

# “ПРАВИЛА ЗАСТРОЙКИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ” И УЧАСТИЕ ГОРОЖАН В ПЛАНИРОВАНИИ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ.

Атай Самыйбек уулу  
городской планировщик,  
ОФ “Городские Инициативы”

+996 551 68 08 64  
ataisamyibek@gmail.com

## *Право на город начинается с права на информацию*

Городское пространство затрагивает сферу интересов различных субъектов: городских властей, бизнеса, застройщиков и граждан. На данный момент, граждане являются наиболее уязвимым и обделенным звеном в информационном пространстве. Простые горожане не имеют достаточно возможностей для участия в процессе принятия решений по важным городским вопросам, не всегда получают своевременную и достоверную информацию.

Это приводит к дисбалансу интересов, к ущемлению прав горожан на город и на право участия горожан в решении общественно значимых вопросов и к созданию нездоровой конфликтной ситуации в городе.

### **Цель исследования:**

Это исследование было направлено на изучение текущего использования “Правил застройки и землепользования” (ПЗЗ) в городах Кыргызстана и анализ гражданского участия в процессах городского планирования и управления земельными ресурсами.

### **Что такое “Правила застройки и землепользования”?**

“Правила застройки и землепользования” - базовый юридический инструмент, который регламентирует и регулирует градостроительную деятельность.

Правила застройки делят город на разные функциональные зоны и определяют параметры по застройке и землепользованию для каждой зоны.

Правила застройки и землепользования стали отправной точкой реформирования земельно-правовых отношений после приобретения независимости и важным документом для развития местного самоуправления в КР. Ценность этого НПА в данном исследовании заключается в том, что в нем прописаны пункты об общественных слушаниях, о правовых возможностях участия горожан по вопросам застройки и землепользования.



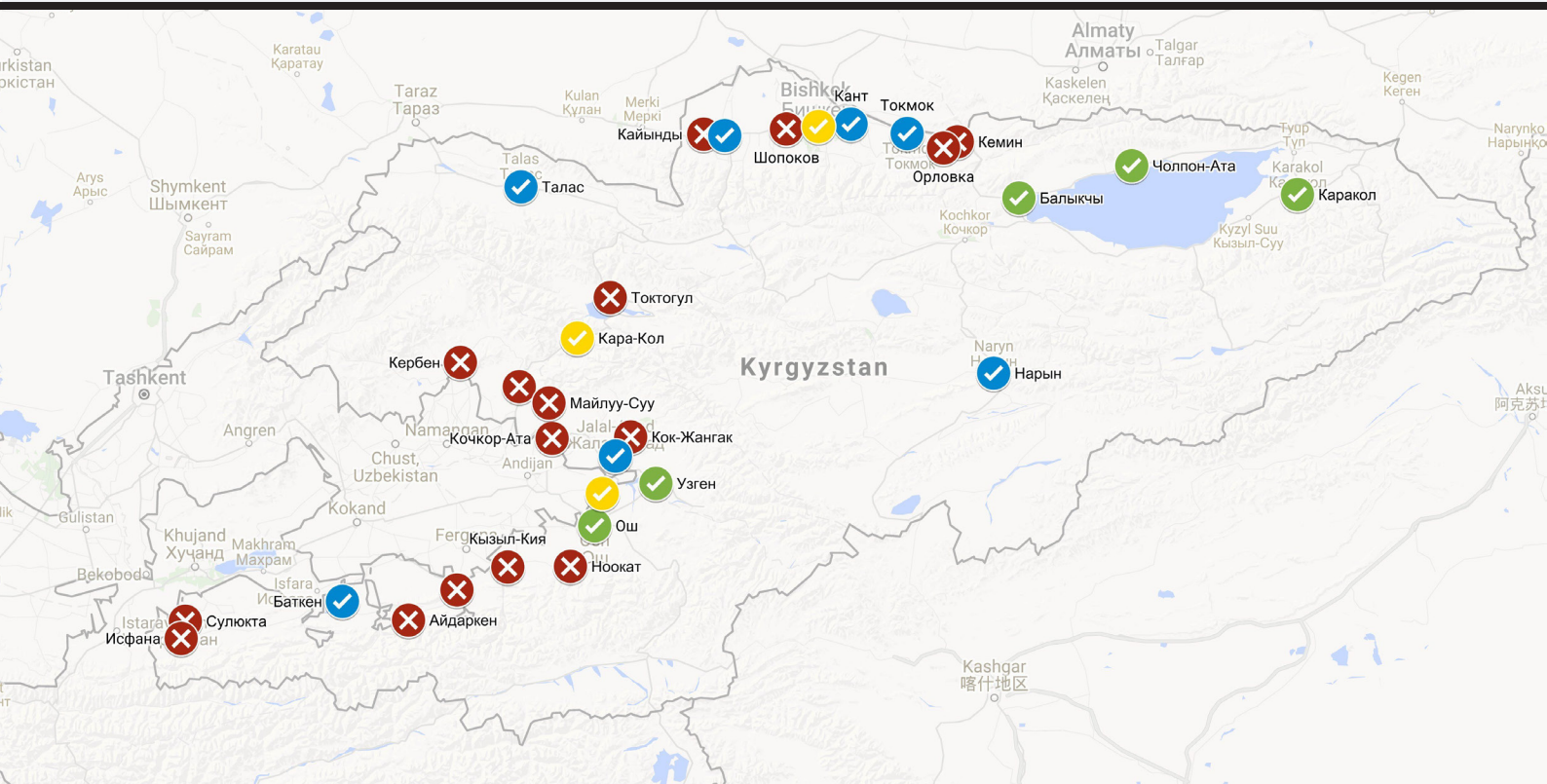
## ПРАВОВОЕ ЗОНИРОВАНИЕ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Переход к рыночной экономике и внедрение частной собственности на землю стало основной причиной внедрения правового зонирования. На данный момент, Правила застройки и землепользования (ПЗЗ) внедрены и работают в 12 городах КР. ПЗЗ были разработаны в период 2003-2005 гг в рамках проекта земельных реформ. Из-за определенных политических причин, ПЗЗ не были внедрены в Бишкеке. Это является одной из причин нынешнего положения градостроительного процесса в столице, его непрозрачности и коррумпированности.

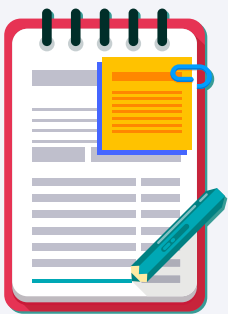
### Правила – это:

- Местный нормативный правовой акт
- Механизм реализации генерального плана
- Правовые гарантии для собственников недвижимости
- Свобода выбора использования недвижимости в установленных рамках, рамках градостроительных регламентов.
- Публичный документ. Открытая и доступная информация о состоянии и возможностях развития города и обустройства каждого земельного участка.
- Гарантия участия граждан в принятии решений о развитии города. Публичные слушания как инструмент гражданского участия.
- Преграда на пути беззакония и способ противодействия коррупции. Инструмент разрешения споров/ конфликтов в судебном порядке.

## КАРТА ПРАВОВОГО ЗОНИРОВАНИЯ КР



- ✔ **Города с действующими генпланами и ПЗЗ**  
5 городов: Ош, Узген, Балыкчы, Чолпон-Ата, Каракол
- ✔ **Города с действующими генпланами (без ПЗЗ)**  
3 города: Бишкек, Кара-Суу, Кара-Көл
- ✔ **Города с ПЗЗ (без Генплана)**  
7 городов: Жалал-Абад, Токмок, Кант, Талас, Нарын, Кара-Балта, Баткен
- ✘ **Города без генпланов и ПЗЗ**  
16 городов: Айдаркен, Кок-Жангак, Шопоков, Токтогул, Сулюкта, Кемин, Орловка, Кочкор-Ата, Кербен, Таш-Кумыр, Кадамжай, Майлуу-Суу, Ноокат, Кайынды, Исфа́на, Кызыл-Кия



## СОСТАВ ПРАВИЛ ЗАСТРОЙКИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

### Градостроительные регламенты

Описания того, что можно делать, и указания на то, чего делать нельзя.

### Градостроительные регламенты состоят из:

- видов разрешенного использования объектов недвижимости (для каждой правовой зоны)
- требований и ограничений действий на земельных участках, входящих в санитарно-защитные нормы предприятий и других объектов, угрожающих безопасности жизни и здоровью людей.
- параметров разрешенного использования недвижимости и строительства (с указанием площади и размеров, отступов построек от границ земельных участков, показателей высоты/этажности построек).

### Карта градостроительного зонирования

Обозначения территориальных зон города, к которым приписаны градостроительные регламенты.

- Карта правового зонирования
- Карта ограничений по экологическим условиям
- Карта ограничений по условиям охраны памятников истории и культуры (в городах с исторической застройкой)

### Юридические нормы и положения

Описание процедур, связанные с установлением регламентов использования недвижимости (аренда муниципального имущества), подготовкой и осуществлением строительства.



**Если какие - либо объекты не указаны в списке, то строить их в данной зоне - запрещено. Дополнительно в каждой зоне имеется список объектов, которые можно строить, но только с согласия жителей, проживающих по соседству, с планируемым местом строительства объекта и только после проведения общественных слушаний.**

## ПОЧЕМУ БИШКЕКУ НУЖНЫ ПРАВИЛА ЗАСТРОЙКИ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ?

В Бишкеке нет Правил застройки и землепользования. Их разработка и внедрение помогут:

- Решить конфликты между частными и общественными интересами
- Защитить от застройки общественные пространства города
- Сделать процесс принятия решений прозрачным и противодействовать коррупции
- Внедрить практику общественных обсуждений, публичных слушаний

## ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ И ПРИНЦИПЫ ГОРОДСКОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Право жителей города на участие в принятии решений по вопросам застройки и землепользования реализуются в “Правилах застройки” через процедуру общественных слушаний. С помощью слушаний, принимаются решения об утверждении, изменении “Правил застройки и землепользования”, выдаче специальных разрешений и отклонений.

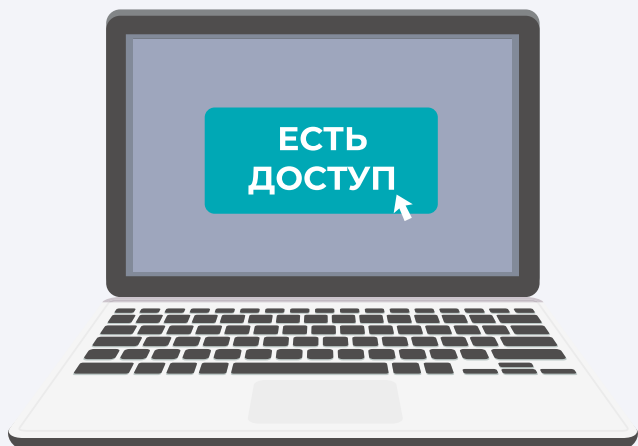
### Основные цели проведения общественных слушаний:

Информирование населения и обеспечение права участия граждан в принятии решений. Недопущение ущерба, который может быть нанесен владельцам соседних объектов недвижимости тем видом деятельности, по поводу которого запрашивается разрешение (специальное согласование, отклонение от правил, установление границ земельных участков).

Мнения жителей, приведенные в общественных слушаниях, носят рекомендательный характер и не являются обязательными для исполнения.



## Основные принципы правового зонирования



### Принцип открытости и доступности информации о застройке и землепользовании

Правила застройки, включая карты – открытый документ, который должен публиковаться в СМИ и размещаться на официальном сайте муниципалитета. Данные о правилах не могут быть засекречены или ограничены в доступе.

### Принцип участия граждан в принятии решений о застройке и землепользовании

Система подготовки и рассмотрения “Правил застройки” основана на принципе прямого участия всех заинтересованных лиц (жителей, предпринимателей, организаций) в принятии решений, которые влияют на их благосостояние, бизнес, условия проживания. Все заинтересованные лица имеют право принимать участие на общественных слушаниях при разработке и принятии “Правил застройки и землепользования”.

### Принцип баланса общественных и частных интересов

Система и процедура разработки, утверждения Правил застройки и землепользования должна быть направлена на нахождение консенсуса, нахождения оптимальных вариантов использования городских земельных ресурсов. Достижение баланса общественных и частных интересов позволяет повлиять на благосостояние граждан, доходность муниципальных и государственных бюджетов, малого, среднего и крупного частного бизнеса.



О дате и времени проведения общественных слушаний государственные органы и ОМСУ обязаны уведомить население не менее чем за 2 месяца до дня их проведения через средства массовой информации с одновременным размещением проектов генеральных планов, планов детальной планировки районов, правил застройки и землепользования на официальном сайте указанных органов и в общедоступном месте их служебных зданий.

На стадии строительства субъекты строительства обязаны обеспечить информирование третьих лиц о строительстве объекта посредством размещения на земельном участке либо объекте недвижимости, в обозримом для третьих лиц месте, информации, в которой указываются вид строительного намерения, графическое изображение объекта строительства, параметры объекта строительства, адрес объекта, данные о субъекте строительства (наименование, контактные данные, номер лицензии), схема земельного участка с указанием зоны застройки, наличие разрешения на строительство и дата его выдачи (статья 36 Закона КР “О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики.”



## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

*“Гладко было на бумаге, да забыли про овраги “*

Пилотными городами для исследования стали Каракол и Ош. В этих городах есть действующие генеральные планы и Правила застройки и землепользования. Наличие исторической застройки и оживление строительства стали дополнительными причинами для выбора этих двух городов.

Через проведение исследования, была поставлена задача определения эффективности ПЗЗ как инструмента гражданского участия в процессах управления и планирования городов.

### Основные выявленные проблемы

Люди не знают о законах, не знают о своих правах и обязанностях

#### • Несоответствие с генеральными планами

ПЗЗ принимаются на основе генеральных планов. В Караколе, ПЗЗ принимались на основе существующего землепользования. Из-за этого возникают конфликтные ситуации между различными субъектами.

#### • Отсутствие мониторинга использования правил застройки и землепользования

Плохой учет архивации, отсутствие актуальных карт землепользования. Изменения функциональных зон не фиксируются на карте правового зонирования. Отсутствуют документы, которые показывают всю ситуацию по городу, а не только по отдельным участкам.

#### • Отсутствие институциональной памяти

В правовом зонировании разбираются только те специалисты, которые работали во время внедрения правового зонирования в городах КР (2000-2007 гг). Молодое поколение специалистов имеют плохое понимание о Правилах застройки и землепользования.

#### • Недостаток финансовых средств и профессиональных знаний о правовом зонировании среди работников ОМСУ и отделов архитектуры.

Неспособность или нежелание обновления, совершенствования “Правил” без внешней помощи.

#### • Ограниченный доступ к правилам застройки и землепользования. Отсутствие доступа к картам правового зонирования.

Карты недоступны в открытом доступе. Само качество карт правового зонирования - невысокое. Карты и градостроительные регламенты требуют уточнения и совершенствования.

#### • Неэффективное использование рабочего времени работников мэрии и отделов архитектуры

20-30 % рабочего времени уходит на разъяснение жителям вопросов строительства и использования недвижимости, которые детально расписаны в “Правилах”.

#### • Непрозрачность работы государственных и муниципальных органов

Решения по изменению и дополнению проводятся без проведения общественных слушаний. Зачастую решения по трансформации зон негативно отражаются на качестве жизни горожан. Жители узнают о многих решениях уже в период строительства объектов и после чего не берутся оспаривать позицию земельной комиссии и городского кенеша. Такая система принятия решений влечет за собой недоверие горожан и апатию.

#### • Граждане не знают и не имеют понятия о “Правилах застройки и землепользования”

Граждане не участвуют в принятии решений. Многие решения властей, жители узнают постфактум. Они не всегда могут определить правомерность и правильность тех или иных решений местных властей. Незнание своих прав и обязательств по вопросам застройки и землепользования. Много незаконных строений и нарушений норм ПЗЗ. У муниципалитетов не хватает воли, сил, средств, навыков для решения этих правонарушений.

*В открытом доступе можно найти только текстовую часть Правил застройки и землепользования в базе открытых данных Министерства Юстиции КР: <http://cbd.minjust.gov.kg/ru-ru/npakr/search>. Карты правового зонирования отсутствуют в открытом доступе.*

## КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

Внедрение более уточненных регламентов по высотности и плотности застройки, более детальные регламенты по условиям использования и строительства. Системный мониторинг использования регламентов.

Создание системы накопления и обмена данными. Создание городских open source порталов. Внедрение и продвижение принципов open source governance в работе мэрий и других государственных и муниципальных учреждений.

Открытые доступные карты правового зонирования на информационных стойках госведомств - в зданиях мэрии, в отделе архитектуры, в здании Госрегистра.

**Муниципальные сайты должны стать мультифункциональными и удобными для использования. Онлайн-доступ к градостроительной документации, разработка интерактивных карт:**

- генерального плана
- правил застройки землепользования
- ограничений и регламенты использования недвижимости по экологическим условиям
- ограничений и регламенты использования земельных участков по условиям охраны памятников истории и культуры.
- транспортной схемы
- коммунально-инженерных мощностей

Текстовые документы по условиям строительства должны подкрепляться визуальными данными и с четкими дизайн-кодами по высоте и плотности застройки, отступу от красных линий и организации пространств.

**Разработка механизмов учета интересов и потребностей жителей в процессе планирования.**

- Распространение информации среди населения и с помощью СМИ, социальных сетей и электронной рассылке.

- Электронная приемная: создать электронную форму для заявок на приобретение участка, строительство, изменение целевого назначения участка согласно ПЗЗ, реконструкция существующих зданий и сооружений на участке.

- Ввести онлайн - обращения и возможность получения ответа через электронную почту по вопросам строительства и землепользования

**Конкретные и ясные описания полномочий всех участников комплексного интегрированного планирования развития муниципалитетов.**

**Детализация условий проведения общественных слушаний.**

- Четкие регламенты проведения общественных слушаний и составления протокола по итогам общественных слушаний.

- Протоколы общественных слушаний должны прилагаться к проекту ПЗЗ

- Разработчики ПЗЗ и комиссия по застройке и землепользованию должны дать ответы по каждому вопросу и предложению, озвученному во время проведения общественных слушаний.

# ПЗЗ - ЧЁТКИЕ И ПРОЗРАЧНЫЕ ПРАВИЛА ДЛЯ ВСЕХ.

## ВЫВОДЫ:

Результаты исследования выявили необходимость переосмысления и реформирования системы пространственного управления.

Сейчас нам необходимо провести большую работу по подготовке законодательной и технической базы и привести их в соответствие с реальными потребностями времени и рынка.

Научиться работать прозрачно. Научиться принимать решения на основе сбора и анализа данных. Уделять больше внимания работе с местным населением, планировать и принимать решения, которые будут учитывать потребности и интересы всех заинтересованных сторон и не будут противоречить принципам устойчивого развития.

Успех партисипативного городского планирования в КР зависит не только от воли и позиции властей. Очень важно, чтобы горожане более активно вовлекались в процесс, учились понимать суть местного самоуправления и не только знали о своих правах, но и активно использовали права на информацию, право на участие в процессе планирования городской среды.

