабора
- С-5 - зона очистных сооружений

### КОММУНАЛЬНАЯ ЗОНА

- К-1 - зона коммунальных предприятий, мелкого производства, транспорта, складирования и распределения товаров

### ПРОМЫШЛЕННАЯ ЗОНА

- П-1 - зона промышленных предприятий

### КУРОРТ

- КР-1 - зона курорта

### РЕКРЕАЦИОННЫЕ ЗОНЫ

- Р-1 - зона городских парков
- Р-2 - зона городских скверов
- Р-3 - зона рекреационно-ландшафтных территорий
- Р-4 - зона государственного лесного фонда
- Р-5 - зона коллективных садов

### ЗОНА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

- СХ-1 - зона сельскохозяйственного использования

### ГРАНИЦА ГОРОДА

- административная граница местного самоуправления г. Жалалабат

Город Жалалабат расположен на юге Кыргызстана, в предгорьях Тянь-Шаньского хребта среди небольших гор Айып-Тоо, на высоте 763 м над уровнем моря, в поясе субтропиков. Расстояние до г. Ош - 60 км, до Бишкека составляет 520 км. Среднегодовая температура составляет +13 °С, в июле +25+27 °С, в январе - 8-10 °С, климат континентальный, засушливый.

Первое упоминание о поселении с названием Жалалабат в официальных документах относится к 1877 году. В то время это был Караван-сарай для проезжих купцов на Великом шелковом пути. В этом месте пересекались дороги перегонщиков скота, покупателей и продавцов, это было место степной торговли. Развитию промышленности способствовало открытие железнодорожного сообщения с городом Андижаном в 1916 году. В 5 км от города, на высоте 971 м над уровнем моря расположено месторождение лечебных минеральных вод. После строительства здесь лечебницы и дома отдыха, Жалалабат стал развиваться как известный курортный город.

В 1991 года городу Жалалабату придан статус областного центра. В настоящее время это местное самоуправление с представительным (Городской Кенеш) и исполнительным (мэрия) органами власти.

Территория города составляет 24,6 кв. км.

**Население.** Численность города вместе с Тайгараевским (сельским) айыл окмоту по состоянию на 01.01.2004 года составляет 83371 чел. или 8,7 % областного населения. Городское население составляет 75696 человек. Количество работающих - более 19,0 тыс. человек.

В городе живут представители около 50 этнических групп, в том числе кыргызы - 35,5 тыс. чел, узбеки - 30,2, русские - 6,0, таджики - 0,4, татары - 2,0, турки - 0,4, другие национальности - 8,8 тыс. чел.

**Экономика.** Анализ внутренней валовой продукции за 2000-2004 годы представлен в нижеследующей таблице (в млн. сом.).

Наименование показателей	2000	2001	2002	2003	6 мес. 2004
Общий объем ВВП, в том числе:	2284.9	2337.7	2934.5	2781.9	1014.3
объем промышленной продукции	2003.5	1988.4	2564.9	2187.2	828.5
Валовая сельскохоз. продукция	69.2	69.3	70.5	74.5	17.1
Строительство	38.1	81.1	61.1	245.2	11.1
Платные услуги	174.1	198.9	238.0	275.0	157.6
Из них транспортные услуги	0.78	0.80	0.79	0.82	0.34

В городе 50 промышленных предприятий, 5 строительных организаций, 452 предприятия малого бизнеса, 1590 крестьянских и фермерских хозяйств, 5 транспортных организаций. В городе 13 высших учебных заведений, включая Государственный университет.

**Основные показатели городского бюджета.** План доходной части городского бюджета составлен на основании индикативного плана. По итогам 12 месяцев 2003 года план объема промышленной продукции выполнен на 85,3 %, одновременно план доходной части бюджета выполнен на 88,1 %.

Наименование	2001 год	2002 год		2003 год		2004 год
Всего, доходы, включая гранты	59976.3	64871.9	79987.1	77739.1	88342.0	81296.3
Всего расходов по экономическим статьям	59976.3	64871.9	79987.1	77739.1	87632.2	81296.3

Жилищный сектор. Всего по городу Жалалабат имеется 219 жилых многоквартирных домов, 7569 квартир, общей площадью 340605 м<sup>2</sup>. Из них не приватизировано - 115 квартир. Количество индивидуальных жилых домов составляет более 12000 единиц. За период с 1996 года по настоящее время в городе созданы и работают 73 кондоминиума, которые объединяют 198 жилых многоэтажных домов, 6711 квартир или 90% многоэтажных домов.

Водоснабжение. Снабжение питьевой водой обеспечивает управление «Жалалабатводоканал» (коммунальная собственность), активы которого составляют - 21312,8 тыс. сом. Кроме него питьевую воду обеспечивают 27 ведомственных артезианских скважин. Уличными колонками пользуются 820 человек, дворовыми колонками - 27396 человек. Протяженность водопроводных сетей составляет 185 км. Первые водопроводные линии были уложены в 1952 году, износ которых на сегодняшний день составляет более 40%.

Канализация существует с 1963 года, когда были построены первые очистные сооружения. Они были рассчитаны на работу только банно-прачечного комбината. В 1990 году были введены в эксплуатацию новые очистные сооружения мощностью 35 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Централизованной системой канализации охвачено – 8466 абонента, отправляющих 13450 м<sup>3</sup>/сутки сточных вод, включая промышленные предприятия. Протяженность канализационного коллектора 61,5 км. Население, не подключенное к городской канализации, использует септики, сброс воды производится в уличные арыки.

Отопление. В городе имеется 17 котельных на балансе МПО «Теплоснабжение», которые были введены в эксплуатацию в 1956-1961 годах. До 1996 года отапливалось 130 жилых дома, все школы, детсады и поликлиники. Из-за отсутствия достаточного финансирования ремонтно-профилактические работы производились не в полном объеме и большая часть теплотрассы и внутридомовой системы вышли из строя. В настоящее время отапливается: 50 жилых домов, 3 поликлиники, 5 школ, 5 детских садов.

Дороги. Протяженность дорог в городе составляет 415 км, из них 290 км или 70 % асфальтированы. Дороги обслуживает Департамент жилищно-коммунального хозяйства при мэрии.

Генеральный план. Первый генплан города был разработан в 1950 г., когда Жалалабат был уже крупным административным и промышленным центром Кыргызстана. Все последующие генпланы Жалалабата (1960, 1969, 1975 гг.) были его последовательными корректировками. Материалы последнего, т.е. фактически действующего генерального плана города 1975 г., в городе вообще отсутствуют. Разработка очередной корректировки генплана была начата в середине 1990-х, но так и не завершена.

Главные планировочные проблемы города, возникли вследствие его стихийного развития.

- Функциональная чересполосица центральных, жилых и производственных территорий. нерациональное использование территории центра города (в центральной части оказались многие производственные и коммунально-складские предприятия – Хлопковый завод, завод «Нур», автобазы, обширные транспортные зоны, железнодорожные ветки).
- Недостаточная развитость городского центра. Центр сформировался вдоль улицы Ленина, которая начинается от курорта и пересекает все упомянутые полосы. Пока она не выглядит главной улицей города. К западу от первой железной дороги появились отдельные современные объекты: несколько кафе в районе Хлопкозавода, университет в жилой полосе. Этого, конечно, недостаточно для одного из крупнейших городов республики. В последних планировочных документах, выполненных для города в 1970-е – 80-е гг. фрунзенскими архитекторами, вообще проектировался совершенно новый центр на новом месте, в основном на территории, предлагавшегося к выводу аэропорта. Все это не было реализовано. Прямо на ул. Ленина расположен один из важных объектов городской экономики АОЗТ «Кыргызхлопок», который относится к вредным в санитарном отношении предприятиям.
- Мощное развитие базаров, которые буквально оккупировали некоторые центральные улицы, в частности, стихийная «барахолка», вдоль неиспользуемой железнодорожной ветки на Кок-Янгал.
- Аэропорт расположен практически в центре селитебной территории города, в непосредственной близости от нефтехранилища, что не соответствует никаким градостроительным нормативам.
- Экологические проблемы. С ценнейшим курортом в городе соседствуют обширные зоны вредности промышленных предприятий (старых – хлопкозавода, кирпичного завода, кондитерской фабрики – и новых – нефтеперерабатывающего завода), перекрывающие едва ли не половину селитебной территории. При этом, запретить функционирование предприятий в городе не возможно по экономическим соображениям. Например, на хлопкозаводе работает почти 500 работников, большинство женщин. Остановить его было бы социально неправомерным решением.

«Правила застройки и землепользования города Жалалабат» утверждены Постановлением Жалалабатского городского Кенеша депутатов за № 06 от 26 декабря 2003 года, зарегистрированы Управлением юстиции Жалалабатской области КР за №02 от 30.1.04, вступили в действие 05 марта 2004 года после опубликования в газете «Мезгил Уну».

Для решения проблем, выявленных в ходе анализа, применялись несколько технологий правового зонирования.

Развитие центра города. Центр города Жалалабата – это улица Ленина, которая начинается от Курорта и завершается в конце центрального района, за несколько кварталов до аэропорта. На эту улицу «нанизаны» разные среды, сформированные последовательными слоями по мере развития города: публичные пространства с общественными зданиями, жилье, железные дороги, промышленность, снова публичные пространства, рынки, снова жилье, железная дорога, промышлен-

ность. Эта структура требует развития и интенсификации, которая в последнее время уже началась. Так, например, подлинным функциональным центром Жалалабата в последние годы стал комплекс нескольких рынков, включающий центральный рынок и еще три других, созданных на прилегающих территориях – в зоне отвода железной дороги, на территориях АО «Нур» и автобазы АО «Манас».

В связи с этим на карте правового зонирования (рис. 5.3.1) предложена непрерывная центральная структура, состоящая из нескольких типов зон, с разными составами общественных функций. Так, введена специальная зона рынков Ц-4 как один из 4-х типов общественно-деловых зон. Здесь разрешено размещать множество различных торговых, обслуживающих и сопутствующих функций. В этом списке нет ни жилья, ни промышленности, ни коммунально-складских объектов. В действительности они есть на этой территории. Что это означает? Жителей никто выгонять не станет, но им не разрешено расширять их дома. Рано или поздно они уйдут из этой зоны, продав свои участки на подорожавшей земле, и переместятся на более спокойные, более пригодные для проживания территории. Скорее всего, то же самое произойдет и с промышленными предприятиями, попавшими в эту зону городского центра.

Аэропорт. Город – областной центр не может лишиться аэропорта и остаться без связи с Бишкеком, в то же время он не может оставаться на том месте, где расположен сейчас, по соображениям безопасности. Поэтому, на карте правового зонирования территория аэропорта переведена в зону рекреационно-ландшафтных территорий Р-3. Ни в числе основных разрешенных видов использования недвижимости этой зоны, ни в числе видов использования, требующих специального согласования посредством публичных слушаний, транспортные предприятия не числятся. Но это не значит, что аэропорт должен немедленно перебраться куда-нибудь с этой территории. Он, как и 50-метровая полоса Хлопкозавода, попадает в категорию объектов недвижимости, несоответствующих «Правилам». Это означает, с одной стороны, возможность существования и использования объекта без установления срока его приведения в соответствие с «Правилами», а, с другой, то, что любое его развитие может производиться только в направлении приведения его в соответствие с «Правилами».

Железнодорожная линия на Кок-Янгак. Эта ветка существует с 1932 г. и использовалась для доставки рабочих и грузов на горнодобывающий комбинат. Сегодняшнее использование – стихийная «толкучка», рынок старых вещей, которые очень удобно раскладывать на рельсах. На карте, на месте этой железной дороги показана зона городских скверов Р-2. После демонтажа железнодорожного полотна здесь должен возникнуть новый городской бульвар, который свяжет зону рынков с районом горбольницы (зона С-1) и общественным центром местного значения на ул. Пушкина (зона Ц-2).

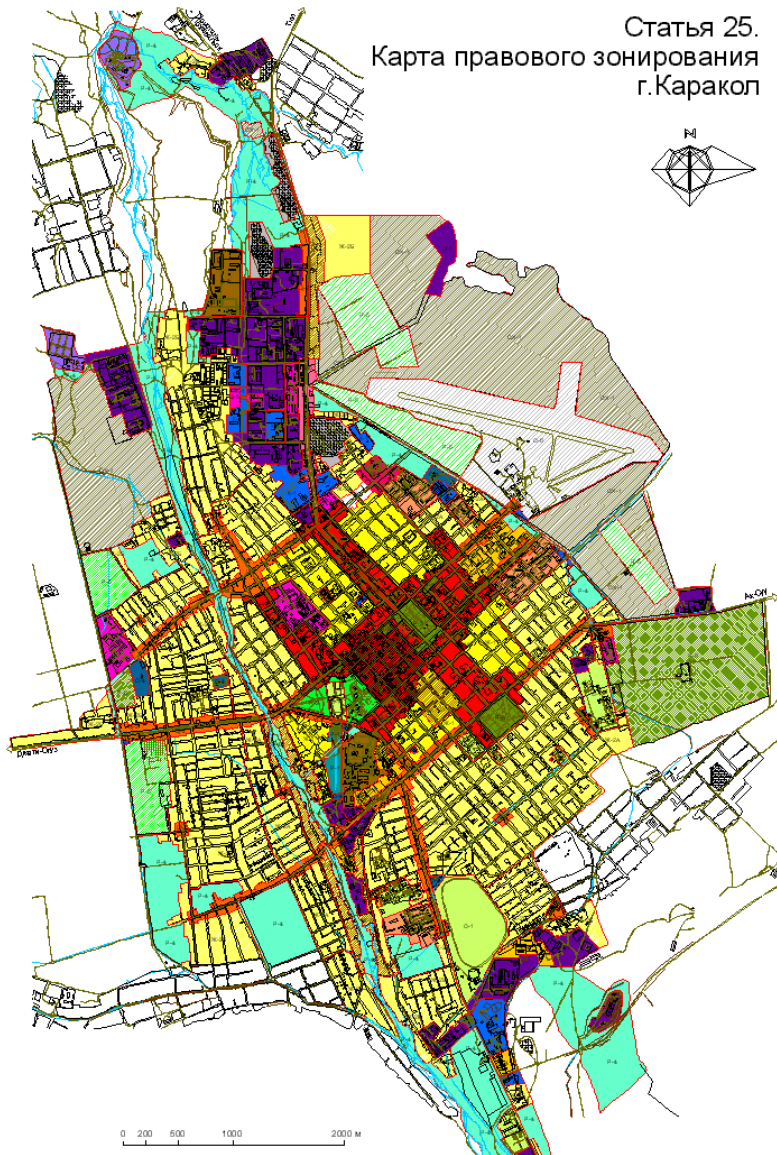
Курорт и рекреационные зоны. На карте правового зонирования проработаны разные типы рекреационных зон. Самая ценная – зона курорта защищена зоной строгого режима санитарной охраны, а зона лесного фонда – зонами ограниченного и наблюдательного режима санитарной охраны (рис. 5.3.2). Размещение зоны Р-3 рекреационно-ландшафтных территорий на месте выносимого аэропорта позволяет отделить нефтеперерабатывающий завод от селитебных территорий. На эту зону Р-3 приходится основная часть санитарно-защитной зоны завода.



# 5.4. КАРАКОЛ

Статья 25.  
Карта правового зонирования  
г.Каракол

Рис. 5.4.1 Карта правового зонирования г. Каракол



## Категории зон, применённые на карте правового зонирования г.Каракол

Ц-1	Зона общегородской деловой и коммерческой деятельности и центра города	С-4	Зона жилищной застройки
Ц-1 И	Зона общегородской деловой и коммерческой деятельности и центра города с ограничением по использованию земель паркингов, торговых и других зон	С-5	Зона общественных сооружений
Ц-2	Зона центра обслуживания и коммунальной значимости многоквартирных домов	С-6	Зона аэропортов
Ц-3	Зона рынков и оптовой торговли	<b>КОММУНАЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b>	
Ц-4	Зона деловой и профессиональной деятельности и коммунальной застройки при транспортных узлах	К-1	Зона коммунальной и коммунально-транспортной застройки, коммунальные объекты и объекты обслуживания города
Ц-5	Зона центра промышленно-коммунального района	<b>ПРОМЫШЛЕННЫЕ, ТРАНСПОРТНЫЕ ЗОНЫ</b>	
<b>ЖИЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b>			
ЖС-1	Зона индивидуальной или дачной жилой застройки	П-1	Зона промышленных предприятий
ЖС-1 И	Зона индивидуальной или дачной жилой застройки с ограничением по использованию земель паркингов, торговых и других зон	Р-1	Зона рекреационные территории
ЖС-2 А	Зона индивидуальной или дачной жилой застройки с ограничением по использованию земель паркингов, торговых и других зон с ограничением содержания многоэтажного жилого фонда	Р-2	Зона застройки
ЖС-2 Б	Зона индивидуальной или дачной жилой застройки с расширенным содержанием многоэтажного и дачного жилого фонда	Р-3	Зона парковых зон
ЖС-3	Зона коттеджной жилой застройки	Р-4	Зона парковых зон, бульваров
ЖС-4	Зона жилой застройки коммунальной значимости	Р-5	Зона рекреационно-ландшафтных территорий
ЖС-5	Зона жилой застройки коммунальной значимости	Р-6	Зона рекреационно-ландшафтных территорий
<b>СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b>			
С-1	Объекты административного, образовательного, научного, физкультурного и спортивного назначения	СХ-1	Зона сельскохозяйственного использования
С-2	Объекты	<b>ГРАНИЦА ГОРОДА</b>	
С-3	Зона особого режима		Административная граница и зона особого землепользования г.Каракол

Статья 27.  
Карта зон действия ограничений  
по экологическим условиям  
г. Каракол

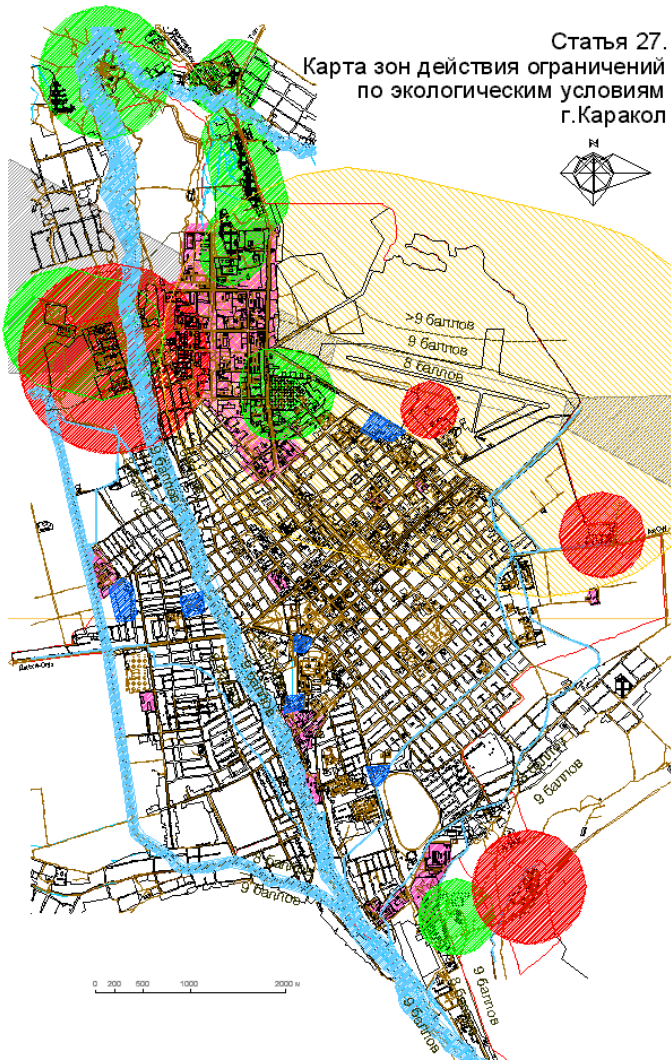


Рис. 5.4.2. Карта зон действий ограничений по экологическим условиям

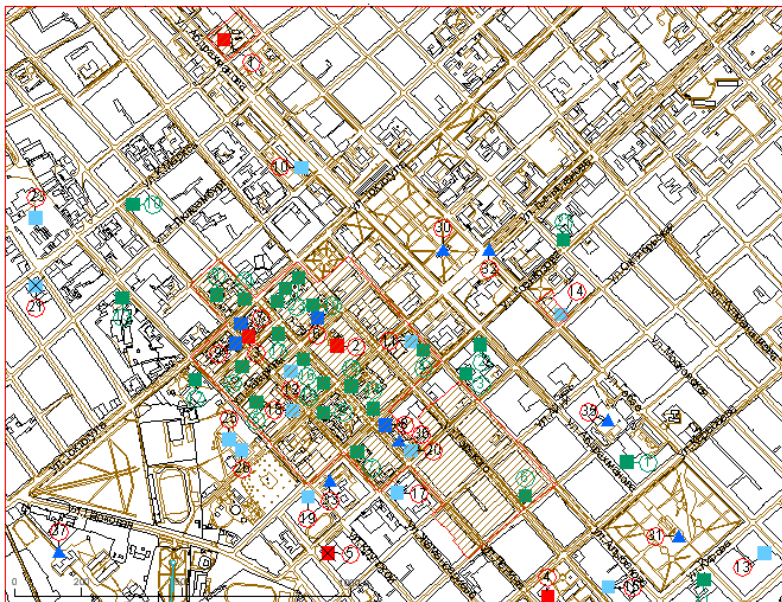
Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям:

- Зона В-1 - водохраняемая зона водных объектов
- Зона СЗ-1 зона санитарной охраны водозабора (50 м)
- Зона СЗ-2 санитарно-защитная зона промышленных предприятий
- Зона СЗ-3 - санитарно-защитные зоны коммунальных объектов (очистные сооружения, кладбища)
- Территории промышленных и коммунально-складских предприятий с санитарно-защитными зонами, требующими уточнения
- Полосы безопасности воздушных подходов к аэропорту
- Шумозащитная зона аэропорта
- Границы зон с различной сейсмичностью
- Административная граница местного самоуправления г. Каракол

Рис. 5.4.3. Карта зон действий ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры

Условные обозначения:

- Зона ПЗО - предлагаемая зона охраны памятников истории и культуры
- Памятники истории и культуры республиканского значения
- Памятники архитектуры местного значения
- Памятники истории местного значения
- Памятники монументального искусства местного значения
- Утраченные памятники
- Объекты, имеющие историко-культурную и архитектурную ценность, не включённые в списки памятников в истории и культуры





Город Каракол - административный центр Иссык-Кульской области. Расположен в восточной части области, у подножья хребта Тескей Алатао, в нижнем течении реки Каракол, в 12 км от побережья озера Иссык-Куль, на высоте 1690-1850 метров над уровнем моря. Город был основан в 1869 году как центр края. Расстояние до города Бишкек – 400 км, до ближайшей железнодорожной станции Балыкчи 220 км по автодороге и 184 км водным путем.

Климат в городе умеренно-континентальный, с элементами горного и морского. Среднегодовое количество атмосферных осадков 350-450 мм.

Площадь города - 4805 га, из них 2633 га - сельскохозяйственные угодья, земля пригодна для выращивания зерновых культур всех видов, овощей, фруктов.

Население. Численность г. Каракол вместе с поселком Пристань (расположен в 7 км от города), на 01.01.03 составляет 65,4 тыс. человек. Количество работающих составляет 18,5 тыс. человек. В городе живут представители 30 этнических групп, в том числе (тыс. чел.): кыргызы – 39,3; русские – 14,8; узбеки – 2,3; уйгуры – 2,0; татары – 1,2; дунгане – 1,0; казахи – 0,7; украинцы – 0,5; другие – 0,4.

Экономика. В городе действуют 22 промышленных предприятия, 8 строительных и 6 транспортных организаций, 982 малых предприятий, 4 крестьянских хозяйства. Промышленность представлена разными отраслями: машиностроение - АО “Иссыккульэлектро”; пищевая и перерабатывающая – АО “Каракол-Буудай” (переработка зерна), АО “Ак-Булак” (переработка молока), АО “Сейил” (производство безалкогольных напитков), АО “Тоштук” (производство и переработка мяса); производство строительных материалов – АО “Темир-Бетон”; легкая промышленность – ОсОО “Ата-Кенч”. Показатели общего объема выпущенной продукции за 2000 - 2003 годы представлены в таблице (млн.сом):

Наименование показателей	2000	2001	2002	2003
Всего объем выпущенной продукции, в том числе:	<b>493.4</b>	<b>724.1</b>	<b>915.3</b>	<b>1029.6</b>
- промышленная продукция	212.9	453.8	666.2	772.0
- продукция сельского хозяйства (в ценах 2002 года)	123.8	115.7	77.8	78.3
- Строительство	46.8	26.4	21.6	17.2
- Платные услуги	109.9	128.2	149.7	162.1

Основные показатели городского бюджета. С учетом полученных официальных трансфертов, доходная часть бюджета за 2002 год исполнена в сумме 42,2 млн. сом. Расходы, с учетом учреждений здравоохранения, освоены в сумме 42,1 млн. сом. За 2003 год план доходов и расходов бюджета города уточнен в сумме 43,1 млн. сом. Фактические расходы за 2003 год с учетом учреждений здравоохранения и специальных средств составили 51,3 млн. сом, из которых 27,8 млн. сом (54,2%) – расходы учреждений образования. В разрезе экономических статей расходов, основная доля (44,7%) приходится на заработную плату работников бюджетных учреждений и отчисления в социальный фонд.

Высшее образование. В Караколе действуют 9 высших учебных заведений, 4 училища и техникума. В самом крупном - Иссыккульском государственном университете им. К. Тыныстанова обучается 3261 студент. Всего, в городе обучаются 10538 студентов высших учебных заведений, что позволяет считать высшее образование одной из основных отраслей городской экономики.

Жилищный фонд. Жилищный фонд Каракола включает 7165 квартир общей площадью 305,5 в тыс. м<sup>2</sup>, расположенных в 110 жилых многоквартирных домах, а также 10100 индивидуальных домов с участками; в п. Пристань – 813 индивидуальных домов.

Водоснабжение. Город обслуживает коммунальное предприятие “Водоканал”. Первые водозаборные линии проведены в 1955-1957 годах. Город обеспечивается питьевой водой из двух водозаборов с поверхностного источника водоснабжения (“Каракол”, “Кашкасуу”), двух водозаборов из глубинных источников (“Западная”, “Аэропорт-Восход”) и двух перекачивающих насосных станций (“Кустарная”, “Парковая”). Протяженность водопроводных сетей составляет 176,3 км. Водоснабжением охвачено 41700 человек. Водоснабжение отсутствует в районах новостроек: Кирпичного завода, переулок Ипподромный между улицами Фучика и Третьякевича, улица Намыс. Вода в этих районах привозная.

Канализация. Услугами канализации пользуются жители многоэтажных домов, количество которых составляет 13362 человека. Отвод и очистка сточных вод производится по сети, протяженностью 110 км. Стоки с участка Пристань-Пржевальск поступают на головное очистное сооружение.

Отопление и горячее водоснабжение. Общая протяженность тепловых сетей составляет 40,5 км (2-х трубное измерение). Основная часть котельных и теплотрасс построена в период с 1956 - 1978 гг. Эксплуатацией котельных, теплотрасс и подачей тепла и горячей воды занимаются КП “Жылуулук” и КП “Теплокоммуэнерго” (оба - государственная собственность). Обслуживается 51 многоэтажный жилой дом и 10 организаций, учреждения образования и здравоохранения. В настоящее время температурный режим для населения не обеспечивается из-за давности срока эксплуатации котлов, оборудования и теплотрассы.

Дороги. Протяженность дорог, обслуживаемых ГАО “Дорожник”, составляет 195 км, из них с асфальтобетонным покрытием – 67 км, 128 км – с гравийным покрытием, тротуары – 64,6 км.

Генеральный план. Генеральный план развития Каракола разработан в 1985 году проектным институтом “Киргизгипрострой”. Сейчас он устарел. В составе генерального плана не разрабатывался проект охранных зон памятников истории и культуры.

«Правила застройки и землепользования города Каракол» утверждены Постановлением Караколского городского Кенеша депутатов за №24-10/4 от 03 июня 2004 года, зарегистрированы Управлением юстиции Ысык-Кульской области КР за №22-7-04 28 июня 2004 года, вступили в действие 31 июля 2004 года после опубликования в областной газете «ЫСЫККОЛ кабарлары».

Каракол – исторический город, типичное колониальное поселение, с прямоугольной планировкой, созданное в 1869 г. «Город Каракол предназначен по сво-

ему положению внести светоч русской культуры в дебри Тянь-Шаня»<sup>1</sup>, - писал основатель города А.В. Каульбарс, за два месяца решивший задачу выбора места будущего города, организации работ и разбивки плана на местности. Сегодня в Караколе сохранилась историческая среда города, большие фрагменты планировки и застройки 19 века, деревья, посаженные горожанами прошлого века регулярными рядами, церковь, уникальная дунганская мечеть. В связи с этим, при разработке Правил особое внимание было уделено охране исторического наследия и исторически сложившейся городской среды, что представляет собой еще более сложную задачу.

Прежде всего, предложена особая зона городского центра (зона общественной, деловой и коммерческой активности центра города с ограничениями по условиям охраны памятников истории и культуры), где возможности функциональных изменений будут ограничиваться интересами сохранения исторической среды (район вокруг Троицкой церкви, между ул. Токтогула, Алыбакова, Октябрьской и Крупской). Постановка новых зданий здесь будет разрешена строго по историческим красным линиям, с ограничением по высоте.

В будущем возможна и более детальная дифференциация территории исторического центра с выделением особой историко-культурной зоны с преимущественно пешеходным движением вдоль улиц Орозова и Гагарина. Сейчас в Правилах, предложения по охранным зонам вошли в рекомендательную часть, поскольку до сих нет утвержденного проекта охранных зон, а без него нельзя легитимно установить регламенты в связи охраной исторического наследия.

В южной («верхней») части города, на территории между улицами Алыбакова и Ленина до ул. Королькова, с целью сохранения наиболее целостного фрагмента исторической жилой среды Каракола, установлена небольшая зона индивидуальной усадебной жилой застройки с соответствующими функциональными и объемно-пространственными ограничениями по условиям охраны градостроительного наследия.

С экономической точки зрения, Каракол пока не выделяется среди городов Кыргызстана какой-либо экономической активностью, инвестиций мало. Одной из главных востребованных рыночных услуг является высшее образование. В связи с этим в структуре города предлагаются площадки под развитие высших учебных заведений. Город несомненно имеет значительный туристический потенциал, что также отражено в градостроительных регламентах.

---

<sup>1</sup> Воспоминания генерала барона А.В. Каульбарса // <http://www.issyk-kul.kg/karakol/past.html>

## 5.5. ТОКМОК

### Статья 24. Карта правового зонирования г.Токмок

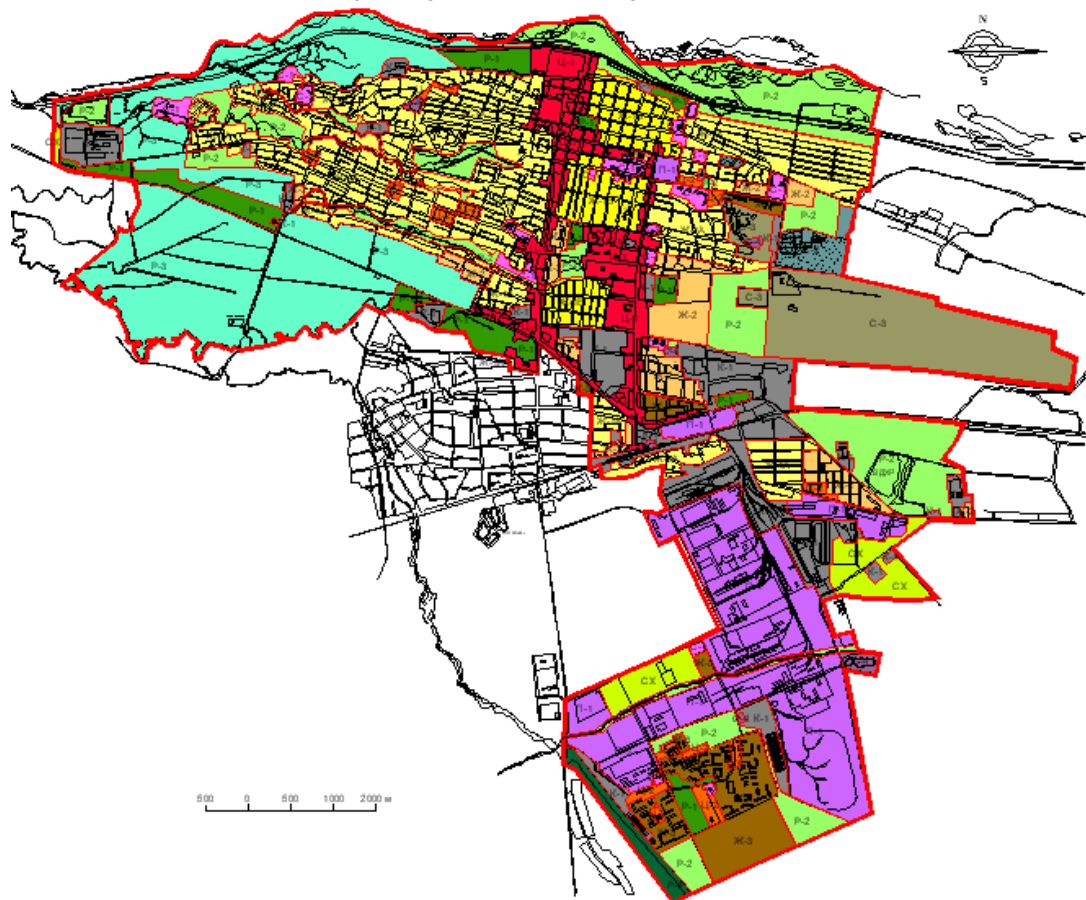




















Рис. 5.5.1 Карта правового зонирования г. Токомок

Категории зон, примененных на карте правового зонирования г.Токмок	
<u>Центральные общественно-деловые зоны:</u>	
	Ц-1 - зона центра города
	Ц-2 - зона центра обслуживания и коммерческой активности местного значения
<u>Жилые зоны:</u>	
	Ж1А - зона индивидуальной усадебной жилой застройки на периферии города
	Ж1Б - зона индивидуальной усадебной жилой застройки в центральной части города
	Ж2 - зона смешанной жилой застройки
	Ж3 - зона многоэтажной жилой застройки
<u>Специальные зоны:</u>	
	С-1 - объекты здравоохранения, образования, науки, физкультуры и спорта с большими участками
	С-2 - кладбища
	С-3 - зона особого режима
	С-4 - зона водозабора
<u>Комунальная зона:</u>	
	К-1 - зона коммунальных предприятий, транспорта, складирования и мелкого производства
<u>Промышленная зона:</u>	
	П-1 - зона промышленных предприятий
<u>Зона сельскохозяйственного использования:</u>	
	СХ - зона сельскохозяйственного использования
<u>Рекреационные зоны:</u>	
	Р-1 - зона городских парков
	Р-2 - зона рекреационно-ландшафтных территорий
	Р-3 - зона государственного лесного фонда
	Р-4 - зона индивидуальных садов, огородов
	Граница местного самоуправления г. Токмок

Статья 26. Карта зон действий ограничений по экологическим условиям г. Токмок

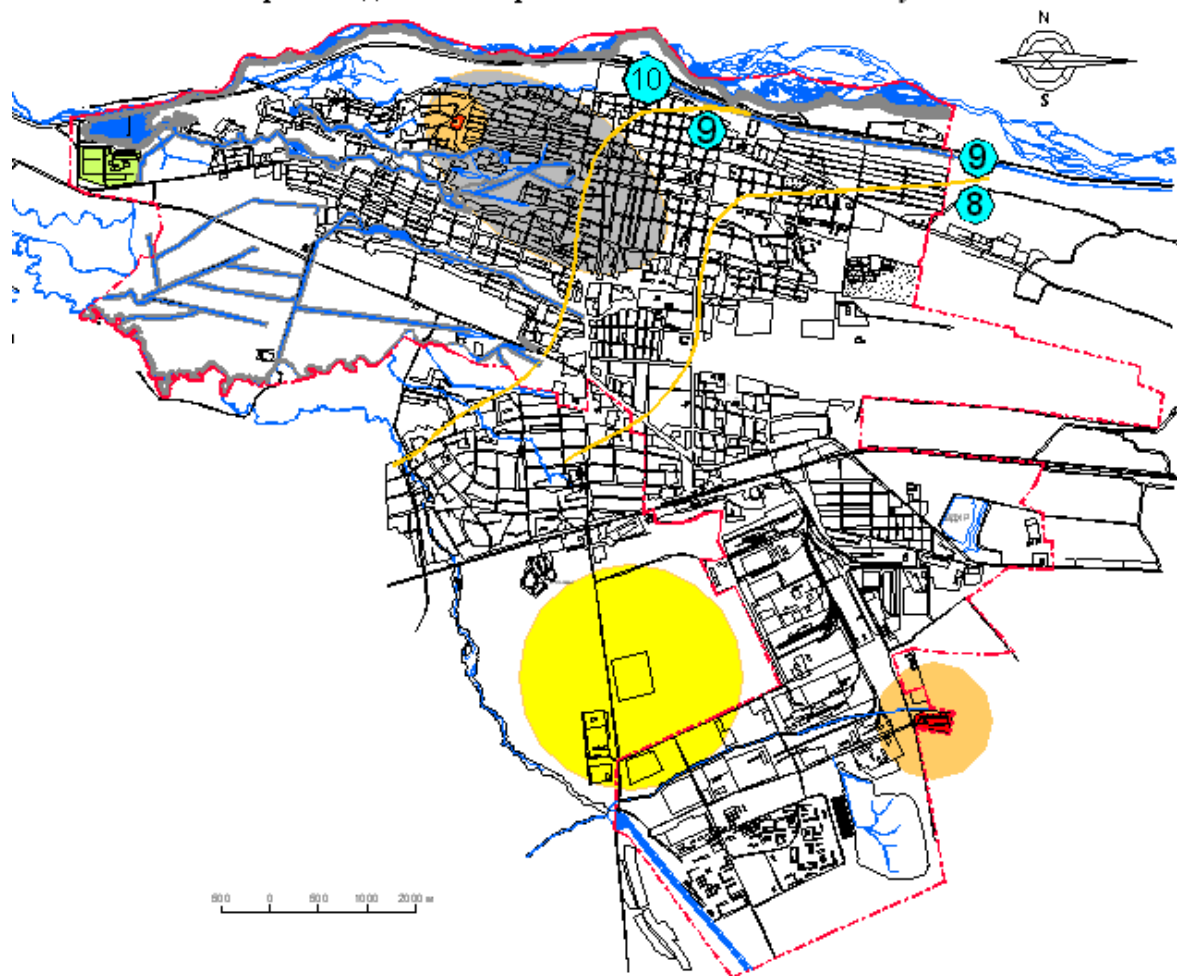



Рис. 5.5.2. Карта зон действий ограничений по экологическим условиям г. Токмок

**Условные обозначения:**

- |   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|  | - существующие водоемы, реки, каналы и открытые дренажные коллекторы     |  | - санитарно-защитная зона строящейся бумажной фабрики; |
|  | - охранные зоны водоемов, рек, каналов и открытых дренажных коллекторов; |  | - зона строгого режима очистных сооружений;            |
|  | - охранные зоны строгого режима водозаборов;                             |  | - граница местного самоуправления г. Токмок;           |
|  | - охранные зоны 1-го пояса водозаборов;                                  |  | - граница сейсмических зон города;                     |
|  | - охранные зоны 2-го пояса водозаборов;                                  |  | - опасность сейсмической зоны;                         |

История и административный статус. Токмок получил статус города в 1866 году. В 1867 году он становится уездным городом. Зимой 1878 года из-за ледяного затора, воды реки Чуй затопили и смыли город. В результате этого уездный центр в 1878 году был перенесён в г. Пишпек. В 30-е годы XX века, благодаря строительству железнодорожной ветки соединившей Токмок и Пишпек, а также развитию автотрассы, город стал расти и расширяться. В настоящее время г.Токмок превратился в один из крупных промышленных центров Кыргызстана. В марте 2003 года он стал административным центром Чуйской области.

Токмок занимает территорию 5535 га. С Востока на Запад на протяжении 9 км по северной части город граничит с Республикой Казахстан. Река Чуй является границей между республиками.

Природные условия. Город расположен в 60 км от столицы, в умеренном широтном поясе на высоте 800-850 м над уровнем моря. Рельеф спокойный, с незначительным понижением высотных отметок по направлению с юга на север, с перепадом высот на 100 м. Климат континентальный, средняя годовая температура составляет +9<sup>0</sup>С. Наиболее низкая среднемесячная температура отмечается в январе – 4,3<sup>0</sup>С. Самая высокая среднемесячная температура в июле + 23,4<sup>0</sup>С. Наибольшее количество осадков выпадает в апреле-мае: 70-78 мм. Относительная влажность воздуха в летний период года составляет 9 %, а в зимний период - 80-100 %.

Население. На начало 2003 года в городе проживает 57 тыс. человек. Токмок – многонациональный город, в нём проживают: 18,7 тыс. кыргызов, 17,0 тыс. русских, 9,1 тыс. дунган, 4,9 тыс. узбеков, 1,2 тыс. казахов, 1,2 тыс. уйгуров, 6,1 тыс. человек других национальностей. Функционирует 10 национально-культурных центров: немецкий «Возрождение»; татаро-башкирский, уйгурский, узбекский, корейский, казахский, отделение славянского фонда, народов северного Кавказа, общество «Кыргыз-Тили», ассоциация дунган. На территории города функционирует 12 мечетей, православный храм, храмы других пяти конфессий, исламский институт, 4 медресе, христианская школа «Ак-Бата», 3 воскресные школы, библейский колледж.

Экономика. Основная экономическая жизнедеятельность Токмока обеспечивалась работой крупных и средних промышленных предприятий.

#### **Оценка населения г. Токмок по группам занятости**

Дошкольные 1-6 лет	4877
Школьники 6-16 лет	12906
Студенты техникумов, ПТУ	2157
Студенты ВУЗов	1024
Госслужащие	600
Занятые в образовании	1500
Занятые в здравоохранении	532
Занятые в промышленности	5965
Занятые в малом бизнесе	1900
Занятые в сфере услуг	7430
Занятые в сельском хозяйстве	3750
Пенсионеры	6649
Безработные	1618
Взрослые, не учтённые в других категориях (домохозяйки и др.)	6092

После распада СССР, утраты экономических связей, снижения промышленного потенциала, социально-экономическое положение в городе осложнилось. Ряд предприятий, ориентированных на выпуск продукции для всей средней Азии и Казахстана, во много раз уменьшили промышленные показатели. Мясокомбинат, хлебозавод, масложиркомбинат и ряд мелких предприятий, после процедуры банкротства прекратили существование. В городе увеличилась внешняя миграция, численность населения сократилась с 65 тыс. до 57 тыс. человек. В настоящее время вновь начался подъем экономики, развивается малый и средний бизнес.

Наименование показателей	2000	2001	2002	% от общего объема
Общий объем выпущенной продукции	935,4	1230,8	1794,0	100,0
В том числе:				
- объем промышленной продукции (млн. сом)	505,0	550,0	800,0	44,6
- валовая продукция сельского хозяйства (млн. сом)	44,0	52,0	57,0	3,2
- строительство	93,4	340,6	606,0	33,8
- транспорт	133,6	111,3	143,3	8,0
- платные услуги ,прочие	159,4	176,9	187,7	10,5

По состоянию на 01.01.2002 года, в Токмоке действует 352 предприятия, в том числе, 25 промышленных, из которых 4 крупных: ОсОО «Интер-Гласс» (бывший стекольный завод), АО «Касиет» (бывшая Камвольно-прядельная фабрика), «Ак-Була» (бывшая фабрика первичной обработки шерсти), ОсОО «Токмокский радиозавод»).

Основные показатели городского бюджета Фактические доходы городского бюджета в 2002 году составили 3911,4 млн. сомов. На 2003 год планируется собрать 22122,9 сомов доходов, включая доходы по налогу на имущество, в размере 1,9 млн. сомов и земельного налога с юридических лиц. Ранее этот налог выплачивался в бюджет района. В 2003 году 90,8 % всех расходов городского бюджета будут составлять расходы на образование.

Образование. По сравнению с другими административными областными центрами Токмок не имеет развитого высшего и среднего образования. В городе расположен Токмокский филиал Технического института (861 студент), филиал Кыргызского государственного университета (163 студента), 4 техникума и лицея.

Жилищный сектор. В городе имеется 9944 частных дома с общей площадью 400868 м<sup>2</sup>. Многоквартирный жилой фонд составляет 223 домов, включая 10056 квартир с общей площадью 444157 м<sup>2</sup>. Из них 293 неприватизированные и служебные квартиры с общей площадью 14863 м<sup>2</sup>. В Токмоке создано 20 кондоминиумов, включающих 74 дома, 4045 квартир с общей площадью 201773,4 м<sup>2</sup>. Жилищный фонд со степенью износа до 20 % составляет 36,5 % всего фонда; со степенью износа от 21 до 40 % - 39,1 % и со степенью износа свыше 41 % - 24,4 %.

Водоснабжение. Система водоснабжения обслуживается ПО «Водопроводное хозяйство». Все активы являются коммунальной собственностью, отдано под экономическое управление. Подача питьевой воды осуществляется с трёх головных водозаборов. Вода поступает из 19 артезианских скважин. Стоимость воды довольно высокая (9 сомов за 1 м<sup>3</sup>) из-за больших расходов электроэнергии. Качество воды соответствует стандартам. Водоснабжением охвачено 37900 потребителей или

66,5 % населения, остальное население использует воду из родниковых источников или собственных колонок. Потребность в питьевой воде на 2002 год составила 16,64 м<sup>3</sup>/сут. Производительность существующих водозаборов из артезианских скважин составляет 72,0 тыс. м<sup>3</sup>/сутки. При темпе роста 2% в год население города к 2007 г. составит 61466 человек с потребностью в питьевой воде 19,2 м<sup>3</sup>/сутки.

Канализация. Канализационная сеть обслуживается Токмокским муниципальным предприятием «Эколог». Централизованной системой канализации охвачено 23,4 % населения. Остальное население используют септики и выгребные ямы, дворовые туалетные постройки. Протяжённость канализационных сетей составляет 116 км. Проектная мощность очистных сооружений 36,0 тыс. м<sup>3</sup>/сут, в том числе мощность первой очереди - 14 тыс. м<sup>3</sup> в сутки, второй очереди (построена в 1979 году), - 22 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. В настоящее время работает только 2-я очередь очистных сооружений, первая очередь законсервирована. Фактически очищаются 26 тыс. м<sup>3</sup>/сут. Превышение очистки объясняется значительным количеством грунтовых вод, которое попадает в канализационную систему.

Автодороги и железнодорожные пути. Протяжённость дорог по городу составляет 212 км, в том числе с асфальтовым покрытием 123,1 км, гравийным покрытием 78,1 км, тротуары 51,1 км, мосты – 2. Внутригородские дороги имеют статус местного значения и содержатся за счет средств города. Через город с 55 по 64 км автотрассы Бишкек - Балыкчи проложены две автодороги (по городу и объездная), имеющие международное значение. Через город, также проходит железная дорога (9км) Бишкек – Балыкчи. В северной части города действует автомобильный мост через р. Чуй, соединяющий город Токмок с Казахстаном.

Международные дороги находятся в удовлетворительном состоянии. 70% городских дорог и тротуаров требуют капитального ремонта.

Территориальное планирование. Генеральный план г. Токмок был разработан в 1969 году проектным институтом «Киргизгипрострой». В 1980 году ими же был разработан ПДП центральной части г. Токмок. В 1988 году ВО «Архпроект» ТАПМ «Фрунзеархпроект» разработал ПДП южного жилого района г. Токмок. В 2003 году сделана корректировка генерального плана по разделу «Транспорт и магистрали» с установлением красных линий застройки.

«Правила застройки и землепользования города Токмок» утверждены Постановлением городского Кенеша депутатов за №97/15-1 от 30 апреля 2002 года, зарегистрированы Управлением юстиции Чуйской области КР за № 05 от 18 июля 2002 года, опубликования в газете «Огни Баласагына» 27 сентября 2002 года.

Город состоит из двух частей, старой, с традиционной планировкой, преимущественно квартальной, одноэтажной застройкой с небольшими участками и новой, которая состоит из двух микрорайонов с многоквартирными панельными домами и промышленной зоны. Новые микрорайоны расположены на удалении 8-10 км от старой части города. С южной стороны старой части, город граничит с селом Чуй, который по характеру планировки и застройки является продолжением города.

В ходе подготовки Правил были разработаны карты правового зонирования (рис. 5.5.1) и ограничений по экологическим условиям (рис. 5.5.2). Поскольку это был первый город, где разрабатывались Правила, то они рассматривались нами как



модельный пример для других городов. В связи с этим было решено провести небольшое исследование, посвященное вопросу назначения регламентов в жилой застройке старой части города. Проблема была связана с тем, что рабочая группа не могла принять однозначное решение по следующему поводу: разрешать или нет на участках индивидуальной застройки в старой части города содержание крупного и мелкого домашнего скота, можно ли там вести предпринимательскую деятельность, например, торговлю или ремонт автомобилей. Для прояснения этих вопросов был проведен опрос населения, проживающего в индивидуальной застройке. Отличительная особенность опросов, проводимых для целей принятия градостроительных решений, состоит в том, что они должны проводиться по территориальной выборке. На анализируемой территории города были выбраны 11 мест, каждое из которых включало 5 – 10 кварталов. Опрос проводился примерно в 50 домовладениях по каждому выбранному месту. Ниже приведены выборочные результаты опроса, необходимые для пояснения рассматриваемой темы.

Из вопроса о том, как используется придомовой участок (2) стало ясно, что анализируемая проблема актуальна. 45% жителей индивидуальной застройки содержат мелкий или крупный домашний скот и 10 % занимаются на своем участке предпринимательством. Это довольно много. Легко можно представить себе, что примерно каждый третий сосед содержит домашний скот, что создает в городе особую «деревенскую» атмосферу с запахами, «лепешками», проходом скота по улицам. Для тех людей, которым это не нравится, это создает неудобства. То же самое касается и малого бизнеса, - каждый десятый, это уже заметно. Эта проблема приобретает дополнительную актуальность, если учесть пожелания жителей Токмока. Судя по ответам на вопрос 3, почти 20 % семей хотят начать на своем участке новый бизнес или расширять существующий. Несмотря на то, что две трети населения не собираются ничего менять на своем участке, тем не менее, это заметное приращение активности внутри жилых территорий.

Вопрос 2. Как Вы используете придомовой участок в настоящее время?

	чел.	%
1. Выращиваем фрукты, овощи, ягоды	311	87,9
2. Содержим мелкий домашний скот	119	33,6
3. Содержим крупный домашний скот	42	11,9
4. Содержим птицу	12	3,4
5. Занимаемся ремонтом автомобилей, мотоциклов, другой техники	8	2,3
6. Содержим торговую точку, столовую, склад оптовой торговли	25	7,1
7. Другое	6	1,7

Вопрос 3. Собираетесь ли Вы расширять деятельность или начинать новую на Вашем приусадебном участке?

	чел.	%
1. Да	67	18,9
2. Нет	243	68,6
3. Затрудняюсь ответить	44	12,4
	354	100,0

Еще более интересная тенденция наблюдается при анализе ответов на вопрос № 6, который прямо касается установления регламентов, поскольку выясняет терпимость людей к появлению на соседних участках домашнего скота или активной предпринимательской деятельности. Когда смотришь на ответы людей в целом по городу, то создается впечатление, что большинство населения не возражает против содержания скота (83%), мастерских по ремонту автомобилей, торговли или ресторана (примерно 60%).

Ответы на вопрос 6. Как Вы относитесь к тому, чтобы Ваши соседи на своих участках осуществляли следующие виды деятельности:

<b>Содержание крупного и мелкого домашнего скота</b>	чел.	%
Я против	32	12,1
Не возражаю	295	83,3
<b>Мастерские по ремонту автомобилей или другой техники</b>	чел.	%
Я против	120	33,9
Не возражаю	218	61,6
<b>Содержания на участке торговой точки, столовой, склада</b>	чел.	%
Я против	127	35,9
Не возражаю	209	59,0

Картина меняется и конкретизируется, когда анализируешь ответы на тот же вопрос, но по разным участкам города (в % от всех опрошенных):

<b>Районы</b>	<b>А</b>	<b>Б</b>	<b>В</b>	<b>Г</b>	<b>Д</b>	<b>Е</b>	<b>Ж</b>	<b>З</b>	<b>К</b>	<b>Л</b>	<b>М</b>
<b>содержание крупного и мелкого домашнего скота</b>											
Я против	10	9,3	31,2	5,7	37,0	4,2	10	11,8	17,6	11,8	10,0
Не возражаю	87,5	85,2	51,4	91,4	60	91,7	89	88,2	82,4	88,2	81,5
<b>мастерские по ремонту автомобилей или другой техники</b>											
Я против	32,5	46,3	37,1	25,7	33,3	33,3	29	23,5	29,4	52,9	34,3
Не возражаю	67,5	51,9	25,7	74,3	60	66,7	70	76,5	70,6	47,1	61,0
<b>содержания на участке торговой точки, столовой, склада</b>											
Я против	40	55,6	34,3	22,9	33,3	37,5	37	23,5	23,5	11,8	31,9
Не возражаю	60	44,4	22,9	77,1	53,3	62,5	62	76,5	76,5	88,2	62,3

По крайней мере, в двух местах опроса соотношение жителей возражающих и поддерживающих возможность содержание домашнего скота на участке сближается. Особенно это заметно на участке В, - жилье расположенное в ядре городского центра. То же соотношение ответов можно наблюдать и в отношении бизнеса на своем участке. Примерно поровну делятся мнения живущих в центральном ядре города и еще в двух - трех ячейках. При этом, количество возражающих

по этому поводу, в среднем по городу находится на заметной отметке примерно 30% домовладельцев.

В соответствии с результатами опроса устанавливались регламенты. Были выделены две зоны индивидуальной усадебной застройки - на периферии города и в центре города. В обеих зонах в основные списки разрешенного использования была включена запись: «отдельно стоящие односемейные жилые дома с содержанием мелкого и крупного скота». Однако, на территории всего города была сделана приписка «с возможностью выпаса», а в центре города - «без возможности выпаса».

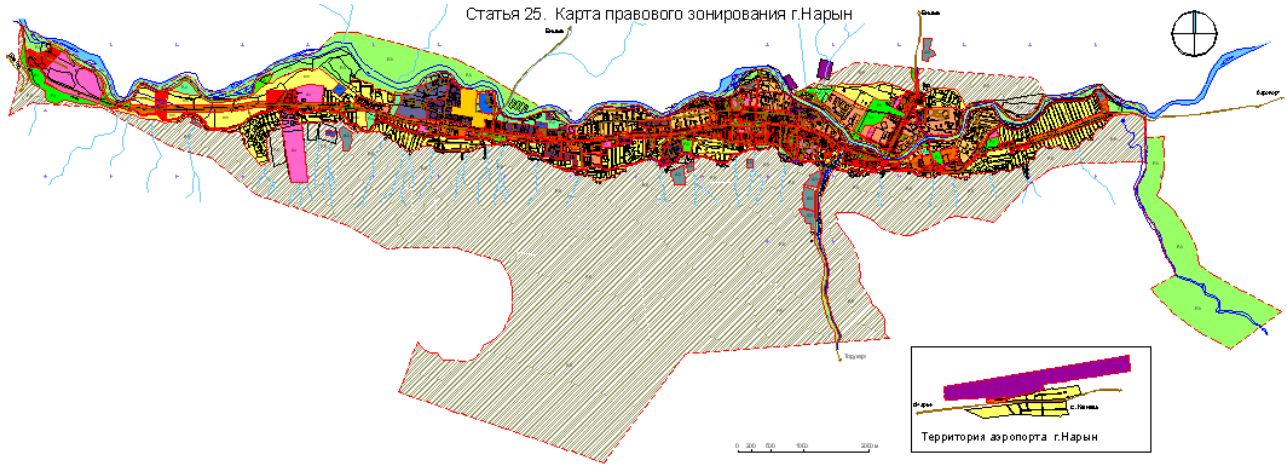
Учитывая, что в среднем 30% всех семей возражали против хозяйственной деятельности на участках, она была включена в списки видов разрешенного использования (перечислены ниже), требующие специального согласования посредством публичных слушаний:

- строения для занятий индивидуальной трудовой деятельностью (без нарушения принципов добрососедства) в соответствии с санитарными и противопожарными нормами;
- киоски, лоточная торговля, временные павильоны розничной торговли и обслуживания населения;
- магазины товаров первой необходимости общей площадью не более 150 кв.м;
- кафе, закулочные, столовые в отдельно стоящих зданиях до 150 кв. м;
- пошивочные ателье, ремонтные мастерские бытовой техники, парикмахерские и иные объекты обслуживания;
- мастерские по изготовлению мелких поделок по индивидуальным заказам (столярные изделия, изделия художественного литья, кузнечно-кованные изделия, изделия народных промыслов);

Это означает, что, если кто-то решит заниматься у себя на участке перечисленными видами деятельности, то, по его заявке, Комиссия по землепользованию и застройке организует и проведет публичные слушания, куда будут приглашены соседи. Заявитель и они выскажут свое мнение и, если Комиссия сочтет это недостаточным, то еще и приглашенные эксперты. Решение будет принято Комиссией, на основании которого уполномоченный орган утвердит или отвергнет данное разрешенное использование.

Таким образом, были установлены регламенты по усадебной застройке, с которыми согласились все участники процесса – рабочая группа, депутаты, жители на публичных чтениях.

## 5.6. НАРЫН



### Категории зон, применённые на карте правового зонирования г.Нарын

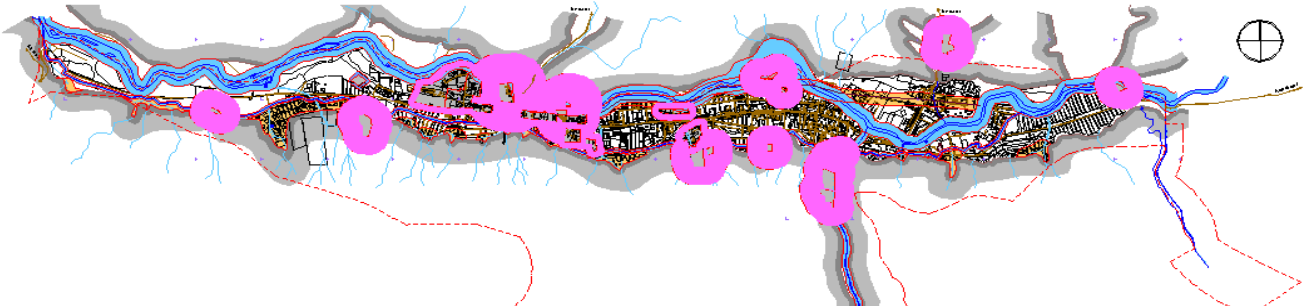
<b>Центральные общественно-деловые зоны</b>	<b>Специальные зоны</b>	<b>Рекреационные зоны</b>
Ц-1 - зона центра города	С-1 - объекты здравоохранения, образования, науки, физкультуры и спорта с большими участками	Р-1 - зона городских парков, набережных
Ц-2 - зона центра обслуживания и коммерческой активности местного значения	С-2 - зона особого режима	Р-2 - зона городских скверов, бульваров
Ц-3 - зона рынков и оптовой торговли	С-3 - кладбища	Р-3 - зона ландшафтно-рекреационных территорий
<b>Жилые зоны</b>	С-4 - зона полевых сооружений	Р-4 - зона территорий специальных зеленых насаждений
Ж-1 - зона индивидуальной усадебной жилой застройки с содержанием скота	<b>Коммунальные зоны</b>	Р-5 - зона охраняемых природных ландшафтов
Ж-2 - зона индивидуальной усадебной жилой застройки	К-1 - зона предприятий транспорта, складов, баз, коммунального хозяйства и мелкого производства	
Ж-3 - зона смешанной жилой застройки	<b>Производственная зона</b>	
	П-1 - зона промышленных и производственных предприятий	
		Граница местного самоуправления г. Нарын

Рис. 5.6.1 Карта правового зонирования г. Нарын

### Рис. 5.5.2. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Токмок

Рис. 5.5.2. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Токмок

### Статья 27. Карта зон действия ограничений по экологическим, сейсмологическим, гидрологическим условиям г.Нарын



### Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям:

В-1. Водохранная зона водных объектов	Границы территорий горных массивов
В-2. Зона санитарной охраны водозаборов	Селеопасные лога
СЗ. Санитарно-защитная зона от производственных и коммунальных предприятий	Проектируемые селеотводящие каналы
ЗВ. Зона ограничений строительства по тектоническим и гидрологическим условиям	Подмываемые берега р.Нарын
	Линия тектонического разлома
	Граница местного самоуправления г.Нарын

Город Нарын - административный центр Нарынской области с 1927 года. Возник вблизи укрепления, стоявшего на торговом пути в Кашгар, Китай. Город находится в восточной части Средненарынской долины, у подножия Нарын-Тоо на высоте 2030 метров над уровнем моря, в 180 км к югу от железнодорожной станции Балыкчы. Расстояние до контрольно-пропускного пункта «Торугарт» на границе с КНР 186 км. Город вытянут узкой полосой вдоль южного берега р. Нарын, за исключением небольшой восточной части города, переходящей на северный берег. Площадь Нарына на 1.11.1989 составила 4051 га. Через г. Нарын проходит транзитная автодорога Бишкек – Нарын - Торугарт, играющая важную роль в развитии экономики города, а так же в целом области.

Климат резко континентальный, засушливый. Зима холодная, продолжительная, длительность 145-165 дней. Средняя температура января – 17 °С, иногда до -25-38 °С. Лето сухое, умеренно теплое. Средняя температура июля – 18 °С. Среднегодовое количество осадков 250-300 мм.

Население. К началу 2001 г. в городе жило 40 974 человека, в том числе 19372 (48 %) мужчин и 21622 женщин. За последние 20 лет среднегодовой прирост населения - 620 человек. Население в основном исповедует ислам.

Население по группам занятости	Приблизительная оценка
Дошкольники 1-6 лет	6 500
Школьники 6-16 лет	10 000
Студенты ВУЗов	5 500
Студенты техникумов, ПТУ	1 000
Госслужащие	5 000
Занятые в промышленности, сельском хозяйстве и сфере услуг	4 500
Пенсионеры	2 000
Безработные	3 000
Взрослые, не учтенные других категориях (домохозяйки и др.)	3 500

Экономика. Валовой региональный внутренний продукт по данным за последние 3 года составлял в среднем 274,9 млн. сом в год или 6709 сом на душу населения. Валовой региональный продукт в год по секторам следующий: промышленность – 114,6 млн. сом, розничный товарооборот – 30,6 млн. сом, платные услуги населению 38,57 млн. сом и строительно-монтажные работы – 91,12 млн. сом. На территории города функционируют 33 акционерных общества, 49 ОсОО, более 40 предприятий, предоставляющих различные услуги населению, около 60 предприятий малого и среднего бизнеса по переработке сельхозпродукции, 38 кафе и столовых.

Городской бюджет. Доходы и расходы городского бюджета в целом, в 2002 году равнялись 40,96 млн. сомов, что на 53 % больше, чем в 2001 году. Увеличение происходило, в основном, за счет категориальных и выравнивающих грантов для полного покрытия расходов на заработную плату и отчисления в социальный фонд в секторе образования и здравоохранения. Собственные доходы города

ограничены. В 2002 году 90 % финансирования будет производиться за счет грантов из республиканского бюджета. Расходы на образование и здравоохранение, являясь обязательными, составляют 81,1 % всего бюджета. Это означает, что город располагает ограниченными ресурсами на финансирование всех остальных расходов. Расходы на одного жителя в бюджете г. Нарын в 2002 г составляли 999 сомов.

Образование. Важное значение в экономике и культуре города играет Нарынский государственный университет, в котором учатся 5000 студентов. Кроме него в Нарыне действуют заочные отделения Каракольского университета им. К.Тытыстанова (300 студентов), университета им. Э.Арабаева (150 студентов), несколько техникумов и училищ. Населения с высшим и незаконченным высшим образованием составляет 14,9 %, а среднее специальное образование имеет 18 % от трудоспособной части населения.

В 2005 году должно начаться строительство крупного Горного арабского университета, финансируемое Ага-Ханом.

Жилищный фонд. В городе имеется около 6896 дворовых хозяйств общей площадью 439 275 м<sup>2</sup>. Жилой фонд составляет 2 076 квартир с общей площадью 92 607 м<sup>2</sup>, из которых 1812 квартир приватизировано (79308 м<sup>2</sup>), 264 коммунальные квартиры общей площадью 13299 м<sup>2</sup>. В городе создано 16 кондоминиумов, включающих в себя 46 домов и 790 квартир с общей площадью 41 310 м<sup>2</sup>. Жилищный фонд со степенью износа до 20% составляет 21,7% всего фонда, со степенью износа от 21 до 40% - 51,0% и со степенью износа свыше 41% - 27,3%.

Водоснабжение. Городской водоканал использует активы, находящиеся в коммунальной собственности. Водопроводной сетью охвачено 60,5 % населения, остальные жители используют воду из родниковых источников. Потребность в питьевой воде на 2001 год составляла 8010 м<sup>3</sup>/сут. Производительность существующих водозаборов 9000 м<sup>3</sup>/сут, тогда как фактический расход питьевой воды составляет 5826 м<sup>3</sup>/сут. При темпе роста 2 % в год население города к 2006 году составит 45100 человек с потребностью в питьевой воде 9614 м<sup>3</sup>/сут.

Канализация. Централизованной системой канализации охвачено 22,8 % населения, локальной очистной системой – 8 %, что в общем составляет около 12 тыс. человек. Остальное население (69,2 %) используют септики и выгребные ямы, дворовые туалеты. Протяженность канализационных сетей - 26,3 км. Проектная мощность очистных сооружений 6 тыс. м<sup>3</sup>/сут. Фактически очищается 2,2 тыс. м<sup>3</sup>/сут.

Отопление, горячая вода. Система отопления в городе обслуживается Нарынтеплокоммунэнерго на основе договора с администрацией города с использованием активов, находящихся в коммунальной собственности. Из пользователей услуг центрального отопления 78 % составляет население (в том числе от электрокотельных – 53 % и от котельных на твердом топливе – 25 %), остальные - организации и предприятия, финансируемые бюджетом и другие организации. Население и организации активно используют для отопления электричество, в меньшей мере относительно дорогие дрова и уголь. В городе имеется 13 котельных, в том числе 9 электрокотельных с общей мощностью 13,6 Гкал/час, и 4 котельных на твердом топливе с общей мощностью 20,8 Гкал/час.

Дороги. Общая протяженность дорог составляет 110 км. Дороги с асфальтобетонным покрытием составляют 42,1 км, гравийные – 55 км, с грунтовым покрытием – 13 км. Тротуаров с асфальтобетонным покрытием 45,5

км. Все дороги имеет статус местного значения, кроме участка по улице Раззакова длиной 1,5 км, являющегося частью трассы Бишкек-Торугарт и имеющего республиканский статус.

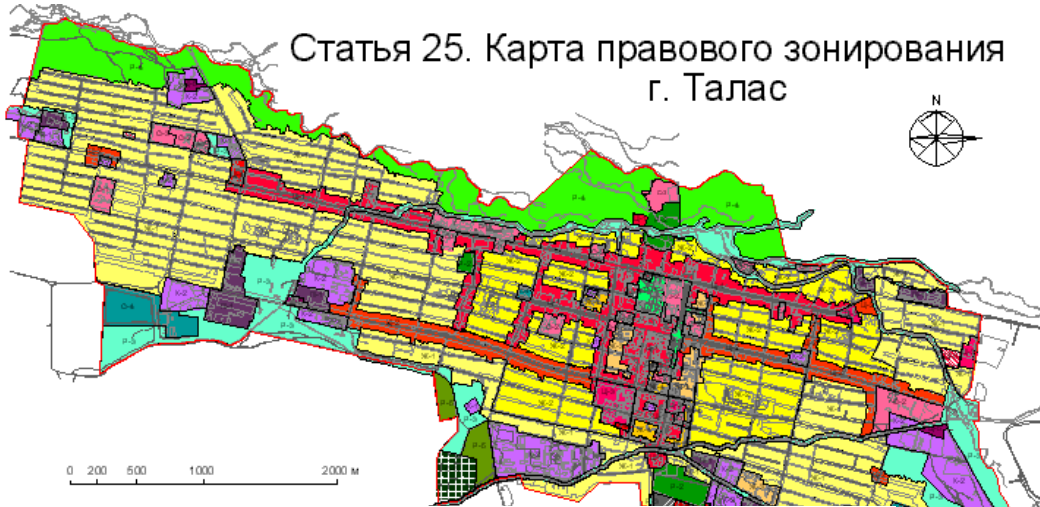
Территориальное планирование. Генеральный план развития г. Нарын был разработан в 1997 году проектным институтом «Киргизгипромстрой».

Введение правового зонирования. «Правила застройки и землепользования города Нарын» утверждены Постановлением Нарынского городского Кенеша депутатов за №02 от 04 июня 2004 года, зарегистрированы Управлением Юстиции Нарынской области Кыргызской Республики за №04-9-04 28 июня 2004 года и вступили в действие 31 июля 2004 года после опубликования в областной газете «Тениртоо».

Нарын – линейный город, лежащий в ущелье, вдоль реки Нарын. На территории города предусмотрены все необходимые зоны и градостроительные регламенты, развитие городского центра (рис. 5.6.1). Предусмотрены важные для данного места регламенты, связанные с ограничением строительства по сейсмическим условиям (5.6.2).

# 5.7. ТАЛАС

Статья 25. Карта правового зонирования г. Талас



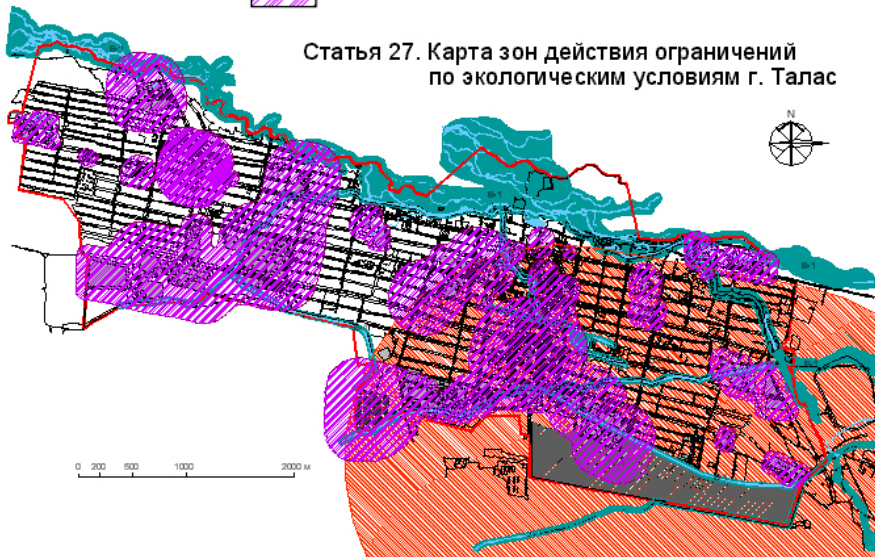
Категории зон, примененных на карте правового зонирования города Талас

<p><b>ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННО-ДЕЛОВЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ц-1 зона общественных, деловых и коммунальной экономики центра города</li> <li>Ц-2 зона обслуживания и коммунальной экономики местного значения</li> <li>Ц-3 зона рынков (Базаров), оптовых торгов</li> <li>Ц-4 зона деловой и коммунальной экономики при факторных узлах</li> <li>Ц-6 зона обслуживания и коммунальной экономики в приобластных и коммунальных зонах</li> <li>Ц-4-а области делового назначения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>С-5 зона торговли</li> <li>С-6 парковка</li> </ul> <p><b>ЖИЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ж-1 зона индивидуальной застройки земель застройки с содержанием жилищного фонда</li> <li>Ж-2 зона индивидуальной застройки земель застройки в централизованных районах</li> <li>Ж-3 зона многоэтажной застройки многоквартирных домов (2-3 эт.)</li> <li>Ж-4 зона многоэтажной застройки домов (4-6 эт.)</li> </ul>	<p><b>РЕКРЕАЦИОННЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Р-1 зона городских скверов и бульваров</li> <li>Р-2 зона городских парков</li> <li>Р-3 зона рекреационно-индивидуальных партерных</li> <li>Р-4 зона детских комплексов</li> <li>Р-5 зона охраны городских участков</li> </ul> <p><b>ГРАНИЦА ГОРОДА</b></p> <p>Идентификационная граница местного самоуправления</p>
<p><b>СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>С-1 области здравоохранения с большими участками</li> <li>С-2 области образования с большими участками</li> <li>С-3 области физкультуры и спорта с большими участками</li> <li>С-4 зона водоемов, озер, чистых водохранилищ, неглубоких свайчатых оснований, санитарно-эпидемиологических станций</li> </ul>	<p><b>ПРОМЫШЛЕННЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>П-1 зона промышленных и производственных предприятий Выхажского предприятия</li> </ul> <p><b>КОММУНАЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>К-1 зона складского назначения, складского назначения, коммунального назначения и гаражей на территории города (в границах территории)</li> <li>К-2 зона складского назначения, складского назначения, коммунального назначения и гаражей на территории города (в границах территории)</li> </ul>	

## Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям

<b>В-1</b> Водохранимые полосы рек, каналов и других водотоков	<b>ШЗ-1</b> Шумовая зона аэропорта
<b>СЗ-1</b> Санитарно-защитные зоны промышленных предприятий и коммунально-областных объектов	— административная граница местного самоуправления

Статья 27. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Талас





Талас был основан в 1877 г. русскими и украинскими переселенцами в центральной части Таласской долины на левом берегу реки Талас. В настоящее время это административный центр Таласской области, расположен в 360 км к западу от столицы Бишкека и в 90 км восточнее железнодорожной станции Жамбыл (Казахстан).

Город расположен в северо-восточной части Таласской долины, на высоте 1280 м над уровнем моря, в пойме реки Талас. Климат континентальный, засушливый. Самая высокая среднемесячная температура наблюдается в июле и составляет +15+25 °С, самая низкая среднемесячная температура в январе и составляет -6-14 °С. Годовая норма осадков составляет 300-400 мм.

Население. Численность населения составляет 34,5 тыс. человек (16,8% населения области). Последние данные переписи населения выглядят следующим образом: 28,8 т.ч.- составляют кыргызы, 3,3 т.ч.- русские, 0,5 т.ч.- украинцы, 0,4 т.ч.- узбеки, 0,4 т.ч. – татары и 1,1% представители других национальностей. На территории города имеются мечеть и православная церковь.

Экономика. В городе зарегистрировано 363 предприятия и организаций, что составляет свыше 24 % общего количества предприятий области. Объем промышленной продукции составляет 75 %, общего объема продукции выпускаемой всей областью. Приоритетами экономического развития являются переработка сельскохозяйственного сырья. Ныне действует 12 промышленных предприятий, 3 строительных организаций, 2 транспортных, 231 предприятий малого и среднего бизнеса, 5 предприятий связи и коммунального хозяйства.

№	Население по группе занятости	Приблизительная оценка
1.	Дошкольники 1-6 лет	1504
2.	Школьники 6-16 лет	10796
3.	Студенты	4722
4.	Государственные служащие	1740
5.	Занятые в образовании	2477
6.	Занятые в здравоохранении	1350
7.	Занятые в промышленности	2500
8.	Занятые в сельском хозяйстве	380
9.	Занятые в сфере услуг	1519
10.	Пенсионеры	3300
11.	Взрослые, не учтенные в других категориях (домохозяйки и др.)	3726
12.	Безработные	486
	Итого	34500

## Структура экономики, млн. сом

Наименование показателей	2002	2003	% в общем объеме
Общий объем выпущенной продукции	361.1	408.9	100.0
В том числе:			
- объем промышленной продукции	258.3	289.9	70.9
- строительство	4.9	6.2	1.5
- транспорт	29.1	31.4	7.7
- платные услуги	68.8	81.4	19.9

Городской бюджет. Фактические расходы бюджета в 2003 году составили 21,6 млн. сомов, включая 4,0 млн. сомов коммунальные услуги (2002 год - 19377.6 сомов). Утвержденный бюджет составляет 15,1 млн. сомов. В течение бюджетного года возвратным финансированием из республиканского бюджета были выделены средства, предназначенные на расходования по использованию электроэнергии, теплоэнергии, водопользование и за услуги связи. 67,8 % расходов направлены на образование, на культуру 2,5 % на социальное обеспечение 4 % и для выполнения других функций города направлено 25,7 %.

Образование. В городе функционируют 9 школ, Детский образовательный центр (ДОЦ), 6 дошкольных учреждений. Детский образовательный центр при МБФ «Мээрим» имеет 7 кружков с 350 учащимися. В городе действует Таласский государственный университет, 1075 очных и 1670 заочных студентов, два училища.

Жилищный сектор. В городе имеется 73 многоэтажных домов, действует 4 кондоминиума, которые объединяют 9 многоэтажных жилых домов. 95 % квартир приватизировано. Частный сектор - 4833 дворов.

Водоснабжение. Обеспечивает услуги Таласское предприятие «Водоканал». Количество абонентов 10112, в том числе население – 9993, предприятия коммунально-бытового назначения 21, промышленные предприятия – 10, бюджетные организации – 38, мелкие коммерческие структуры – 50. Уличных колонок в городе 33, их них действует 12. Город обеспечивается питьевой водой из 2 водозаборов. Забор воды производится из артезианских скважин глубиной 18-30 м 2-х каскадным подъемом. Суточный объем поставляемой воды в 2003 году составил 27,6 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Протяженность водопроводных сетей составляет 75 км, износ линий, уложенных в 1968-1979-х годах, составляет 40-60%.

Канализация. Централизованной системой канализации охвачено 39 многоэтажных дома (2765 человек) и 57 предприятий. Очистные сооружения для сбора сточных вод построены в 1985 г., проектная мощность составляет 3,3 т.м<sup>3</sup>/сут., протяженность канализационного коллектора – 8,9 км.

Отопление. На балансе Таласского предприятия «Теплокомунэнерго» 6 котельных, из них: 1 котельная на мазуте, 4 котельная на угле, 1 электрочотельная. В 2003 году произведен ремонт котельных своими силами, ремонтные бригады были созданы из своих специалистов и рабочих. За 2003 г. выработано 13019,5 Гкал. Охват центральным отоплением: население 33 жилых дома, 1049 квартир – 4196

человек, бюджетные организации – Таласское медицинское училище. За сезон расходуются 1526 тонн мазута, 2200 тонн угля.

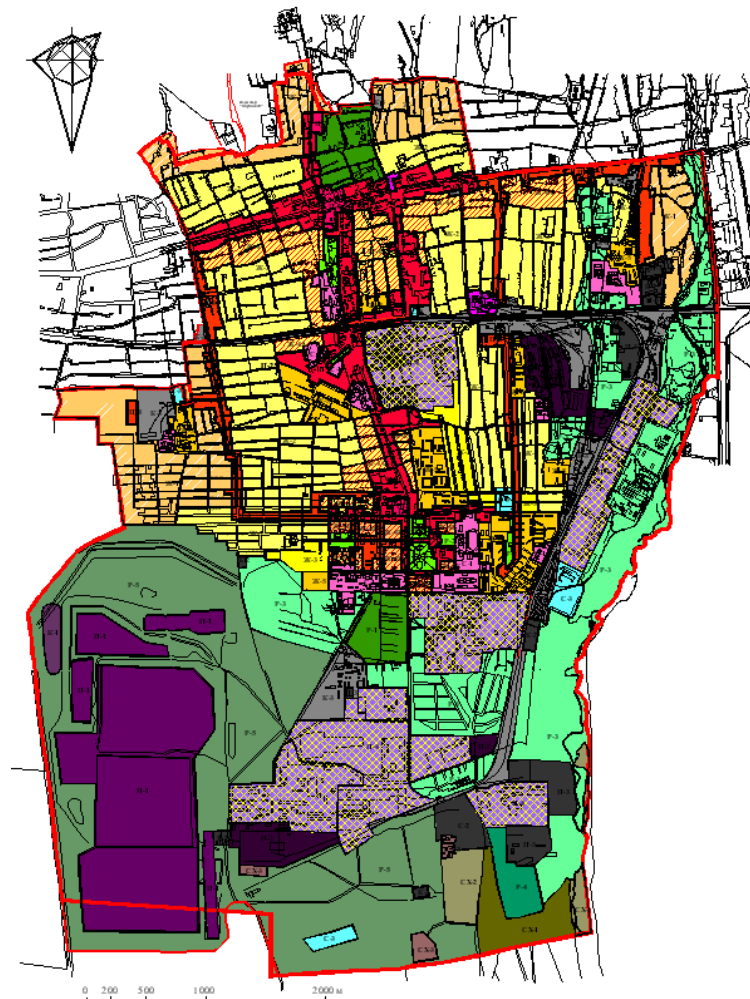
Территориальное планирование. Генеральный план Таласа устарел, старый документ отсутствует в городе. Разработка нового генерального плана не ведется в связи с отсутствием финансирования.

«Правила застройки и землепользования города Талас» утверждены Постановлением Таласского городского Кенеша депутатов 18 апреля 2005 года, зарегистрированы Управлением юстиции Таласской области КР и вступили в действие в июне 2005 года после опубликования в областной газете.

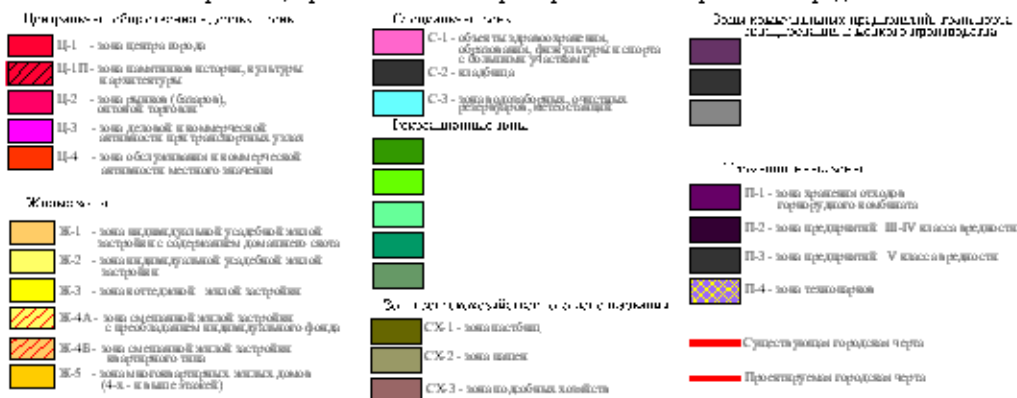
В составе Правил предусмотрены карты правового зонирования (рис. 5.7.1) и ограничений по экологическим условиям (рис. 5.7.2), а также отдельная карта ограничений по условиям сейсмичности и осуществления безопасности полетов (рис. 5.7.3). Эта карта появилась в результате обсуждения в городе главных проблем, в частности, близкого расположения к жилым территориям аэропорта и невозможности его переноса из-за отсутствия ресурсов.

## 5.8. КАРАБАЛГА

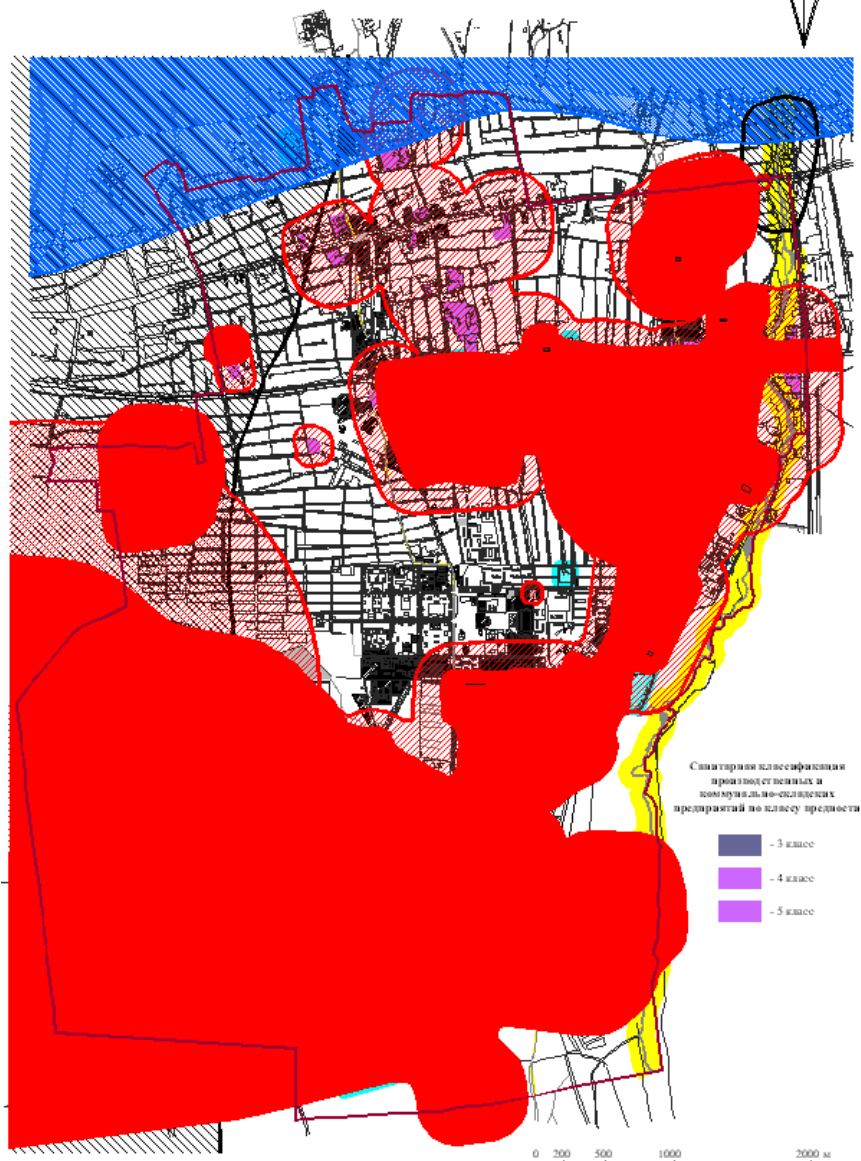
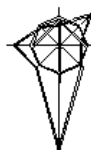
Статья 25. Карта правового зонирования г.Карабалга



Категории зон, применённых на карте правового зонирования города



### Статья 27. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Карабалта

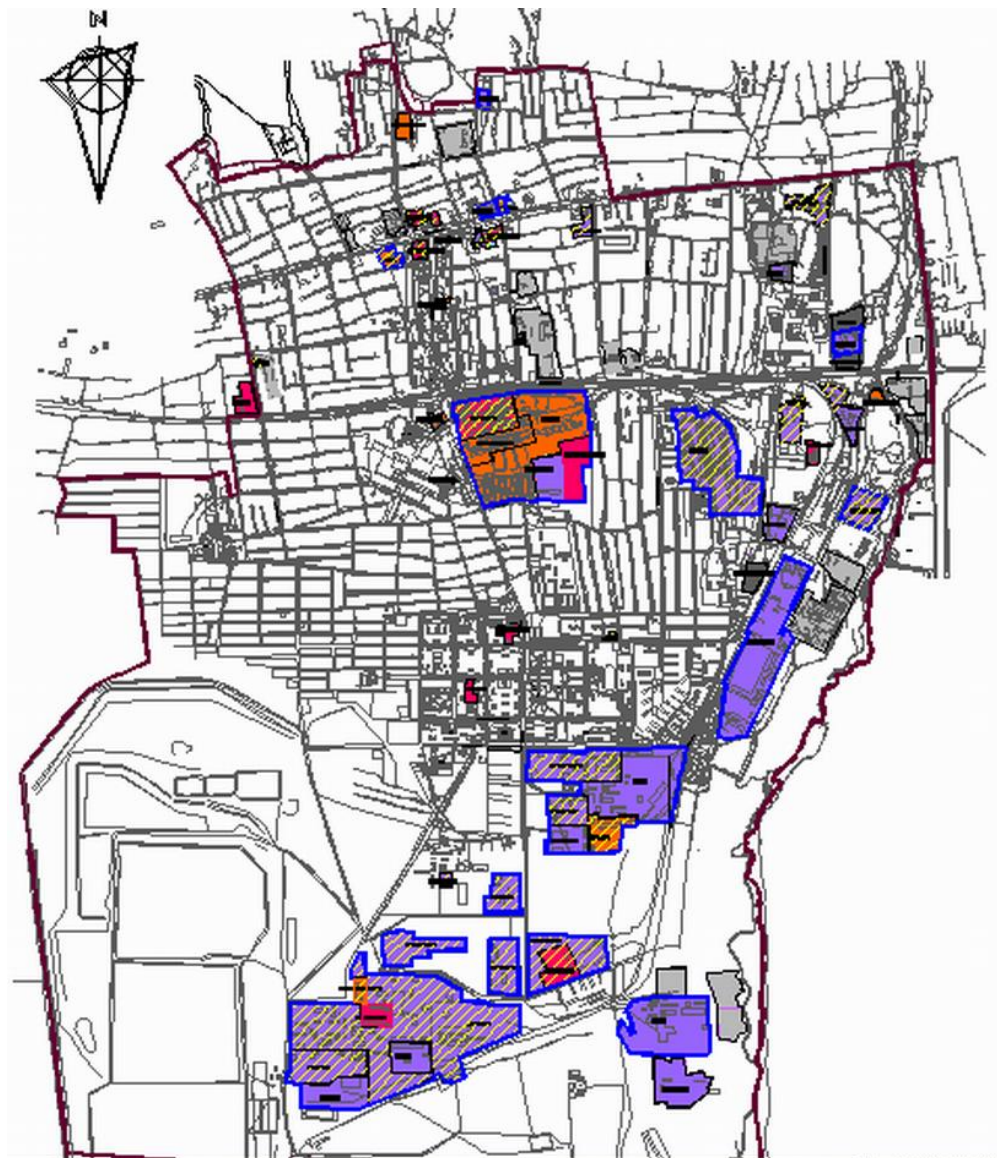


Санитарно-классификация производственных и коммунально-бытовых предприятий по классу вредности

- 3 класс
- 4 класс
- 5 класс








#### Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям

- |   |   |
|---|---|
| <p><b>СЗ-к</b> Существующие санитарно-защитные зоны коммунально-промышленных объектов</p> <p><b>СЗ-п</b> Перспективные санитарно-защитные зоны коммунально-промышленных объектов</p> <p><b>ИВ</b> Зоны санитарной охраны источников водоснабжения</p> | <p><b>ПВ</b> Зоны санитарной охраны подземных вод</p> <p><b>ВП</b> Водооградительные полосы рек, каналов и других водотоков</p> <p><b>ГВ</b> Зоны высокого уровня грунтовых вод</p> |
|---|---|



**Рис. 5.8.3. Схема эффективности использования территорий предприятий города**

**Условные обозначения**

- |   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|  | - предприятия с высокими показателями эффективности использования производственной территории  |  | - предприятия с удельными поступлениями налогов ниже средних по городу |
|  | - предприятия со средними показателями эффективности использования производственной территории |  | - предприятия - банкроты   |
|  | - предприятия с низкими показателями эффективности использования производственной территории   |  | - не работающие предприятия  |
|  | - предприятия с производственной территорией выше средней по городу                            |   |  |

**Рис. 5.8.4. Эффективность использования территории на основе комплексной оценки значимости предприятий города**


№ №	Наименование предприятия	Площадь га	Плотность работающих чел/га	Объем продукции тыс сом на 1 га	Налоговые поступления тыс сом на 1 га
1	АО ДОС-АЛКО				
2	Рынок "Береке"				
3	АО "Кыргызтелеком"				
4	Рынок "Эркин"				
5	Рынок "Жайыл-базары"				
6	СП "Бакай-Инпак"				
7	Аффинажный завод				
8	АО СУ-4				
9	АО "КККП"				
10	СП "Веста"				
11	Рынок автозапчастей				
13	ГП "Спиртзавод"				
14	АОЗТ "Имоту Энтерпрайз"				
15	КОО ШПРОМСАНСТРОЙ				
16	АОЗТ "Интерхим"				
17	СП "Татина"				
18	АО "Хлебозавод"				
19	ОсОО "Апродрож"				
20	АО "Бакай"				
21	АО "ПАТП"				
22	АО "АДС" фил.№6				
23	АО "Карабалта-сут"				
24	АО "Стимул"				
25	АО "Пивзавод"				
26	АО "Мадылбек"				
27	АО "АДС" фил.№7				
28	АО "Чолпон"				
29	АО "Монтажник"				
30	ОсОО "Бакай-Суу"				
31	АО "Жолкурулуш"				
32	АО "Десерт"				
33	АО "Электротерм"				
34	АО "АРЗ"				
35	ОсО КОЭЗ				
36	ГП "Буудай"				
37	АО "Так"				
38	АО ЦЛ КИП и А				
39	АО "Аземкилем"				
40	АО ЗСИ				
	Среднее	3,4	54,1	8880,6	1529,9
	Медиана	9,3	26,0	2339,9	255,4

## Условные обозначения


## Площадь (га):

-  - менее 3,4
-  - от 3,4 до 6,5
-  - 6,5 и выше




## Плотность работающих (чел./га)

-  - от 54 до 252
-  - от 26 до 54
-  - до 26

## Объем продукции (тыс.сом/га):

-  - от 8 880, 6 до 2 170 000
-  - от 2 339, 9 до 8 880, 6
-  - до 2 339, 9

## Налоговые поступления (тыс.сом/га):

-  - от 1 529, 9 до 35 000
-  - от 255, 4 до 1 529, 9
-  - до 255, 4



История города восходит к поселению Нузкет 6-7 веков на Великом шелковом пути. В 1825 г посланцы Кокандского ханства возвели здесь крепость Кара-Балта. Со строительством железной дороги в 1924 г. здесь началось становление промышленности. В 1975 году Кара-Балте был присвоен статус города. В настоящее время Кара-Балта – город районного подчинения, являющийся одним из важнейших транспортных узлов Чуйской области. В период существования СССР Кара-Балта был закрытым городом с несколькими засекреченными производствами, особенно Кыргызский горнорудный комбинат по переработке уранового сырья (КГРК).

Кара-Балта размещен у северного склона Кыргызского хребта в западной части Чуйской области, в 62 км от Бишкека в умеренном широтном поясе на высоте 780 м над уровнем моря. Рельеф местности спокойный, с незначительным понижением высотных отметок по направлению с юга на север, с перепадом высот не более 50 м на 1 км. Площадь города 3201 га. С востока, на протяжении 7 км город окаймляется речкой Кара-Балта. На выходе ее из ущелья устроены отводные оросительные каналы, один из которых проходит по территории города. В городе русло речки сухое.

Климат умеренно континентальный. Средняя годовая температура составляет +8,9 °С, самая низкая среднемесячная температура отмечаются в январе -7,3 °С, самая высокая среднемесячная температура в июле +23 °С. Годовое количество осадков в районе составляет 419 мм, около 61 % из них в теплый период года, остальное – в холодный. Относительная влажность в теплый период года составляет 45-60 %, в холодный – 60-72 %.

Население. Население города 47,2 тыс. человек. Распределение по занятости приведено в следующей таблице:

Население по группам занятости	Приблизительная оценка
Дошкольники 1-6 лет	3 200
Школьники 6-16 лет	9 100
Студенты ВУЗов	700
Студенты техникумов, ПТУ	1 700
Госслужащие	700
Занятые в образовании	1 400
Занятые в здравоохранении	900
Занятые в промышленности	4 300
Занятые в сельском хозяйстве	1 200
Занятые в сфере услуг	2 400
Пенсионеры	8 200
Безработные	1 200
Взрослые, не учтенные в других категориях (домохозяйки и др.)	8 500

Функционирует 7 национально-культурных центров: немецкий «Надежда», татаро-башкирский «Идел», уйгурский «Иттыпак», корейский, чеченский, казахский и отделение Славянского Фонда

Экономика. Основные производства расположены в специальной промышленной зоне с высококачественной промышленной инфраструктурой. Многие из предприятий в настоящее время закрыты, сократили объемы



производства или перепрофилировались на выпуск другой продукции. Однако до настоящего времени г. Кара-Балта обеспечивает 70 % промышленного выпуска Чуйской области. В течение переходного периода происходила массовая миграция горожан в другие страны СНГ, которая частично компенсировалась миграцией в город жителей из других регионов Кыргызстана.

Информация по валовому региональному внутреннему продукту за последние 3 года отсутствует. Общий объем промышленной продукции в 2001 г. составил 11,37 млрд. сом (около \$239 млн.), в том числе объем продукции АО КГРК составляет 10 млрд. сом. Розничный товарооборот – 1,92 млрд. сом. Платные услуги населению – 234,9 млн. сом. Строительно-монтажные работы – 370,0 млн. сом. На территории города функционируют 32 акционерных обществ, 93 ОсОО, 12 предприятий, предоставляющих услуги населению, 22 предприятия малого и среднего бизнеса по переработке сельхозпродукции, 39 кафе и столовых.

Городской бюджет. В 2002 г. бюджет города был увеличен в 14 раз по сравнению с 2001 г. и составил 17448 тыс. сом. Расходы на образование, являясь обязательными расходами, составляют 81,2 % всего бюджета. Город перечисляет 9643 тыс. сом в областной Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС), остальных расходы финансируются недостаточно. Расходы на 1 жителя в бюджете города Кара-Балта в 2002 г. составляют 401 сом без учета выплат в областной ФОМС.

Образование. С 2002 г. город полностью отвечает за управление детскими садами и средними школами, хотя заработные платы учителей и воспитателей выплачиваются из категориальных грантов. Областной уровень несет ответственность за профессионально-техническое обучение и республиканский уровень - за предоставление высшего образования.

В городе имеются техникум пищевой промышленности, медицинское училище, факультет Кыргызского технического университета (355 студентов), Учебно-консультативный пункт Чуйского университета (292 студента).

Действуют Детский образовательный центр Международного благотворительного фонда «Мээрим» (890 детей, 20 кружков по 4-5 возрастным группам каждый) и Дом детского творчества Общества инвалидов (8 кружков для 120 детей).

Жилищный сектор. В городе расположено 9443 дворовых хозяйства. Жилой фонд составляет 7262 квартиры с общей площадью 359 268 м<sup>2</sup>, в том числе, 7033 приватизированных квартиры общей площадью 348 732 м<sup>2</sup> и 229 коммунальных квартиры общей площадью 10536 м<sup>2</sup>. Жилищный фонд со степенью износа до 20 % составляет 11 %, со степенью износа от 20 % до 40 % - 16 % и со степенью износа свыше 41 % - 73 % всего фонда.

Водоснабжение. Централизованное водоснабжение и канализацию в северной зоне города обслуживает Кара-Балтинское Управление водо-канализационного хозяйства, в южной зоне ПО «Электротеплоснабжение и водообеспечение». Работает ряд небольших предприятий по обеспечению водой небольших районов и промышленных объектов.

В городе действует 21 скважина, 4 находятся в резерве. Производительность скважин 150-200 м<sup>3</sup>/час. Объем резервуаров питьевой воды составляет 19600 м<sup>3</sup>. Насосы перекачивающей станции неоднократно ремонтировались с заменой отдельных конструктивных деталей. Суточный объем поставляемой воды в 2001

году: населению – 6927 м<sup>3</sup>/сут., промышленным предприятиям – 2418 м<sup>3</sup>/сут., бюджетным организациям – 924 м<sup>3</sup>/сут., соответствует потребностям. Трубы сетей водоснабжения уложены с 1952 по 2001 год общей протяженностью 81,7 км.

Канализация. Полная проектная мощность очистных сооружений - 24,5 тыс. м<sup>3</sup>/сутки. Сооружения работают не на полную мощность из-за недозагрузки многих предприятий, объем принимаемых сточных вод составляет около 12-15 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Бытовые стоки примерно составляют 18-20 % от общего объема. Протяженность канализационных сетей северной зоны, построенной в 1986 г., составляет 12,6 км. Услугами коллекторной системы очистных сооружений пользуются 2952 индивидуальных частных жилых дома.

Отопление, горячее водоснабжение. Отопления в городе осуществляют котельные ПО «ЭТВ», ГП «Буудай», ОсОО «Апродрож», МПО ТВС и «Беловодсккомэнерго». Количество вырабатываемой энергии в 2001 г – 82,6 Гкал / год.

Дороги. Протяженность дорог составляет 146 км, в том числе с асфальтобетонным покрытием - 112,4 км, гравийных – 33,6 км. Тротуаров с асфальтовым покрытием – 46,6 км. Все дороги имеет статус местного значения, кроме автомагистрали Ташкент – Бишкек -Алматы и железнодорожной линии Ташкент – Тараз – Бишкек - Балыкчы, имеющих межгосударственное значение. По территории города также проходит автомобильная дорога Бишкек-Ош, имеющая важное значение для развития города. 50 % дорог с асфальтовым покрытием требуют капитального ремонта.

Территориальное планирование. Генеральный план был разработан в 1979 году и корректировался в 1987 г проектным институтом «Киргизгипрострой». В 1999 г разработан новый генплан институтом «КыргызНИИПродостроительства». Из-за отсутствия средств этот генплан не приобретен.

#### Правила землепользования и застройки.

«Правила застройки и землепользования города Карабалта» утверждены Постановлением Карабалтинского городского Кенеша депутатов № 05 от 13 июля 2004 года, зарегистрированы Управлением юстиции Чуйской области КР за № 3-2-04, вступили в действие 9 августа 2004 года после опубликования в областной газете «Чуй Баяны».

Город образован из двух поселений с разной средой обитания – старого села с усадебной застройкой и сельским образом жизни и поселка городского типа с многоэтажной застройкой, развитой инфраструктурой и высоким уровнем благоустройства территории. Срастание этих двух частей произошло не полностью, чем определяются многие проблемы существующего города – отсутствие единого центра, недостаточное его развитие, сохранение в центральной части города (которая была периферией двух предыдущих поселений) устаревшей застройки сельского типа с содержанием домашнего скота, железной дороги, буквально разрезающей город на две части, огромных промышленных территорий неприглядного вида.

В связи с этим, на карте правового зонирования (рис. 5.8.1) предложено создание по ул. Труда зоны центральных функций, связывающей два нынешних ядра, которая будет стимулировать интенсификацию этой улицы, наполнение ее общественными и коммерческими объектами. Территории производственных предприятий, примыкающие к центральному проспекту, частично втянуты в эту

зону для размещения здесь магазинов по продаже товаров собственного производства, выставочных пространств, объектов обслуживания.

На карте правового зонирования также определены места зон обслуживания и коммерческой активности местного значения, коммуникационно-связевые элементы в пространственной структуре города. Здесь предлагается размещать мини-рынки, небольшие частные мастерские, объекты питания и бытового обслуживания повседневного и периодического уровня, жилье.

Важной проблемой для современной Карабалты стал переизбыток производственных территорий, занимающих около 40% территории всего города. Следствием преобладания производственных территорий является экологическое состояние города - самая серьезная проблема современной Карабалты. Две трети застройки фактически находятся в пределах санитарно-защитной зоны объектов производственной и коммунально-промышленной сферы.

В связи с этим по разработанной нами методике была проанализирована эффективность функционирования производственных предприятий города по объему: а) годовой продукции, б) занятости населения и в) налоговым поступлениям в городской бюджет. Эта методика может быть вполне эффективно использована для разработки градостроительных регламентов в других городах. На основе статистических критериев предприятия были ранжированы по их значимости для городской экономики. В следующем анализе, сопоставлялись эти же показатели предприятий, но уже приведенные на 1 га их территории. Это позволило оценить эффективность использования территорий этих предприятий. Результаты сводного анализа приведены на рис. 5.8.4. В частности, было установлено, что предприятия, наиболее значимые для экономики города имеют огромные производственные территории, которые используются совершенно не эффективно. Именно у этих предприятий оказались самые низкие показатели удельные показатели доходов, налоговых платежей и количества занятых на 1 га участка. Предприятия, проранжированные по эффективности использования территории нанесены на карту (рис. 5.8.3), которая послужила основой для установления регламентов использования земельных участков.

В процессе разработки регламентов и карты правового зонирования, предприятия, которые имеют достаточно высокую значимость для городской экономики и эффективное использование своих участков сохраняются в их нынешнем использовании. Группа предприятий со средними показателями сохраняется в том случае, если они не влияют негативным образом на экологическую ситуацию (рис. 5.8.2). И, наконец, основные предложения сделаны по предприятиям с неэффективно используемыми территориями. Часть их предлагается интенсифицировать путем деления территории и создания новых участков с последующим развитием там новых видов активности или их продажи (по усмотрению собственника). Часть таких предприятий, с особо вредными производствами, отходит под санитарно-защитные зоны с использованием их под защитные лесопосадки. Это позволяет сохранить жилые территории и улучшить экологию города. Последняя часть производственных предприятий, не значимых для города и неэффективно используемых свои участки предлагается использовать под новое назначение. Данные предприятия получают с введением Правил статус объектов, несоответствующих установленным регламентам.

Дополнительную привлекательность для инвесторов имеет предложение по переводу части промышленных, ныне неэффективно используемых территорий, в категорию технопарков с чистым в экологическом отношении производством. Эффективность этого предложения для Карабалты связана с тем, что технопарки это высокотехнологичные, безвредные производства, не требующие организации санитарно-защитных зон. И вновь, собственники сами будут выбирать стратегию: или их развитие собственными силами либо их продажа.

Несмотря на кажущуюся достаточность зеленых насаждений в городе, при анализе стало ясно, что рекреационных территорий в городе явно недостаточно. Поэтому количество рекреационных зон на карте правового зонирования было увеличено в целях улучшения экологической ситуации.

В составе Правил выполнена карта ограничений по экологическим, санитарным и прочим условиям (рис. 5.8.2). На ней были определены и нанесены санитарно-защитные зоны производственных и коммунально-складских объектов, свалки, инженерных объектов, легких производств, водозаборов, кладбищ, а также водоохраные зоны реки, зона загрязнения подземных вод в связи с размещением хвостохранилища. Регламент с ограничениями на использование территории с загрязненными подземными водами, особенно важен в Карабалте. Он сделан в городе впервые, т.е. только сейчас жители и инвесторы узнали различные места города, в которых категорически запрещено строительство или использование колодцев.

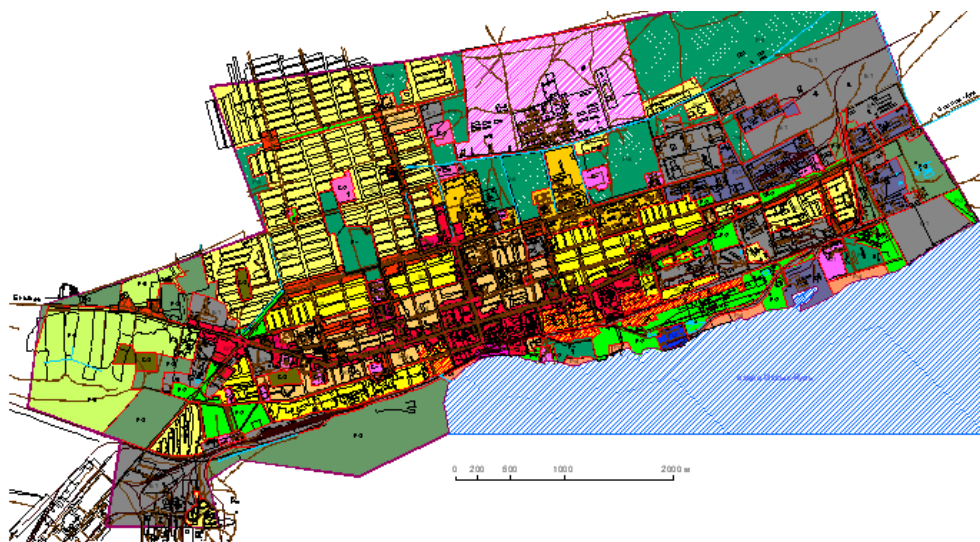
### 5.9. БАЛЫКЧИ

Статья 27. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Балыкчы



#### Категории зон, применённые на карте правового зонирования города Балыкчы

<p><b>ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННО-ДЕЛОВЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ц-1 зона общественного делового и государственного назначения центра города</li> <li>Ц-2 зона центра обслуживания и государственной значимости местного значения</li> <li>Ц-3 зона рынков и торговых предприятий</li> <li>Ц-4 зона делового и коммунального назначения при транспортных узлах</li> <li>Ц-5 зона делового и коммунального назначения при пристанях</li> </ul>	<p><b>ЖИЛЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ж-1 зона индивидуальной застройки жилой застройки в центре города с индивидуальным содержанием дворового хозяйства в плане</li> <li>Ж-2 зона индивидуальной застройки жилой застройки индивидуальной застройки</li> <li>Ж-3 зона смешанной жилой застройки с гаражами</li> <li>Ж-4 зона смешанной жилой застройки 3-8 этажей</li> <li>Ж-5 зона многоэтажной жилой застройки 4-6 этажей</li> </ul> <p><b>КОММУНАЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>К-1 зона коммунальных объектов, коммунальных, обслуживающих объектов городского назначения</li> </ul>	<p><b>СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>С-1 объекты размещения объектов жилищно-коммунального хозяйства и объектов коммунального назначения</li> <li>С-2 зона водозабора, насосные станции</li> <li>С-3 кладбище</li> <li>С-4 зона объектов отдыха</li> </ul> <p><b>ПРОМЫШЛЕННЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>П-1 зона промышленного назначения</li> <li>П-2 зона порта</li> </ul>	<p><b>РЕКРЕАЦИОННЫЕ ЗОНЫ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Р-1 зона городского парка</li> <li>Р-2 зона городского сквера, бульвара, набережной</li> <li>Р-3 зона оздоровительно-рекреационного назначения</li> <li>Р-4 зона общественного пользования</li> <li>Р-5 зона сквера, парка</li> <li>Р-6 зона оздоровительно-рекреационного назначения</li> <li>линии ограничения территории местного самоуправления г. Балыкчы</li> </ul>
--	--	---	---



**Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям г. Балыкчы:**

	Зона СР- водоохранная зона строгого режима озера Иссык-Куль, водозаборов (В), скважин (С)
	Зона ОР- водоохранная зона ограниченного санитарного режима озера Иссык-Куль
	Зона НР- водоохранная зона наблюдательного режима санитарной охраны озера Иссык-Куль
	Санитарно-защитные зоны промышленных предприятий, коммунальных объектов (II-IV класса вредности)

СЗ-пв	Санитарно-защитные зоны промышленных предприятий, подлежащих перспективному выносу
	Зона В-1 - охраны прибрежных полос рек
	Зоны высокого уровня грунтовых вод
8   9	Границы зон с различной сейсмичностью.
	Граница местного самоуправления г. Балыкчы

Балыкчи - город областного значения, в состав которого входит Орто-Токойский сельский айыл-окмоту. Город расположен в западной части озера Иссык-Куль, в Иссык-Кульской области на стыке Иссык-Кульской, Чуйской и Нарынской областей, в 175 км от Бишкека, в 350 км от границы с Китаем (КПП «Торугарт») и в 220 км от г. Каракол, - областного центра Иссык-Кульской области.

Протяженность города вдоль озера Иссык-Куль составляет 10 км, ширина города в поперечнике - 3,5 км. Южная граница города ограничена озером (абсолютная отметка уреза воды 1607 м над уровнем моря), северная граница со стороны хребта Кунгей-Алатоо достигает отметок 1670-1680 м. Рельеф города плоский, с небольшим уклоном 5-7 % с севера на юг. Площадь города равна 3357 га, в том числе, территория жилой застройки – 576,8 га, улицы, дороги, проезды автомобильного транспорта – 226, 5 га, Орто-Токойское айыл окмоту - 3044 га.

Климат, континентальный, часты сильные западные ветры («Улан»), достигающие скорости до 25-28м/сек. Атмосферные осадки в городе едва превышают 100 мм в год и выпадают преимущественно в виде дождей. Снег бывает редко, число дней в году со снеговым покровом примерно 7-10, толщина снегового покрова равна 5-8 см. Вода на побережье озера в зимний период не замерзает. Почвы города каменистые, бедные гумусом и в сочетании с засушливым климатом характеризуются крайне низкой естественной биологической продуктивностью.

Население. Численность населения вместе с Орто-Токойским айыл-окмоту по переписи 2000 года составляет 42,1 тыс. человек или 10,1 % областного населения, в том числе городское население составляет 41,5 тыс. чел. Последние данные переписи населения выглядят следующим образом: 84,5 % составляют кыргызы, 11,0 % - русские, 0,9 % - казахи, 0,8 % - узбеки, 0,6 % - украинцы, 0,5 % - татары и 1,7 % представители других национальностей.

Экономика. Балыкчи – главный промышленно-транспортный узел Иссык-Кульской области. Приоритетами развития являются переработка сельскохозяйственного сырья, промышленность строительных материалов и машиностроение. Ныне действует 13 промышленных предприятий, 2 строительные организации, 7 транспортных предприятий, 318 предприятий малого и среднего бизнеса, 5 предприятий связи и коммунального хозяйства.

№	Группы занятости	Приблизительная оценка	Примечание
1.	Дошкольники 1-6 лет	5100	
2.	Школьники 6-16 лет	10800	
3.	Студенты	1146	+300 иногородние
4.	Государственные служащие	337	
5.	Занятые в образовании	1200	
6.	Занятые в здравоохранении	610	
7.	Занятые в промышленности	3800	
8.	Занятые в сельском хозяйстве	300	
9.	Занятые в сфере услуг	5300	
10.	Пенсионеры	4600	
11.	Взрослые, не учтенные в других категориях (домохозяйки и др.)	6767	
12.	Безработные	2140	Включая официально незарегистрированных

## Структура экономики г. Балыкчи (в млн. сомах)

Наименование показателей	2000	2001	2002	% в общем объеме
Общий объем выпущенной продукции	318.8	294.8	309.7	100.0
В том числе:				
- объем промышленной продукции	228.8	192.8	196.1	63.3
- строительство	6.9	5.2	7.6	2.5
- транспорт	36.8	42.8	40.1	12.9
- платные услуги	46.3	54.0	65.9	21.3

За 9 месяцев текущего года субъектами малого и среднего бизнеса выпущено промышленной продукции на сумму 21,0 млн. сомов, удельный вес в объеме товарной продукции составляет 20,5 %.

**Городской бюджет.** Фактические доходы бюджета в 2001 году составили 25,8 млн. сомов, а в 2002 г. - 26,1 млн. сомов, включая 1,7 млн. сомов на коммунальные услуги. Первоначально утвержденный план по доходам на 2002 год составлял 17,9 млн. сомов и утвержденные расходы по коммунальным услугам в размере 2,2 млн. сомов. В течение бюджетного года возвратным финансированием из республиканского бюджета были выделены средства, предназначенные на расходы на электроэнергию, теплоэнергию, водопользование и услуги связи. Фактические расходы на 60,8 % направлены на образование, 4,7 % на культуру, 3,5 % на социальное обеспечение и 31 % для выполнения других функций города.

**Образование.** В Балыкчи расположены филиал Кыргызского государственного университета строительства, транспорта и архитектуры (КГУСТА) (151 очных и 164 заочных студента), Балыкчинский социально-экономический институт (198 очных и 40 заочных студента), техникум и лицей. В городе функционируют детские образовательные центры ДООЦ и «Мээрим» (13 кружков, 780 учащихся).

**Жилищный сектор.** В настоящее время в городе действует 5 кондоминиумов, в которые объединены 72 многоэтажных жилых дома с 3213 квартирами общей площадью 160084,4 кв. м. Из имеющих квартир 3014 (98 %) приватизированы, 199 квартир находится на балансе коммунальной собственности города. В городе имеются 5810 индивидуальных жилых домов с участками.

**Водоснабжение.** Балыкчинское предприятие «Водоканал» обеспечивает услуги по подаче питьевой воды и канализации. Количество абонентов водоснабжения – 10904, в том числе население – 10784, предприятия коммунально-бытового назначения 21, промышленные предприятия – 7, бюджетные организации 22, мелкие коммерческие структуры – 70. Город обеспечивается питьевой водой из четырех водозаборов - артезианских скважин с 4-х каскадным подъемом. Суточный объем поставляемой воды в 2002 году составил 31,6 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Протяженность водопроводных сетей составляет 165 км. Первые линии были уложены в 1959-60-х годах, износ которых на сегодняшний день составляет 40-60 %.

**Канализация.** Централизованной системой канализации охвачено 101 многоэтажный дом с 3308 абонентами и 83 предприятия. Очистные сооружения для сбора сточных вод построены в 1978 г., проектная мощность составляет 36,0 тыс. м<sup>3</sup>/сут, протяженность канализационного коллектора – 122 км. Работает механическая очистка.

Отопление. На балансе Балыкчинского предприятия «Теплокоммунэнерго» имеется 29 котельных, из них: 3 котельных работают на твердом топливе, 2 котельных работают на смешанном топливе, 24 - на электричестве. Теплом обеспечиваются 94 многоэтажных жилых дома, 10 школ, 5 детских садов, больницы и административные здания города.

Городские улицы и дороги. Главная улица города является частью республиканской магистрали Бишкек-Каракол. Основные улицы (Фрунзенская, 40 лет Киргизии, Исык-Кульская, Комсомольская, Озерная и Олимпийская) с асфальтовым покрытием. Все эти улицы местного значения, но с проездом транзитного транспорта. Общая протяженность улиц, используемых для движения массового общественного транспорта 28,2 км.

Территориальное планирование. Генеральный план города Балыкчи (Рыбачий) (корректурa) разработан проектным институтом «Киргизгипрострой» в 1979-1980 годах по заданию Госстроя Киргизской ССР от 13.03.1979. За расчетный срок принят 2005-2010 г.г., первая очередь строительства проработана на 1985 год. В настоящее время устарел.

Введение правового зонирования. «Правила застройки и землепользования города Балыкчи» утверждены Постановлением городского Кенеша депутатов г. Балыкчи от 16 апреля 2005 года, зарегистрированы Управлением юстиции Исык-Кульской области КР и вступили в действие после опубликования в местной газете.

В составе Правил разработаны карта правового зонирования города (рис. 5.9.1) и карта ограничений по экологическим условиям (рис. 5.9.2).

Один из главных вопросов, рассматриваемых в Правилах, связан с береговой линией озера Исык-Куль и транспортным узлом. В настоящее время, как и во многих других городах, на берег вынесены промышленные и складские объекты. Установление зоны строгой водоохранной зоны озера определяет то, что все эти объекты получают статус не соответствующих градостроительным регламентам. Планировка береговой полосы была тщательно проработана рабочей группой, были определены места размещения пляжей, рекреационных зон, парков, а также участки, где допустимо сохранить производственную деятельность при условии выполнения санитарных требований. Следует отметить, что немедленно после разработки Правил и установления регламентов, один из заброшенных участков на берегу озера был отдан по конкурсу в долгосрочное управление частной фирме под вид и параметры использования, установленные Правилами.



### 5.10. УЗГЕН

#### Статья 25. Карта правового зонирования г. Узген

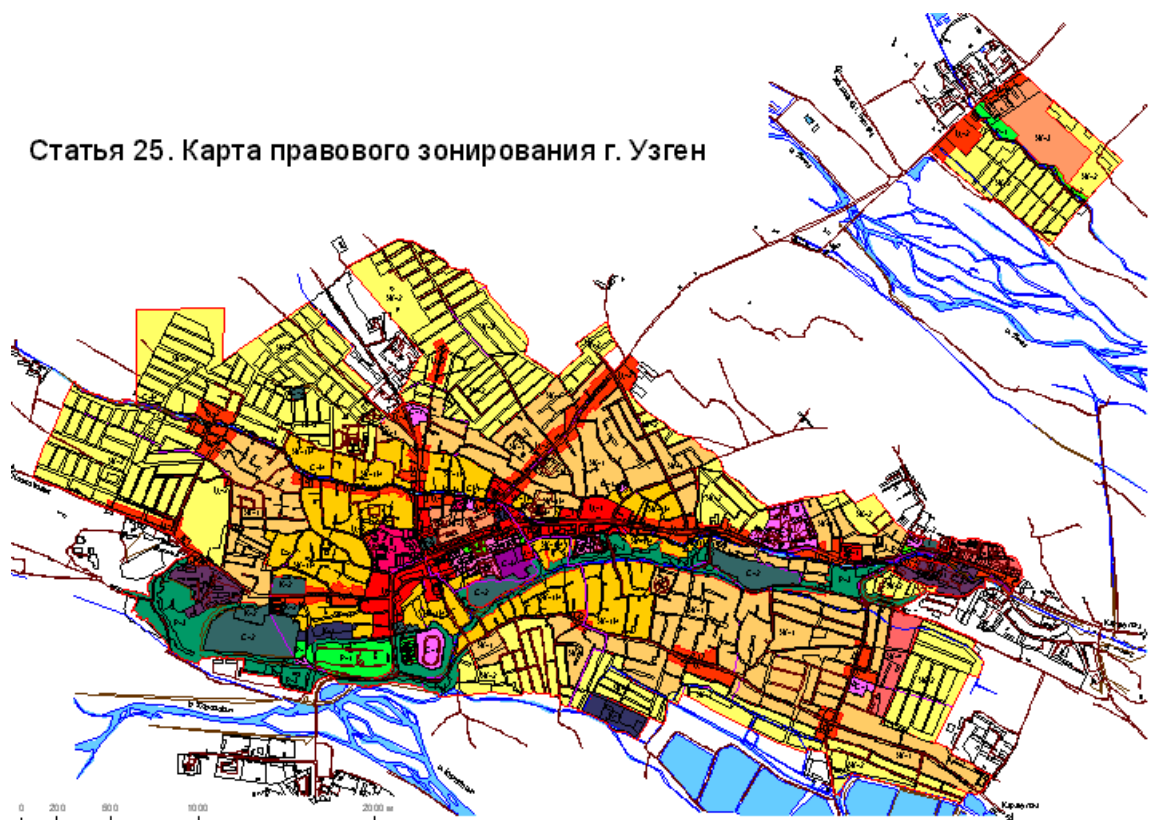


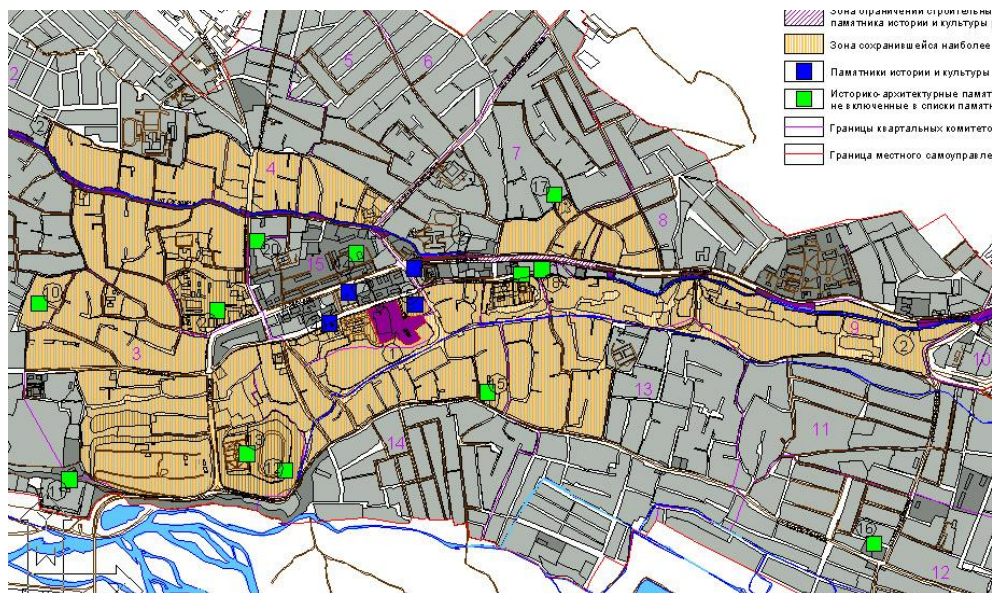
Рис. 5.10.1 Карта правового зонирования г. Узген

#### Категории зон, примененных на карте правового зонирования г. Узген

Центральные общественно-деловые зоны						
	Ц-1 - зона общественной, деловой и коммерческой активности центра города		ЖЗ-1 - зона жилой застройки смешанной этажности		К2 - зона транспортных предприятий	
	Ц-2 - зона центров обслуживания и коммерческой активности местного значения		ЖЗ-4 - зона многоэтажной жилой застройки		Промышленные зоны	
	Ц-3 - зона рынков и оптовой торговли	Специальные зоны				П-1 - зона промышленных предприятий
	Ц-4 - зона административных учреждений районного и городского значения		С-III - зоны сохранения памятников истории и культуры республиканского значения			Рекреационные зоны
Жилые зоны				С-1 - объекты здравоохранения, образования, науки, культуры и спорта с большим участком		Р-1 - зона городских парков
	ЖЗ-1 - зона индивидуальной усадебной жилой застройки традиционного типа (казалки)		С-2 - кладбища			Р-2 - зона городских озеров
	ЖЗ-1II - зона индивидуальной усадебной жилой застройки традиционного типа (казалки) с ограничениями по условиям охраны исторической среды	Коммунальные и транспортные зоны				Р-3 - зона рекреационно-ландшафтных территорий
	ЖЗ-2 - зона индивидуальной усадебной жилой застройки		К-1 - зона коммунальных предприятий			Границы квартальных комитетов г. Узген
						Границы местного самоуправления г. Узген







### Категории зон, примененных на карте ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры г. Узген

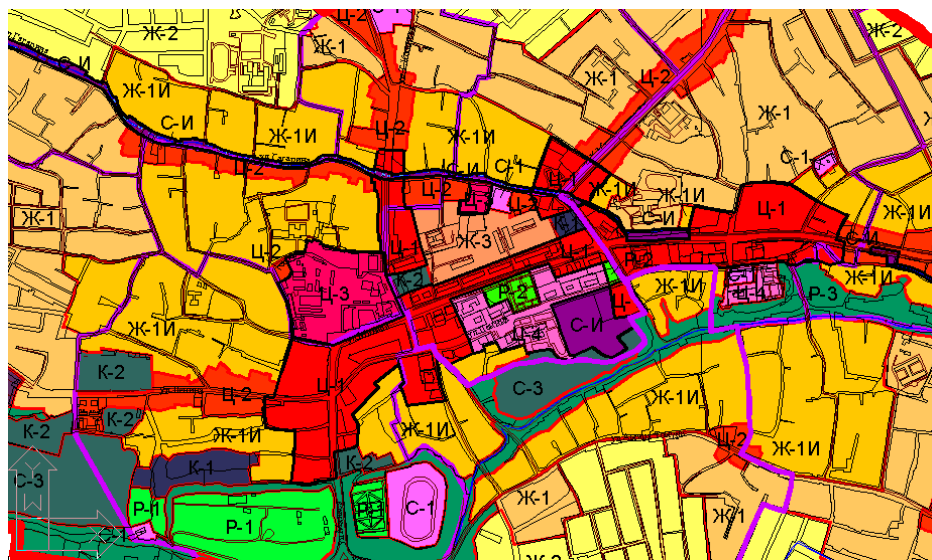
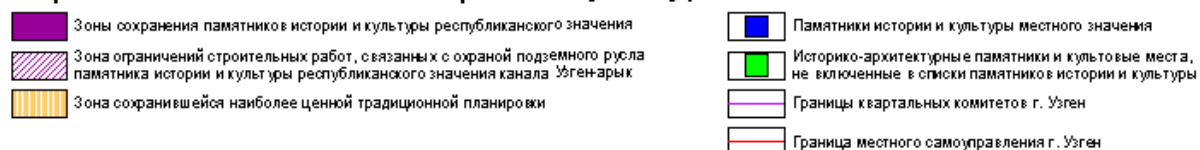


Рис. 5.10.5. Фрагмент карты правового зонирования. Виды и параметры использования, а также, границы зон соответствуют зонам и требованиям, выделенным на карте ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры.

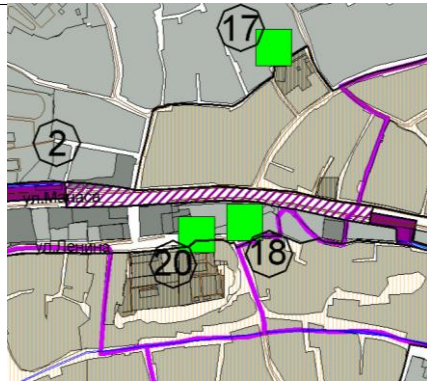












Рис. 5.10.6. Фрагмент карты ограничений по условиям охраны памятников. Зона ограничений строительных работ, связанных с охраной подземного русла канала Узген-арык Виды и параметры использования недвижимости в зоне ограничений соответствуют регламентам, установленным для центральных зон Ц-1 и Ц-2.

Статья 27. Карта зон действия ограничений по экологическим, сейсмологическим и инженерно-геологическим условиям г.Узген



Рис. 5.10.7 Карта зон действия ограничений по экологическим, сейсмологическим и геологическим условиям г. Узген

Категории зон, примененных на карте экологических, сейсмологических и инженерно-геологических условий

 ВП - водоохранная территория, хранилище водохранилища	 СУ-2 - зона с сейсмичностью 9 баллов	 ГУ-2 - в урбано-инженерно-геологическом плане
 СЗ - санитарно-защитная зона водных объектов, водопроводных сетей, канализационных сетей, объектов коммунального назначения	 СУ-3 - зона с сейсмичностью больше 9 баллов	 ГУ-3 - в урбано-инженерно-геологическом плане
 СУ-1 - зона с сейсмичностью 8 баллов	 ГУ-1 - в урбано-инженерно-геологическом плане	 Граница зон с различным уровнем опасности
		 Граница внешнего самоуправления г. Узген

Узген - город районного значения, административный центр Узгенского района Ошской области. Современное поселение образовано в 1927 г., в 1990 году присвоен статус города. Расположен в междуречье Жазы - Кара-Дарья, в 56 км северо-восточнее областного центра Ош на высоте 1025 м над уровнем моря. Общая площадь города - 9,2 км<sup>2</sup>, на перспективу до 2005 года, в соответствии с генеральным планом составит 10,2 км<sup>2</sup>. Город разделен на 2 части: Верхний и Нижний Узген, расположенные на разных отметках. Основные административные и коммерческие предприятия расположены в Верхнем Узгене. Жилая застройка расположена на двух террасах: надпойменная терраса (Верхний Узген) и пойма реки Кара-Дарья (Нижний Узген). С севера к городу примыкают земли сельской управы Баш-Добо, с востока земли кооператива «Тамеки», с юга земли рыбхоза и Госземфонда.

Зимний период недолгий, сравнительно теплый. Весна и осень в последнее десятилетие характеризуются обильными дождями. Лето жаркое, сухое.

Население - 44,9 тыс. чел, из них 22,1 тысяча мужчин и 22,8 тысяч женщин. В городе живут представители около 24 этнических групп, в том числе (тыс. чел.): узбеки – 40,8; кыргызы – 2,7; русские – 0,4; таджики – 0,21; татары – 0,19; турки – 0,06; другие национальности – 0,55. В городе функционирует 28 мечетей.

Экономика. Значительная часть взрослого населения города Узген занимается сельским хозяйством. Кроме этого развиты предприятия по переработке агропромышленной продукции, сеть торговли, различные услуги.

Население г. Узген по группам занятости, чел.

№		Приближительная оценка
1.	Дошкольники 1-6 лет	6850
2.	Школьники 6-16 лет	10405
3.	Студенты	2730
4.	Государственные служащие	210
5.	Занятые в образовании	1250
6.	Занятые в здравоохранении	850
7.	Занятые в промышленности	150
8.	Занятые в сельском хозяйстве в соседних айыл окмоту	9600
9.	Занятые в сфере услуг	640
10.	Пенсионеры	5200
11.	Безработные	724
12.	Взрослые, не учтенные в других категориях	6291
	<b>ИТОГО</b>	<b>44900</b>

Общий объем выпущенной продукции за 1999-2002 гг., млн. сом

Наименование показателей	1999	2000	2001	2002	% в общем объеме (база 2002 год)
Общий объем выпущенной продукции	38.8	73.6	94.1	73.2	100%
В том числе:					
объем промышленной продукции	7.5	13.6	14.3	16.4	22%
строительство	8.8	25.0	43.8	15.1	21%
транспорт	6.4	9.2	7.4	5.7	8%
платные услуги	16.1	28.5	28.6	36.0	49%

Городской бюджет. Фактические расходы бюджета в 2001 году составили 15534,1 тыс. сом, включая 1256,5 тыс. сом на коммунальные услуги. Фактические расходы 2002 года - 16746,7 тыс. сом, 82 % которых направлены на образование. Доходы за 2002 год, включая гранты и трансферты, составили 17303,6 тыс. сом, таким образом, была получена прибыль в размере 556,9 тыс. сом. Расходы на одного жителя в бюджете 2002 года составили 385 сом. План 2003 год утвержден в сумме 14078,0 тыс. сом, по коммунальным услугам - 746,5 тыс. сом, из которых 81,5 % направляется на образование.

Образование. В городе действуют Узгенский институт технологии и образования (2500 студентов), филиал Ошского госуниверситета (педагогика) – 430 студентов, медицинское училище. В городе работают детско-юношеский клуб по физическому воспитанию: 8 групп (160 учащихся); детский образовательный центр «Мээрим» (170 учащихся), Детская музыкальная школа.

Жилищный сектор. услуги населению в жилищно-коммунальной сфере предоставляет АО «Узген Коммунальщик» (муниципальная собственность). Комбинат обслуживает 29 многоэтажных домов (898 квартир общей площадью 44882 кв.м). Приватизировано – 99,9 % квартир, остальные - служебные помещения. Кроме этого, существуют 16 махаллинских комитетов. В каждой махалля примерно по 700 индивидуальных жилых домов, которым АО «Узген Коммунальщик» также предоставляет коммунальные услуги.

Водоснабжение. «Горводоканал» обеспечивает питьевой водой предприятия и учреждения и 30229 человек (67 % населения), из которых 18487 человек используют дворовые колонки. 11742 человек потребляют воду из открытых водоемов. Первая водопроводная линия протяженностью 43 км была проложена в 1959 году, износ ее на сегодняшний день составляет 80-90 %.

Канализация. В городе централизованной канализации нет. В многоэтажных домах квартального комитета «Борбор» имеется 4 септика для жидких отходов объемом 90 м<sup>3</sup>, и 1 - 360 м<sup>3</sup> в квартальном комитете «Черёмушки». 2 септика по 90 м<sup>3</sup> для жидких отходов имеется в квартальном комитете «Калма-Кыя». В месяц собирается 720 м<sup>3</sup> жидких отходов, которые вывозятся на свалку ассенизационной машиной. Свалка управляется городской управой, расположена на территории сельской Управы «Дон-Булак».

Отопление и горячее водоснабжение. Узгенский участок Ошской МПО «Теплоснабжение» имеет 2 котельные в квартальных комитетах «Борбор» и «Черёмушки». Мощность первой котельной 2,4 Гкал/час, протяженность теплотрассы 1,7 км, обеспечивает теплом 9 жилых домов и среднюю школу. Мощность второй котельной 1,2 Гкал/час, протяженность теплотрассы - 1,5 км, обеспечивает теплом 13 жилых домов.

Дороги и транспорт. Протяженность участка республиканской дороги «Бишкек-Ош», проходящей через город, составляет 6 км. В настоящее время ведётся ее реконструкция. Протяженность местных дорог в городе – 83 км, из них с асфальтовым покрытием - 32,7 км, с гравийным – 30 км, с грунтовым - 20,3 км, протяженность тротуаров - 16 км. Через город также проходит автодорога республиканского значения «Ош-Мырза-Аки-Кара-Кулжа». Ближайшая железнодорожная станция Кара-Суу расположена в 44 км от города. Основным видом транспорта в

городе является автомобильный транспорт. В городе действует 36 междугородних пригородных маршрутов.

Территориальное планирование. Первый генеральный план г. Узген разработан в 1978 году (институт Киргизгипрострой), рассчитывался на 50 тыс. жителей к 2000 г. Новый генеральный план г. Узген, разработанный в 1996-2000 гг. (институт КыргызНИИПградостроительства) – не утвержден. Проект зон охраны памятников истории и культуры не разрабатывался. Историко-архитектурный опорный план начат, но не закончен и не утвержден. Проекты детальной планировки – не разрабатывались. Фактическое население города в 2003 г. – 46,2 тыс. чел.

#### Введение правового зонирования.

«Правила застройки и землепользования города Узген» утверждены Постановлением Узгенского городского кенеша депутатов от 14 апреля 2005 года, зарегистрированы Управлением юстиции Ошской области КР и вступили в действие после опубликования в местной газете.

Введению Правил предшествовал сложный аналитический и проектный процесс, в связи с особенностями этого города и его нетривиальными для Кыргызстана проблемами.

Прежде всего, это обусловлено этническим составом города, где в подавляющем большинстве живут узбеки с традиционным мусульманским укладом. Сохранилась традиционная семейно-общинная жилая структура – махалля.

Одновременно, город представляет собой комплекс производств, значительная часть населения стремится развить свой малый бизнес, приблизиться к современным технологиям производства, администрация развивает современные методы управления. В городе, с помощью технической помощи Агентства США по международному развитию составлен стратегический план, подготовлена программа из 106 проектов, большая часть которых уже намечена к реализации конкретными предпринимателями, частным сектором. Среди этих проектов много предложений по развитию промышленности: строительство 12 новых заводов и фабрик (в т.ч. – кирпичного завода, комбината по выпуску строительных материалов, ковроткацкой фабрики, мусороперерабатывающего завода, велосипедного завода, завода бытовых приборов, фабрики по выпуску деревянных ящиков), 2 цеха по переработке сельхозпродукции. Правда, пока среди предложений недостаточно выявлены туристические возможности Узгена – всего одно предложение по созданию новой гостиницы с 16 рабочими местами. При разработке схемы правового зонирования города все эти предложения были тщательно изучены и поддержаны.

Узген – крупный торговый центр. Однако, центральный базар непомерно разросся, забита главная трасса (она же главная улица), не хватает стоянок для машин, низкий уровень санитарии. Эту проблему следует решать, прежде всего, планировочными средствами, поскольку базар основное место приложения труда для горожан.

В городе острая нехватка земель для нового жилищного строительства, проблемы с границей местного самоуправления. Соседние местные самоуправления не спешат пускать жителей Узгена на свои территории.

Наконец, в городе сосредоточены замечательные памятники истории, архитектуры, культуры. При этом, отсутствует современное градостроительное обеспе-

чение охраны памятников, ни один проект не доведен до конца, процедура согласования проектов и эффективного контроля за изменением среды в целях сохранения исторического наследия не установлена, ныне действующие требования нарушаются.

Все это происходит на фоне проблем, традиционных для современных кыргызских городов – крайне низкий уровень бюджетной обеспеченности, недостаток инвестиций, колоссальные проблемы с инженерной инфраструктурой.

Все это обусловило необходимость проведения исследования для обоснования предложений по введению правового зонирования. В частности, был проведен опрос населения, нацеленный на разработку карты пространственных представлений жителей об организации городской среды с учетом следующих проблем:

- a. низкая развитость центральной структуры, недостаток объектов бизнеса, услуг, досуга;
- b. разрыв между функционально-пространственной организацией города, установленной старым генеральным планом, официальными границами квартальных комитетов и реальной социально-пространственной организацией жизнедеятельности в системе махалля, особенно со сложившимися традиционными центрами общинного и межобщинного общения.;

В задачи социологического опроса также входило выяснение представлений населения города о главных проблемах города, о желательных местах развития центров общения и обслуживания каждого махалля и других районов, о возможностях и потребностях в использовании участков, производств. Опрос проводился в 9 из 16 махалля города на трех языках (узбекском, кыргызском и русском). Встречи проводились в чайханах при мечети. На каждой из состоявшихся встреч присутствовало не менее 50 мужчин различного возраста. Средняя длительность каждой встречи была от 1,5 до 2 часов. Анкеты среди населения распространялись и собирались сотрудниками квартальных комитетов. Общее количество собранных анкет составило 297 штук.

Результаты опроса представлены в графиках и таблицах, а также были сведены в картографические схемы сложившихся центров общинного и межобщинного общения, которые далее использовались для построения карты правового зонирования.

В ходе аналитической стадии также осуществлялись:

1. Построение предварительного историко-архитектурного опорного плана города, что потребовало сбора данных по современному состоянию историко-культурного наследия города, данных по государственным уполномоченным органом охраны наследия, получение официальных списков памятников археологии, истории и архитектуры республиканского и местного значения, разработку схем и процедур.
2. Уточнение административных границ местного самоуправления г. Узген, что потребовало сбора многочисленных нормативных документов и построения нескольких схем, существующих, планируемых и спорных границ территорий города.



3. Сбор и анализ документов, определяющих стратегию социально-экономического развития г. Узген с целью ее учета в построении карты правового зонирования.

Уже первые результаты опроса подтвердили наше представление об очередности решения проблем в городе Узгене. Жители на первое место поставили отсутствие канализации, плохую и недостаточную подачу воды, другие проблемы инженерной инфраструктуры, низкий уровень благоустройства. На втором месте стоит проблема бесплатных земельных участков для жилищного строительства, которые единожды полагаются каждому гражданину Кыргызской Республики согласно Земельному кодексу. Это указало нам на необходимость тщательной проработки границ и максимального расширения зон жилой застройки

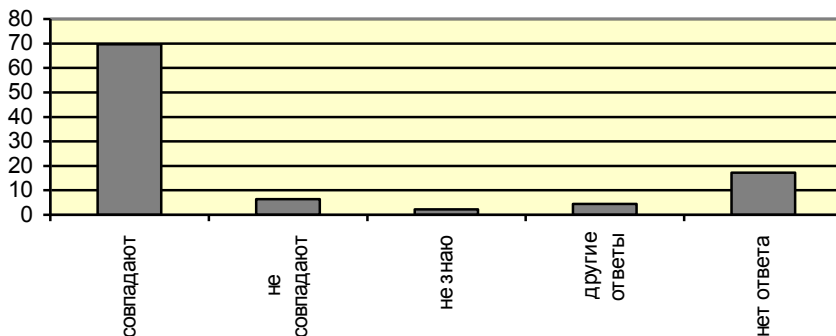
1. В чем, по Вашему мнению, заключаются основные проблемы развития Узгена?

Рейтинг	Наименование проблемы	Доля ответивших, %
1	Плохое инженерное благоустройство (отсутствие канализации, изношенный водопровод и т.д.)	78.3
2	Нехватка земель для жилищного строительства	61.4
3	Упадок производства, трудности с поиском подходящей работы	56.2
4	Загрязненность и замусоренность территории	51.3
5	Недостаточная развитость здравоохранения, образования	38.6
6	Перегруженность центра города транзитным транспортом	25.5
7	Отсутствие удобных мест отдыха, разнообразных форм проведения досуга	18.0
8	Упадок, запущенность старых зданий, плохое состояние памятников архитектуры	16.1
9	Отсутствие общественного порядка, криминогенная обстановка	15.7
10	Плохая организация городского общественного транспорта	15.0
11	Другое	3.4

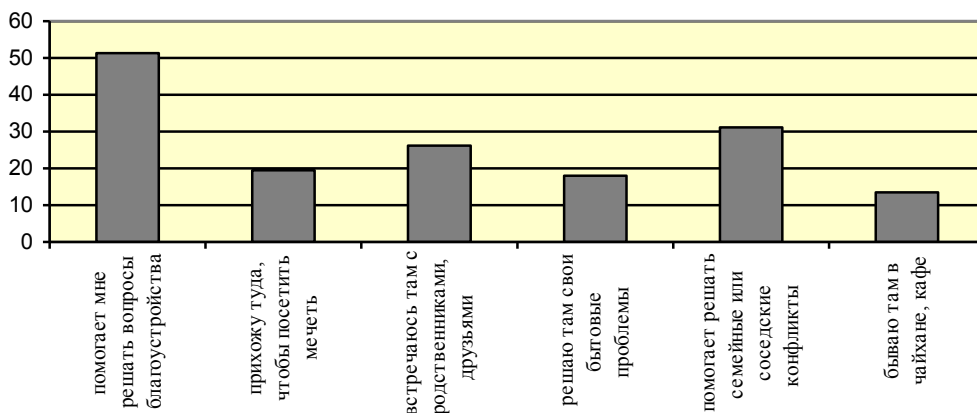
Важными были результаты опроса, связанные с ролью махалля в жизни населения города (см. два графика ниже). Как и следовало ожидать, люди не делают больших различий между квартальными комитетами и махалля. Мужчины проводят значительную часть свободного времени в центре своей махалля. Базируясь на этом результате, на карте правового зонирования были выделены зоны центров местного значения, расположенные в местах, о которых говорили жители (рис.5.10.3). Это позволяет поддерживать социальную организацию и развивать традиционную среду в современных пространственных формах.

При установлении регламентов жилой застройки, кроме обычных видов зон была предусмотрена зона индивидуальной усадебной жилой застройки традиционного типа махалля (Ж-ИИ) (рис 5.10.1).

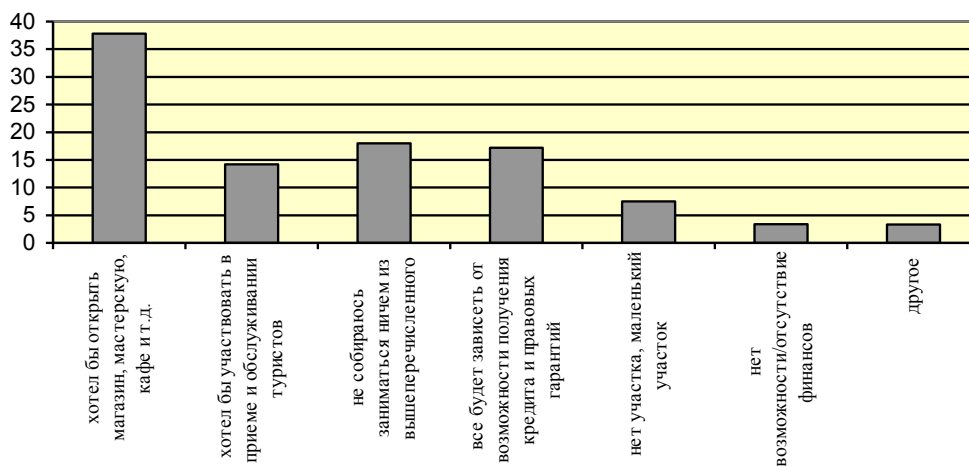
Совпадают ли функции махалля и квартального комитета?



Какую роль играет махалля в вашей жизни?



Собираетесь ли Вы начать новую деятельность на Вашем придомовом участке?



Это сделано для обеспечения правовых условий реконструкции и регенерации сложившихся кварталов в тех исторически сложившихся частях города, где наиболее полно сохранились традиционная планировка и застройка. Особенностью регламентов этой зоны является добавление к основным разрешенным видам использования недвижимости, некоторых видов использования ориентированных на туризм, а также некоторые ограничения по размерам и формам застройки. Это позволит без излишних запретительных мер и ограничений для жителей сберечь историческое и культурное наследие, поддержать традиционный облик рядовой застройки, что очень важно для сохранения уникального облика города и развития туризма.

Как в других городах Кыргызстана, многие жители (примерно 40%) хотели бы на своих участках развивать некоторую предпринимательскую активность (см. график выше). В связи с этим в жилых зонах была предусмотрена разные возможности для собственников. В списки видов разрешенного использования, требующих получения специального согласования путем проведения публичных слушаний (по сути, согласия соседей), были включены небольшие магазины и торговые павильоны, чайханы, а также небольшие объекты для занятий индивидуальной трудовой деятельностью (офисы, ремонтные мастерские, парикмахерские, иные объекты обслуживания площадью не более 50 кв. м). Объекты для обслуживания туристов, гостевые дома, туристические агентства, мастерские традиционных народных ремесел вошли в основные списки разрешенного использования.

Важное место в разработке Правил для Узгена отведено разработке дополнительных регламентов по условиям охраны памятников истории и культуры (рис. 5.10.4). Памятники истории и культуры республиканского значения – Узгенский историко-культурный комплекс (минарет XII и мавзолей XI – XII веков), канал Узген-арык (III в. до н.э. – V в.н.э.), средневековые захоронения шейхов и мечети включены в зону охраны исторического наследия. Регулирование видов деятельности в этой зоне осуществляется уполномоченным органом государственной власти – Управлением культуры Ошской области. С ним должны согласовываться проекты строительства и реконструкции зданий, сооружений, подземных инженерных коммуникаций, находящихся в этой зоне. Для развития недвижимости и строительства

в этой зоне также необходимо получение специальных согласований посредством публичных слушаний.

Следует обратить внимание на один из существенных моментов техники построения карт – взаимная согласованность зон и регламентов, выделенных на карте правового зонирования и картах ограничений по условиям охраны памятников и экологическим условиям (рис.5.10.4, 5.10.5). Так, виды и параметры использования недвижимости в зоне ограничений строительных работ, связанных с охраной подземного русла канала Узген-арык (рис. 5.10.6), соответствуют требованиям развития деятельности в центральных зонах. В то же самое время, списки видов, параметров использования и границы центральных зон точно соответствуют зонам охраны памятников. Как говорят специалисты, эти зоны «вкладываются» друг в друга, чтобы избежать противоречий правовым образом установленных требований охраны и возможностей развития.

В составе Правил также разработана карта зон действия ограничений по экологическим, сейсмологическим и инженерно-геологическим условиям (рис. 5.10.7). Это важно для Узгена, расположенного на двух террасах со сложными грунтами, в зоне сейсмичности.

## **5.11. БАТКЕН**

Село Баткен было образовано в апреле 1934 года как районный центр одноименного Баткенского района. В 1999 году была создана Баткенская область с административным центром – городом Баткен. Баткен расположен почти в центре области и граничит с севера Кара-Бакским айыл окмоту, с юга Кара-Булакским айыл окмоту, с востока Даринским айыл окмоту, с запада Самаркандским айыл окмоту.

Город расположен на высоте 1036 метров над уровнем моря. Лето жаркое засушливое, зима относительно холодная. Длительность зимних дней около 100 дней. Рельеф - подгорные равнины (орошаемая зона), грядово-адырный рельеф (зона богарного земледелия и весенне-осенних пастбищ), низкогорья и горы (зоны местных выпасов - пастбищ).

Общая площадь города составляет 5180 га. Собственная территория города (без учета приусадебных участков) составляет 1143 га. Сельскохозяйственные угодья города составляют 4037 гектаров, в том числе 1106 га – земли крестьянских хозяйств, из них орошаемых – 918 га; земли ФПС – 393 гектаров, в т.ч. орошаемых – 316 га; земли подсобных хозяйств – 27 га (орошаемые); приусадебные участки горожан – 111 га (орошаемые) и 2400 гектаров пастбищ. Баткен разделен на 6 квартальных комитетов.

Население. Численность населения по состоянию на 1 января 2004 года составляет – 23335 человек. В городе проживают представители 14 национальностей и народностей. Большинство населения – кыргызы, около 99,5 %. На территории города находится 5 мечетей.

Экономика. Развивается в основном за счет сельского хозяйства и предпринимательства, практически отсутствуют промышленные предприятия.

#### Структура населения по занятости, чел.

№	Население	Численность
1.	Дошкольники от 1-6 лет	4805
2.	Школьники от 6 – 16 лет	4878
3.	Студенты	2920
4.	Государственные служащие	2431
5.	Занятые в образовании	345
6.	Занятые в здравоохранении	287
7.	Занятые в промышленности	143
8.	Занятые в сельском хозяйстве	415
9.	Занятые в сфере услуг	456
10.	Пенсионеры	1512
11.	Безработные	1479
12.	Взрослые, неучтенные в других категориях	3664

## Объем произведенной продукции за 2000 – 2003 г.г. (тыс. сом)

Наименование показателей	2000	2001	2002	2003	%
Объем произведенной продукции, в том числе:	120520.4	136281.7	183775.7	188172.4	
объем промышленной продукции	5524.1	11186.4	12768.0	13213.7	7 %
валовой объем сельскохозяйств. продукции	108746.3	112474.2	131115.4	131507.8	69.9 %
строительство	-	-	5388.4	6672.6	3.6 %
транспорт	-	-	18786.4	19259.5	10.2 %
платные услуги	6250.0	12621.1	15717.5	17518.8	9.3 %

Структура предприятий по видам производимой продукции и оказываемых услуг следующая:

- 121 предприятие по производству и переработке сельскохозяйственной продукции (46,5 % от всех предприятий города);
- 16 промышленных предприятий (6,3 %);
- 96 предприятий торговли и общественного питания (37,1 %);
- 17 предприятий сферы услуг и обслуживания (6,6 %);
- 9 предприятий связи, транспорта и прочих видов деятельности (3,5 %).

На территории города функционируют следующие рынки:

№	Наименование рынка	Количество работающих (чел)	Форма собственности
1.	Центральный городской рынок	240	Районное общество потребительского союза
2.	Мини-рынок «Ак-Орго»	75	Районное общество потребительского союза
3.	Оптовый рынок «Ак-Баткен»	15	Частная
4.	Скотный рынок	150	Районное общество потребительского союза

Управленческие функции административного центра области остаются основным фактором, определяющим экономическое развитие города на ближайшие годы. С учетом данного фактора, приоритетными направлениями в экономике города являются:

1. Создание предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, в том числе: завод для полной переработки абрикос (выпуск соков, варенья, джемов, повидла; сушка и расфасовка), цех по переработке риса (шлифовка, расфасовка), цех по переработке мясных продуктов (выпуск колбасных изделий), цех по выпуску кондитерских изделий (печенья, пряников, тортов), цех по переработке шерсти.

2. Создание малых промышленных предприятий, в том числе: цеха по производству мебели и столярных изделий, цеха по выпуску тротуарных плиток, цеха по выпуску швейных изделий, цеха по производству продукции ремесленничества (ковров, юрт, национальной одежды).

3. Создание предприятий сферы услуг и бытового обслуживания, в том числе: строительство современного 3- звездочного отеля с бизнес-центром, центры по

сервисному обслуживанию компьютерной и другой оргтехники, полиграфические центры, пункты по химической чистке одежды, мини прачечные комплексы.

Городской бюджет. Фактические расходы бюджета в 2002 году составили 1879,4 тыс. сом, фактические доходы 1879,4 тыс. сом. В течение бюджетного года, фактические расходы в 2003 году составили 13245,7 тыс. сом, 37 % которых были направлены на образование.

Образование. В городе действует Баткенский государственный университет с 2490 студентов. Обучения проводят 141 преподаватель, в том числе: 2 доктора наук - профессора, 13 кандидатов наук – доцентов по 14 специальностям. Кроме того, действует филиал юридической академии - 235 студентов, детско-юношеский клуб по физическому воспитанию (120 учащихся), детский образовательный центр «Мээрим» (132 учащихся).

Жилищный сектор. Общая площадь жилищного фонда города составляет 307,9 тыс. м<sup>2</sup>. Общая площадь жилья в среднем на одного человека – 13,2 м<sup>2</sup>. Количество квартир в 22 многоэтажных домах – 445 (13820 м<sup>2</sup>), индивидуальных частных домов – 4804 (288240 м<sup>2</sup>). В настоящее время потребность в земельных участках для строительства индивидуального жилого дома – 1200 примерной площадью 144,0 тыс. м<sup>2</sup>. Несколько попыток создать кондоминиумы окончились неудачей.

Водоснабжение. Баткенское муниципальное предприятие «Водоканал» обеспечивает питьевой водой хозяйствующие субъекты и население города, а также производит очистку сточных вод. Общее количество абонентов водоснабжения – 5249, из них бюджетные организации – 85, население – 4970, коммерческие организации – 194. Норма водопотребления – 940,5 м<sup>3</sup> / сутки.

Канализация. Общее количество абонентов – 1120 человек. Очистные сооружения (очистные установки «КУ – 200» в количестве 3-х штук) построены в 1976 году. Все очистные установки в нерабочем состоянии. Сброс очищенной воды осуществляется в дренажный канал, обеззараживание очищаемых сточных вод - не производится.

Отопление. Все предприятия и организации города переведены на автономное электрическое отопление

№	Дорожное хозяйство г. Баткен	Количество, единица измерения
1.	Общая протяженность улиц, всего, в том числе: с асфальтовым покрытием с грунтовым покрытием	68 км
		14 км
		54 км
2.	Протяженность внутригородских ирригационных сетей	69 км
3	Количество городских мостов	5
4	Протяженность линий дежурного освещения	10,5 км
5	Протяженность тротуаров	32 км
6	Количество остановок общественного транспорта	16 шт.

#### Территориальное планирование и введение правового зонирования.

Генеральный план для г. Баткен не разрабатывался. В связи с этим прежде, чем начинать разработку собственно карты правового зонирования потребовалось разработать Концепцию территориального планирования и введения правового

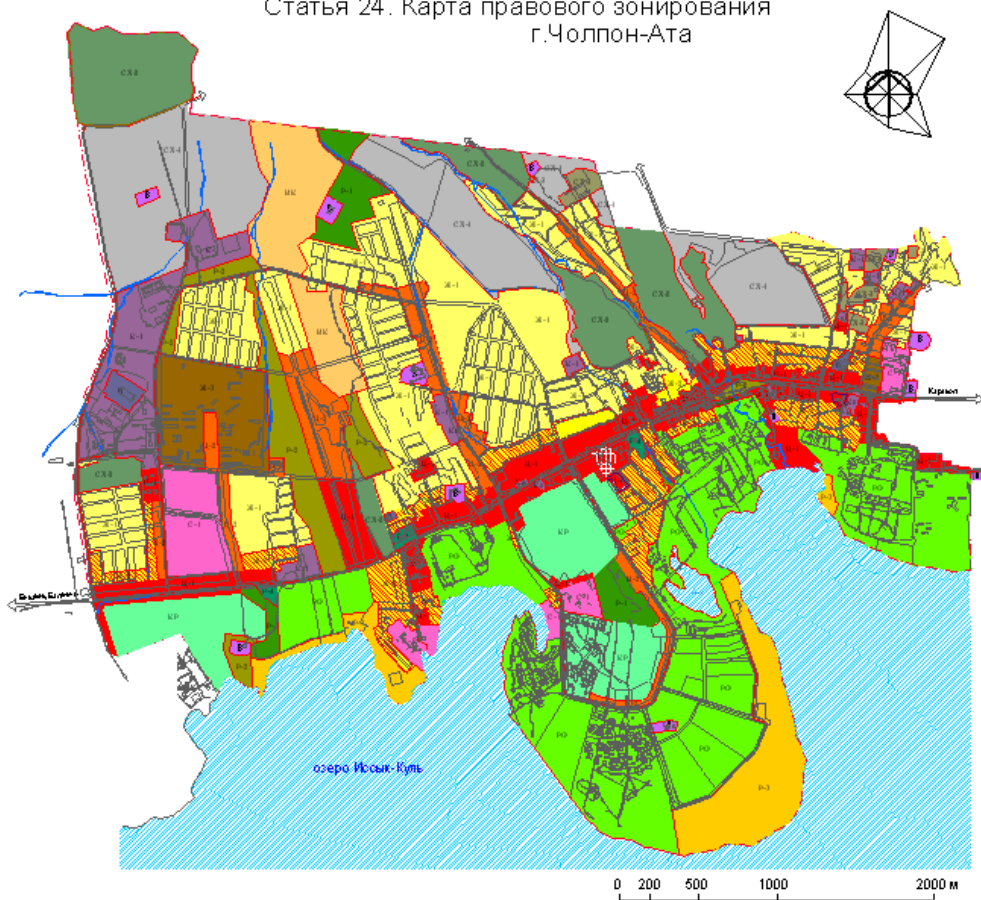


зонирования Баткена. После изучения ситуации, нами, совместно со специалистами «Кыргызниипградостроительства» была предложена схема территориального развития города и формирования его пространственной структуры для выполнения новых функций областного центра (5.11.1). Главными решениями в Концепции являются:

- перенос аэропорта, расположенного сейчас буквально в центре города, на новую площадку, в 5 км от города;
- выбор места для формирования нового административного центра Баткена с размещением здания областной администрации и в дальнейшем других административных зданий;
- уточнение использования участка нового жилищного строительства на периферии города под жилое назначение с объектами предоставления услуг локального уровня; ранее, здесь предлагалось разместить здание областной администрации, что было серьезной градостроительной ошибкой;
- перенос планируемого строительства Баткенского государственного университета с периферии города к месту размещения нового административного центра для создания крупного административно-делового и образовательного центра г. Баткен, логично продолжающего развитие сложившейся центральной структуры города;
- перспективное развитие жилого района малоэтажной и частично смешанной застройки на месте выносимого аэропорта.

Эти предложения были согласованы губернатором Баткенской области, Председателем Госкоамрхстроя Кыргызской Республики, главными архитекторами Баткенской области и города Баткен, инициативными субъектами городского развития. На основе этой Концепции разработаны Правила застройки и землепользования и ведется разработка генерального плана.

## 5.12. ЧОЛПОН-АТА

Статья 24. Карта правового зонирования  
г.Чолпон-Ата

Категории зон  
применяемых на карте правового зонирования  
г.Чолпон-Ата

Центральные общественно-деловые зоны:

- Ц-1 - зона центра города
- Ц-2 - зона центра обслуживания и коммерческой активности местного значения
- Ц-3 - зона деловой и коммерческой застройки при автовокзале;
- Ц-4 - зона рыночной и оптовой торговли;

Жилые зоны:

- Ж-1 - зона индивидуальной усадебной жилой застройки в атериферии города.
- Ж-2 - зона смешанной жилой застройки с пансионатами;
- Ж-3 - зона многоэтажной жилой застройки.

Специальные зоны:

- С-1 - объекты здравоохранения, образования, науки, физкультуры и спорта, детского воспитательное учреждение "Детская деревня", другие объекты с большой участками;
- В, Н С-2 - зона водозабора, насосная станция;

Коммунальные зоны:

- К-1 - зона коммунальных предприятий, транспорта, складирования и мелкого производства.
- Кл. К-2 - кладбища.

Промышленная зона:

- П- зона промышленных предприятий.

Рекреационные зоны:

- Р-1 - зона городских парков.
- Р-2 - зона рекреационно-ландшафтных территорий.
- Р-3 - зона общегородских парков;
- Р-4 - зона городских скверов.

Курортно-рекреационные зоны:

- КР - зона рекреационных территорий объектов отдыха;
- РО - зона особо ценных курортных территорий;

Зона сельскохозяйственного использования:

- СХ-1 - пашни;
- СХ-2 - сады, огороды, дачи;
- СХ-3 - подсобные хозяйства, скотоводческие фермы.

Историко-культурная зона:

- ИК - зона государственного историко-культурного заповедника.
- Границы местного самоуправления. Чолпон-Ата;









### Карта существующего землепользования города Чолпон-Ата



### Статья 26. Карта зон действия ограничений по экологическим условиям г. Чолпон-Ата



Перечень зон, выделенных на карте ограничений по экологическим условиям г.Чолпон-Ата:

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
|  | Зона СР - водоохранная зона строгого режима озера Иссык-Куль, водозаборов (В), скважин (С) |  | Зона В-1 - охраны водных объектов;            |
|  | Зона ОР - водоохранная зона ограниченного санитарного режима озера Иссык-Куль              |  | Зона В-2 - охраны прибрежных полос рек        |
|  | Зона НР - водоохранная зона наблюдательного режима санитарной охраны озера Иссык-Куль      |  | Границы зон с различной сейсмичностью.        |
|  |  |  | Граница местного самоуправления г.Чолпон-Ата. |

Чолпон-Ата получила статус города в 1975 году, - административный центр Иссyk-Кульского района, курортный, туристический центр зоны отдыха Иссyk-Куля. Расстояние до Бишкека 250 км, до аэропорта – 5 км.

Территория города 1731 га, из них сельхозугодий - 598,1 га. Протяженность дорог – 43 км, тротуаров – 14 км, линий электропередач – 35 км.

Население. Численность населения – 12101 человек, дети 0-15 лет – 4229, от 16-60 лет – 6714, пенсионеры – 1158 человек.

Экономика. В городе имеется 4 промышленных и перерабатывающих предприятия. Объем промышленной продукции в 2003 г. составил 16,0 млн. сом. В городе функционируют 13 хозяйствующих субъектов, 3 кредитных союза, 22 акционерных общества, 4 банка, 5 здравниц, 15 кооперативов, 14 бюджетных учреждений, 2 школы, 5 здравниц.

Объем выпускаемой продукции – 21353,7 тыс. сомов.

Объем выпускаемой сельскохозяйственной продукции – 3500,0 тыс. сомов.

Объем оказываемых платных услуг – 179512,0 тыс. сомов.

Товарооборот – 226609,0 тыс. сомов.

Бюджет города. Доходы городского бюджета в 2002 году исполнены в размере 7282,0 млн. сомов, расходы – 5823,0 млн. сомов. Доходы 2003 года составили 10142,9 млн. сомов, расходы - 10142,9 млн. сомов.

Образование. В Чолпон-Ате функционирует 2 общеобразовательные школы, где обучаются 2350 тыс. детей и 2 детско-дошкольных учреждений, где воспитываются 220 детей. На базе средней школы им. А. Осмонова работает детско-образовательный центр для обучения одаренных и талантливых детей. С 2002 года работает SOS «Детская деревня» для детей сирот из республики. Сдан в эксплуатацию блок «Е» ДРЦ «Алтын-Балалык». В данное время в Чолпон-Ате работают 3 библиотеки, музыкальная школа, имеются отделения фортепиано, вокальное, хореографии.

Водоснабжение. Услуги по водоснабжению оказывает Чолпон-Атинское предприятие "Водоканал", ведомственное подчинение Кыргызтеплокоммунэнерго.

Подъем и подача воды потребителям осуществляется с головного водозабора и восточной скважины поэтапным подъёмом в 4 каскада, что приводит к большим затратам. Доля электроэнергии по водопроводу в материальных затратах составляет 77 %, а в общих - 64 %. Ежемесячная плата за электроэнергию составляет 120-160 тыс. сомов, что приводит к повышению себестоимости воды. Поэтому вода подается потребителям микрорайонов № 1, № 2, № 3, Семетей из более дешевого открытого источника реки "Арал".

В городе Чолпон-Ата проживает 12101 человек, из них обеспечиваются водопроводной питьевой водой 7490 человек (в неполной мере), остальные 4510 человек (жители новостроек) не имеют водопроводной воды. Объем предоставляемых услуг (охват населения) – 975,0 тыс. м<sup>3</sup>, в т.ч. 520,0 тыс. м<sup>3</sup> населению. Протяженность водопроводных сети – 87 км. 2 имеющихся водовода не могут подать воду всему городу. Требуется ещё одна скважина в Восточной части города, в районе РЭС.

В весенне-летний период, во время таяния снегов в горах, вода поступает мутная и грязная, качество её не соответствует ГОСТу. Отсутствие бактерицидных

установок на головном и восточном водозаборах вызывают нарекания и предписания районной санэпидстанции. Необходимо установить две бактерицидные установки на Головном и Восточном водозаборах. Отсутствие воды и ее плохое качество вызывает недовольства местным самоуправлением, ухудшает санитарное состояние и экологию города.

**Канализация.** Услуги канализации предоставляет Чолпон-Атинское предприятие "Водоканал". Система подачи стоков на очистные сооружения крайне сложна, поскольку стоки поднимаются на высоту более 100 м. Очистные сооружения г. Чолпон-Ата построены в 1986 году проектной мощностью 36 тыс. м<sup>3</sup> в сутки с учётом подключения зон г. Чолпон-Ата, сёл Бостери и Кара-Ой, имеют комплекс механической и биологической очистки стоков. В настоящее время к очистным сооружениям подключены только канализация г. Чолпон-Ата и частично с. Кара-Ой, от которых поступает в зимний период 1,5 тыс. м<sup>3</sup> стоков в сутки, а в летнее время – 12 тыс. м<sup>3</sup> в сутки. Объём предоставляемых услуг: 756350 м<sup>3</sup> в год, в т.ч. 400800 м<sup>3</sup> населению. Общая протяженность канализационных сетей составляет – 17 км, из них 7 км – напорные с труб 300-600 мм.

В результате гидроударов, возникающих напоров в коллекторе, горят электродвигатели, разрушаются магистрали, обратные клапаны и задвижки выходят из строя, что требует больших затрат на ремонт и электроэнергию, Аварийное состояние канализации ведет к нарушению экологии побережья озера Иссык-Куль.

Микроорганизмы, производящие биологическую очистку не выживают из-за малого поступления стоков, поэтому биологическая очистка не производится. Компрессорные установки высокой мощностью работают вхолостую, с большим потреблением электроэнергии – 250 кВт/час. Здание очистных сооружений находится в аварийном состоянии. Очистные сооружения частично не огорожены, не соблюдаются санитарные нормы.

Исходя из вышеизложенного необходимо построить новое здание компрессорной станции с учётом технологического оборудования меньшей мощности и две воздуходувки марки ТБ 60-56 с.э/двигателем 110 квт/час для биологической очистки сточных вод; произвести капитальный ремонт существующих зданий очистных сооружений со сменой оборудования и оградить санитарную зону. Предварительный сметный расчёт составляет по очистным сооружениям 8 млн. сомов. Требуется произвести капитальный ремонт канализационной сети от детского сада № 3 до перекачивающей насосной станции, от Перекачивающей насосной станции до Госрегистра диаметром труб 300 мм, ремонт запорной арматуры и капитальный ремонт напорного коллектора от главной насосной станции до очистных сооружений диаметром труб – 600 мм, на сумму 9 млн. 250 тыс. сомов.

При проектировании системы водоотведения планировалось построить перекачивающую насосную станцию села Кара-Ой. Имея такую станцию, сточные воды перекачивали бы без большой нагрузки двигателей на очистные сооружения на высоту 60 метров, затем 48 метров, не нарушая технологического режима. Ориентировочная стоимость данного объекта, по подсчету проектного института КыргызНИИ строительства составляет 3979430 сомов.

**Теплоснабжение.** Услуги теплоснабжения оказывает Чолпон-Атинское предприятие "Теплокоммунэнерго". Котельная и теплотрасса были введены в эксплуатацию в 1973 году, для обслуживания жителей 3 микрорайона, - 22 многоэтаж-

ных жилых дома, школа, бараки. Капитальный ремонт теплотрассы и подвальных разводок жилых домов не производился. Подвальные разводки в жилых домах пришли в негодность на 90 %. Требуется замена труб, вентиляей и задвижек.

Объем предоставляемых услуг – 2720,5 тыс. сом., в т.ч. население – 2127,1 тыс. сом; бюджетные организации 422,8 тыс. сом.; прочие организации – 170,6 тыс. сом.

Администрация города получила за последние 3 года несколько грантов от международных проектов:

Наименование проекта	год	инвестор	Сумма сом	Проведенные мероприятия
Проект «Чистая вода» строительство водопровода район Бижай	2001	Фонд «Сорос-Кыргызстан»	145000	Построен водопровод протяженностью 390 п/м Д=150 мм.
Проект «Курорту экологическую защиту»	2001	Каунтерпарт Консорциум	220000	Приобретены мусорные контейнера в количестве 70 шт. и урны 34 шт.
Проект «Поддержка местного самоуправления»	2002	Фонд «Евразия»	168000	Приобретена орг. Техника (Компьютер и принтер)
Проект «Поддержка женщин и малоимущих семей»	2002	Фонд «Сорос-Кыргызстан»	94000	Изучены жилищно-бытовые и социальные условия малоимущих и одиноких семей, оказана психологическая поддержка
Проект «Строительство общественного туалета в центре г. Чолпон-Ата»	2003	Урбан институт Бишкек	278000	Построен 10 очковый канализованный общественный туалет
Проект «Стратегическое планирование в малых городах Кыргызстана»	2003	Фонд «Сорос-Кыргызстан»	70000	Приобретена орг. Техника.
Проект «Ремонт сантехнического оборудования»	2003	Фонд «МерсиКо»	61000	Произведен ремонт канализационной трубы в д/саду №3 (старшая группа), полностью заменены старые трубы.

Генеральный план Чолпон-Ата разрабатывается КНИИП градостроительства уже более 10 лет. Разработка не финансируется. За это время зарубежными консультационными организациями было разработано несколько проектов экологической защиты и районирования прибрежной территории озера Иссык-Куль. Последняя работа выполнена Фондом Ага-Хана совместно с японскими организациями и международной командой специалистов. По существу это проект районной планировки с акцентом на предложение по местам размещения инвестиционных проектов туристических и курортных объектов. Все эти проекты сделаны в крупном масштабе с учетом схемы правового зонирования и экологических ограничений, разработанных рабочей группой нашими консультантами.

«Правила застройки и землепользования города Чолпон-Ата» утверждены Постановлением Чолпон-Атинского городского Кенеша депутатов за №04 от 19 июня 2003 года, зарегистрированы Управлением юстиции Иссык-Кульской области КР за №178 от 13 августа 2003 года и вступили в действие 05 ноября 2003 года после опубликования в газете «Ысыккол Баяны».

Видение будущего города Чолпон-Ата – развитый курортный город, центр международного туризма Кыргызстана (рис. 5.12.2) совпадает практически во всех завершенных и продвигаемых проектах. Существенно разнятся понимание путей достижения этой цели, планировочной формы города и механизмов экономического и правового регулирования деятельности и застройки.

Концепцией введения правового зонирования в Чолпон-Ате предложены следующие решения (рис. 5.12.1).

1. Предложено интенсивное развитие центральных функций вдоль главной улицы города, - части основной государственной трассы Бишкек – Каракол. Для развития туристического центра остро необходимо досуговые объекты, разнообразие торговли и, самое главное, много разных ресторанов. Всего этого пока очень мало. По мере развития туристической деятельности эти досуговые функции будут наращиваться. Для создания привлекательной среды, разнообразной, с высокой стоимостью недвижимости важно концентрировать эти объекты в одном месте. Исторически сложилось, что такое место – это главная улица города.

2. Выделены два типа курортно-рекреационных зон, предназначенных для размещения отелей, санаториев, домов отдыха, иных туристических объектов для отдыха с крупными земельными участками. Все строительство здесь разрешено только по специальным согласованиям, в том числе с проведением публичных слушаний. Различие этих зон состоит в административных процедурах, - порядке предоставления прав на земельные участки и выдачу разрешений на строительство. Одна зона - муниципальная собственность, под контролем администрации города. Вторая зона, - особо ценных государственных курортных территорий, решения на которых принимают уполномоченные государственные органы.

3. В составе жилых зон выделена специальная зона, где в основные списки разрешенного использования включены дома с туристическими пансионатами. Имеется в виду, что собственники жилых домов могут сдавать в них комнаты туристам, строить на своих участках небольшие пансионаты для отдыхающих. Этот вид деятельности разрешен не во всех жилых зонах. Там же, где он разрешен, требуется проведение публичных слушаний и получение специальных согласований для того, чтобы не было конфликтов с соседями. Однако в этой зоне, занимающей центральное положение в городе («второй фронт кварталов, примыкающих к кварталам центральной улицы) и достаточно большой, частные пансионы разрешены «по праву», не требуют никаких дополнительных разрешений на данное использование.

4. Аэропорт переводится на новое место. На его месте развиваются центральные функции и жилой район.

5. В городе преимущественно разрешено малоэтажное жилье с индивидуальными участками, в большей степени соответствующее экономическим возможностям населения и, кроме того, позволяющее максимально использовать локальные системы инженерного обеспечения, поскольку в городе все системы обеспечения проблемные.

6. Большое внимание уделено дополнительным регламентам – зонам действия ограничений по экологическим условиям (5.12.3). В соответствии с экологическим законодательством предусмотрено три водоохранные зоны озера Иссык-Куль - от слабого «наблюдательного» контроля, до зоны ограниченного санитарного режима (она начинается от кварталов центральной зоны и простирается в сторону озера) и последней – зоны строгого санитарного режима. Здесь расположены преимущественно пляжи, зоны отдыха, парки, иные рекреационные территории. Эта зона протрассирована вдоль берега переменной ширины, с учетом планировочных возможностей освоения территорий и санитарно-защитных мероприятий.



## **6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

### **Преимущества градостроительного регулирования на основе правового зонирования**

Обсуждаемая система градорегулирования на основе правового зонирования имеет целый ряд преимуществ для разных субъектов.

Прежде всего, в городе с введением Правил землепользования и застройки создается привлекательный инвестиционный климат. Администрация города и деловой сектор упрочняют свои позиции в конкуренции за отечественные и зарубежные инвестиции. Снижение риска инвестирования в строительство сопровождается увеличением стоимости недвижимости, поскольку растет возможность получения кредитов под залог недвижимости. В конечном счете, это помогает привлечь финансовые ресурсы в строительство жилья, производства и, тем самым, улучшить условия жизни и поддержать занятость населения. Кроме этого, правовые гарантии владения и пользования недвижимостью, связанные с введением правового зонирования, вызывают кумулятивный эффект, который заключается в концентрации и стягивании финансовых средств в программы, куда уже сделаны вложения.

Конечно, введение правового зонирования не может напрямую активизировать развитие рынков недвижимости или обеспечить приток инвестиций. Однако Правила, регламентирующие использование недвижимости, наряду с системой регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним создают потенциальные условия для привлечения инвестиций в развитие недвижимости.

Администрация города посредством зонирования получает возможность:

- эффективно осуществлять политику обустройства территории и реализовывать долгосрочные планы и программы развития;
- сохранять некоторые земельные участки для перспективного использования с помощью особых правовых процедур;
- использовать новые рычаги управления и контроля над ситуацией, перевести многие из сегодняшних “неуставных отношений” на правовую основу. Правила «расписывают» полномочия разных субъектов, управлений и служб города, что позволяет администрации эффективнее использовать обращения в суд для достижения результатов в интересах городского сообщества.

Наиболее выгодно введение Правил землепользования и застройки для владельцев недвижимости, застройщиков и инвесторов:

Во-первых, Правила обеспечивают правовые гарантии собственникам (в частности, индивидуальных жилых домов) в использовании их недвижимости в соответствии с местным нормативным актом. Это позволяет владельцам недвижимости как минимум быть уверенными в том, что стоимость (и качество) их недвижимости не уменьшится, например, из-за нежелательного соседства, изменения деятельности или параметров на сопряженных участках.

Во-вторых, Правила вводят требования, процедуры и информацию для формирования участков как объектов недвижимости перед любыми действиями с ними, прежде всего в процессе продажи муниципальных или государственных зе-

мельных участков частным субъектам. Это ключевой момент всей системы инвестиций в строительство. Инвестор или застройщик покупает готовый участок со всеми правами и регламентами и, только став его собственником, начинает вкладывать в него деньги на любые улучшения, будь то проектные работы, сбор условий на строительство или что-то еще. Вкладывая деньги в то, что ему принадлежит (надлежащим образом оформлено и зарегистрировано), он знает, что в любой момент сможет продать свое имущество – участок со всеми улучшениями и вернуть вложенные деньги. Это существенно снижает риск полной или частичной потери инвестиций.

В-третьих, наличие информации, содержащейся в Правилах, позволяет инвестору еще до начала инвестирования просчитать возможные затраты и выгоды от реализации проекта на выбранном участке. При этом, ему не придется узнавать от случая к случаю, по ходу проектирования и строительства о необходимости делать все новые и новые дополнительные (и всегда неожиданные) затраты на подготовку и получение документов, которые не были оговорены заранее. Он может заранее подготовить бизнес-план для обращения в финансовые организации за получением ипотечного кредита, устанавливать договорные отношения с многочисленными субъектами инвестиционно-строительного процесса. Без подобных обоснований риски ведения предпринимательской деятельности становятся недопустимо высокими.

В-четвертых, наличие открытых, публикуемых карт с разрешенными видами использования и иными регламентами, ограничениями по различным условиям позволяет сделать выбор наиболее выгодного и эффективного места предполагаемого расположения объекта. Наличие же списка разрешенного использования недвижимости с несколькими возможными вариантами, с ясно установленными процедурами, позволяющими оценить затраты, необходимые для получения административных разрешений, позволяет собственнику оперативно реагировать на изменение рыночной ситуации, перепрофилировать использование помещений и объектов без излишней бюрократической волокиты.

Самое главная особенность Правил состоит в том, что с введением системы правового зонирования в городе появляются ясные, прозрачные правила игры для всех участников инвестиционно-строительного процесса. Администрация города получает четкие основания для принятия решений, застройщики и собственники недвижимости приобретают ясные стандарты действий, что снижает возможность произвола со стороны недобросовестных чиновников. Кроме того, Правила предполагают упрощение и упорядочение процедур, связанных с передачей прав на земельные участки и другие объекты недвижимости, а также с получением разрешительной документации, что при сегодняшней чрезмерной бюрократизации процесса является значительным шагом навстречу интересам инвесторов.

Однако следует отметить, что некоторые управленцы могут воспринять правовое зонирование как ненужное и вредное для их интересов изобретение. При наличии правового зонирования они могут лишиться возможности принимать решения при согласовании проектов и выдачи разрешений, основываясь исключительно на своих субъективных представлениях и выгодах. Правовое зонирование

вводит правовые основания и технологии, позволяющие оспаривать в суде неправомочные действия на основе четко обозначенных правовых критериев. Кроме того, с введением регламентаций часть рутинных работ оказывается не нужной.

Очевидно, что в итоговом балансе общие приобретения от введения правового зонирования значительно перевешивают частные потери. Тем не менее, именно в процедурных вопросах таятся главные причины сопротивления – ведь благодаря этому многие и многие чиновники теряют часть своей власти и, как следствие, извлекаемых из нее доходов.

Анализ начавшихся изменений практики предоставления прав и выдачи разрешений в городах Кыргызстана показал наличие некоторых позитивных сдвигов притом, что многие вопросы еще решаются в рамках неправомочных действий.

К позитивным изменениям следует отнести следующее:

- Земельные участки предоставляются в собственность только как сформированные единицы недвижимости. Ко всем участкам готовится План земельного участка со списком видов разрешенного использования и некоторыми параметрами, установленными Правилами землепользования и застройки.
- В ряде городов работники управлений архитектуры и строительства разрабатывают предложения по развитию различных частей города в строгом соответствии с картой правового зонирования, а не устаревшим генеральным планам или волонтаристским идеям, как это неоднократно делалось ранее.
- По ряду заявок местные власти провели публичные слушания.

Другими словами, свобода собственника была реально расширена при восстановлении контроля со стороны местного самоуправления и правильном выполнении правоустанавливающих документов.

Очевидно, что реализация правового зонирования возможна только при наличии на местах, заинтересованных в нем чиновников высшего звена, но для этого требуются существенные усилия и время.

Во-первых, в Кыргызстане была очень высока скорость смены руководства, каждый вновь приходящий руководитель местного органа власти или отдела архитектуры и строительства начинал осваивать всю систему заново. За время жизни нашего проекта власть, например, в Токмоке менялась трижды. Начинали мы с одним мэром и главным архитектором, потом продолжили с другими выбранным мэром и назначенным главным архитектором. После придания г. Токмок нового статуса - центра Чуйской области, вновь произошла смена руководства – снова пришли новые мэр и главный архитектор. Дважды менялись руководители отделов архитектуры и строительства в городах Ош, Жалалабад, один раз в Караколе.

Во-вторых, общество не защищено от произвола чиновников, что позволяет некоторым управленцам вести себя как «маленький хозяин», невзирая на законы, нормативные требования. Все время возникают руководители, которые готовы разом развалить всю, с таким трудом созданную, новую процедуру. Они просто отказываются действовать в соответствии с утвержденным местным нормативным актом, требуя от подчиненных восстановить «советскую» систему рассмотрения заявок и принятия решений. Специалисты отдела, уже начавшие работать по новой

технологии, тотчас сменили место работы, не желая участвовать в незаконных действиях.

В-третьих, специалисты местных отделов архитектуры и строительства, как правило, плохо подготовлены в области градостроительства. Это неудивительно, поскольку за последние 12 лет была практически разрушена система преподавания градостроительства в институтах и университетах, профессия не пользуется популярностью у студентов, из нее ушли деньги, «молодая кровь» и энергия.

Главным тормозом на пути развития новой системы градостроительного регулирования на основе правового зонирования стали консервативно настроенные чиновники – архитекторы, руководители различных структур в системе муниципального и государственного управления. Процедура продажи прав на земельные участки и получения разрешения на строительство очень сложные. В них задействованы технические требования, которые перемежаются с правовыми регламентациями. Требования к безопасности строительства, соблюдению технических стандартов довольно сложные и детальные. Далеко не всегда предприниматели понимают их необходимость и готовы их выполнять. В условиях коррупционной среды каждое такое требование или технический стандарт становится поводом для дополнительных усилий и столкновений. Сплошь и рядом продолжаются нарушения установленных Постановлением Правительства процедур. Нарушения в разных местах разные, тем не менее, можно выявить некоторые общие болевые точки.

Во-первых, органы архитектуры и градостроительства хотят предоставлять участки в собственность только под строительство, требуют в заявлении указать цель строительства и исходя из этого выдвигают все свои требования. Такие требования неправомерны, поскольку противоречат нормам закона Кыргызской республики. Ограничивать предоставление земельных участков исключительно целями строительства местное самоуправление вправе, но только как временную меру на основании местного нормативного правового акта с предоставлением необходимых обоснований. Однако, кроме правовых соображений, на этот счет имеются и экономические соображения. В условиях развивающейся экономики республики нецелесообразно ограничивать рыночный оборот земельных участков. Стремление органов архитектуры «не омертвлять» земельные участки должно реализовываться иным способом, в частности, продажей земельных участков на торгах по рыночным ценам и с определенными условиями по освоению.

Во-вторых, администрации не хотят выставлять земельные участки на открытые торги, предпочитая предоставлять их по своему усмотрению.

В-третьих, колоссальные сложности с получением условий на подключение к сетям инженерных коммуникаций. Напрямую это не связано с системой правового зонирования, но существенно влияет на инвестиционный процесс. Предпринимателю нет необходимости разделять то, что зависит от правового зонирования и то, что находится за его границами. Свою неудовлетворенность в целом процессом получения разрешений и условий на подключение они переносят на новую систему правового зонирования.

В-четвертых, сотрудники отделов архитектуры и строительства, особенно в Бишкеке, пытаются контролировать строительные намерения инвесторов или застройщиков исходя из архитектурных соображений. Поскольку такие требования

выходят за пределы градостроительных регламентов, то они идут на нарушения, так или иначе, препятствуя предпринимателям. То же самое проявляется в стремлении работников архитектурных органов провести заявки по более сложным процедурам, хотя эти ситуации попадают возможности упрощенных процедур, например, в случае реконструкции помещений или установки временных объектов.

В-пятых, в городах не хотят создавать коллегиальные органы принятия решений – Комиссии землепользования и застройки. Пытаются для этого приспособить градостроительные советы или комиссии по проведению торгов на земельные участки. Во всех случаях, чиновники не хотят допустить более открытого принятия решений, сделать этот процесс более гласным. «Кровавое» место в процедуре – публичные слушания и вообще участие субъектов, чьи права могут быть ущемлены в принятии решений. До сих пор таких управленческих традиций не было, да и люди пока не очень подготовлены для таких действий. Поэтому права собственников, затрагиваемых решением, все время нарушаются.

На мой взгляд, все это требует времени и усилий со стороны гражданского общества, которое пока еще не сформировано. Правовое зонирование это часть демократических процессов и трудно себе представить, чтобы в этой сфере реформы шли быстрее, чем в других социальных институтах. Первый этап внедрения правового зонирования состоит в освоении технических норм и самых первых шагов в правовых основах защиты инвестора. Было бы неправильным ожидать, что сразу заработают такие технологии, как отклонения от правил, апелляции, обращения в суд. Все это впереди, когда будут освоены базовые нормы формирования участков как объектов недвижимости, выдачи разрешений на строительство и регистрации построенных объектов и прав на них. Только после этого, можно ожидать проникновения в управленческую практику инструментов следующего уровня – участия населения в принятии решений, системы апеллирования и прочего.

Ясно, что в стране, где полным ходом идет первичная приватизация государственных и муниципальных земель, часть чиновников и предпринимателей не нуждаются в строгой и ясной правовой регламентации отношений между собственниками недвижимости, населением, инвесторами и административными органами. В Кыргызской республике, также как в России, Украине, Казахстане какая-то часть высшего руководства, государственного и местного самоуправления, не хотят реформ, которые ущемляют их интересы и коррупционные возможности. Некоторая часть чиновников, не будучи коррупционерами, просто не хотят нового и «странного», поскольку не хотят осваивать непривычные технологии управления. Негативную роль играет и достаточно большой отряд предпринимателей, которых устраивает коррупция, вместо конкуренции, - им так проще и дешевле. В проигрыше оказываются управленцы, предприниматели и жители, которые поддерживают реформы и хотят демократизации управления. Однако пока им трудно пробиться сквозь суды, недоброжелательность чиновников, подставы, отсутствие режима благоприятствования и, наконец, просто молчаливое равнодушие большинства.

Кыргызский опыт подтвердил гипотезу о сторонниках и противниках реформирования градостроительной деятельности в еще одном вопросе. Общим для государств постсоветского пространства стала консервативная позиция столичного

руководства. Московские власти сейчас со сверхнормативной активностью борются с новым рыночно ориентированным Градостроительным кодексом и правовым зонированием, постепенно завоевывающим сторонников по всей России. В свое время, они также затормозили проникновение зарубежной технической помощи в систему столичного управления. Нечто похожее происходило в Кыргызстане. За период нашей деятельности в Бишкеке сменилось три главных архитектора города и только сейчас, к концу проекта главный архитектор города согласился начать работы по введению правового зонирования. Это очень серьезно, поскольку столицы имеют важнейшее значение для распространения любой инновации. Если столица взяла что-то на вооружение, то рано или поздно это же начнет происходить и в провинции. Если же столица держится за консервативные методы управления, то это дает повод для всей страны молча саботировать всякие «постановления».

Сейчас, к руководству в Бишкеке пришли новые люди, которые увидели в правовом зонировании не только ограничение их власти, но и явную поддержку в реализации их градостроительной политики. Мы приступили к первым, очень важным работам - созданию карты существующего землепользования города по всем участкам собственников, пользователей и арендаторов, сбору информации по экологической ситуации, водоохраным и санитарно-защитным зонам.

Опыт Проекта земельных реформ по осуществлению реформы градостроительства в Кыргызской Республике можно считать уникальным. Он показал главное – несмотря на осознанное и неосознанное сопротивление части чиновников, пост советские страны могут адаптировать рыночную идеологию в градостроительном регулировании. Ключевым является позиция местного самоуправления и профессионалов – от их позиции зависит судьба рыночных реформ в этой сфере.

## 7.2. Приложение 2.

### Список основных публикаций на русском языке по правовому зонированию

1. Абанкина И., Абанкина Т. Без создания имиджа “Правила” не заработают. Журнал: Риэлтер, № 3, 1998
2. Афанасьева Т. Градостроительное законодательство и инвестирование в недвижимость // Просто недвижимость. 1998. № 15.
3. Афанасьева Т., Трутнев Э. Градорегулирование в Москве. Правовые аспекты адаптации к рынку // Архитектурный вестник. 1997. № 4 (36).
4. Афанасьева Т., Трутнев Э., Валлетта У. Правовое зонирование города. Введение в проблемы организации современной системы землепользования и застройки в российских городах в условиях формирования рынка недвижимости // Просто недвижимость. 1997. № 20, 22.
5. Афанасьева Т., Трутнев Э., Якубович Е. Градостроительное законодательство России на пути реформ. Сравнительный анализ и концепция реформирования. М., 1996.
6. Афанасьева Т., Якубович Е. Межевание городских земель и строительное законодательство в дореволюционной России // ЭКО. 1995. № 9.
7. Березин М. Как реформировать условия для инвестиций в градостроительство: предписывать или запрещать? // Городское управление. 1998. № 1.
8. Валлетта У. Об инвестиционно-строительной деятельности в Москве и Нью-Йорке // Архитектурный вестник. 1997. № 4 (36).
9. Высоковский А. Правила землепользования и застройки: стратегия введения в действие // Городское управление. 1999. № 2.
10. Высоковский А. Предполагая постоянное изменение // Городское управление. 1999. № 3.
11. Высоковский А. Разработка правил правового регулирования застройки и землепользования в г. Казани // Городское управление. 1998. № 1.
12. Высоковский А. Теоретические модели пространственной организации города. Круглый стол “Теоретические модели пространственной организации города и возможные стратегии развития городов в современных условиях”. Журнал: Городское управление, №1, 2, 1998
13. Высоковский А. Устав градорегулирования Казани // Местное самоуправление (всероссийская ежемесячная газета). 1998. № 7, июль.
14. Высоковский А. Правовое зонирование: Реформа градостроительства и развитие рыночной экономики

15. Высоковский А. Согласие ради прогресса: Продвижение земельных реформ на республиканском уровне
16. Высоковский А. Конфликты вокруг Бишкекглавархитектуры: в поисках радикального контекста. Газета «Вечерний Бишкек»
17. Высоковский А. Внедрение системы правового зонирования в городах Кыргызстана
18. Высоковский А. Предложения по реорганизации процедуры предоставления прав на земельные участки.
19. Высоковский А. Правила землепользования и застройки города Токмок: полпути пройдено
20. Высоковский А. Правовое зонирование в Токмоке уже реальность
21. Высоковский А. Первые публичные слушания по правовому зонированию в Токмоке
22. Высоковский А., Абанкина И, Абанкина Т. Правила землепользования и застройки: стратегия введения в действие. Журнал: Городское управление, № 2, 1999
23. Высоковский А., Абанкина Т. Договора долгосрочной аренды как инструмент рыночного регулирования // Городское управление. 1998. № 4.
24. Высоковский А., Гилязетдинов А. Влияние градорегулирования на развитие рынка недвижимости // Риэлтер. 1998. № 3.
25. Высоковский А., Гилязетдинов А. Комфортная жизнь в зоне // Муниципальная власть. 1998. № 5.
26. Высоковский А., Трутнев Э. Концепция правового зонирования города. Методы разработки на примере Хабаровска. М.: Фонд «Институт экономики города», 1999.
27. Леонов С. Правовое зонирование городских территорий // Просто недвижимость. 1997. № 14.
28. Правовое зонирование. Опыт разработки Правил землепользования и застройки в городах России / Под ред. У. Валлетты и А. Высоковского. М., 1999.
29. Турсунов А. Реформа градостроительства в Кыргызстане (беседа А.А. Высоковского с Председателем Госкомархстроя Кыргызстана А.Т. Турсуновым). Специальный выпуск «Вестника реформ городской недвижимости», Бишкек, 2004
30. Трутнев Э. Градорегулирование: сущность предстоящих перемен // Городское управление. 1997. № 3.
31. Трутнев Э. Использование городских территорий. Зарубежная и отечественная практика (раздел «Зарубежное градостроительное законодательство»). М.: ВНИИТАГ Госкомархитектуры, 1990.



32. Трутнев Э. Парадоксы закона и логика права // Журнал для акционеров. 1995. № 8 (40).
33. Трутнев Э. Правила застройки и градостроительная документация. Два способа введения правового зонирования в городах // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. М.: Фонд «Институт экономики города». 1999. № 5 (27).
34. Трутнев Э. Правила зонирования города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного акта — Правил застройки и землепользования. М.: Фонд "Институт экономики города", 2000.
35. Трутнев Э. Правовое зонирование. Что может изменить его введение в городах? // Жилье, недвижимость, городское хозяйство. М.: Фонд «Институт экономики города». 1999. № 15 (25).
36. Трутнев Э. Правовые аспекты устойчивого развития городов // Промышленное и гражданское строительство. 1997. № 3.