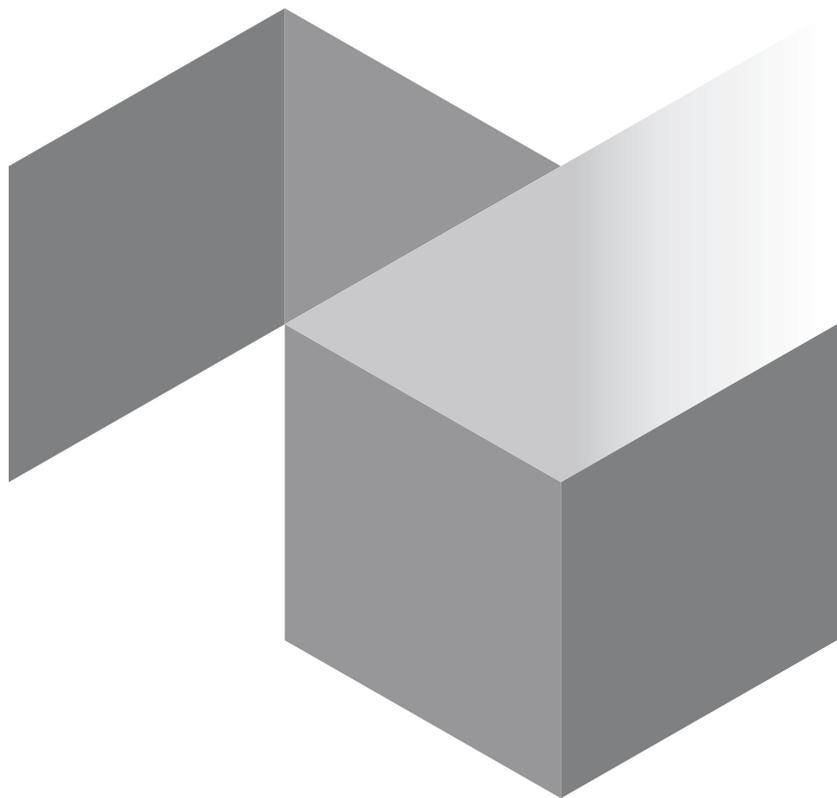




2009-ж. түзүлгөн
Основан в 2009 г.
Since 2009

Д | **Ө**НУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE



СИСТЕМА ПРОСТРАНСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ИЕРАРХИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПЛАНОВ



ОО «Институт политики развития»
Бишкек - 2021

УДК 338

ББК 65.050

С 40

ДОБРЕЦОВА Н. Н.; ДИКАМБАЕВ А. Ш.; УМУРЗАКОВ И. Э.; БЕКИЕВ Б. Ж.

При содействии СЕМЕНЯКА М., БАЛТАГУЛОВА Ж. Т., САРЫМСАКОВА Б. А., ПАРАМОНОВА Н. М.

С 40 Система пространственного управления, комплексного планирования и иерархии пространственных планов: Учебное пособие: – Б.: Общественное объединение «Институт политики развития», 2021. – 60 с.

ISBN 978-9967-9295-9-3

Цель пространственного планирования и управления в комплексном планировании заключается во внедрении прозрачной и ясной системы планирования развития территорий и землепользования, основанной на единстве и целостности планирования на всех уровнях управления, включающий национальный, региональный и местный уровень планов развития, на основе комплексного подхода, который интегрирует социальные, экономические и экологические требования. Другими словами, пространственное планирование придает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политике общества. Данное учебное пособие раскрывает потенциальные направления создания системы в Кыргызской Республике и адресовано руководителям органов управления, государственным и муниципальным служащим, а также студентам и преподавателям кафедр государственного и муниципального управления.

ISBN 978-9967-9295-9-3

УДК 338

ББК 65.050

© ОО «Институт политики развития», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Используемые сокращения	4
Введение	5
Детализированное описание системы пространственного управления и комплексного планирования	7
1. Принципы комплексного пространственного и социально-экономического планирования	7
2. Модель комплексного планирования развития	9
3. Иерархия комплексных планов развития	9
3.1. Уровни комплексных планов развития и их взаимодействие	9
3.2. Субъекты комплексного планирования, горизонт планирования	10
3.3. Введение областей планирования	11
4. Контроль за исполнением планов	12
5. Содержание комплексных планов развития	13
5.1. Национальный комплексный план развития	13
5.2. Региональный комплексный план развития	15
5.3. Местный комплексный план развития	17
5.4. Специальный региональный план развития	21
6. Инфраструктура пространственных данных	22
7. Прозрачность и инклюзивность комплексных планов развития	23
8. Система апелляций для различных уровней комплексных планов	24
9. Профессия специалиста по комплексному планированию развития территорий	25
9.1. Профессиональные регламенты и стандарты	26
9.2. Институт дипломированных специалистов по комплексному планированию	27
Приложения	29
Приложение 1. Вводимые понятия	29
Приложение 2. Обнаружения в ранее предложенной концепции планирования	30
Приложение 3. Иерархия планов (таблица)	32
Приложение 4. Анализ функциональных зон как метод определения границ местной области планирования	33
Приложение 5. Схема технологического процесса разработки планов	34
Приложение 6. Выбор и описание модели планирования социально-экономического развития	39
Приложение 7. Пример применения модели планирования социально-экономического развития: Кок-Жарский айылный аймак Ноокатского района Ошской области	44

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АА	Айылыный аймак, сельский орган МСУ
АО	Айыл окмоту, исполнительный орган МСУ
АРИС	Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской республики
ВРП	Валовый региональный продукт
ГААСЖКХ	Государственное агентство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики
ГАЗР	Государственное агентство по земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики
ГАМСУМО	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики
ГЧП	Государственно-частное партнерство
Детальное описание	Детальное описание системы пространственного управления и комплексного планирования и иерархии пространственных планов, указанных в Рекомендациях по разработке закона о пространственном управлении и комплексном планировании
Дорожная карта	Дорожная карта интеграции системы управления пространством и интегрированного планирования в законодательную базу Кыргызской Республики, включая изменения в существующие смежные законы
КР	Кыргызская Республика
МКПР	Местный комплексный план развития
Модель СЭР	Динамическая имитационная модель планирования социально-экономического развития
МСУ	Местное самоуправление
НКПР	Национальный комплексный план развития
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ПСЭР	Программа социально-экономического развития территории
Рекомендации	Предварительные рекомендации для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики
РКПР	Региональный план комплексного развития

ВВЕДЕНИЕ

Цель пространственного планирования и управления в комплексном планировании заключается во внедрении прозрачной и ясной системы планирования развития территорий и землепользования, основанной на единстве и целостности планирования на всех уровнях управления, включающий национальный, региональный и местный уровень планов развития, на основе комплексного подхода, который интегрирует социальные, экономические и экологические требования. Другими словами, пространственное планирование придает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политике общества¹.

Комплексное планирование позволяет обеспечить гармоничное территориальное развитие путем установления требований системного подхода к решениям в процессе территориального планирования, согласованности и взаимодействия документов различного уровня, создание условий для гармоничного сочетания природной и антропогенной среды, урбанистического качества путем сохранения ценного ландшафта, биологического разнообразия, ценностей природного и культурного наследия.

Необходимость принятия закона о комплексном планировании и пространственном управлении вызвана возрастающими потребностями развития общественных отношений в сфере землепользования, землеустройства, экологии, экономической деятельности на территориях, ограничительных мер в историко-культурных, социо-административных, экологически безопасных и иных зонах в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Пространственное управление и комплексное планирование создадут систему и иерархию планов – национального, региональных и местных. Система управления будет основана на достижении целевых показателей, принятых национальными программами и отраслевыми стратегиями развития, на региональном и местном уровнях эти показатели будут проецироваться в дезагрегированном виде и учитываться при разработке программ социально-экономического развития территорий.

Система управления на национальном уровне функционально возлагается на уполномоченный Правительством Кыргызской Республики коллегиальный орган для координации процесса достижения страновых целевых показателей и оценки деятельности государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики. На региональном и местном уровне – отраслевые министерства, государственные комитеты, административные ведомства, полномочные представители Правительства Кыргызской Республики в областях, местные государственные администрации и органы местного самоуправления разрабатывают планы по достижению установленных для них целевых показателей, в соответствии с ППКР №348, 15.07.19. Новшеством закона станет введение новых объектов планирования и управления – местной и региональной областей планирования, для которых понадобится создание новых уполномоченных органов, однако без излишней административной нагрузки.

Принятие законов о пространственном управлении и комплексном планировании применяется в странах с устойчивыми экономиками и традиционно придерживающихся демократическими принципов управления. Практика применения и изучения опыта стран, внедривших такие нормы, показала позитивные изменения среды, положительную динамику в экономическом развитии, достижение целевых показателей на страновом и местном уровнях, системное управление земельными ресурсами, предотвращение коррупции в использовании ресурсов территорий, государственные меры по защите прав граждан на комфортное проживание и трудовую деятельность в населенных пунктах.

¹ Ст. 8 Европейской хартии регионального /пространственного планирования (Торремолиноская Хартия 1983 года). Доступно на сайте: <http://docs.cntd.ru/document/902018818>

Указом Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы» от 31 октября 2018 года № 221 была утверждена Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, где в разделе III «Экономическое благополучие и качество среды для развития», в пункте 3.2. «Формирование устойчивой среды для развития» указана необходимость внедрения комплексной системы планирования с учетом современного понимания пространственного планирования, учитывающего все природные, социальные и экономические факторы, опирающегося на геоинформационные и демографические данные. Планирование регионального развития должно производиться с использованием современных технологий в рамках национальной системы, связывающей планы различных отраслей и уровней управления в едином механизме планирования, мониторинга и корректировки развития. Также Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы в Разделе IV «Государственное управление», в пункте 4.4 «Развитие местного самоуправления» поставила задачу установить новые форматы совместной работы органов местного самоуправления и органов государственного управления, включая национальный диалог, механизмы согласования интересов местных сообществ с интересами нации по важным вопросам, включая межбюджетные отношения.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 382 от 30 июля 2019 года создано Государственное агентство по земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики. Агентство создано в целях реализации единой государственной политики по земельным отношениям, земельному кадастру, кадастровому картографированию, землеустройству, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, анализу рынка земли и недвижимого имущества.

В Указе Президента Кыргызской Республики от 11 января 2019 года «Об объявлении 2019 года «Годом развития регионов и цифровизации страны» в числе других мер поставлены цели, также формулирующие потребности государственной политики в сфере комплексного планирования, включая следующие: создание единого государственного дата-центра; создание и внедрение цифровой платформы муниципального управления «Санарип аймак»; меры по развитию экономической и социальной инфраструктуры регионов с учетом фактической потребности, нагрузки и степени износа; выработка предложения по административно-территориальной реформе с учетом формирования оптимальной системы расселения и развития инфраструктуры в регионах и другие.

Анализ указанных документов в комплексе, позволяет сделать вывод о том, что на уровне национальной политики сформулированы основные параметры, которым должна соответствовать комплексная система планирования:

- комплексный характер системы планирования, сочетающей в себе планирование социально-экономического развития и пространственное планирование;
- связанность по вертикали – объединение уровней планирования в единую систему;
- возможности для укрупнения объектов планирования по горизонтали;
- цифровой характер системы, опирающейся на единую национальную базу данных;
- участие и контроль государства в процессе планирования для обеспечения баланса в управлении земельными и иными природными ресурсами;
- баланс между общенациональными интересами и интересами местных сообществ;
- прозрачность и инклюзивность системы и процесса планирования, особенно на местном и региональном уровне.

Эти параметры, регулирующие связанные пространственное управление и комплексное планирование, будут отражены в разработанном законе.

Закон будет предусматривать:

1. Применение Модели комплексного планирования развития территорий. Модель позволит путем математического моделирования агрегированных показателей, связанных с демографией, производством, факторами производства, экологией, доходами и бюджетной обеспеченностью территории предлагать пространственно-прогнозные варианты развития, с определением мер политики и планируемых результатов развития.
2. Иерархию связанных между собой комплексных планов: национального, регионального и местного уровней.

ДЕТАЛИЗИРОВАННОЕ ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1. Принципы комплексного пространственного и социально-экономического планирования

Нижеприведенные принципы комплексного планирования были сформулированы на основе Рекомендаций, а также ключевых посылах высших органов государственного управления, приведенных выше. Перечень данных принципов будет закреплен в будущем законе о комплексном планировании отдельной статьей, их содержание будет раскрыто в соответствующих статьях и разделах нормативного правового акта.

Взаимодействие всех уровней управления и синхронность процесса планирования в пространственном и социально-экономическом выражении. Важнейший принцип комплексного планирования заключается в том, что пространственные планы и планы социально-экономического развития не могут быть разработаны, обсуждены, приняты и исполнены по-отдельности. Данный принцип закрепляется в разделе закона, описывающем процесс разработки, обсуждения, принятия и внесения изменений в комплексные планы. Будет введено понятие «комплексный план», под которым законодатель будет подразумевать единый комплекс социально-экономического и пространственного плана.

Понимание региона как системы внутренних и внешних связей позволит ввести понятие **«область планирования»** как совокупность административных территорий, становящаяся объектом планирования на добровольной основе или по решению правительства. При этом административные **объекты планирования (район, город, орган МСУ) должны быть связаны между собой внутренними и специфическими отношениями социокультурного, исторического и экономического характера.** Введение понятия «область планирования» без изменения административных границ и масштабных политических преобразований позволит оптимизировать управление региональным развитием эффективным и наименее политически чувствительным образом.

Связанность всех уровней планирования и продуктов планирования (планов и программ) в единую систему и контроль за ее легитимностью и эффективностью. Данный принцип означает связанность планов и программ снизу вверх и сверху вниз, а также консолидацию по горизонтали. Консолидация по горизонтали выражается в том, что в законе будет дано определение понятию «область планирования», позволяющая объединять в одном процессе несколько объектов планирования – органов местного самоуправления – городских и сельских, а также районов и городов. Принцип связанности сверху вниз будет выражаться в том, что целевые показатели государственных программ развития будут дезагрегированы по территориальному принципу и учтены с соответствующими понижающими и повышающими коэффициентами на уровне региональных планов и специальных региональных планов. Принцип связанности снизу вверх будет выражаться в установлении процесса учета потребностей местных сообществ

в процессе регионального и национального планирования. Принцип подконтрольности обусловлен тем, что само наличие системы подразумевает наличие механизма контроля взаимодействия ее составных частей. Для соответствия данному принципу закон установит механизм контроля за отсутствием противоречий между планами и программами различного уровня, а также контроля за соблюдением требований к процессу планирования, особенно в части прозрачности и инклюзивности, так как все комплексные планы должны опираться на прочное общественное согласие в отношении направлений развития.

Баланс между общенациональными интересами и интересами местных сообществ. Баланс в части межбюджетных отношений при формировании республиканского и местных бюджетов, будет способствовать сбалансированному развитию регионов, произойдет оценка уровня достаточности бюджетных ресурсов для выполнения задач, которые ставит перед органами МСУ население и Правительство Кыргызской Республики. Соблюдение данного принципа будет зафиксировано в статьях закона, описывающих процесс разработки планов и связь их с республиканским и местными бюджетами.

Социальная ориентация планирования, основанная на потребностях граждан. Центром и средством развития на любом уровне является человек и его интересы, поэтому данный принцип найдет свое выражение в установленном в модели планирования интегрированном показателе человеческого развития (материального и духовного) как одном из двух основных целевых показателей.

Минимизация экологических и природных рисков. Несмотря на главенство интересов человека и его развития, модель планирования должна обеспечивать гармоничное сочетание природной и антропогенной среды. Общий многофакторный показатель устойчивости к экологическим и природным рискам также является одним из трех основных показателей модели.

Адекватность плановых показателей, гибкость и горизонт планирования. Планы и программы развития будут устанавливать реалистичные и достижимые показатели развития, вместе с тем, показатели развития будут корректироваться на регулярной основе. Горизонт планирования устанавливается в технических целях, в реальности план может иметь неограниченный срок действия, так как пересматривается и уточняется на регулярной основе. Новый план разрабатывается в случае существенных изменений внутренней или внешней среды.

Координация комплексного планирования и системы управления на территориальных уровнях, включая согласованность планов с параметрами внешней среды. При планировании на национальном уровне будут устанавливаться сценарии внешнего воздействия и возможные результаты его воздействия будут дезагрегироваться для региональных и местных планов. Соответствующий механизм будет включен в статьи закона, описывающие процесс планирования на всех уровнях. Координацию предлагаемой иерархии планов будет осуществлять коллегиальный орган на уровне правительства и субъекты развития на территориальных уровнях, данная норма существует в ППКР №348 от 15.07.19.

Вариативность планов. Модель, предложенная группой консультантов, предполагает возможность построения различных сценариев развития. Выбор конкретного сценария будет оставлен на усмотрения уровня управления, ответственного за разработку конкретного плана.

Базирование комплексных планов развития на доступных социально-экономических показателях и пространственных данных. Данный принцип подразумевает, что набор показателей, закладываемых в модель планирования, будет меняться в зависимости от изменений характеристик развития и доступности тех или иных данных. На первом этапе закладываются исключительно доступные данные, но одновременно ставится задачи для соответствующих органов управления по сбору и анализу новых данных, необходимых для совершенствования процесса планирования.

Экономическая и финансовая обеспеченность планов. Планы должны быть обеспечены ресурсами, которые включают в себя все уровни бюджетов, республиканский (проекты бюджетных инвестиций), ресурсы, запланированные под реализацию национальных программ

развития и отраслевых программ национального уровня, межбюджетные отношения). Для обеспечения комплексности планирования ресурсов необходима связь между государственными и местными программами развития на уровне показателей ожидаемого результата и стоимости их достижения. Также, на уровне региональной и местной областей планирования необходимо отслеживать параметры экономической устойчивости территорий / регионов. Для этого модель социально-экономического планирования предусматривает интегрированный показатель капитализации активов территорий / регионов – величину, которая, на основе исходных данных и параметров политики развития, отражает увеличение стоимости региональных активов за счет более активного вовлечения их в экономический оборот.

Автоматизация системы планирования. С учетом целей, поставленных Президентом КР перед системой управления и требованиями времени, процесс планирования должен быть автоматизирован в максимально возможной степени, а потому требуется его интеграция в национальные базы данных и обеспечение всех уровней планирования соответствующими техническими средствами.

Обеспечение прозрачности и инклюзивности системы планирования. На всех этапах разработки, обсуждения, принятия и исполнения комплексных планов развития закон установит жесткие и понятные требования, обеспечивающие возможности граждан, групп граждан, местных сообществ влиять на содержание и исполнение планов. В законе найдут отражение нормы, обязывающие субъекты развития учитывать потребности общества и проводить необходимые мероприятия с гражданами.

Соответствие функциям и полномочиям государственных органов и органов МСУ. Цели, задачи, меры планов развития должны соответствовать функциям и полномочиям соответствующих органов управления.

2. Модель комплексного планирования развития

Модель социально-экономического планирования основана на следующих ключевых блоках или подсистемах, формирующих систему муниципалитета как субъекта планирования: «население», «экономика», «природная среда», «внешний мир».

Данная модель является динамической имитационной моделью, что позволяет закладывать в ходе планирования различные сценарии. Изменение значений некоторых исходных параметров позволяет оказывать существенное воздействие на конечные или целевые показатели. Ключевыми расчетными индикативными показателями будут совокупная капитализация области планирования; интегрированный показатель качества жизни; устойчивость к экологическим и природным рискам. Детальное описание модели приводится в приложении 6.

3. Иерархия комплексных планов развития

3.1. Уровни комплексных планов развития и их взаимодействие

- 1) *национальный уровень* – юрисдикция на всей территории КР, с учетом НСР-2040, секторальных программ и стратегий, документов пространственного территориального планирования (национальная схема расселения);
- 2) *региональный уровень* – юрисдикция на территории областей, некоторых объединенных районов; городов Бишкека, Оша; а также городов областного значения, входящих в региональную область планирования, границы которой определяются правительством на основе критериев и анализа функциональных зон;
- 3) *местный уровень* – юрисдикция на уровне местного самоуправления или нескольких самоуправлений, входящих в местную область планирования, границы которой определяются правительством на основе критериев и анализа функциональных зон.

Организационная структура применения документов комплексного планирования и пространственного управления и их взаимодействия функционирует на основании разрабатываемого закона и других правовых актов. Каждый нижестоящий уровень планирования обязан руководствоваться утвержденными решениями по документу комплексного планирования вышестоящего уровня планирования при их детализации. Решения по документам планирования одного и того же уровня должны быть согласованы между собой.

Ограничения в комплексные планы регионального и местного уровней вводятся решениями Национального комплексного плана развития, связанными с важными для государства проектами; утвержденными Правительством документами специального регионального планирования; природоохранными и другими планами, так как эти продукты планирования имеют более высокую юридическую силу по сравнению с решениями по документам комплексного планирования на региональном и местном уровнях.

3.2. Субъекты комплексного планирования, горизонт планирования

- 1) *Национальный комплексный план развития (далее – НКПР)* – разрабатывает и несет ответственность за реализацию Правительство Кыргызской Республики. Утверждает план Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Национальный комплексный план утверждается на 10 лет и подлежит пересмотру ежегодно: в рамках отчета Правительства перед Жогорку Кенешем Кыргызской Республики Правительство вместе с отчетом вносит предложения по корректировке Национального комплексного плана развития. Уполномоченным исполнителем со стороны государственных органов являются: Министерство экономики КР в отношении аналитической части плана и ГААСИЖКХ и ГАЗР в его пространственной части, по решению правительства министерства и ведомства участвуют в разработке секторальных программ и стратегий, а также специальных региональных программ.
- 2) *Региональный комплексный план развития (далее – РКПР)* – разрабатывает и несет ответственность за реализацию полномочный представитель правительства. В Нарынской, Таласской, Иссык-Кульской и Баткенской областях разрабатываются по одному РКПР, в остальных областях – в количестве, определяемом Правительством КР в зависимости от количества региональных областей планирования. РКПР проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – в социально-экономической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСИЖКХ и ГАЗЛ. Цель согласования – мониторинг противоречий с вышестоящими планами и контроль соблюдения требований закона к процессу разработки. Утверждается советом по комплексному планированию, создаваемым Полномочным представителем правительства в области планирования; в совет включаются все руководители органов МСУ области планирования; руководители территориальных подразделений государственных органов; руководители местных государственных администраций. Подлежит пересмотру каждый пять лет или в случае внесения существенных изменений в НКПР.
- 3) *Местный комплексный план развития (далее – МКПР)* – разрабатывает и несет ответственность за реализацию исполнительный орган местного самоуправления (или орган планирования, созданный для местной области планирования). Утверждается местным кенешем или советом по планированию, в случае области местного планирования, куда входят все руководители исполнительных и представительных органов МСУ, расположенных на области планирования. Перед утверждением МКПР проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – а аналитической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСИЖКХ и ГАЗЛ. Цель согласования – мониторинг противоречий с вышестоящими планами и контроль соблюдения требований закона к процессу разработки. Принимается на 4 года, вносятся изменения при существенных корректировках программ социально экономического развития.
- 4) *Специальный план регионального развития (далее – СПРР)* распространяется на специальную область планирования, границы которой устанавливает Правительство Кыргы-

зской Республики, исходя из цели специального регионального плана и устанавливая соответствующие критерии по предложению уполномоченного органа по теме плана. Уполномоченный государственный орган по теме плана несет ответственность за его разработку. Утверждается Правительством КР. Период действия определяется Правительством КР.

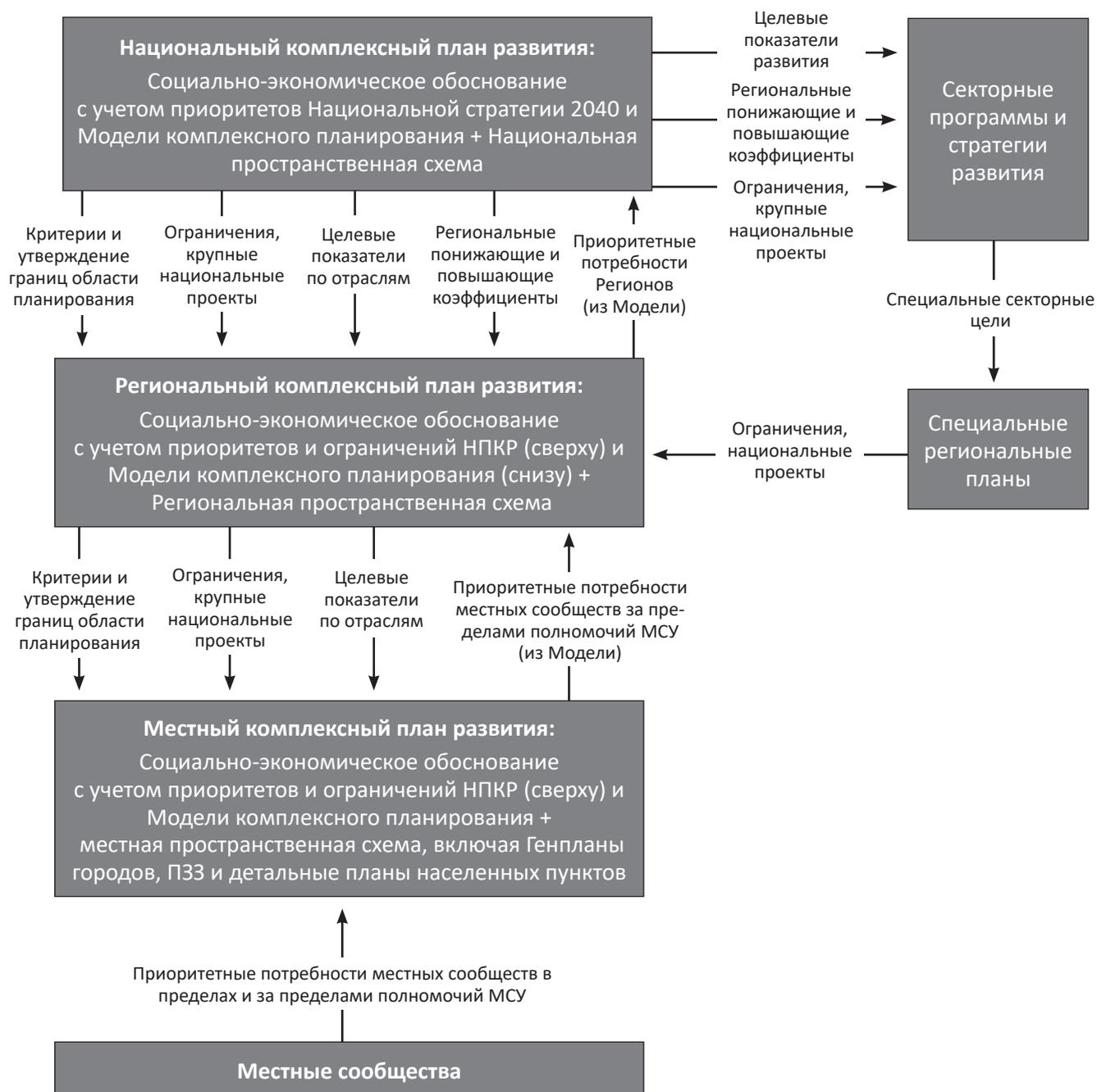


Рисунок 1. Иерархия комплексных планов, включая пространственные планы

3.3. Введение областей планирования

Учитывая сложившуюся структуру управления и уровни принятия решений, комплексные планы развития территорий реализуются на трех уровнях: местном (муниципальном), региональном и национальном.

На региональном и местном уровнях потребуются определение границ местных и региональных областей планирования – новых для практики управления Кыргызской Республики понятий.

Региональная область планирования – часть территории Кыргызской Республики в виде области, совокупности нескольких районов или совокупности города и прилегающих районов, развитие которой становится объектом комплексного планирования в границах, установленных Правительством Кыргызской Республики.

Местная область планирования – совокупность органов местного самоуправления (муниципалитетов), на добровольной основе или по решению Правительства Кыргызской Республики решивших разработать объединенный комплексный план развития.

Специальная область планирования – совокупность территорий, представляющих собой регион как систему внутренних и внешних связей по одному или нескольким вопросам (темам) развития.

Границы местных области планирования во многих случаях будут соответствовать границам административно-территориальных единиц в соответствии с законодательством КР. В некоторых случаях Правительство КР установит границы для местных и региональных областей планирования. Методологической основой для определения границ областей планирования станет **метод определения функциональных зон:** экономических аспектов взаимодействия групп населения, их связи и потребности в отношении государственных и муниципальных услуг, а также особенности институционального взаимодействия между органами МСУ (подробнее об этом см. приложение 4), исходя из следующих критериев:

- 1) устойчивые внешние и внутренние связи;
- 2) специализация региона в межрегиональной экономической интеграции;
- 3) общая социальная и физическая инфраструктура;
- 4) общее природно-климатическое и ситуационное местоположение, природная изолированность территории;
- 5) экономический обмен, движение населения, доступ к услугам.

Местные комплексные планы развития соответствуют нормативно закрепленным целевым показателям Правительством КР, в соответствии с приоритетными направлениями развития на основе потребностей населения. На местном уровне эти планы разрабатываются по разукрупненным показателям в рамках собственных полномочий органов МСУ.

4. Контроль за исполнением планов

Для соблюдения иерархии планов, Правительство Кыргызской Республики будет вести процесс согласования нижестоящих планов с вышестоящими. Цель данного процесса согласования – выявление противоречий между планами различного уровня и предотвращение нарушений процесса планирования.

Уполномоченными государственными органами, ответственными за выдачу заключения о соответствии / несоответствии плана нижестоящего уровня будут Министерство экономики КР (в части социально-экономического развития) и ГАЗР (в части пространственного развития). Решение о том, что план согласован, что он не содержит противоречий с вышестоящими планами и в процессе его разработки не нарушены требования к процессу, будет принимать специальная постоянно действующая Межведомственная комиссия под председательством Премьер-Министра Кыргызской Республики.

Особое место в законе будет уделено мониторингу принятия и исполнения пространственных планов местного уровня. Неконтролируемая застройка окраин средних и больших городов КР показывает, что соблюдение положений планов должно быть усилено и в законе должны быть четко определены условия, при которых права общества и страны становятся выше прав личности. Поэтому предлагается, что любая деятельность по строительству / развитию

и по изменению разрешенного вида использования земли² должна быть одобрена органом, ответственным за планирование, в качестве которого выступает орган МСУ. Если застройщик не получил это одобрение, он должен снести возведенные объекты. Исключением может быть случай, когда застройщик подал ретроактивный запрос на разрешение строительства, который потом рассматривает местный кенеш на комитете по градостроительству и пространственному планированию (в комитет входят представители ключевых отделов и депутаты кенеша). В случае если разрешение было получено, но застройщик не соблюдает оговоренный план / отклоняется от проекта, он должен уведомить об этом и предоставить план исправлений и корректировок, необходимых для соблюдения условий разрешения/АПУ. Если застройщик этого не сделал, то в его отношении выносится судебный приказ об устранении нарушений за счет застройщика. Если в отведенное время застройщик не устраняет нарушения, МСУ имеет право снести незаконную постройку и если застройщик при этом не может покрыть расходы по сносу, МСУ имеет право заставить его покрыть расходы за счет продажи имущества. Но любое решение о сносе или об изъятии имущества для покрытия расходов может быть обжаловано застройщиком, или же он может подать ретроактивную заявку на получение разрешения. По таким ретроактивным заявкам если строительство приемлемо, то разрешение может быть выдано только после уплаты застройщиком штрафа (в соответствии с Кодексом о нарушениях). Если по ретроактивной заявке на получение разрешения отказано, то застройщик должен снести объект(ы) и соответственно, МСУ имеет те же права что описаны выше, если застройщик не может снести объекты самостоятельно.

Также, закон должен определять исключения этих процедур, например в случае строительства дома в качестве индивидуального жилья того, кто строит. В таких случаях, ситуацию должен оценить местный орган пространственного планирования. Если дом построен на земле с высоким риском для проживающих (например, в зоне наводнения, оползня, камнепада, в зоне загрязнения и т.п.), или если земля не предназначена для проживания, то от застройщика требуют снести дом, но при этом ему нужно найти альтернативный земельный участок, подходящий для строительства без нарушений закона и также ему нужно помочь в разработке проекта.

5. Содержание комплексных планов развития

5.1. Национальный комплексный план развития

Юрисдикция Национального комплексного плана распространяется на всю территорию Кыргызской Республики. Основой разработки Национального комплексного плана служит Национальная стратегия развития, разрабатываемая Президентом Кыргызской Республики (в настоящее время, Национальная стратегия развития Кыргызской республики до 2040 года, утвержденная Национальным советом по устойчивому развитию), а также национальная схема расселения. В Национальной стратегии развития уже установлены приоритеты в разрезе территорий (районов), которые можно рассматривать как отдельные целевые показатели для региональных планов.

Социально-экономическое обоснование Национального комплексного плана развития будет включать следующие основные параметры:

- население: общее, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее;
- производство: по отраслям;

² Исключением могут быть проекты государственной важности, такие как строительство портов, аэропортов, плотин и крупных объектов инфраструктуры. В таких случаях, план должен всесторонне обсуждаться с жителями и МСУ, которых затрагивает проект. Далее, для сокращения времени на утверждение плана, должна быть внедрена улучшенная система выдачи разрешений для лиц, подающих на строительство частного дома (каждой заявке в орган архитектуры присваивается свой уникальный номер). Затем орган архитектуры /Главный архитектор в течение определенного времени может вернуть заявку на уточнение вопросов или отказать в выдаче разрешения. Если в течение этого времени заявители не получили каких-либо возражений можно считать, что их заявка одобрена.

-
- факторы производства: фонды, инвестиции;
 - экология: (энергоэффективность, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов)
 - пространство (земельные ресурсы и баланс правовых зон, влияние демографических изменений, влияние бизнеса и инвестиций)
 - потребление: внутренне конечное, обмен с внешним миром;
 - доходы: заработная плата, пенсии, пособия, перечисления мигрантов;
 - бюджет: доходы и расходы.

Национальная пространственная схема как часть комплексного плана определяет основные направления развития территориально-пространственного планирования территорий (систем расселения) в соответствии с государственной политикой в области расселения и организации территорий Кыргызской Республики, зонирование территорий, дает обоснования особенностей территориальной организации и расселения в границах важнейших межрегиональных объектов и территорий особого регулирования градостроительной деятельности, определяются основные принципы проведения политики в области расселения и организации территории на региональном уровне.

Национальная пространственная схема включает основные топографические элементы местности: реки и озера, национальные парки и природные заповедники, инфраструктурные объекты государственного значения, расселение жителей, основные направления землепользования (пахотные/не пахотные сельхоз угодья, лес, территории населенных пунктов, непродуктивные земли, пустыни и загрязненные земли; основные исторические и культурные памятники, зоны с туристическим потенциалом, аэропорты, пограничные пункты и территории, зарезервированные в целях безопасности). Все дороги республиканского значения, железные дороги, аэропорты, крупные объекты энергетики и распределительные сети должны быть также отображены на карте национального плана. План должен обозначать иерархию населенных пунктов (схему расселения) на основе их размера и функций, и отображать более общие социальные и экономические цели развития страны.

План определит территории, которые должны быть зарезервированы для национальных парков, охраны окружающей среды и охраны водных ресурсов; и территории, развитие которых определяет государство (Правительство) для целей национальной обороны и безопасности.

План определит приоритеты инвестиций всех видов в каждой части страны и послужит обоснованием для решений о распределении капитальных вложений из республиканского бюджета на несколько лет вперед.

Национальная пространственная схема как часть Национального плана развития и задает основные параметры для разработки территориально-пространственного планирования территорий, схем расселения, природопользования и территориальной организации социально-экономического развития региональных и местных областей планирования, их схем охраны природы и природопользования; отраслевых схем и проектов инженерно-транспортной инфраструктуры; иной документации межрегионального и регионального значения.

Национальная пространственная схема разрабатывается и функционирует в цифровом режиме и должна быть основана на картографическом материале, на котором обозначены административные границы областей, границы крупных рек и водоемов, существующих магистральных дорог и железнодорожных линий, границы национальных парков и заповедников. На схеме должны быть отражены предполагаемые дороги (будущие проекты), а города и населенные пункты показаны с достаточной точностью, чтобы можно было четко определить маршруты и населенные пункты, через которые они проходят. У крупных городов на схеме должны быть нанесены центры (ядра). На схему наносятся планируемые крупные инфраструктурные объекты, такие как аэропорты и электростанции. Специальные промышленные и другие зоны (сельское хозяйство, туризм и аналогичные виды общего землепользования),

наносятся на схему таким образом, чтобы пользователь карты мог определить примерное расположение соответствующей деятельности.

В социально-экономическом отношении Национальный комплексный план должен содержать показатели развития национального масштаба, а также установить понижающие и повышающие коэффициенты этих показателей для каждого региона и области планирования; систему мониторинга, в том числе ключевых показателей (входы и выходы) и сроки, когда они должны быть собраны; систему оценки (анализ воздействия), в том числе предварительный список показателей.

Национальный комплексный план развития (НКПР), включая Национальную пространственную схему, будет определять основные направления развития³ и основные параметры для разработки планов нижестоящих уровней.

Горизонт планирования – 20 лет с открытой датой завершения, что означает, что действие плана продлевается в случае, если не происходит радикальных изменений внутри страны и во внешних условиях.

Ответственность за разработку, обсуждение и изменение Национального комплексного плана развития несет Правительство Кыргызской Республики. Утверждает план Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Национальный комплексный план утверждается на 20 лет и подлежит пересмотру ежегодно: в рамках отчета Правительства перед Жогорку Кенешем Кыргызской Республики Правительство вместе с отчетом вносит предложения по корректировке Национального комплексного плана развития.

Расходы по разработке Национального комплексного плана несет республиканский бюджет. Ответственными исполнителями со стороны государственных органов являются: Министерство экономики КР в отношении аналитической части плана и ГААСИЖКХ и ГАЗР в его пространственной части. Другие министерства и ведомства вовлекаются в рабочий процесс планирования по решению Правительства КР.

5.2. Региональный комплексный план развития

Юрисдикция Регионального комплексного плана развития распространяется на территорию областей, представляющих собой сложившиеся системы внутренних и внешних связей, а именно – Нарынскую, Таласскую, Иссык-Кульскую и Баткенскую. В отношении Чуйской, Джалал-Абадской и Ошской областей Правительство Кыргызской Республики, по предложению Министерства экономики КР совместно с ГААСИЖКХ и ГАЗР, устанавливает области регионального планирования. Критериями для определения границ области регионального планирования показатели, указанные в начале раздела 3.3., однако, по решению правительства, могут быть включены дополнительные критерии, например, наличие внешних границ, связывающая инфраструктура национального и транснационального масштаба и другие.

Целевые показатели развития для области регионального планирования устанавливаются путем определения баланса между целевыми показателями развития, установленными в Национальном комплексном плане развития для всей страны, и потребностями местных сообществ, расположенных на территории данной области планирования. Данный баланс устанавливается путем включения повышающих или понижающих коэффициентов по отношению к страновому показателю. Например, если интегрированный показатель благосостояния населения для страны составляет 1 (единицу), то корректировка показателя для конкретной области планирования производится путем снижения или повышения значения показателя в зависимости от потребностей, по совокупности заложенных в местных комплексных планах развития.

Второй источник исходных данных для РКПР – данные из Модели планирования, собранные на уровне местных комплексных планов развития, которые включают:

- население – общее, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее;

³ К ним относятся направления роста городов, населения, использования земли для специальных нужд, обусловленных экономической нагрузкой и возможностями, зачастую стимулируемых инвестиционными решениями.

-
- производство – по отраслям;
 - факторы производства – накопления, инвестиции, земля;
 - экология: (энергоэффективность, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов);
 - пространство (земельные ресурсы и баланс правовых зон, влияние демографических изменений, влияние бизнеса и инвестиций);
 - потребление – внутренне конечное, обмен с внешним миром;
 - доходы населения – заработная плата, личное хозяйство, бизнес, трансферты трудовых мигрантов;
 - ресурсы – местные бюджеты территорий, крупные инвестиционные проекты.

Региональный комплексный план развития служит руководством по форме развития определенной территории / региона, с учетом особенностей региона. План содержит более подробный анализ направлений развития территорий, определенных Национальным комплексным планом развития. Также, региональный план является основой для интеграции местных планов развития. План содержит более детальную иерархию населенных пунктов, определяет потребности в развитии инфраструктуры региона (учитывая предложения по развитию инфраструктуры НКПР) с целью развития территории и обеспечения связи друг с другом всех территорий региона. Также как и НКПР, Региональный комплексный план развития (РКПР) содержит социально-экономическое обоснование по направлениям, аналогичным тем, что заложены в НКПР.

В пространственной схеме РКПР учитываются пространственные ограничения, вводимые НКПР: определяются и отграничиваются земли, которые в НКПР выделены для природных парков, территории охраны окружающей среды и водоохранные зоны. Также в РКПР должны быть определены зоны высокого риска природных и техногенных катастроф; использование этих территорий для строительства и других целей развития не поощряется, разрешается только в случае соблюдения утвержденных на местном уровне критериев и стандартов. План должен включать оценку необходимых расходов и список предполагаемых источников финансирования. На этом же уровне плана закрепляются конкретные предложения о том, как привлечь финансирование и о необходимости ГЧП. Этот план будет включать в себя график предлагаемых мероприятий и первоначальную оценку воздействия на окружающую среду.

Пространственная схема РКПР также должна разрабатываться и функционировать в цифровом режиме и должна быть основана на картографических схемах соответствующего масштабирования, на которых обозначены все необходимые графические изображения (такие, как административные границы областей, границы крупных рек и водоемов, существующих магистральных дорог и железнодорожных линий, границы национальных парков и заповедников и др).

В составе региональной пространственной схемы разрабатываются графические материалы, включающие план современного использования территории, схему комплексной оценки территории и проектный план.

Пространственная схема РКПР должна содержать основные топографические элементы, включая реки и озера, инфраструктурные объекты регионального значения и национального, парки и заповедники областного значения, национальные парки, сельскохозяйственные земли, территории горнодобывающей промышленности и туристические зоны. Сейсмические разломы, зоны с высокой сейсмической активностью и зоны, подверженные наводнениям и оползням также наносятся на карту. На карте также отображаются местоположения промышленности и другой экономической активности, ВУЗы и исследовательские институты, которые повышают потенциал экономического развития региона согласно Национальному плану. Карты показывают административные границы районов и городов, крупных рек и озер, существующих национальных и региональных магистралей и железнодорожных линий. Должны быть нанесены границы национальных парков и заповедников, а также любых региональных парков. В схеме

должны быть отражены предполагаемые дороги (будущие проекты), а города и населенные пункты показаны с достаточной точностью, чтобы можно было четко определить маршруты и населенные пункты, через которые они проходят. У городов на карты должны быть нанесены центры (ядра). Расположение крупных объектов инфраструктуры (аэропортов, электростанций) должно быть указано с точностью до 1 км для планирующихся объектов, и 100 метров – для существующих. Обязательно наносятся центры крупных объектов и зон застройки. Специальные зоны промышленного производства и других видов землепользования, таких, как сельское хозяйство, туризм и др., наносятся на схему таким образом, чтобы пользователь схемы мог определить примерное расположение соответствующей деятельности.

Особое внимание в РКПР уделяется вопросам охраны природы и устойчивости к экологическим рискам и рискам чрезвычайных ситуаций. Так, РКПР должен включать следующие характеристики:

- наличие проблемных ареалов и ситуаций, крупномасштабных проблем окружающей среды;
- условия рационального землепользования, охраны природы, ресурсосбережения, инженерной защиты региона от опасных природных, техногенных и антропогенных процессов и явлений;
- возможности устойчивого развития городов и крупных сельских населенных пунктов с учетом рационального природопользования;
- возможности оздоровления среды обитания;
- возможности снижения вреда от эксплуатации существующих и ограничения вреда от будущих инженерно-транспортных, производственных и социальных структур;
- условия для сохранения историко-культурного наследия, ценных природных ландшафтов и других охраняемых территорий;
- наличие приоритетных мер по оздоровлению окружающей среды, охране и рациональному использованию природных ресурсов;
- наличие приоритетных мер по предотвращению чрезвычайных ситуаций.

Ответственность за разработку РКПР несет аппарат полномочный представитель правительства. В Нарынской, Таласской, Иссык-Кульской и Баткенской областях разрабатываются по одному РКПР, в остальных областях – в количестве, определяемом Правительством КР в зависимости от количества региональных областей планирования. РКПР проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – в социально-экономической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСиЖКХ и ГАЗЛ. Цель согласования – установить, что РКПР не противоречит НКПР и что при его разработке учтены все требования закона о комплексном планировании. Утверждается советом по комплексному планированию, создаваемым Полномочным представителем правительства в области планирования; в совет включаются все руководители органов МСУ области планирования; руководители территориальных подразделений государственных органов; руководители местных государственных администраций. Подлежит пересмотру каждый пять лет или в случае внесения существенных изменений в НКПР.

5.3. Местный комплексный план развития

Юрисдикция местного комплексного плана развития распространяется на крупный орган местного самоуправления либо на область планирования, куда входят несколько смежных органов местного самоуправления, формирующих собой систему внутри региональных и единых внешних социально-экономических связей. Границы области планирования устанавливаются Правительством Кыргызской Республики на базе предложений от Министерства экономики КР совместно с ГААСиЖКХ и ГАЗЛ. Предложения по определению границ области планирования делаются на базе: 1) критериев, указанных в разделе 3.3.; 2) анализа функциональных зон (эко-

номический обмен, движение населения, доступ к услугам); 2) данных о местном развитии, поступивших в единую систему согласно Модели комплексного планирования развития.

Социально-экономическое обоснование МКПР строится на базе Модели комплексного планирования и включает:

- население – общее, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее;
- производство – по отраслям;
- факторы производства – накопления, инвестиции, земля;
- потребление – внутренне конечное, обмен с внешним миром;
- доходы – заработная плата, личное хозяйство, трансферты;
- бюджет – доходы и расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения, инвестиционные проекты;
- текущее состояние инфраструктуры и обеспечения коммунальных услуг муниципалитетом;
- возможности для экономического развития на территории района / города и прилегающих районов;
- потребность в земельных ресурсах на протяжении периода планирования, для размещения жилья, промышленных и торговых предприятий, рекреационных зон и других целей, заданных стратегией развития территории, с учетом рисков ЧС и целей по охране окружающей среды;
- оценка пригодности земель для удовлетворения этих потребностей, с учетом топографии и различных вариантов размещения, а также ограничений из-за риска природных или техногенных катастроф.

Особое внимание в МКПР уделяется вопросам охраны природы и устойчивости к экологическим рискам и рискам чрезвычайных ситуаций. Так, МКПР должен включать следующие характеристики:

- наличие местных проблемных ареалов и ситуаций, местных проблем окружающей среды;
- условия рационального землепользования, охраны природы, ресурсосбережения, инженерной защиты региона от опасных природных, техногенных и антропогенных процессов и явлений;
- возможности устойчивого развития населенных пунктов с учетом рационального природопользования;
- возможности оздоровления среды обитания;
- возможности снижения вреда от эксплуатации существующих и ограничения вреда от будущих инженерно-транспортных, производственных и социальных структур;
- условия для сохранения историко-культурного наследия, ценных природных ландшафтов и других охраняемых территорий;
- наличие приоритетных мер по оздоровлению окружающей среды, охране и рациональному использованию природных ресурсов;
- наличие приоритетных мер по предотвращению чрезвычайных ситуаций.

Пространственная схема МКПР разрабатывается с целью прогнозирования на долгосрочную перспективу зонирования территории в увязке с ее социально-экономическим развитием; урегулирования государственных региональных интересов и интересов местных самоуправлений в сфере градостроительной деятельности, реализация которых требует принятия взаимосогласованных на этих уровнях решений и совместного инвестирования.

В пространственной схеме МКРП решаются вопросы:

- комплексной оценки социально-экономических, природно-экологических, территориально-планировочных, инфраструктурных и других условий с учетом их местоположения в регионе;
- зонирования территорий по функциональному назначению, видам использования, а также рекомендации по изменению структуры землепользования с учетом государственных региональных и местных интересов;
- планировочной организации территории, включающей вопросы организации и совершенствования расселения, территориальной организации производства, формирования системы межселенного обслуживания населения, инженерно-транспортной инфраструктуры и др.
- инженерной защиты территории от опасных природных и техногенных процессов и явлений, по предупреждению и ликвидации последствий экологических и других чрезвычайных ситуаций и катастроф.

Пространственная схема МКРП состоит из плана зонирования со всеми регламентами и планами инфраструктуры. План зонирования с регламентами покрывает всю территорию местной области планирования и использует стандартную классификацию типов землепользования (функциональных зон), которая разрабатывается вместе с законом. Если по определенной территории еще нет решения об использовании, она классифицируется как неиспользуемая. План покрывает всю территорию муниципалитета, но может также включать территории, регламент использования которых еще не определен (будет определен). Но он должен обозначать сельскохозяйственные земли и планируемое открытое пространство, и территории, необходимые для целей развития страны и региона. Также этот план показывает границы зон риска природных или техногенных катастроф (таких как шахтные отвалы), на которых нужно избегать строительства или соблюдать строгие нормы строительства; территории культурного, экологического и исторического значения, развитие которых подчиняется специальным законам и нормативным актам; и направления дальнейшего расширения городов и населенных пунктов с указанием предлагаемых видов землепользования (жилого, промышленного, рекреационного, коммерческого, объектов образования и культуры и другие). В дополнение к этому план будет включать обоснование требований по использованию земель на основе анализа и прогнозов, а также минимальные стандарты, которые должны быть соблюдены. В плане должны быть изложены меры и результаты, принятые посредством консультаций с заинтересованными сторонами.

На пространственную схему МКРП наносятся границы городов, айылных аймаков, границы крупных рек и водоемов, существующих дорог и ж/д путей. Также наносятся границы национальных парков и заповедников, а также региональные парки. Предлагаемые проекты дорог и расположение городов и районов городской застройки показываются с такой точностью, чтобы можно было четко определить маршруты и населенные пункты, через которые они проходят. У городов и крупных объектов инфраструктуры (аэропортов, электростанций) на карты должны быть нанесены центры (ядра). Специальные зоны промышленного производства и других видов землепользования, таких, как сельское хозяйство, туризм и др., наносятся на схему таким образом, чтобы пользователь мог определить расположение соответствующей деятельности.

В границах городов разрабатывается Генеральный план в формате, предусмотренном действующим законодательством.

В отношении сельских населенных пунктов вопрос необходимости разработки Генеральных планов остается открытым, высока вероятность того, что для сельских населенных пунктов достаточно пространственной схемы и детального плана (проекта планировки). В пространственной схеме определяются перспективы развития сельских населенных пунктов, исходя из анализа и оценки существующего положения их в системе расселения, прогноза Модели комплексного планирования, приоритетов и ограничений национального и региональных

комплексных планов развития, инженерно-транспортной инфраструктуры, а также наличия и использования природных ресурсов.

Сельские населенные пункты рассматриваются как составные элементы системы расселения, каждая из которых представляет собой совокупность поселений, различной величины и со своим хозяйственным профилем, объединенных устойчивыми территориальными и производственными связями, социальной и инженерно-транспортными инфраструктурами.

Для строительства объектов сельскохозяйственного назначения и других объектов выделяются участки малопродуктивных земель, вкрапленных в пашню (выгоны, бугры, выходы на поверхность коренных пород и др.) или примыкающих к участкам хозяйствующих субъектов, коллективное использование которых затруднено. При отсутствии таких земель участок под строительство отводится из числа менее продуктивных земель.

При выборе территории для застройки объектов сельскохозяйственного назначения необходимо обеспечивать сохранность природной среды, принимать меры по предотвращению эрозионных процессов, загрязнения почв и водных источников. Размещение объектов производственного, жилищно-гражданского и коммунального строительства не допускается:

- на площади залегания полезных ископаемых без согласований с уполномоченного органа по вопросам геологии и минеральных ресурсов;
- в опасных зонах отвалов породы шахт, а также обогатительных фабрик;
- в зонах оползней, селевых потоков, снежных лавин;
- ниже отметок катастрофического затопления;
- в зонах, непосредственно прилегающих к сейсморазломам;
- в первом поясе зоны санитарной охраны источников водоснабжения;
- в зонах охраны гидрометеорологических станций;
- в первой зоне округов санитарной охраны курортов, если проектируемый объект не связан с эксплуатацией курорта;
- на участках зеленых зон, где находятся леса, лесопарки и зеленые насаждения, являющиеся местами отдыха населения;
- на участках, загрязненных органическими и радиоактивными отбросами, до истечения сроков, установленных органами санитарно-эпидемиологической службы;
- на землях заповедников и в пределах устанавливаемых вокруг них охранных зон;
- в зонах охраны памятников истории и культуры.

Для населенных пунктов также разрабатываются Правила застройки и землепользования (правовое зонирование), основанные на пространственной схеме (в случае городов – на Генеральном плане), определяющие разрешенные виды застройки и землепользования в конкретных зонах населенных пунктов. Типовые правила застройки и землепользования, а также порядок их разработки устанавливаются Правительством Кыргызской Республики.

Далее разрабатывается детальный план (проект планировки), который должен покрывать всю территорию населенного пункта и может разрабатываться по мере необходимости. Этот план (проект планировки) содержит детальную схему землепользования с нормативными актами (регламентами), которые определяют форму и конкретное функциональное использование земель и объектов на данной территории. Любая застройка должна соответствовать этому плану (проекту планировки), и дополняющим его нормативным актам, которые содержат более подробные условия землепользования. Ответственность за детальные планы (проекты планировки) несет местный орган самоуправления. План (проект планировки) должен включать стратегию его реализации и должен продемонстрировать, что он был подготовлен после консультаций с заинтересованными сторонами. По мере развития цифровых технологий, де-

тальный план (проект планировки) должен приобрести точность, соответствующую точности кадастра земельных участков. МКПР в целом, включая пространственную схему и детальные планы, является правовым документом и должен иметь достаточную точность, чтобы избежать правовых споров.

Для отдельных зон и территорий далее могут разрабатываться подробные планы застройки, или ситуационные планы. Эти планы включают архитектурные чертежи и фасады, информацию об используемых материалах, схемы движения транспорта и детальные планы инфраструктуры, включая схемы водоснабжения, канализации, дренажа и электрообеспечения и газообеспечения территории. Подробные схемы должны быть подкреплены анализом почв, морфологическим анализом существующей застройки и зеленых насаждений, который указывает какие здания должны быть снесены, какие деревья должны быть вырублены⁴. В плане также должны быть предложения по ландшафтному оформлению и посадке зеленых насаждений на участке⁵. Ситуационные планы должны соответствовать Национальным правилам планирования, которые включают регламенты зонирования и стандарт планирования развития территорий, которые являются инструментами реализации предлагаемого Закона. Регламенты зонирования являются обязательными к соблюдению и четко определяют разрешенные виды использования для каждой зоны и запрещенные виды использования. Они также содержат указания на тот случай, если предполагается изменить регламент землепользования на индивидуальном участке или на участке, который входит в Детальный план (проект планировки) или общую схему землепользования в Плане пространственного развития местности. Стандарты планирования – это набор критериев для определения масштаба, местоположения и ситуационных требований для различного использования земельных участков и объектов. Поскольку стандарты планирования могут повлиять на распределение ограниченных земельных и финансовых ресурсов, они должны применяться с определенной степенью гибкости. С этой целью некоторые стандарты необходимо сделать обязательными, а другие – рекомендательными для застройщиков. Обязательные стандарты в основном касаются минимальных требований к пространству или основные принципы, которые должны быть соблюдены. Диспозитивные нормы носят рекомендательный характер и зависят от других местных факторов.

Все планы застройки и ситуационные планы должны включать в себя анализ воздействия на окружающую среду и социальный анализ. Все затраты на подготовку такого плана должны быть возложены на застройщика (девелопера).

Ответственность за разработку МКПР несет исполнительный орган местного самоуправления. Утверждается местным кеңешем или советом по планированию, в случае области местного планирования, куда входят все руководители исполнительных и представительных органов МСУ, расположенных на области планирования.

МКПР должен соответствовать НКПР и РКПР, для чего перед утверждением он проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – а аналитической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСиЖКХ и ГАЗЛ. Цель согласования – мониторинг противоречий с вышестоящими планами и контроль соблюдения требований закона к процессу разработки.

Расходы по разработке МКПР несут местные бюджеты.

5.4. Специальный региональный план развития

Предпосылки и необходимость разработки специальных региональных планов развития устанавливается в Национальном комплексном плане развития. Цели специального регионального плана могут включать управление особым видом ресурсов, услуг, решение конкретных

4 В случаях, когда застройщик не является собственником имущества (земли и/или зданий), нужно следовать процедуре отвода земли. Без соблюдения надлежащих процедур имущество (земля, здания, деревья) не может быть разрушено или снесено. Процедуры согласования должны привести к взаимному согласию до любого сноса.

5 В плане должно быть четко определены требуемые сервитуты и ограничения для любых третьих сторон землепользования. Если план включает предложения по организации какого-либо ограничения на пользование земельными участками и/или землепользованием, то он должен также включать компенсацию людям, которых затрагивают эти ограничения.

проблем. Примерами таких целей могут быть, например, управление твердыми бытовыми отходами в Иссык-Кульской области, представляющей собой сложившуюся природную и экономическую систему, где целесообразна разработка специального регионального плана управления твердыми бытовыми отходами. В отношении туризма может быть разработан специальный региональный план, в область планирования которого войдут Бишкек, восточная часть Чуйской области и Иссык-Кульская область. Специальный региональный природоохранный план может быть разработан для Сары-Челекского заповедника и прилегающих территорий и так далее.

Юрисдикция специального регионального плана развития распространяется на специальную область планирования, границы которой устанавливает Правительство Кыргызской Республики, исходя из цели специального регионального плана и устанавливая соответствующие критерии по предложению уполномоченного органа по теме плана. Уполномоченный государственный орган по теме плана несет ответственность за его разработку и общественное обсуждение, кроме случаев разработки планов, связанных с национальной безопасностью и обороной.

Утверждается специальный региональный план Правительством КР. Данный план не должен противоречить НКПР.

6. Инфраструктура пространственных данных

Государственное агентство земельных ресурсов при правительстве Кыргызской Республики в лице Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество как вновь организованная структура в Правительстве КР, теперь является владельцем бизнес-процессов по получению, хранению и анализу пространственных данных по всем административно-территориальным единицам КР,

Оной из основных перспективных задач ГАЗР, имеющих отношение к системе комплексного планирования, является создание национальной инфраструктуры пространственных данных (НИПД) – хозрасчетной геоинформационной системы, которая объединяла бы в себе все ведомственные геоинформационные данные, которые на сегодняшний день ведутся в различных, несовместимых между собой форматах.

В целях организации разработки такой системы при Правительстве КР была создана рабочая группа, которая объединяет в себе представителей 20 министерств и ведомств. Одна из задач, решаемых группой – инвентаризация ведомственных пространственных данных с целью из объединения в одной базе, основанной на единой карте, жестко привязанной к системе координат, на которую будет накладываться различные взаимочитаемые (совмещаемые) секторальные слои, которые будет создавать каждое из вовлеченных ведомств (например, слой лесного хозяйства, водного хозяйства, МЧС и т.п.)

Рабочая группа собирается нечасто (в последний раз - весной 2019 г.) и организационная работа, в отсутствии устойчивых источников технической помощи, пока ведется медленно, хотя ГАЗР уже осуществил аэрофотосъемку около 70% территории КР (около 40 районов), за исключением Нарынской и Таласской областей. Аэрофотосъемка в высоком разрешении, позволяющем применять цифровое масштабирование до 1:1000, осуществляется в областях населенных долин. Для высокогорных территорий будут использованы данные спутниковой съемки

Следующими шагами по созданию НИПД будут:

- Разработка НПА, который бы регулировал организацию, ответственность, регламенты обмена информацией в рамках НИПД;
- Инвентаризацию существующих НПА, которые затронет НИПД;
- Разработка правил правового зонирования вне населенных пунктов (расширение производства, расширение населенных пунктов);

-
- Создание геопортала, который будет интерфейсом управления данными и разграниченного пользовательского доступа к ним;
 - Реализация технических мер: оцифровка карт и их привязка к координатам новой системы, закупка серверного оборудования и т.п.

ГАЗР собирается инициировать поиск организации-донора для финансирования реализации пилотного проекта НИПД на территории пилотного города и района в сельской местности.

В разработке системы косвенно занят Центральноазиатский институт исследования земли (ЦАИИЗ), и даже специальная комиссия стран СНГ, в рамках которой происходит обсуждение единых стандартов и подходов (например, модельный закон) к развитию систем пространственных данных).

Система комплексного планирования будет интегрирована с НИПД, которая будет основой для наложения на нее слоев пространственных и социально-экономических планов развития. Для этого необходимо часть мер по пилотированию НИПД включить в дорожную карту по созданию системы комплексного планирования.

Требования к подготовке планов в электронном формате с использованием приемлемой в национальном контексте ГИС системы, общей для всех государственных регистров (в соответствии с Национальной Стратегией Пространственных Данных) будет установлена позднее.

7. Прозрачность и инклюзивность комплексных планов развития

Все планы должны быть подготовлены с участием заинтересованных сторон, к которым относятся органы государственного управления и МСУ, местные представители различных ветвей власти, активисты местных сообществ, жители, потенциальные инвесторы и местное бизнес-сообщество, профсоюзы и другие группы интересов, например, организации по защите окружающей среды. Обсуждения/консультации проводятся в два раунда. Первый проводится после завершения работ по исследованию и анализу территории, который проводит орган, ответственный за организацию планирования. После того как планы разработаны, они должны быть доступны для изучения и комментариев общественности вплоть до их утверждения.

Для обеспечения основных требований по обсуждению и доступности планов, предлагается следующее.

Проект Национального комплексного плана развития должен широко освещаться в медиа и должен быть доступен онлайн, чтобы все заинтересованные стороны могли дать свои замечания. Замечания принимаются через электронный он-лайн ресурс правительства и уполномоченных органов планирования (МЭ КР И ГАЗР). Также уполномоченные органы планирования проводят общественные очные обсуждения. Результаты анализа поступивших вопросов и предложений оформляются в виде протоколов, которые также подлежат обнародованию. На это отводится определенное время, но не меньше одного месяца. По результатам консультаций проводятся дополнительные работы по доработке плана.

До утверждения НКПР Жогорку Кенешем, план должен быть представлен на рассмотрение общественности, представители которой могли бы затем использовать эти знания для лоббирования своего мнения относительно изменений, дополнений или отказа от плана в парламенте.

Проекты региональных и местных комплексных планов развития также должны быть доступны он-лайн. Процесс консультаций и оформление результатов консультаций оформляется аналогичным образом, как и в случае с НКПР. Поощряется распространение информации отчетов в местных СМИ и у заинтересованных сторон должен быть как минимум месяц для комментариев.

Заинтересованные стороны и граждане, чьи интересы затрагивает план, должны иметь возможность комментировать, предлагать и обращаться с жалобой устно (без составления писем) посредством посещения мэрии, участия в общественных обсуждениях, посещения ответ-

ственных ведомств и подразделений или дистанционно, посредством телефонных звонков, отправки факсов и электронных писем. При этом ответственные сотрудники обязаны зарегистрировать жалобу или предложение, уведомить о его принятии и сообщить о результатах рассмотрения. Таким образом, общественные обсуждения проекта и механизм рассмотрения жалоб будут доступны для людей, не владеющих хорошими навыками письма и ограниченными возможностями передвижения.

Аналитический отчет (предпроектный) для Плана пространственного развития местности должен быть опубликован для общественности не позднее чем за месяц до его утверждения местным кенешем. За это время результаты анализа должны быть опубликованы в СМИ для обсуждений и комментариев, заинтересованным сторонам и общественности должны предоставить возможность дать свои замечания по выводам анализа. МСУ должны подготовить письменный ответ на каждое замечание / запрос, даже если многие из них будут схожи. Орган, ответственный за разработку плана должен продемонстрировать что все замечания приняты во внимание при доработке Аналитического отчета.

До утверждения местным кенешем, проект ППРМ должен быть доступен общественности в течение одного месяца с дня публикации и до его отправки на рассмотрение в местный кенеш. После публикации плана, должна быть организована физическая или виртуальная или обе вместе выставки проектов (чертежей, иллюстраций плана), которые показывают основные направления развития территории. После проведения общественных слушаний у общественности и других заинтересованных сторон есть две недели для направления своих замечаний в письменной форме. Организация, разрабатывающая план, должна продемонстрировать что при пересмотре проекта для подачи на утверждение были учтены все замечания, даже если они не приняли их. У общественности есть еще возможность лоббировать свои вопросы через депутатов местного кенеша до утверждения планов. После утверждения, любые изменения в план должны пройти такой же круг обсуждений до принятия их местным кенешем.

Объявление о разработке Детального плана (проекта планировки) должны быть размещены в офисах МГА и МСУ. Проект детального плана (планировки) должен быть доступен в администрации муниципалитета в течение одного месяца до их утверждения главным архитектором. Любые комментарии должны подаваться в письменной форме и управление главного архитектора должны отвечать на все запросы, до утверждения плана. Если, по мнению мэра, возражения имеют достаточные обоснования, он/она может назначить рассмотрение плана полным составом кенеша до утверждения.

Особая информационная кампания должна быть организована в отношении определения областей планирования. И хотя решение в отношении границ областей планирования принимает Правительство КР, общественность должна быть информирована и подготовлена к восприятию таких решений.

8. Система апелляции для различных уровней комплексных планов

В отношении социально-экономических частей комплексных планов апелляции возможны в судебном порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, в случае нарушения требований законодательства к процессу планирования, например, в отношении норм прозрачности и инклюзивности.

Со стороны национального уровня управления уполномоченных государственных органов закон установит возможности внесения изменений в планы в процессе согласования, в случае, если нижестоящие планы имеют противоречия с вышестоящими планами. Внесение изменений в планы нижестоящего уровня после процесса согласования не допускается, кроме случаев форс-мажорного характера и существенного изменения внутренней и внешней обстановки. Решение о таком чрезвычайном внесении изменений в планы нижестоящего уровня принимает Правительство Кыргызской Республики по следующим основаниям: природный или тех-

ногенный катаклизм; мировой или региональный экономический или финансовый кризис; военные действия или значительная социальная дестабилизация на территории Кыргызской Республики и на территориях сопредельных государств.

В отношении пространственных частей комплексных планов должна быть предусмотрена система апелляций. Могут быть поданы два вида апелляции: техническая апелляция и обжалование на юридических основаниях.

Принцип действия технической апелляции – обжалование решения технических специалистов – планировщиков или политических решений. Жалоба сначала рассматривается соответствующим правительственным органом, и в случае ее отклонения – автоматически передается на вышестоящий уровень. В случае Национального плана, заключение по апелляциям принимается премьер-министром. На уровне области, жалобы подаются в Технический Апелляционный Комитет, который организуется на национальном уровне и состоит из представителей министерства юстиции, министерства экономики, министерства финансов, ГАООСЛХ и Госстроя. Апелляционный комитет ведет учет всех вопросов и жалоб и письменно отвечает на каждый из них. Эти ответы затем прикрепляются ко второй версии плана отдельным приложением.

Для рассмотрения жалоб к региональным планам развития территорий будут созданы апелляционные комиссии на уровне областей.

Технические апелляции плана пространственного развития местности будут рассматриваться технической апелляционной комиссией на областном уровне, с участием представителей научных институтов, отраслевых органов, ГАООСЛХ и Госстроя, и представителей государственного проектного института. (Окончательные требования к составу апелляционных комиссий должны быть уточнены и определены в законе. Однако, должно быть места и для дополнительных членов без права голоса, которые могут включены решением председателя комиссии)

Юридические апелляции могут быть поданы только в суд, если процедура, предусмотренная законом не соблюдается по мнению заявителя, или в случае, когда план нарушает другие законы (например, Гражданский кодекс, Земельный кодекс, законы об окружающей среде, законы о местном самоуправлении и местной администрации и гражданской защиты). Суд может потребовать, чтобы разработчики плана вернулись к тому этапу, на котором не были соблюдены процедуры. Суд также может постановить пересмотреть план с учетом действующих законов. Эти издержки будут нести соответствующие органы, а не заявитель. Соответствующие органы будут обязаны предоставить суду доказательства того, что процедура была соблюдена, в том числе свидетельства времени и места проведения работ, список участников, учреждений и организаций, перечень рассмотренных вопросов и результаты работ. При необходимости, план будет скорректирован с учетом полученных замечаний и удовлетворенных жалоб. В случае отклонения жалоб, необходимо предоставить письменное объяснение причины.

9. Профессия специалиста по комплексному планированию развития территорий

Разработка комплексных планов требует междисциплинарного подхода, то есть совместной работы планировщиков, экономистов, социологов, экологов, картографов и др. Также, при разработке комплексных планов нужно учитывать данные от геологов, аналитиков МЧС (мониторинг рисков стихийных бедствий), от специалистов по транспорту, гидрологов а также информации от рыночных и финансовых специалистов. Следовательно, должны возникнуть междисциплинарные команды по планированию. Такие команды могут быть организованы отдельными консалтинговыми/проектными компаниями. Проектные компании должны регистрироваться, предоставляя данные о навыках и об опыте своих сотрудников в разработке подобных планов. Регистр компаний должен включать как местных так и международных проектировщиков/проектные организации. Квалификационные требования, предъявляемые международным компаниям могут включать:

- в руководстве компании должны быть сотрудники, которые имеют признанную профессиональную квалификацию городского или регионального планировщика. Квалификация должна быть признана страной, в которой компания зарегистрирована, уполномоченным за соответствующую сертификацию органом;
- компания должна иметь опыт в разработке комплексных городских и региональных планов, аналогичных комплексным планам, которые определяет данный закон;
- компании должны доказать, что они имеют целый ряд профессиональных кадров, необходимых для разработки комплексных, аналогичных планам, которые требуются по данному Закону;
- другие условия (определяются уполномоченным органом в КР).

Квалификационные требования для местных компаний могут включать:

- наличие в руководстве компаний специалистов, имеющих квалификацию в сфере городского и регионального планирования, подтвержденную уполномоченным по данному Закону органом;
- компании должны доказать, что имеют специалистов, которые необходимы для выполнения различных задач по разработке комплексных рамочных планов, планов развития местности и детальных планов, описанных в данном Законе.

Фонд развития городов (см. далее) с научно-исследовательским институтом комплексного развития городов и их инфраструктуры (или специальная комиссия из представителей Государственного проектного института при ГААСиЖКХ и Министерства экономики) будет заниматься регистрацией частных консалтинговых фирм и подведомственных проектных организаций. Позже, по мере развития консультационных услуг в этой сфере, этим будет заниматься саморегулируемая организация (см. ниже).

Руководитель команды разработчиков структурных планов должен быть экономистом, планировщиком или градостроителем⁶, с опытом разработки комплексных планов развития территории либо в КР либо в других странах. Руководитель команды должен иметь минимум 5 лет соответствующего опыта.

Планы землепользования разрабатываются компаниями, организациями или институтами с сотрудниками-планировщиками и представителями других необходимых специальностей. Руководитель команды разработчиков может быть либо планировщиком, либо архитектором-градостроителем.

9.1. Профессиональные регламенты и стандарты

Учитывая сложный и междисциплинарный процесс комплексного планирования, высокую степень ответственности за конечные продукты – комплексные планы, потребуется разработка и постоянное обновление профессиональных регламентов и стандартов, которые полностью не могут быть обеспечены саморегулируемым Институтом дипломированных специалистов по комплексному планированию (см. далее), особенно на начальном этапе.

В среднесрочной перспективе регулирование профессии специалиста по комплексному планированию должен взять на себя Фонд развития городов с научно-исследовательским институтом комплексного развития городов⁷ и их инфраструктуры (Фонд должен быть создан согласно решению Правительства КР на основе ГЧП, с привлечением средств частного бизнеса, инвесторов, которые обладают потенциалом мобилизовать ресурсы и выработать для инвестиционных проектов правила входа в местные рынки, выступать в роли регулятивного механизма. При наличии конфликта интересов, фонд развития городов может в интересах общества взять

6 Под «планировщиком» мы понимаем того, кто обучался комплексному планированию развития городов или регионов, включая понимания связей между пространственным, физическим, социальным и экономическими компонентами.

7 Предлагается создать на базе ГПИ градостроительства и архитектуры при ГААСиЖКХ КР.

ответственность и передать проект на реализацию МСУ или бизнесу)⁸. Функции Фонда в этом направлении будут включать следующее:

- разработка и регулярное обновление Национальных правил планирования, которые включают регламенты зонирования и стандарт планирования развития территорий;
- регистрация специалистов, имеющих необходимое образование и профессиональный опыт, на получение квалификации «специалист по комплексному планированию» (до передачи саморегулируемой организации);
- регистрация компаний и независимых консультантов, которые хотят оказывать консультационные услуги по разработке комплексных планов (до передачи саморегулируемой организации);
- определение основных требований для компаний-консультантов, которые хотят быть сертифицированы согласно перечню квалификаций (постоянно);
- разработка Национального комплексного плана развития (постоянно);
- разработка технических заданий для разработки региональных комплексных планов и специальных региональных планов развития;
- разработка региональных комплексных планов и специальных региональных планов развития (до передачи частному сектору);
- разработка рекомендаций или типового технического задания для разработки местных комплексных планов развития;
- экспертиза региональных, специальных региональных и местных комплексных планов на предмет их соответствия приоритетам и ограничениям, установленным в вышестоящих комплексных планах (постоянно).

9.2. Институт дипломированных специалистов по комплексному планированию

Для эффективной работы системы необходимо создание саморегулируемой организации – Института специалистов по стратегическому комплексному планированию (далее – Институт). Функции Института:

- регистрировать специалистов, имеющих необходимое образование и профессиональный опыт, на получение квалификации «планировщик» (в перспективе);
- регистрировать компании и независимых консультантов, которые хотят оказывать консультационные услуги по разработке комплексных планов (в перспективе);
- определять основные требования для компаний-консультантов, которые хотят быть сертифицированы согласно перечню квалификаций (в перспективе);
- добиться признания профессии «планировщика» в стране как отдельной специальности и понимания компетенции планировщиков, как лидеров междисциплинарной команды специалистов по разработке отдельно взятых планов;
- информировать членов института о новых, инновационных методах работы, о мировых трендах и новых областях знаний, которые могут быть использованы при разработке планов развития городов и территорий, стратегических планов;
- предоставлять возможности для непрерывного образования и требовать от планировщиков повышения квалификации либо на практике, либо на курсах повышения квалификации, проводимых Институтом;

⁸ Постановление Правительства КР № 605 от 14.11.2019 года «Об утверждении программы развития зеленой экономики в Кыргызской Республики на 2019-2023 годы».

-
- проводить национальные экзамены для кандидатов, желающих получить квалификацию «планировщика».
 - разработать кодекс профессиональной этики, который должны соблюдать планировщики;
 - проводить мероприятия по обмену опытом, конференции и семинары;
 - продвигать интересы профессии через улучшение законов, освещение работы планировщиков, и консультирование правительства по вопросам законодательства и регламентов, касающихся работы планировщиков.

Ответственность Института:

- вести и обновлять реестр планировщиков (в перспективе);
- собирать членские взносы и быть самофинансируемым;
- обзрывать и пересматривать правила членства в Институте по мере необходимости;
- обеспечивать целостность профессии планировщика;
- проводить ежегодную конференцию планировщиков, на которой члены избирают Президента Института, руководящие органы и других должностных лиц;
- содержать библиотеку публикаций по вопросам планирования, обеспечивать доступ к материалам для всех членов;
- готовить учебные материалы для программы непрерывного образования.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Вводимые понятия

Существенные изменения практики планирования, создание системы планирования потребуют введения новых понятий или изменения применения существующих. Поэтому закон введет новые понятия, перечисленные ниже.

Комплексный план развития – план развития страны или области планирования, имеющий социально-экономическое (на основе Национальной стратегии развития КР) и пространственное выражение (национальная пространственная схема в формате, установленном законодательством).

Область планирования – совокупность административных территорий, становящаяся объектом комплексного планирования на добровольной основе или по решению правительства.

Региональная область планирования – часть территории Кыргызской Республики в виде области, совокупности нескольких районов или совокупности города и прилегающих районов, развитие которой становится объектом комплексного планирования в границах, установленных Правительством Кыргызской Республики.

Местная область планирования – совокупность органов местного самоуправления (муниципалитетов), на добровольной основе или по решению Правительства Кыргызской Республики решивших разработать объединенный комплексный план развития.

Специальная область планирования – совокупность территорий, представляющих собой регион как систему внутренних и внешних связей по одному или нескольким вопросам (темам) развития.

Социально-экономический план развития – социально-экономическая часть комплексного плана развития. На местном уровне СЭПР заменит ныне разрабатываемые программы социально-экономического развития.

Пространственный план (пространственная схема) развития – пространственная часть комплексного плана развития, включая схему расселения с учетом географических, демографических, экологических, градообразующих, экономических, социальных и других факторов развития. На региональном и местном уровне разрабатываются с учетом ограничений национального комплексного плана развития и на базе анализа функциональных зон. На местном уровне включает генеральные планы населенных пунктов, планировки, правила застройки и землепользования.

Модель комплексного планирования – математическая динамическая имитационная модель планирования, основанная на данных, направленная на поиск баланса между внешними условиями, внутренними параметрами и искомыми характеристиками (поставленными целями развития). Является сквозным инструментом планирования для всех уровней управления, базируется на данных «Санарип аймак» и будущей национальной инфраструктуре пространственных данных.

Национальный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на всю территорию Кыргызской Республики.

Региональный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на региональную область планирования.

Местный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на местную область планирования.

Специальный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на специальную область планирования.

Совокупная капитализация региона – это стоимостная оценка совокупных активов территории и динамики их изменения, включая основные фонды, природный капитал, состояние земли и пр.

Интегрированный показатель благосостояния населения – это обобщенная оценка состояния населения, включая уровень образования через его охват и качество, уровень здоровья (показатели смертности, заболеваемости и продолжительности жизни), общественную ситуацию (преступность и конфликты).

Устойчивость к экологическим и природным рискам – это многофакторная оценка фактического состояния экологии области планирования с точки зрения сочетания природной и антропогенной среды и баланса в управлении земельными и иными природными ресурсами.

Приложение 2.

Обнаружения в ранее предложенной концепции планирования

Анализ Рекомендаций, проведенный в целях проверки на реалистичность внедрения на настоящем этапе, выявил ряд проблем, которые не позволяют внедрить указанные рекомендации в полном объеме. Сжатые выводы анализа следующие:

- в Рекомендациях достаточно подробно раскрыты принципы и содержания пространственного планирования, но недостаточно полно раскрыта суть социально-экономического планирования и нет установленной связи между двумя видами планирования;
- в Рекомендациях в разделе формы планов, существуют элементы дублирования или не детализированы более четко состав документов при подготовке планов развития;
- Рекомендации должны учитывать разработку модели развития в каждом плане пространственного развития местности с ожидаемыми показателями достижимости (связь социально-экономического и пространственного планирования, необходимость разработки Модели социально-экономического планирования);
- юридическая обязательность местного пространственного плана для всех видов землепользования и объектов в пределах планируемой территории может создать барьеры для осуществления и реализации задач, которые возникнут при реализации и практики применения закона. Предстоит определить меры, направленные на решение политических задач, таких как, мониторинг на трансформацию земель (люди уже живут, не первое поколение, а земля не трансформирована), административных – регистрация прав собственности на жилье и земельные участки; оцифровка и единый кадастр земли;
- в Рекомендациях не отражено сопряжение будущего закона с проектом закона о стратегическом государственном управлении;
- Рекомендации предусматривают **наличие ПЗЗ** как составной части и условия для разработки зонирования местного пространственного плана, в соответствии с которым следует применять **национальные стандарты** (регламенты), разрабатываемые уполномоченным госорганом. Существующая норма закона о МСУ предусматривает компетенцию по правилам землепользования и застройки, но ситуация по ее исполнению не имеет установленных стандартов. Важно, до принятия закона разработать национальные стандарты, законодательно закрепить и внедрить их на уровне всех МСУ. Мониторинг проделанной работы позволит продвинуться к системным результатам управления;

-
- наиболее сложная и болезненная часть для исполнения Рекомендаций – **наличие состава документов и их юридическая (обязательная) сила для разработки проектов планировки**. Фактически ответственность за подготовку возлагается на органы МСУ, что не может не тревожить в силу существующего положения дел и ситуации на местах по землепользованию и прав собственности, как, муниципальной, так, и частной. В рекомендациях необходимо предусмотреть в обязательном порядке **решение всех существующих барьеров от технических до политических**;
 - создание системы ГИС – это необходимое условие для обеспечения прозрачности, снижения коррупции в системе коммунального обслуживания, ясного планирования на период развития. Однако, **наличие схем требует инвентаризации с учетом всех проведенных восстановительных и вновь созданных объектов**. Систему ГИС в масштабах территории необходимо создавать, опираясь на создание систем ГИС в коммунальных службах, к сожалению, имеются только единичные примеры;
 - наличие, разработка и принятие планов пространственного развития **на всех уровнях может стать избыточным в силу проводимых реформ АТУ, а также проводимой экономической политике развития регионов**. Целесообразно, исключить один из региональных планов с учетом принятия **специальных планов и интеграции их в существующие стратегии городов определенных как точки роста**;
 - принятие решения по МПРТ в части детальных планов (проектов планировки) представляется процедурно и документально сложным. **В местные кенешы требуется представлять 9 согласованных документов**, некоторые из них представляют собой самостоятельные и важные документы, подготовка которых занимает до года и более. Необходимо рассмотреть разработку подзаконного акта или инструктивных документов, регламентирующих порядок согласования (с указанием получаемых разрешительных документов) и регламент утверждения. **Пересмотреть сроки разработки и пересмотра детальных планов (проектов планировки) с учетом сложности их принятия, необходимость изменений в детальные планы поставить от достигнутых результатов реализации стратегических документов**.
 - меры, предусмотренные в Рекомендациях, свидетельствуют о том, что **полномочия по контролю и реализации МПРТ и в частности детальных планов возлагаются целиком на уполномоченный государственный орган**, право на строительство и застройку, а также санкции административного характера в виде наложение штрафов и пени. Необходим системный подход в данном вопросе, **рассмотрение и распределение полномочий между государственным органом и органами МСУ, несущими конечную ответственность за нарушения законодательства при строительстве объектов**;
 - Рекомендации предусматривают масштабные задачи по продвижению закона. Без поддержки государственных органов и финансов, финансирование пространственных планов на местном уровне столкнутся с неосуществимыми трудностями. Создание единой системы пространственного планирования должно **опираться на структуру (возможно временную, проектную) с созданием фонда финансирующего и стимулирующего процесс разработки в первую очередь генпланов, зонирования по стандартам, оцифровку картирования**;
 - предлагаемые НПА для более детального анализа представляют собой **узко отраслевой подход** (усиление полномочий уполномоченного органа), не предусматривают проводимые реформы в сфере экономики, цифровизации, в системе управления. Важно, до разработки закона, **определить перечень подзаконных актов и положений которые будут способствовать институциональной готовности и закрепления необходимых компонентов при разработке пространственных планов развития**.

Приложение 3. Иерархия планов (таблица)

Тип плана и период подготовки	Ответственный за разработку	Период планирования	Кем утверждается	Требования пересмотра
Национальный комплексный план развития (НКПР) / в течение 6 месяцев после принятия Национальной стратегии развития	Правительственная группа под руководством премьер-министра МЭ КР – ответственный орган в отношении аналитической части и установления целевых показателей ГААСиЖКХ и ГАЗР – в пространственной части	На основе прогнозов на 20 лет, но с открытой датой завершения	Жогорку Кенешем КР	На ежегодной основе вносятся корректировки при необходимости. Предложения о корректировке вносятся Правительством КР в момент отчета Правительства перед ЖК КР. Основанием для существенных корректировок могут быть изменения внешней и внутренней обстановки
Региональный комплексный план развития / в течение 12 месяцев после принятия национального плана	Правительство КР / может быть отдано подрядчику Аппаратом полномочного представителя правительства Территориальным органам ГААСиЖКХ и ГАЗР – в пространственной части / может быть отдано подрядчику	20 лет, но с открытой датой завершения	Специально созданный Совет региона планирования. Проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – аналитической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСиЖКХ ГАЗЛ	Каждые пять лет, или после принятия нового НКПР
Местный комплексный план развития / каждые 4 года	Исполнительным органом МСУ, может разрабатываться подрядчиком (с случае области планирования – тем органом МСУ, которому совет делегирует эту работу) Территориальным органом ГААСиЖКХ и ГАЗР – в пространственной части / может быть отдано подрядчику	4 года, но продлевается по согласованию с Кенешем города/ муниципалитета	Кенешем муниципалитета, после консультаций с заинтересованными сторонами и после согласования с государством	Пересматривается когда это необходимо. Обзор выполнения плана 4 года или чаще, чтобы обеспечить гибкое реагирование на потребности сообщества и бюджетные ограничения
Детальный план (проект планировки) – в случаях где уже разработан местный план	Частные застройщики или МСУ, или в партнерстве застройщика и МСУ	Разрабатывается по мере необходимости. Сроком на 5 лет	В случае разработки силами частного застройщика - Главным архитектором (в качестве главного планировщика города), может быть рассмотрено городским кенешем или по запросу мэра – когда разрабатывается МСУ или по линии ГЧП. Должны соответствовать Плану Землепользования	Схемы/планировки, которые не реализуются в течении 5 летнего периода Должны быть пересмотрены и снова утверждены Кенешем
Детальный план (проект планировки) территории, на которой нет местного плана	Частные застройщики или МСУ, или в партнерстве застройщика и МСУ	Срок – 5 лет,	Местный кенеш	Не пересматривается после пяти лет. В течение 5 лет все изменения должны утверждаться кенешем

Приложение 4.

Анализ функциональных зон как метод определения границ местной области планирования

Чтобы определить основные критерии оптимизации административно-территориальных единиц, Проект «Улучшение услуг на местном уровне» предлагает провести анализ функциональных зон: экономических аспектов взаимодействия групп населения, их связи и потребности в отношении государственных и муниципальных услуг, а также особенности институционального взаимодействия между органами МСУ.

Функциональная зона – территория, внутри которой есть высокий уровень взаимодействия, но которая, как правило, не имеет ничего общего ни с административными границами, ни с историей. Она показывает только текущую ситуацию – здесь и сейчас. Границы функциональных зон не навязываются извне, они отражают реальную ситуацию, сложившуюся на территории. Функциональные зоны рассматриваются на трех уровнях – местном, региональном, национальном и иногда на международном.

Основные методологические инструменты: кабинетный анализ существующих данных, паспортов органов МСУ и стратегий на местном и региональном уровне; полуструктурированные интервью с представителями основных органов местного самоуправления и децентрализованных учреждений; фокус-группы с местными и региональными заинтересованными сторонами. Данный анализ позволит определить, какого типа укрупнение требуется в отношении того или иного региона.

Международный опыт, в частности, опыт Албании показывает, что для Кыргызской Республики могут быть применены несколько моделей определения границ функциональных зон (здесь и далее опыт Албании – Blendi, Karakaci, Pfaeffli, 2014 г.).

Концентрическая модель укрупнения

Данная модель предусматривает один важный центр, который является городом или административным центром района. Это связано с экономической структурой района как единственного важного рынка, а также с его значением в качестве места, где расположены услуги. Других промежуточных центров нет.

Функциональная зона сильнее в МСУ вблизи центра, теряя интенсивность связей дальше всего от центра. Как правило, это соответствует плотности населения; городской или районный центр имеет относительно высокую плотность населения; расположенные поблизости МСУ имеют нормальную плотность населения, а остальные МСУ находятся далеко от центра, малонаселенные, имеют слабые взаимодействия с ним. Строго говоря, эти МСУ обычно находятся за пределами функциональной области; однако их связи в основном направлены на центр функциональной зоны.

Данная модель применима для отдаленных и высокогорных районов.

Полицентрическая модель укрупнения

Этот тип функциональной области в основном используется для мест с высокой плотностью населения, расположенных в долинах. Основные характеристики этого типа функциональных зон включают в себя:

- существование большого и очень влиятельного областного экономического центра и центра оказания услуг;
- наряду с мощным областным центром, существуют также более мелкие промежуточные центры, которые обслуживают окружающие их сельские районы. Таким образом, для жителей этой зоны важны два центра: большая столица региона, а также небольшой центр района, где люди получают некоторые услуги и пользуются местными рынками;

- поскольку между МСУ и местными сообществами существует плотное взаимодействие, локальные границы не совпадают с границами функциональных областей (аймаки «перетекают» один в другой).

В отношении таких зон возможны два варианта определения границ области планирования: создание действительно большой области планирования вокруг регионального центра или нескольких МСУ субрегионального характера, выбрав укрепление небольших городов или райцентров в качестве соответствующих центров для окружающих их сельских территорий.

Приграничная модель укрупнения

Особенности территорий, где применима данная модель:

- у территории есть два центра, один в пределах границ государства, другой – за его границей; либо один – в пределах области, другой – в соседней области;
- трансграничная территория может быть обусловлена общими традициями или новыми экономическими реалиями, особенно в контексте интенсификации международного трансграничного сотрудничества.

Приложение 5.

Схема технологического процесса разработки планов

Для каждого типа плана излагаются процедуры, протоколы, сроки/время реагирования соответствующими агентствами (включая консультации как внутри государственных учреждений, так и с государственным или частным сектором) для каждого шага/этапа в процесс разработки каждого типа плана.

Технологический процесс планирования опирается на систему и ее составные части – разработка, утверждение, реализация, мониторинг, оценка, корректировка и контроль за реализацией ее документов. Участниками процессов планирования являются органы государственной власти и органов местного самоуправления, юридические лица, представители общественных, научных и частных организаций, физические лица.

Процесс разработки комплексного планирования состоит из следующих этапов: 1) подготовительного этапа; 2) этапа разработки; 3) заключительного этапа.

Схема технологического процесса разработки комплексных планов



1. Подготовительный этап: формирование групп по разработке комплексных планов и определение границ области планирования

1. Определение границ области планирования - Национальный совет по устойчивому развитию.
2. Создание Рабочей группы по разработке комплексного плана
 - 1) Рабочая группа при Правительстве КР; Рабочая группа для разработки СРП;
 - 2) Рабочая группа при аппарате полномочном представителе Правительства КР или создание Совета по комплексному планированию (для нескольких областей планирования);
 - 3) Рабочая группа при ОМСУ (мэрия, айыл окмоту) или Совета по комплексному планированию (для нескольких территорий самоуправлений входящих в область планирования).

Формирование технических условий и процедуры этапа:

Требования к проекту комплексного плана:

- 1) разрабатываться в целях реализации НСР страны на предстоящий плановый период;
- 2) раскрывать вопросы перспективной территориальной организации страны;
- 3) раскрывать вопросы оптимального использования экономических ресурсов, использования новых систем организации производительных сил;
- 4) содержать вопросы инфраструктурного обеспечения территорий.
- 5) приоритеты развития регионов и планирование специальных зон;

Требования к проекту комплексного плана:

- 1) анализ региона;
- 2) целевые показатели СЭР региона а основе Модели;
- 3) прогноз пространственного развития региона;
- 4) определение зон ограничивающие человеческую деятельность и активность;
- 5) зоны специального регионального развития;
- 6) карты региона в указанных масштабах;

Требования к проекту пространственного плана и детального плана:

- 1) определение области планирования решением правительства;
- 2) прогноз экономического развития на основе модели развития территории;
- 3) план правового зонирования и регламентов землепользования и землеустройства;
- 4) план детальной планировки;
- 5) топографические карты области зонирования в указанных масштабах;

Процедуры этапа:

1. Определение целей и задач планирования;
2. Проведение необходимых исследований и изысканий;
3. Оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза;
4. Запросы в государственные органы на предоставление условий планирования.

2. Этап разработки: организация по отбору и найму консультантов, разработка проекта комплексного плана развития территории

Способы разработки проекта комплексного плана:

1. Национальный уровень: ответственные РГ при Правительстве КР ГААСиЖКХ и ГАЗР, исполнители - консалтинговые компании в сфере пространственного планирования;
2. Региональный уровень: ответственные - Совет по комплексному планированию, территориальные органы ГААСиЖКХ и ГАЗР; исполнители- консалтинговые компании в сфере пространственного планирования;
3. Местный уровень: ответственные исполнительный орган МСУ, Совет по комплексному планированию, территориальные органы ГААСиЖКХ и ГАЗР; исполнители- консалтинговые компании в сфере пространственного планирования.

Процедуры этапа:

1. Анализ ситуации и установление тенденций развития территорий, приоритеты развития, установление правовых актов;
2. Прогноз и выработанные приоритеты развития территории на основе установленных тенденций;
3. Проведение консультаций с государственными органами по предоставленным условиям;
4. Установление требований к исполнению регламентов использования территории;
5. Одобрение проекта пространственного плана организатором.

3. Заключительный этап: публичное обсуждение, согласование, утверждение комплексного плана развития

Процедуры этапа:

1. Проведение консультаций и слушаний (парламент, кенеш);
2. Проверка документов в надзорных органах.

Согласование проектов пространственных планов

Национальный уровень:

1. Национальный Совет по устойчивому развитию;
2. Правительство КР;

Региональный уровень:

- совет по комплексному планированию

Местный уровень:

- совет по комплексному планированию.

Утверждение пространственных планов

1. ЖК КР;
2. ЖК КР;
3. Местные кенеши.

Описание процесса разработки пространственного плана:

1. Разработка пространственного плана территории начинается после вынесения Правительством постановления о начале разработки Комплексных планов развития территорий и организуется ГААСиЖКХ и ГАЗР
2. Разработка пространственного плана территории региона начинается после вынесения Правительством постановления о начале разработки общего плана территории региона и в целях планирования, организуется ГААСиЖКХ и ГАЗР
3. Разработка планов самоуправления или его частей начинается после вынесения советом самоуправления решения о начале разработки общих планов самоуправления или его частей и целях планирования. Разработка этих планов организуется исполнительным органом самоуправления.
4. Разработка детальных планов начинается после вынесения исполнительным органом самоуправления решения о начале разработки детального плана и целях планирования.

Подготовительный этап:

- Предусматриваются конкретные задачи планирования, указывается, должны ли быть проведены исследования, изучение возможностей, будет ли на подготовительном этапе разрабатываться концепция развития территории;
- определяются цели и задачи планирования, а также программу работ по планированию;
- проводятся исследования возможного загрязнения планируемой территории;
- проводится оценка последствий, оказываемых на окружающую среду;
- конкурс для отбора лучшей урбанистической идеи.(при необходимости);
- ходатайства в государственные органы о представлении условий планирования (процесс получения техусловий).

Этап разработки:

- оценка существующего положения – природного, демографического, социального состояния территории, охраны ландшафта, природного и недвижимого культурного наследия, охраны окружающей среды, охраны общественного здоровья, инженерного и экономического состояния территории, государственной и общественной безопасности, нужд охраны территории, установление тенденций территориального развития, проблемных ситуаций или (и) ареалов, оценка правовых актов;
- составить прогнозы возможного территориального развития с учетом установленных тенденций территориального развития;
- формирование приоритетов развития – с учетом уровней территориального планирования и планируемой территории, устанавливаются главные направления территориального развития;
- консультации учреждений, выдавшие условия планирования;
- Концепция комплексного плана развития должна быть одобрена организатором планирования;
- установление и обязательные требования или регламенты использования территории;

Заключительный этап:

- ознакомление с разработанным документом комплексного планирования, рассмотрение предложений и проведение консультаций, публичное обсуждение;
- согласование документа комплексного планирования в государственных учреждениях, осуществляющих согласование документа планирования и в Совете по комплексному планированию;
- организация проверки документов комплексного планирования в учреждении, осуществляющем государственный надзор за территориальным планированием;
- утверждение документа комплексного планирования в законодательном органе страны, в представительных органах самоуправления и регистрация в уполномоченном органе установленного правительством;
- этапы процесса комплексного планирования начинаются только после завершения предыдущей;

ГЛАСНОСТЬ ПЛАНИРОВАНИЯ

- планирование является гласным, за исключением случаев, когда объекты, связанные с государственной границей, охраной территории, и объекты стратегического значения связаны с засекреченной информацией в соответствии с законодательством;
- Гласность территориального планирования обеспечивает организатор планирования;
- физические и юридические лица могут активно участвовать в процедурах по обеспечению гласности территориального планирования;
- Проект решения о разработке документа территориального планирования и целях планирования не менее чем за 10 рабочих дней до дня его вынесения должен быть обнародован на сайте органа, намеревающегося вынести решение о разработке соответствующего документа территориального планирования;
- использовать следующие процедуры: 1) предоставление общественности информации о начале и целях территориального планирования; 2) ознакомление с разработанными документами территориального планирования; 3) консультирование; 4) представление и рассмотрение предложений; 5) публичное рассмотрение
- использовать способы информирования и гласности: в электронном формате; по местонахождению организатора планирования; на досках объявлений в устной или письменной форме по устным или письменным запросам заинтересованных лиц;

Приложение 6.

Выбор и описание модели планирования социально-экономического развития

Консультанты изучили существующий опыт и рассмотрели наиболее часто встречающиеся модели планирования: модели, базирующиеся на «межотраслевом балансе», оптимизационные модели, модели размещения, укрупненные модели функционирования регионов. В результате было принято решение об использовании динамической имитационной модели планирования, в связи с тем, что такой подход является компромиссом, по сравнению с другими сложными и громоздкими моделями. Компромисс необходим для соответствия реалиям современного управления в Кыргызской Республике и с учетом имеющегося уровня управления данными, наличием статистических данных и простотой их сбора с одной стороны, и необходимостью прослеживания основных экономических взаимосвязей внутри экономической системы территории – с другой. Кроме того, выбранная модель является одновременно и функциональной, и структурной (полиструктурной) и направлена на поиск баланса между внешними условиями, внутренними параметрами и искомыми характеристиками (поставленными целями развития). В целом, аргументы в пользу данной Модели сводятся к следующим:

- динамичность модели, позволяющая имитировать различные сценарии развития;
- опора на наличные и планируемые к сбору статические данные, доступные для администрирования на местном уровне;
- простота и доступность сбора информации;
- наглядность и простота в использовании;
- наличие взаимосвязи и зависимостей процессов;
- возможность учитывать меры политики;
- возможности для оценки эффективности и воздействия.

Для интеграции динамической имитационной модели планирования в концепцию комплексного планирования последовательно была выполнена часть необходимых работ.

Этап 1. Построение общей схемы и ее структурирование по блокам и модулям, как это продемонстрировано на рисунке 1 ниже. Схема объединяет ряд воспроизводственных процессов, осуществляющихся в регионе: воспроизводство регионального продукта, капитала, природных ресурсов и т.д. Она охватывает также движение материальных и финансовых потоков между основными агентами экономики региона: предприятиями, домашними хозяйствами, государственными учреждениями. Кроме того, модель учитывает и пространственные ограничения и прогнозы.

Этап 2. Подбор статистических данных и уточнение схемы. На данном этапе были собраны данные о социально-экономическом развитии Кок-Жарского АА Ноокатского района Ошской области. Данный муниципалитет был выбран в качестве пилотного для сбора данных в связи с относительно высоким уровнем качества имеющихся данных. Данные собирались за период в восемь лет (2012-2019 гг.). В процессе сбора данных выяснились два ключевых момента: недостаток фактических данных по некоторым позициям (основным фондам, распределению занятого населения по отраслям, пространственному зонированию), а также вопрос о достоверности некоторых данных.

Этап 3. Формирование математических моделей, описывающих связи и зависимости между ключевыми экономическими и социальными показателями. До, в процессе, и после пилотного сбора данных происходило формирование математических моделей, связывающих например, количество трудоспособного населения с производством, генерацией доходов, потреблением и внутренними инвестициями. Воздействие на один из параметров модели неизбежно приводит к изменению других параметров, что дает возможность производить анализ состояния экономики территории и строить прогнозы.

Этап 4. Компоновка и верификация в целом. На данном этапе модель прошла обсуждение с экспертами и заинтересованными государственными органами и далее переложена в управленческую схему, шаги по реализации которой детальнее описаны в Дорожной карте интеграции системы управления пространством и интегрированного планирования в законодательную базу Кыргызской Республики, включая изменения в существующие смежные законы (далее – Дорожная карта).

Этап 5. Отладка модели и выполнение многовариантных расчетов. Данный этап носит практический характер и должен быть выполнен силами задействованных органов управления на этапе тестового внедрения модели в практику управления. Частично работы начаты в направлении моделирования ситуации на примере кейса Кок-Жарского айылного аймака Ноокатского района Ошской области (см. приложение 8 к настоящему Описанию).

Базовым и наименьшим объектом планирования в Модели является местная область планирования, которая может включать одну или несколько смежных административно-территориальных единиц. Местная область планирования рассматривается как территориальное образование, включающее в себя совокупность взаимосвязанных подсистем: население – совокупность проживающих и влияющих граждан (трудовые ресурсы, внешние мигранты); экономика – материальное выражение взаимодействия граждан и групп граждан между собой (производство, потребление, инвестиции и т.п.); природная среда – естественные физические условия влияющие на социально-экономическое состояние территории (земля различного назначения, полезные ископаемые) и вопросы экологии; внешний мир – экономические субъекты и различные социальные системы, не находящиеся на рассматриваемой территории, но воздействующие на нее (управление из центра, дотации, трансрегиональные проекты, уровень цен на товары и услуги, факторы, усиливающие или ослабляющие миграционные процессы и т.п.). Соответственно, предлагаемая модель комплексного планирования основана на следующих ключевых подсистемах, формирующих систему муниципалитета как субъекта планирования: «население», «экономика», «природная среда», «внешний мир».

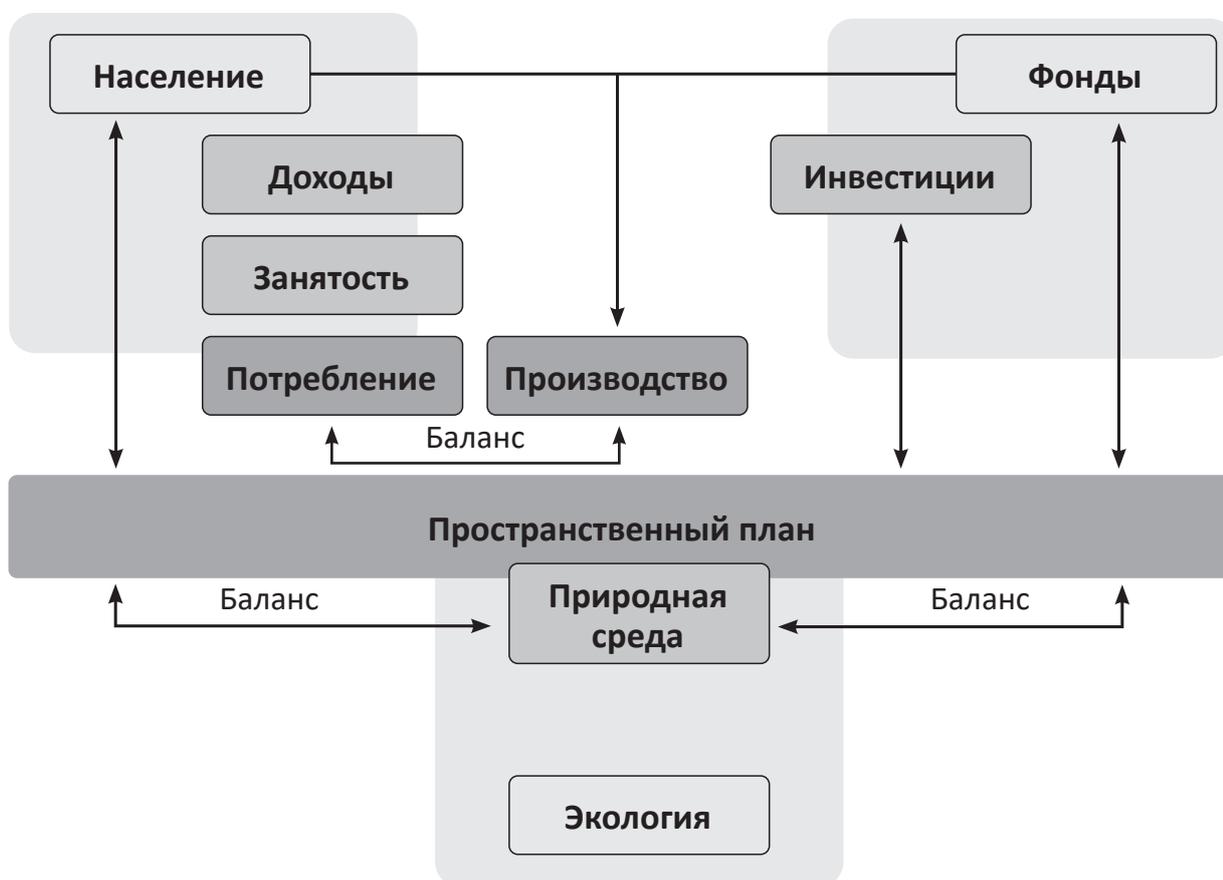


Рисунок 1. Общее структурирование модели планирования

Данная модель является динамической имитационной моделью, что позволяет закладывать в ходе планирования различные сценарии. Изменение значений некоторых исходных параметров позволяет оказывать существенное воздействие на конечные или целевые показатели. Ключевыми расчетными индикативными показателями будут капитализация регионов; интегрированный показатель качества жизни; устойчивость к экологическим и природным рискам.

Особенность динамической имитационной модели заключается также в том, что комплексный план развития местной области планирования становится результатом аналитического изучения объекта прогнозирования, а не статистического исследования имеющихся данных. Поэтому на первом этапе изучается природная, экономическая и социальная структура местной области планирования: основные элементы и их характеристики, взаимосвязь и взаимозависимости между элементами, а потом эта структурная модель заполняется статистическим содержанием.

Модель предусматривает перекрестную взаимопроверку различных подсистем, что обеспечит сбалансированность всех показателей – баланс трудовых ресурсов, баланс основных фондов, баланс земельных ресурсов различных правовых зон (включая природоохранные) природоохранные ограничения на использование земельных ресурсов; баланс доходов и расходов, баланс между производством и потреблением, баланс взаимоотношений с внешними территориями, баланс межбюджетных отношений могут быть использованы в качестве контрольных параметров для уточнения условий сценариев, изменением которых можно улучшать сбалансированность оцениваемого варианта расчетов.

В модели предусматривается горизонт планирования от краткосрочного периода (1 год) до среднесрочного (3 года), что обуславливает необходимость сбора данных за предшествующие периоды 3-8-летней давности.

Укрупненная схема модели выглядит следующим образом:

- население: общее, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее;
- производство: по отраслям;
- факторы производства: фонды, инвестиции;
- экология: (энергоэффективность, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов)
- пространство (земельные ресурсы и баланс правовых зон, влияние демографических изменений, влияние бизнеса и инвестиций)
- потребление: внутренне конечное, обмен с внешним миром;
- доходы: заработная плата, пенсии, пособия, перечисления мигрантов;
- бюджет: доходы и расходы.

Все указанные модули взаимосвязаны между собой системой различных математических уравнений, т.е. изменение любого из показателей в системе приводит к изменению в целом поведения модели и расчетным показателям.

1. Население. Основные данные используются из данных НСК (перепись населения). Вместе с тем, должны использоваться различные экспертные оценки и прогнозы для каждого конкретного года прогнозирования. Так, фактором, способным внести сильные колебания, является миграция – здесь, в качестве фактора внешнего воздействия можно рассмотреть, например, решение политики Турции по либерализации миграционного режима и обеспечение страхования мигрантов из Кыргызстана, которое может стать фактором существенного влияния на отток населения из определенных территорий.

2. Производство. Для этого модуля, а также его составных частей (в разрезе отраслей: промышленность, сельское хозяйство, строительство, торговля, транспорт и связь) будет использована связь численности занятых в производстве трудовых ресурсов с основными фондами. Глав-

ным преимуществом этого подхода модели является то, что он описывает среднемасштабные процессы (от промышленного объединения до целой отрасли) и предусматривает факторы, наличие данных о которых наиболее вероятно в условиях Кыргызской Республики.

3. Факторы производства. В данном блоке задаются параметры расчетов, связанные с процессами образования и использования основного капитала. Объем основных фондов определяется их начальным объемом, вводом новых и выбытием. Здесь необходимо отметить связь с другим фактором производства – инвестициями, которые влияют на ввод новых фондов. Таким образом, в модели учитывается отраслевая политика, выраженная в конкретных инвестиционных проектах. Модель также предусматривает учет политики и меры, осуществляемые по отношению к земельным ресурсам. Модель позволяет отслеживать вопросы, связанные с изменениями предназначения земельных ресурсов, их орошением, обогащением или наоборот ухудшением состояния земель. На примере земельных ресурсов, можно отследить эффективность государственной политики – например, меры по ирригации земель сельскохозяйственного назначения должны привести к повышению урожайности на указанной территории и как следствие к общему росту экономики.

4. Экология. Модель содержит раздел, основанный на базовых параметрах «зеленой» экономики, предоставляя возможность анализировать и прогнозировать такие факторы как: энергоэффективность населенных пунктов (возобновляемая энергия и энергосбережение), управление водными ресурсами, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, управление природными ресурсами и состояние окружающей среды. Влияние этих параметров будет сказываться на поведении модели через связи с параметрами таких ее разделов как «Население», «Фонды», «Производство», «Пространство».

5. Пространство. Этот раздел обеспечивает двустороннюю связь пространственного планирования с социально экономическим. Пространственные ограничения и прогнозы развития в значительной степени влияют на большинство разделов модели, и наоборот. Так, параметры земельных ресурсов и баланс правовых зон напрямую связаны с разделами «Фонды» и экология, влияние демографических изменений на прогнозы пространственных изменений связано с разделом «Население» и подразделом «Накопления», влияние бизнеса и инвестиций связано с разделами «Производство» и «Инвестиции». Таким образом можно контролировать баланс не только земельных ресурсов по правовым зонам, но и баланс с природной средой через прогнозы их расширения и природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов.

5. Потребление. Для этого модуля будут использованы зависимости между доходами населения, перечислениями трудовых мигрантов, производством для последующего расчета баланса области планирования. Также в модуле «потребление» будут учитываться данные о бюджетной политике, в частности о заработной плате и мерах пенсионной системы по отношению к территории. В частности, в случае планируемого повышения заработной платы сотрудникам системы образования, это приведет к соответствующему росту потребления, зависящему от доли сотрудников образования в общей доле населения и культуры экономического поведения, характерного для этой местности.

6. Доходы. В этом разделе будут моделироваться два ключевых фактора – «доходы населения» и «перечисления трудовых мигрантов». Первый фактор будет связан с уровнем производства, индексом цен, бюджетной поддержкой, перечислениями трудовых мигрантов и др. Оценка перечислений трудовых мигрантов будет основана на количестве мигрантов и средней оценке ежегодно перечисляемых ими средств для поддержки семей, а прогноз этого показателя – на тенденциях прошлых лет, скорректированных на экономический рост в ключевых странах пребывания мигрантов. Например, улучшение экономической ситуации в России, Казахстане и Турции, где наблюдается наибольшее количество трудовых мигрантов, приведет к росту перечислений, что повлияет на рост доходов населения и как следствие на текущее потребление населения и/или на инвестиции в экономику территории.

7. Бюджет. Данный модуль будет представлять параметры территориального бюджета⁹ (доходы и расходы). Доходы – по источникам формирования, расходы – по статьям – экономической и функциональной бюджетной классификации. Основными показателями для расчета доходов будут налоговые и неналоговые поступления. В модели выделено семь видов налогов. Каждый из выделенных налогов привязан к своему источнику налогообложения и будет иметь свою методику прогнозирования. Расходы будут отражать как текущие расходы, так и формирование бюджетов развития (бюджетные инвестиции). Модель позволяет давать комплексную оценку каждому конкретному действию государства в регионе через систему взаимосвязанных параметров. Этот блок будет связан со следующими блоками: «доходы», «фонды», «производство», «потребление».

По мере завершения моделирования для каждой наименьшей области планирования, все расчетные данные будут использованы и консолидированы для моделирования/прогнозирования следующего уровня (Рисунок 2).

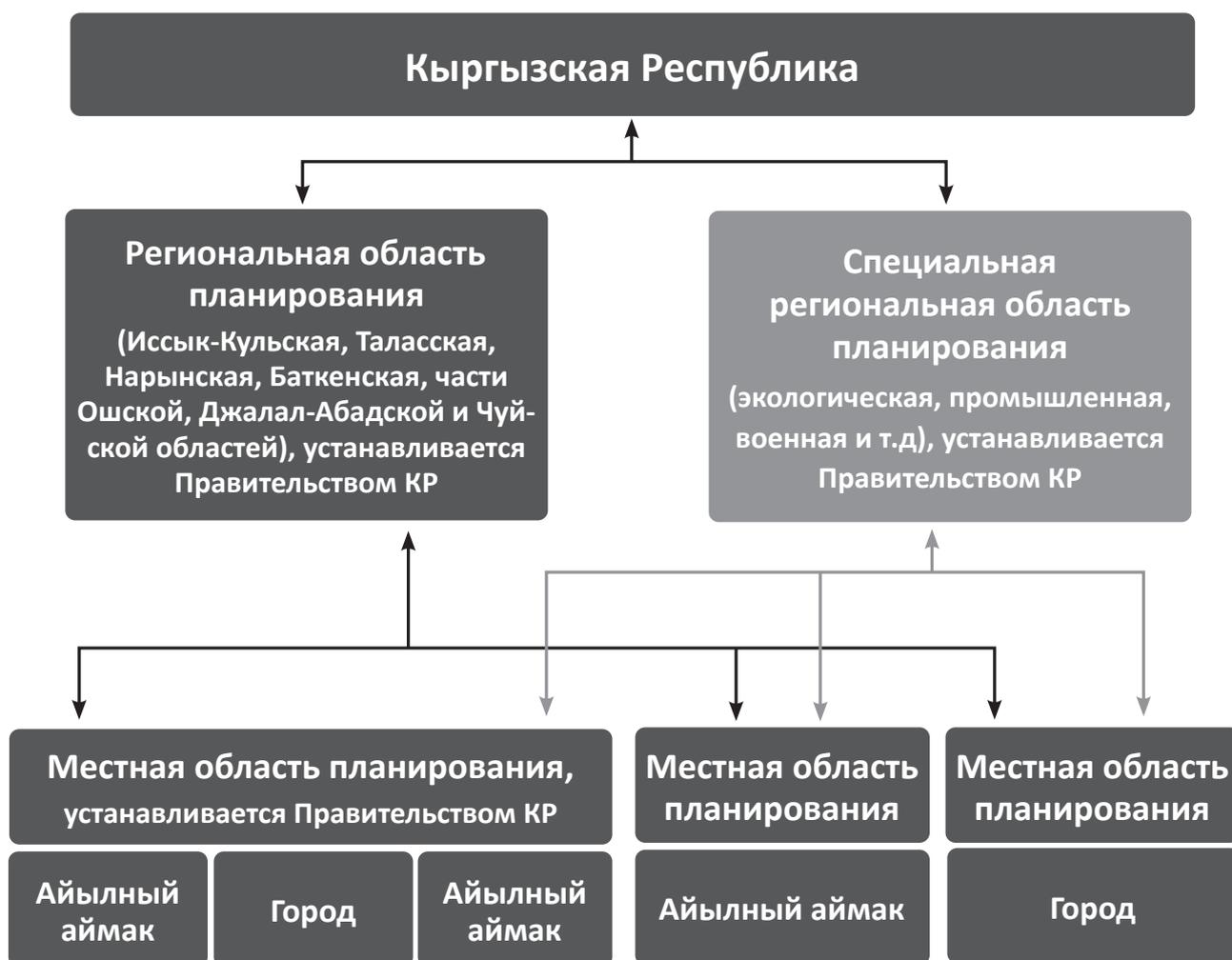


Рисунок 2. Применение модели на различных уровнях управления

Разумеется, консолидация данных на более высоких уровнях (особенно на уровне страны) не станет заменой имеющимся данным республиканского масштаба, т.к. при сборе информации снизу-вверх неизбежны математические погрешности. Но и в данном случае предполагаемый подход не теряет своей полезности, поскольку позволит правильно идентифицировать и оценить связи и зависимости между различными элементами подсистем. Риском в данном случае является возможное отсутствие достоверных данных в необходимом объеме по всем территориям. Кроме того, анализ и консолидация такого количества данные невозможны без автоматизирующих решений.

9 Территориальный бюджет – бюджет МСУ либо совокупный бюджет области планирования

С помощью разрабатываемой модели можно будет в дальнейшем прогнозировать процессы и механизмы функционирования рассматриваемой территории. Предлагается в качестве ключевых результатов моделирования рассматривать три показателя – капитализация регионов; интегрированный показатель качества жизни; устойчивость к экологическим и природным рискам.

Первый из показателей предусматривает стоимостную оценку совокупных активов территории и динамику их изменения, включая в себя основные фонды, природный капитал, состояние земли. В рамках предлагаемой модели это позволяет оценить эффективность использования имеющегося потенциала, устойчивость оснований для развития, выявить направления совершенствования региональной политики, отследить эффективность государственной политики и ее практическое влияние на микроуровень.

Второй – через математическое уравнение будет рассчитывать обобщенную оценку состояния населения, и будет базироваться на следующих показателях – уровень образования через его охват и качество, уровень здоровья (показатели смертности, заболеваемости и продолжительности жизни), общественной ситуацией (преступность и конфликты). Качество жизни населения территории (этот показатель соотнобразуется с принципами ПСЭР по методике из Методического руководства для органов МСУ по разработке программ социально-экономического развития городов и айылных аймаков) следует оценивать не только по экономическим показателям, но и по достижениям в области здоровья и образования. Это даст возможность через интегрированный показатель проводить оценку эффективности социальной политики в сравнении с другими территориями.

Пример влияния государственной политики на прогноз в рамках комплексного планирования, рассчитанный через модель

Государственные инвестиции в строительство ирригационной инфраструктуры в сумме 20 млн сомов увеличат капитализацию айылного аймака на 19 %, что приведет к росту накоплений населения в сумме 1,75 млн сомов в год и увеличению доходов местного бюджета в сумме 1 млн сомов в год, что позволит построить 20 новых жилых домов через 6-10 лет. (детальнее об этом см. иллюстративный пример в приложении 1).

Третий показатель будет основан на базовых параметрах «зеленой» экономики и включать в себя: энергоэффективность населенных пунктов (возобновляемая энергия и энергосбережение), управление водными ресурсами, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, управление природными ресурсами и состояние окружающей среды. Влияние этих параметров будет сказываться на поведении модели через связи с параметрами таких ее разделов как «Население», «Фонды», «Производство», «Пространство».

Приложение 7.

Пример применения модели планирования социально-экономического развития: Кок-Жарский айылный аймак Ноокатского района Ошской области

В данном материале представлен пример применения модели планирования социально-экономического развития, основанный на информации о Кок-Жарском (Кызыл-Октябрьском) айылном аймаке (АА) Ноокатского района Ошской области.

Модель была разработана в рамках Проекта Городского Развития, выполняемого Правительством Кыргызской Республики (ПКР) при финансовом содействии Международной Ассоциации Развития (Всемирный Банк) для того, чтобы стать частью создаваемой системы комплексного планирования, сочетающей в себе аспекты пространственного и социально-экономического планирования.

1. Краткие сведения об АА

Таблица 1. Основные параметры Кок-Жарского АА

Местоположение	Кок-Жарский АА расположен в сельской местности в юго-западной части Ошской области, в западной части Ноокатского района, в 22 км от районного центра, в 60 км от областного центра и в 640 км от города Бишкек. АА был организован в 1996 году.	
Ландшафт	Предгорья Алайского хребта. Высота над уровнем моря – 1 275 метров	
Население АА, в т.ч. (чел.)	22 255	
С. Кок-Жар (центр АА)	3 318	
с. Алашан	2 983	
с. Борбаш	4 776	
с. Джийде	4 950	
с. Каранай	2 847	
с. Сарыканды	3 381	
Межбюджетные отношения	Кок-Жарский АА является дотационным – средний размер выравнивающего гранта, а последние два года – 6,2 млн. сомов	

2. Основные направления развития

Программа социально экономического развития (ПСЭР) Кок-Жарского АА на 2020 – 2022 гг. составлена комплексно и детально. Вместе с тем, каких-то особых первоочередных приоритетов развития АА она не выделяет. Подпрограммы ПСЭР просто распределены в соответствии с общей функциональной бюджетной классификацией с указанием мероприятий по каждому из разделов. При этом статья «Государственные услуги общего назначения» носит название «Планирование, управление и администрирование» используемое в практике программного бюджетирования.

Помимо указанной статьи, в качестве направлений развития рассматриваются такие статьи как:

- Экономические вопросы (в основном, развитие сельского хозяйства);
- Защита окружающей среды (управление твердыми бытовыми отходами);
- Общественный порядок и безопасность;
- Жилищно-коммунальное хозяйство (в основном, внутренние дороги, питьевое водоснабжение);
- Отдых, культура и спорт;
- Образование;
- Социальная защита (оказание помощи малоимущим).

«Сквозные» вопросы развития, такие как инвестиции (государственные или частные), трудовые ресурсы, производство рассматриваются лишь косвенно, на уровне упоминания, например, необходимости восстановления дорог или объектов социальной инфраструктуры. Соответственно, модель в большей степени будет опираться на статистические данные, а вопросы политики из ПСЭР будут затронуты настолько, насколько это возможно.

3. Применение модели планирования

Модель планирования социально-экономического развития подразумевает рассмотрение и расчет показателей по шести основным разделам:

- 1) Население: общее, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее;
- 2) Производство: по отраслям;
- 3) Факторы производства: фонды, инвестиции;
- 4) Потребление: внутренне конечное, баланс обмена с внешним миром;
- 5) Доходы: заработная плата, пенсии, пособия, перечисления мигрантов;
- 6) Бюджет: доходы и расходы.

Разделы «пространство» и «экология» на данном этапе не просчитывались, т.к. для их практической разработки необходима организация дополнительных информационных потоков.

Расчет прогнозных данных по большинству из разделов производился на среднесрочный (трехлетний) период – 2020 – 2022 гг.

Прогнозы, приведенные в данном Примере, рассчитывались в целях тестирования модели, и не могут быть использованы в качестве официальных прогнозов для планирования деятельности Кок-Жарского АА. Точность прогнозов, а также выводов по ним, ограничена следующими факторами:

- Модель будет нуждаться в доработке и уточнениях, поэтому не все ее параметры могут работать идеально;
- Не все данные, необходимые для полного применения модели были доступны.

Прогноз на основе модели в большинстве разделов предполагает два значения по каждому году – простой прогноз на основе анализа основных тенденций (базовая линия), и прогноз на основе программных изменений – т.е. на основе анализа политических мер (например, изменение доли регулируемых общегосударственных налогов в пользу, или не в пользу местных бюджетов, адресное выделение бюджетных инвестиций и т.п.)

Далее каждый из шести перечисленных выше элементов рассмотрен более подробно, с учетом представленных Кок-Жарским АА данных по состоянию на конец первого полугодия 2019 г., данных ПСЭР АА на 2020-2022 гг., а также предварительных расчетов с применением модели.

3.1. Население

Этот раздел используется для анализа тенденций изменения роста населения, включая категории трудоспособного населения, безработных и мигрировавшего трудоспособного населения. Раздел является ключевым для определения следующих зависимостей в общей модели:

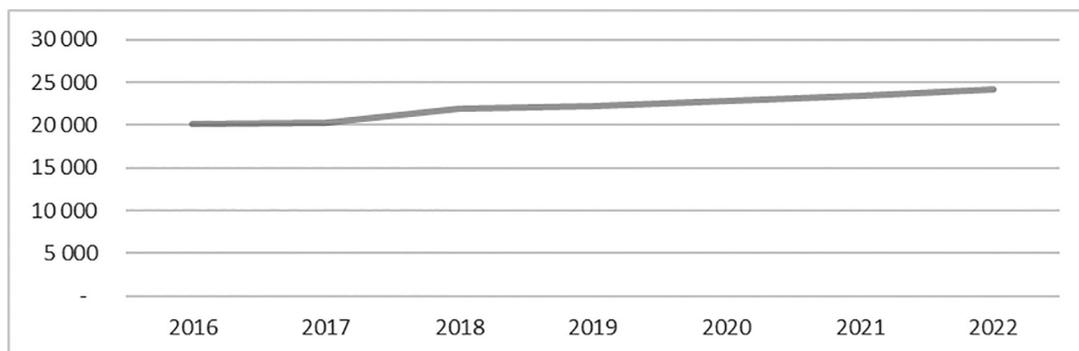
- трудовые ресурсы составляют основу для прогнозирования производства;
- доходы населения зависят от его количества и качества (доходы трудоспособного населения, пенсии, пособия, перечисления мигрантов);
- количество населения учитывается при планировании инвестиций (через доходы) и потребления (также через доходы).

К сожалению, на сегодняшний день не удалось получить данные о распределении трудоспособного населения АА по отраслям занятости, что существенно осложнило расчеты по другим разделам модели. Также не были получены данные о внутренней миграции.

По состоянию на начало 2019 г. население Кок-Жарского АА составляло 22 255 чел. Средняя численность населения по входящим в АА шести населенным пунктам – 3 700 чел. Таблица 2 ниже показывает основные тенденции и прогноз роста населения:

Таблица 2. Рост населения Кок-Жарского АА

	факт				прогноз		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общее население (постоянное население на начало года, человек)	20 107	20 350	21 981	22 255	22 875	23 512	24 167
Темп прироста	2%	1%	8%	1%	3%	3%	3%



В качестве базового параметра для расчета роста общего количества населения использовалось среднее значение процента прироста последних семи лет (2013-2019 гг.), которое составило 3%. Колебания значений предыдущих семи лет (1-8%) не превышают допустимых пределов, при которых прогноз может существенно измениться.

Детальные расчеты представлены в Приложении 1 к настоящему Примеру.

На программные допущение прогноза повлияли следующие факторы:

- ПСЭР АА не предусматривает политических мер по увеличению количества населения или снижения количества мигрантов;
- Решение политики Турции по либерализации миграционного режима и обеспечение страхования мигрантов из Кыргызстана может стать фактором существенного влияния на отток населения из определенных территорий. Для учета этого фактора в прогноз был добавлен 10%-й корректирующий коэффициент.

Таким образом, рост населения АА, на основе полученных данных, прогнозируется как плавное увеличение без резких колебаний. Средний процент трудоспособного населения составляет около 65%, что является нормальной величиной (страны СНГ – средний показатель от 62 до 69%). Доля мигрирующего за рубеж трудоспособного населения составляет около 8% от общего населения, и в ближайшее время не будет существенно увеличиваться.

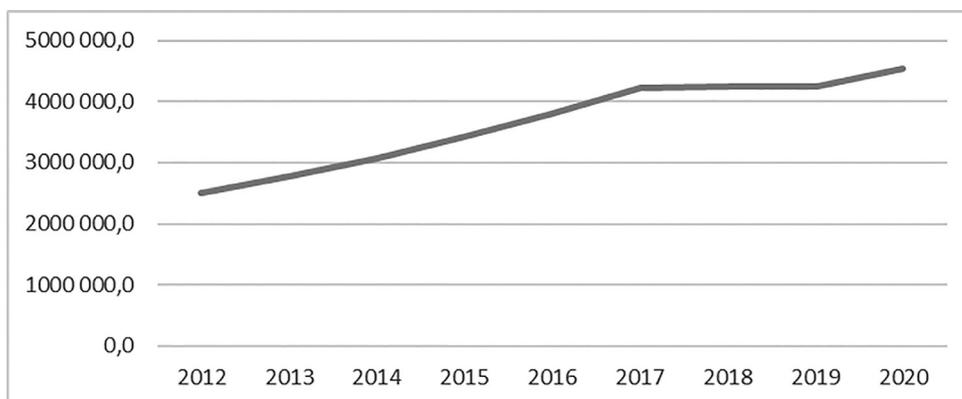
3.2. Производство

Этот раздел модели включает в себя прогноз развития основных отраслей производства (промышленность, сельское хозяйство, строительство, торговля, транспорт и связь). В основу прогноза были заложены связи между численностью занятых и основными фондами.

Модель показала точный результат для отрасли Сельское хозяйство в 2020 г. (см. таблицу ниже):

Таблица 3. Рост сельскохозяйственного производства Кок-Жарского АА (сом)

	факт								прогноз
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сельское хозяйство	2 496 000	2 773 900	3 082 200	3 424 600	3 805 200	4 228 000	4 250 000	4 250 004	4 531 095
<i>Темп прироста</i>			2%	1%	8%	1%	3%	3%	3%



Поскольку данные о фондах были доступны только по отрасли Сельское хозяйство, то прогноз по остальным отраслям рассчитывался путем вычисления средних темпов прироста за прошлые годы (2012-2019) и применения (экстраполяции) полученных значений для определения объемов 2020 – 2022 гг.

Детальный прогноз по всем отраслям на 2020-2022 гг. находится в Приложении 2 к настоящему Примеру.

Наиболее высокий темп прироста (в среднем 21% в год при колебании ежегодных показателей от 20 до 34%) продемонстрировала промышленность, однако объемы производства в отрасли не очень большие – в среднем 12.6 млн.сомов в год (2016-2018 гг.). Наибольшие же объемы, как и наибольший удельный вес в общем объеме производства принадлежат строительной отрасли - 59.7 млн.сомов в год (2016-2018 гг.) и 75% соответственно.

Отсутствуют данные по таким отраслям как электроэнергетика, транспорт и связь, прочие услуги.

Поскольку ПСЭР Кок-Жарского АА на 2020-2022 гг. не предусматривает отчетливых прорывных мер политики по развитию производства, прогноз содержит только базовую линию, без поправочных коэффициентов на политические меры.

Общий прогноз роста производства демонстрирует устойчивую динамику с ежегодным темпом прироста около 10%.

3.3. Факторы производства

В этом разделе модель рассматривает три основных составляющих:

- 1) Фонды (задаются параметры расчетов, связанные с процессами создания и использования основного капитала. Применяются связи между вводом новых фондов и объемами освоенных в предыдущий и отчетный период инвестиций. Модель также предусматривает учет политики и меры, осуществляемые по отношению к земельным ресурсам);
- 2) Инвестиции (применяются связи между вводом новых фондов и объемами освоенных в предыдущий и отчетный период инвестиций);
- 3) Трудовые ресурсы (были описаны в подразделе 3.1. настоящего Примера).

В качестве фондов (капитала) модель задействует несколько категорий:

- земля;

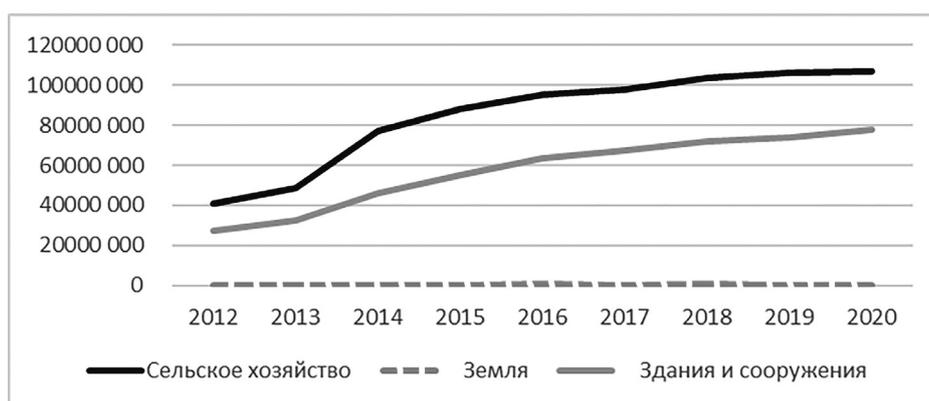
- здания и сооружения;
- инженерные сети;
- машины и оборудование;
- транспортные средства;
- прочие фонды.

Эти категории поделены по основным отраслям (промышленность, сельское хозяйство, строительство, торговля, транспорт и связь). К сожалению, данные были представлены только по отрасли Сельское хозяйство.

Для прогнозирования изменения стоимости основных фондов, таких как здания и сооружения, применялись расчеты, включающие 5-ти процентную ежегодную норму износа (20% для машин и оборудования), а также воздействие инвестиций исходя из предположения, что 75% инвестиционных расходов затрачивается на здания и сооружения, а 25% - на машины и оборудование.

Таблица 4. Основные фонды отрасли сельского хозяйства Кок-Жарского АА (сом)

	факт							прогноз
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Сельское хозяйство	48 753 985	76 919 719	88 013 477	95 061 416	97 884 129	103 665 415	106 288 717	107 054 417
Земля	438 000	445 519	450 000	489 500	569 000	486 500	504 400	315 800
Здания и сооружения	27 558 531	32 579 444	45 860 201	55 329 037	63 272 244	67 321 969	71 893 725	74 172 691



Быстрый рост фондов сельского хозяйства - 19% с 2012 по 2013 гг. и 58% с 2013 г. по 2014 г. объясняется, скорее всего, реализацией инвестиционных проектов по строительству зданий и сооружений, о чем говорят существенные колебания статистики общественных инвестиций в предшествующий этому период. Далее основные фонды сельского хозяйства демонстрируют устойчивый рост на уровне, в среднем, 4% в год. Отмечается падение стоимости земель между 2018 и 2019 гг. с 500 до 300 тыс. сомов, скорее всего, вследствие выбытия (трансформации).

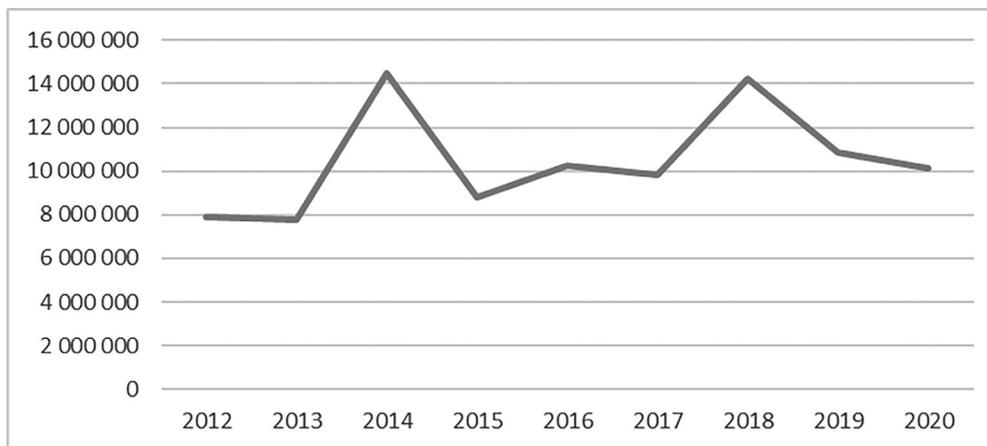
Инвестиции различных категорий в Кок-Жарском АА, как показывает анализ данных за последние семь лет, подвержены резким колебаниям. Вместо устойчивого роста наблюдается череда взлетов и падений объемов, например, темп прироста в 2014 г. от 2013 г. составлял 86%, а в 2015 г. - (минус) 36%. Скорее всего, таким образом была построена инвестиционная политика АА – накопление средств, затем единовременное вложение, и снова переход к накоплению. Это предположение строится еще и на том, что причиной колебаний были резкие увеличения и уменьшения объема общественных инвестиций¹⁰. Стоит отметить, что в ПСЭР АА на 2020 - 2022 гг. инвестиционная политика комплексно не рассматривается.

¹⁰ Общественные инвестиции – в отличие от бюджетных инвестиций (внутренних капложений из республиканского бюджета, государственных инвестиций с внешним участием, стимулирующих грантов и фондов развития регионов) они характеризуют инвестиционные вклады сообщества (например, ашар). Этот параметр нечасто используется при планировании развития территорий в КР, и является существенным дополнением к модели.

**Таблица 5. Динамика инвестиций (включая частные, общественные и государственные)
Кок-Жарского АА**

(сом)

	факт							прогноз
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Инвестиции	7 784 222	14 468 790	8 790 476	10 223 987	9 834 238	14 226 857	10 828 337	10 142 507
<i>Темп прироста</i>	-2%	86%	-39%	16%	-4%	45%	-24%	-6%



В качестве дополнительного параметра рассматривались инвестиции за счет средств, перечисляемых на родину трудовыми мигрантами, исходя из допущения, что 16-17% от таких поступлений может инвестироваться. Этот параметр по объемам имеет наибольший удельный вес в частных инвестициях (около 85%) и обеспечивает в модели связи с разделами «Население» и «Доходы», что повышает точность прогноза.

Для более полной оценки инвестиций необходима информация о воздействии реализуемых и планируемых государственных программ, затрагивающих данную территорию. Однако получить такую информацию из используемых источников не удалось.

3.4. Потребление и баланс

Исследование потребления в масштабах одного АА не дает полной картины и не позволяет становить нулевой баланс с другими показателями (производство, экспорт, импорт и т.д.) так, как это обычно делается в масштабах страны, но данный раздел полезен с точки зрения понимания экономической самодостаточности территории и ее зависимости от экономики республики (внутреннее перераспределение ресурсов, поступление товаров и услуг с других территорий и т.п.). Исходя из этого, модель не ставит задачей прогнозирование потребления. Это вычисляемая величина, не представленная напрямую в исходных данных.

Данный раздел модели имеет связи со многими другими разделами: «Население», «Доходы» (населения), «Производство», «Бюджет», за счет параметров которых рассчитывается объем потребления. Конечное потребление в модели подразделяется на две составных части:

- 1) Частное потребление (вычисляется исходя из предположения, что 75% совокупных генерируемых доходов населения АА используется на потребление, а 25% - на накопление);
- 2) Общественное потребление (расходы местного бюджета на содержание АО).

Динамика потребления не так интересна с точки зрения анализа, поскольку напрямую зависит от динамики доходов населения, описанной в следующем разделе Примера. Гораздо интереснее посмотреть на общий баланс модели, где потребление и накопление сопоставляется с производством и «экспортом»¹¹: По результатам анализа, в 2018 и 2019 гг. размер чистого экспор-

¹¹ В масштабах территории АА под чистым экспортом подразумевается не экспорт за границы республики, а экспорт товаров и услуг, производимых на территории АА в адрес других территорий КР (если полученная величина положительная) или поступление в АА товаров и услуг с других территорий КР (если величина отрицательная),

та составил около – (минус) 130 млн. сомов ежегодно. Таким образом, 44% от внутреннего потребления АА удовлетворяется за счет внутреннего производства. Это довольно условная величина, поскольку характеризует соотношение общих объемов, однако она характеризует уровень экономической самодостаточности территории. Подробные расчеты представлены в Приложении 3 к настоящему Примеру.

Доходы

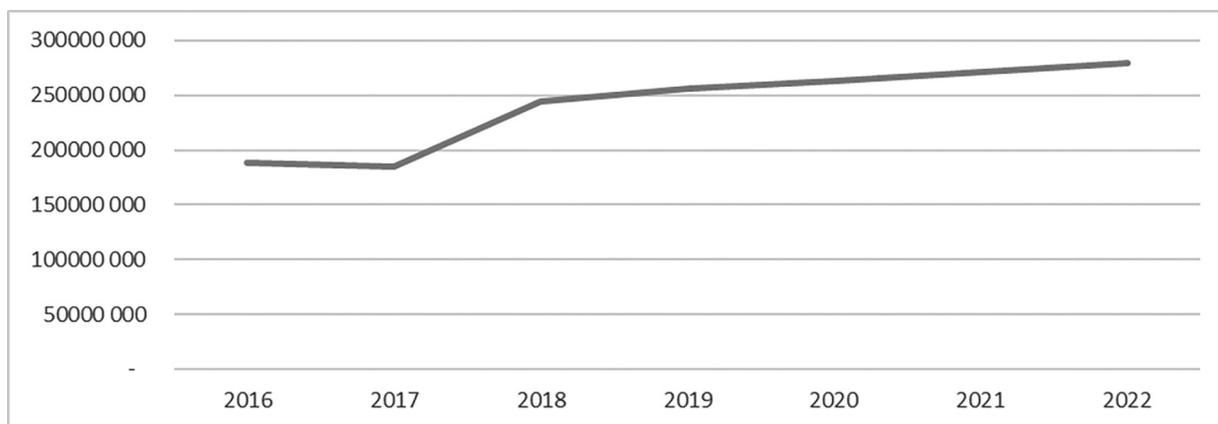
Данный раздел модели рассматривает доходы населения АА (доходы местного бюджета рассматриваются в следующем разделе). Они разбиты на две основных составляющих: «доходы населения» и «перечисления трудовых мигрантов».

Данный раздел модели связан с разделами «Население», «Производство» (через фонды) «Потребление» (а также «Накопление» в балансе), и «Инвестиции». Расчет доходов производится исходя из ряда переменных, таких как средняя номинальная заработная плата, средний размер пенсий, средний размер пособий, которые перемножаются на количество населения соответствующих групп. Перечисления трудовых мигрантов рассчитываются исходя из представленных данных о том, что средний размер перечислений на одного мигранта составляет 30 тыс. сомов в год¹².

Таблица 6. Доходы населения Кок-Жарского АА

(сом)

	факт				прогноз		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Совокупный генерируемый доход	188 829 600	184 351 920	244 664 880	256 578 600	262 661 909	271 507 507	279 146 385
Темп прироста	6%	-2%	33%	5%	2%	3%	3%
Средняя номинальная заработная плата	5 000	5 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000



В Таблице 6 представлен прогноз на основе базовой линии (без учета мер политики). В Приложении 4 представлен более детальный расчет, с учетом возможных политических изменений (рост заработной платы, размеров пенсий и пособий, а также изменения в миграционном потоке, обусловленные лояльной миграционной политикой принимающих государств (на примере Турции).

Рост доходов населения характеризуется устойчивой динамикой. Колебания темпа прироста в 29% (2014 г.) и 33% (2018 г.) обусловлены повышением средней номинальной заработной платы. По базовому прогнозу общая сумма доходов может достичь 279,1 млн. сомов в 2022 г., а с учетом возможных мер политики, она может составить 332,9 млн. сомов в той же временной отметке.

12 Эти данные были представлены Кок-Жарским АО, но, по мнению экспертов, эта сумма слишком мала, и при дальнейшем практическом использовании модели ее стоит перепроверить, сравнив со средними показателями по стране (по экспертным оценкам сумма ежемесячных перечислений от одного мигранта может составлять в среднем около 20 тыс. сомов)

Таким образом реализуется одно из важнейших преимуществ модели – возможность изменения значений некоторых исходных параметров (переменных, отражающих политические изменения в перспективе) позволяет оказывать существенное воздействие на конечные или целевые показатели.

3.5. Бюджет

Этот раздел модели рассматривает состояние местного бюджета (доходы и расходы) и связан с разделами «Потребление» (государственное потребление), «Инвестиции» (на уровне бюджетных инвестиций из республиканского и местного бюджетов) и «Фонды» через инвестиции.

Доходы

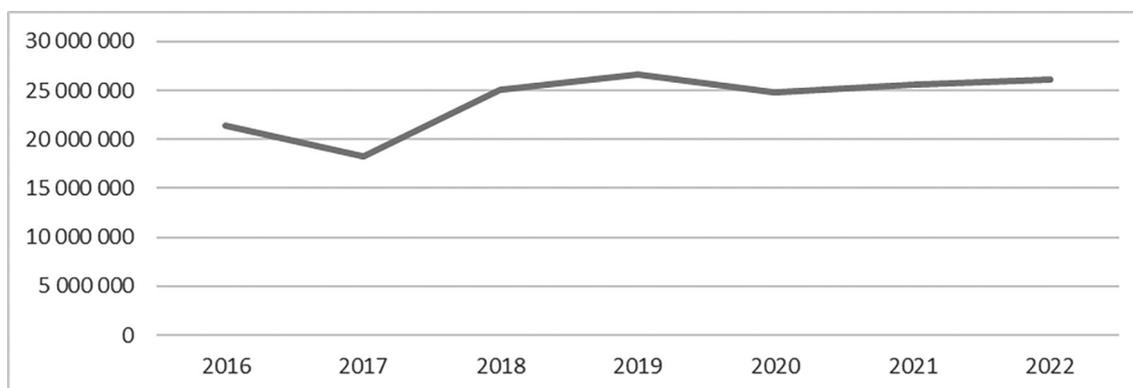
Наибольший удельный вес в собственных доходах бюджета Кок-Жарского АА имеют: неналоговые платежи – 30% и подоходный налог – 28% (план на 2019 г.). В общих доходах местного бюджета самую значительную часть составляют межбюджетные трансферты (выравнивающие гранты) – 25%.

Прогноз базовой линии показывает, что доходы местного бюджета Кок-Жарского будут продолжать расти (после небольшого спада) со среднегодовым темпом прироста в 4%. Рост будет происходить за счет собственных доходов бюджета АА - для расчета базового прогноза размер выравнивающего гранта допущен как не изменяющаяся средняя величина за последние два года (2018-2019 гг.).

Таблица 7. Доходы бюджета Кок-Жарского АА

(сом)

	факт				прогноз		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общие доходы и официальные трансферты	21 436 800	18 277 600	25 124 600	26 701 200	24 774 069	25 646 399	26 756 445
Темп прироста	9%	-15%	37%	6%	-7%	4%	4%



Детальные расчеты по доходам и расходам местного бюджета представлены в Приложении 5 к настоящему Примеру.

Подоходный налог при среднем темпе роста в 7% по базовой линии прогноза мог бы составить в 2020 г. сумму в 5,9 млн. сомов. Однако, программная часть модели должна учитывать политические меры, предпринятые Правительством КР, согласно которым, доля регулируемого подоходного налога, поступающего в местный бюджет будет повышена в 2020 г. с 70 до 85%, а в 2021 г. – с 85 до 100%. Вследствие этого поступление подоходного налога увеличится в 2020 г. на 0,5 млн. сомов. Одновременно – с 50 до 25% в 2020 г. будет снижаться доля поступления в местный бюджет налога с продаж, а в 2021 г. – с 25 до 0%. Таким образом, модель позволяет видеть разницу между отсутствием политических мер и их наличием.

Расходы

Данный раздел модели представляется в двух форматах – постатейной экономической и функциональной бюджетной классификации.

Структура расходов по функциям в Кок-Жарском АО является типичной для сельских АА (см. Диаграмму 7 ниже). Среди расходов преобладают: оплата труда работников (плюс отчисления на социальное страхование) (Государственные услуги общего назначения) – 30,6%; расходы на ЖКХ – 19% и расходы на содержание учреждений образования – 36,4%. Очень низкая доля расходов приходится на социальное страхование и соцобеспечение, общественный порядок и безопасность, не финансируется здравоохранение. В представленных данных не выделены расходы на исполнение делегированных государственных полномочий (кроме расходных обязательств по отрасли образования).

ПСЭР АА предусматривает достаточно большое количество действенных мер по статье «Экономические вопросы». В представленных АА данных это единственная статья, по которой расходы будут существенно увеличены – 3,2 млн. сомов в 2019 г. против 1,2 млн. сомов в 2018 г. Эти средства, согласно ПСЭР, будут направлены на: улучшение инфраструктуры пастбищ и борьбу с их деградацией (в таких случаях модель должна предусматривать связь с разделом «Производство»); ветеринарную помощь в подотрасли животноводства; ремонт и развитие оросительных систем; строительство цементного завода.

Увеличение расходов по статье «экономические вопросы» стало возможно благодаря росту доходов бюджета АА. Динамика по остальным статьям расходов функциональной классификации практически не изменилась. Поэтому в модели пока не составлялся детальный прогноз по расходам. Ежегодный общий объем расходов бюджета АА будет равен объему доходов АА (см. Таблицу 7), т.к. местные бюджеты не могут иметь дефицита или профицита.

Диаграмма 7. Структура расходов бюджета Кок-Жарского АА по статьям функциональной классификации (2018 г. факт)



4. Основные выводы и уроки применения модели

Описывая общую картину, стоит заметить, что, несмотря на дотационность бюджета, Кок-Жарский АО сумел обеспечить устойчивость большинства ключевых показателей. Модель показала тенденции роста как за прошлые годы, так и в прогнозе на 2020-2022 г. по таким элементам как доходы населения, доходы бюджета, производство, инвестиции и основные фонды.

Поведение модели в значительной степени зависит от запланированных мер политики (например, повышение заработной платы, изменение доли регулируемых налогов, поступающей в местный бюджет и т.п.), поэтому, кроме статистических данных необходимо располагать данными о местных (уровень АА и уровень района) и государственных программах и стратегиях, имеющих отношение к анализируемой территории. В случае с Кок-Жарским АА таких дополнительных сведений было не много, т.к. ПСЭР АА на 2020-2022 гг. носит скорее описательный, чем политический характер. Вместе с тем, учет изменений, принимаемых на уровне Правительства КР, помог смоделировать определенные допущения в модели (например, в динамике доходов бюджета).

В ходе сбора данных выяснилось, что не все данные необходимые для полного применения модели доступны на местах. Это должно быть учтено при рассмотрении аспектов практического применения модели. Так, например, недостаточно было данных о распределении трудоспособного населения по отраслям, сложно было определить бюджет развития из-за отсутствия информации о проектах, отсутствовали данные о фондах в разрезе каждого из секторов экономики.

Так или иначе, модель доказала свою жизнеспособность уже на первом примере, даже в условиях недостатка данных. Дальнейшая доработка модели позволит повысить точность анализа и прогнозов. Развертывание модели, после пилотного цикла, безусловно потребует автоматизированных решений.

5. Список расчетов в таблицах:

Таблица 1. Прогнозные расчеты населения (трудовых ресурсов);

Таблица 2. Прогнозные расчеты производства;

Таблица 3. Потребление и баланс;

Таблица 4. Прогнозные расчеты доходов населения;

Таблица 5. Доходы и расходы местного бюджета АА.

Таблица 1. Прогнозные расчеты населения (трудовых ресурсов)

	факт				прогноз		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Общее население (постоянное население на начало года, человек)	20 107	20 350	21 981	22 255	22 875	23 512	24 167
Темп прироста	2%	1%	8%	1%	3%	3%	3%
Трудоспособное население (постоянное население на начало года, человек)	13 907	13 243	13 584	14 104	14 923	15 266	15 692
Темп прироста	9%	-5%	3%	4%	6%	2%	3%
Доля от общего населения	69,2%	65,1%	61,8%	63,4%	65,2%	64,9%	64,9%
Безработное население (чел.)	1 312	1 424	1 470	1 500	1 557	1 593	1 637
Мигрировавшее трудоспособное население (выбывшее по международной миграции, человек)	1 620	1 600	1 650	1 900	1 823	1 940	1 995
Темп прироста	-11%	-1%	3%	15%	-4%	6%	3%
Доля от общего населения	8,1%	7,9%	7,5%	8,5%	8,0%	8,3%	8,3%
Прогноз с учетом политики (прогр.)	1 620	1 600	1 650	1 900	2 005	2 135	2 194
Поправочный коэффициент (Политика Турции по либерализации миграционного режима) (10%)				1,1			

Таблица 2. Прогнозные расчеты производства (сом)

	факт											прогноз			
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020	2020	2020	2020		
									ИП	прогр.	ИП	прогр.	ИП	прогр.	
Производство ВРП	50 193 170,0	52 661 070,0	54 339 880,0	59 271 080,0	74 997 400,0	78 624 100,0	85 361 330,0	94 268 376,5	104 583 387,2	116 087 543,6	129 316 579,9				
Сельское хозяйство	2 496 000,0	2 773 900,0	3 082 200,0	3 424 600,0	3 805 200,0	4 228 000,0	4 250 000,0	4 250 004,0	4 531 094,9	4 886 311,4	5 269 375,1				
Промышленность	3 627 170,0	4 857 170,0	6 087 180,0	7 665 280,0	10 080 400,0	12 645 500,0	15 190 150,0	19 297 464,0	24 121 830,0	29 669 850,9	36 493 916,6				
Обрабатывающая	3 627 170,0	4 857 170,0	6 087 180,0	7 665 280,0	10 080 400,0	12 645 500,0	15 190 150,0	19 297 464,0	24 121 830,0	29 669 850,9	36 493 916,6				
Электроэнергия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Строительство	41 180 000,0	42 140 000,0	42 170 000,0	45 180 700,0	58 110 600,0	58 500 600,0	62 471 180,0	67 220 908,5	72 331 762,3	77 831 198,0	83 748 759,7				
Торговля	2 890 000,0	2 890 000,0	3 000 500,0	3 000 500,0	3 001 200,0	3 250 000,0	3 450 000,0	3 500 000,0	3 598 700,0	3 700 183,3	3 804 528,5				
Транспорт и связь	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Прочие услуги	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Доля в общем объеме производства	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Сельское хозяйство	5,0	5,3	5,7	5,8	5,1	5,4	5,0	4,5	4,3	4,2	4,1				
Промышленность	7,2	9,2	11,2	12,9	13,4	16,1	17,8	20,5	23,1	25,6	28,2				
Обрабатывающая	7,2	9,2	11,2	12,9	13,4	16,1	17,8	20,5	23,1	25,6	28,2				
Электроэнергия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Строительство	82,0	80,0	77,6	76,2	77,5	74,4	73,2	71,3	69,2	67,0	64,8				
Торговля	5,8	5,5	5,5	5,1	4,0	4,1	4,0	3,7	3,4	3,2	2,9				
Транспорт и связь	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Прочие услуги	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0				
Темпы прироста		5%	3%	9%	27%	5%	9%	10%	11%	10%	10%				
Сельское хозяйство		11%	11%	11%	11%	11%	1%	0%	7%	8%	8%				
Промышленность		34%	25%	26%	32%	25%	20%	27%	25%	23%	23%				
Обрабатывающая		34%	25%	26%	32%	25%	20%	27%	25%	23%	23%				
Электроэнергия															
Строительство		2%	0%	7%	29%	1%	7%	8%	8%	8%	8%				
Торговля		0%	4%	0%	0%	8%	6%	1%	3%	3%	3%				
Транспорт и связь															
Прочие услуги															

Таблица 3. Потребление и баланс:

(СОМ)

1. Конечное потребление:

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Конечное потребление	99 720 470,0	100 643 860,0	130 505 690,0	149 295 730,0	158 375 600,0	152 070 440,0	203 745 560,0	212 887 550,0
Частное потребление	89 047 950,0	89 936 460,0	115 896 090,0	133 807 830,0	141 622 200,0	138 263 940,0	183 498 660,0	192 433 950,0
Общественное потребление	10 672 520,0	10 707 400,0	14 609 600,0	15 487 900,0	16 753 400,0	13 806 500,0	20 246 900,0	20 453 600,0
Темпы прироста								
Конечное потребление	1%	30%	14%	6%	-4%	34%	4%	
Частное потребление	1%	29%	15%	6%	-2%	33%	5%	
Общественное потребление	0,3%	36%	6%	8%	-18%	47%	1%	

2. Баланс между производством и потреблением:

(СОМ)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Внутреннее потребление	99 720 470,0	100 643 860,0	130 505 690,0	149 295 730,0	158 375 600,0	152 070 440,0	203 745 560,0	212 887 550,0
доля в общем объеме	198,7	191,1	240,2	251,9	211,2	193,4	238,7	225,8
Накопления	5 825 000,0	6 015 000,0	10 937 500,0	11 412 500,0	12 150 000,0	12 000 000,0	12 375 000,0	14 250 000,0
доля в общем объеме	11,6	11,4	20,1	19,3	16,2	15,3	14,5	15,1
Чистый экспорт	-55 352 300,0	-53 997 790,0	-87 103 310,0	-101 437 150,0	-95 528 200,0	-85 446 340,0	-130 759 230,0	-132 869 173,5
доля в общем объеме	-110,3	-102,5	-160,3	-171,1	-127,4	-108,7	-153,2	-140,9
Общий объем производства	50 193 170,0	52 661 070,0	54 339 880,0	59 271 080,0	74 997 400,0	78 624 100,0	85 361 330,0	94 268 376,5
Ошибки	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(-) Предложение товаров выше спроса, (+) наоборот

Таблица 4. Прогнозные расчеты доходов населения

(СОМ)

	факт												прогноз			
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2021		2022			
									база	программ	база	программ	база	программ		
Средняя номинальная заработная плата	4 000	4 000	5 000	5 000	5 000	5 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	8 400	8 400	7 000	8 400	
Перечисления трудовых мигрантов	23 300 000	24 060 000	43 750 000	45 650 000	48 600 000	48 000 000	49 500 000	57 000 000	54 685 628	60 154 191	58 214 586	64 036 044	59 836 349	65 819 984	65 819 984	
Количество людей в миграции	1 165	1 203	1 750	1 826	1 820	1 600	1 650	1 900	1 823	2 005	1 940	2 135	1 995	2 194	2 194	
Средний размер перечислений в год	20 000	20 000	25 000	25 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	
Средний размер пенсий	2 000	2 000	2 000	3 000	3 000	3 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	5 000	
Количество людей пенсионеров	1 583	1 617	1 621	1 645	1 680	1 700	1 850	1 856	1 898	1 898	1 955	1 955	2 013	2 013	2 013	
Средний размер пособий	730	730	810	810	810	810	810	810	810	810	810	832	810	810	810	
Количество людей, получающих пособия	415	418	421	427	430	436	474	475	475	475	475	475	475	475	475	
Совокупный генерируемый доход	118 730 600	119 915 280	154 528 120	178 410 440	188 829 600	184 351 920	244 664 880	256 578 600	262 661 909	268 130 472	271 507 507	324 447 638	279 146 385	332 900 294	332 900 294	
Темп прироста:																
Средняя номинальная заработная плата		0%	25%	0%	0%	0%	40%	0%	0%	0%	0%	20%	0%	0%	0%	
Перечисления трудовых мигрантов		3%	82%	4%	6%	-1%	3%	15%	-4%	10%	-3%	10%	-7%	10%	10%	
Количество людей в миграции		3%	45%	4%	-11%	-1%	3%	15%	-4%	6%	6%	6%	3%	3%	3%	
Средний размер перечислений в год		0%	25%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Средний размер пенсий		0%	0%	50%	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Количество людей пенсионеров		2%	0%	1%	2%	1%	9%	0%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	
Средний размер пособий		0%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	810	0%	0%	
Количество людей, получающих пособия		1%	1%	1%	1%	1%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	475	0%	0%	
Совокупный генерируемый доход		1%	29%	15%	6%	-2%	33%	5%	2%	5%	3%	21%	3%	3%	3%	

Таблица 5. Доходы и расходы местного бюджета АА

	факт												прогноз					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		2021		2022					
									база	програм.	база	програм.	база	програм.				
Общие доходы и официальные трансферты	51 850 100	51 890 100	19 508 300	19 711 300	21 436 800	18 277 600	25 124 600	26 701 200	24 774 069	25 211 574	25 646 399	26 624 670	26 756 445	27 803 195				
Налоговые поступления	9 957 000	9 997 000	11 048 500	11 126 500	12 456 500	13 578 500	12 836 500	14 098 000	13 960 186	14 397 691	14 141 082	15 119 352	14 776 834	15 823 584				
Налоговый налог	2 670 000	2 675 000	3 450 000	3 250 000	3 903 000	3 762 000	3 868 000	5 545 000	5 939 245	6 376 750	6 354 992	7 333 263	6 799 841	7 846 591				
Налог на прибыль																		
Налог на имущество	970 000	970 000	1 310 000	1 550 000	1 600 000	1 600 000	1 770 000	1 933 000	1 916 441	1 916 441	2 012 263	2 012 263	2 112 876	2 112 876				
НДС																		
Налог с продаж	2 340 000	2 350 000	2 450 000	2 450 000	2 810 000	2 883 000	1 400 000	1 063 000	531 500	531 500	0	0	0	0				
Акцизный налог																		
Налоги за пользование недрами	704 000	704 000	425 000	425 000	445 000	445 000	445 000	460 000	460 000	460 000	460 000	460 000	460 000	460 000				
Земельный налог	1 813 000	1 813 000	1 851 500	1 851 500	1 851 500	1 851 500	2 451 500	2 270 000	2 191 000	2 191 000	2 304 167	2 304 167	2 304 167	2 304 167				
Специальные налоги	1 460 000	1 485 000	1 562 000	1 600 000	1 847 000	3 037 000	2 902 000	2 827 000	2 922 000	2 922 000	3 009 660	3 009 660	3 099 950	3 099 950				
Неналоговые поступления	1 702 000	1 702 000	2 912 000	3 002 000	3 145 000	3 328 000	4 436 300	6 010 300	4 591 533	4 591 533	5 282 968	5 282 968	5 757 261	5 757 261				
Доходы от операций с капиталом																		
Полученные официальные трансферты	40 191 100	40 191 100	5 547 800	5 582 800	5 835 300	1 371 100	7 851 800	6 592 900	6 222 350	6 222 350	6 222 350	6 222 350	6 222 350	6 222 350				
Выравнивающие	2 393 400	2 393 400	5 547 800	5 582 800	5 835 300	1 371 100	5 851 800	6 592 900	6 222 350	6 222 350	6 222 350	6 222 350	6 222 350	6 222 350				
Стимулирующие																		
Ссуды																		
Трансферты	37 797 700	37 797 700																
Другое							2 000 000											
Общие расходы	51 850 100	51 890 100	19 508 300	19 711 300	21 436 800	18 277 600	25 124 600	26 701 200										
Государственные услуги общего назначения	4 064 000	4 064 900	5 352 300	5 752 300	5 367 000	4 940 700	7 682 900	7 649 700										
Оборонный комплекс																		
Общественный порядок и безопасность	100 000	100 000	100 000	50 000	50 000	40 000	80 000	100 000										
Образование	41 950 500	41 842 600	8 355 400	7 349 300	6 701 600	6 887 700	9 135 500	9 333 100										
Здравоохранение																		
Социальное страхование и соцобеспечение	42 000	42 000	266 100	170 000	220 000	237 000	237 000	280 000										
Жилищно-коммунальное хозяйство	4 250 000	4 156 500	2 770 100	4 209 700	6 191 500	4 264 600	4 769 500	4 262 700										
Организация отдыха и культурно-религиозной деятельности	943 600	1 187 100	1 586 400	1 375 000	1 906 700	1 111 700	2 047 900	1 883 100										
Экономические вопросы	500 000	497 000	1 078 000	805 000	1 000 000	795 900	1 171 800	3 192 600										

**Система пространственного управления,
комплексного планирования и иерархии пространственных планов**

Отпечатано в типографии ОсОО «V.R.S. Company»

г. Бишкек, Кыргызская Республика.

e-mail: vrs-co@mail.ru

Тираж 30 экз.