

природных, социальных, экономических и прочих аспектах. И никакое планирование невозможно осуществлять без пространственного планирования.

При этом регион, вне зависимости от темы, представляет совокупность муниципалитетов. Почему муниципалитетов? Потому что для управления планом развития региона нужно партнерство с органами управления более мелких частей целого – а это органы местного самоуправления или муниципалитеты.

При этом важно понимать, что муниципалитет – это не орган управления, а триединство территории, населения, проживающего на данной территории, и выборного органа управления, решающего вопросы местного значения в интересах населения данной территории (ныне живущих и будущих поколений) и в интересах сбалансированного развития этой территории.

Необходимое условие для качественного регионального планирования и развития – наличие странового или национального рамочного плана развития (пространственный + социально-экономический). Как мы планируем комнаты в доме сообразно назначению от потребностей, так и общий план страны необходим для выполнения функций безопасности, воспроизводства и развития. Национальный рамочный план определяет регионы по их темам и границам.

В 2017 году Министерством экономики КР при поддержке Всемирного банка были подготовлены Рекомендации для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики, где описаны основные требования к законодательному регулированию процесса планирования регионального развития. Рекомендации описывают, в частности, что такое национальный рамочный план и рамочный план развития региона (см. таблицу и рамку).

Какова картина региона на сегодня?

Регионы как объекты планирования отсутствуют в Кыргызской Республике как таковые. Какие элементы необходимы для их создания?

- Национальный рамочный план развития в пространственном и социально-экономическом выражении. Этот план должен носить комплексный характер и иметь множество слоев (инфраструктура, производство, туризм, образование, социальное развитие, этника, культура, биоразнообразие, экология, очаги рисков и т.д.).
- Процесс пространственного планирования и его связей с социально-экономическим планированием на всех уровнях.
- Система геоданных и других видов данных для пространственного и социально-экономи-

Рамочный план развития региона (Regional Framework Plan)

Решение о разработке регионального рамочного плана принимает Правительство КР, руководствуясь особыми потребностями или особенностями местности. Например, Региональный план может быть разработан для развития всей территории Иссык-Кульской области в качестве главного туристического региона, для важной роли центра высшего образования области, для развития конкретных сельскохозяйственных культур (например, виноградников) и золотодобывающей промышленности, которая, в свою очередь, имеет свою специфику и сопутствующие риски для окружающей среды.

Региональный план служит руководством по форме развития определенной территории/региона, с учетом особенностей региона. Он содержит более подробный анализ предложения по развитию территорий, определенных Национальным рамочным планом. Региональный план является основой для интеграции планов районов и муниципалитетов внутри региона, когда это необходимо. План содержит более детальную иерархию населенных пунктов, определяет потребности в развитии инфраструктуры региона (учитывая предложения по развитию инфраструктуры НРП), с целью развития территории и обеспечения связи друг с другом всех районов региона. Так же как и НРП, Рамочный план развития региона содержит аналитическую часть и предложения по аналогичным направлениям, что требуется для разработки НРП, кроме случаев, когда разрабатывается план только регионального значения.

ческого планирования в привязке к местности.

- Система связей или иерархия планов между уровнями планирования: местный или муниципальный – региональный – страновой. Соответственно, административная структура.
- Разграничение полномочий на фоне снижения тяготения государства к административно-командным методам. Роль государства состоит не в том, чтобы снимать или назначать местных управленцев, а в том, чтобы грамотно «дирижировать» региональным развитием. Суть принципа «дирижирования» заключается в использовании государственными органами преимущественно экономических, нормативных, координирующих форм и методов управления, а не только административно-командных, карательных, силовых, как было в условиях советского периода. Роль государства в том, чтобы гарантировать формирование и сохранение гражданского, демократического общества и его институтов, расширять и защищать права и свободы

Вариант системы комплексного планирования¹

Тип плана и период подготовки	Ответственный за разработку	Период планирования	Кем утверждается	Требования пересмотра
Национальный рамочный план (НРП) / в течение 6 месяцев после выборов Жогорку Кенеша или Президента КР	Правительственная комиссия под руководством премьер-министра / может быть отдана подрядчику	На основе прогнозов на 20 лет, но с открытой датой завершения	Жогорку Кенешем и Президентом	Как минимум после (пере-)выборов или после принятия важного международного соглашения или крупного инвестиционного решения
Региональный рамочный план / в течение 12 месяцев после принятия национального плана	Правительство КР / может быть отдано подрядчику	20 лет, но может обновляться	Специально созданным Советом акимов и мэров/глав айыл окмоту региона планирования, а также после внесения изменений план утверждается межотраслевым органом правительства	Каждые пять лет или после принятия нового НРП
Рамочный план района / города	Правительство КР / может разрабатываться подрядчиком	10 лет, может обновляться, и период может пересматриваться	Местным кенешем или специально созданной комиссией района. В комиссии должны быть представители всех МСУ района, возглавлять ее должен аким. План должен соответствовать плану региона. Планы городов Бишкек и Ош утверждаются и местным кенешем, и Правительством	Каждые 5 лет или по требованию мэра/ акима
Местный план развития территории	МСУ, может разрабатываться подрядчиком	5 лет, но продлевается по согласованию с кенешем города/ муниципалитета	Кенешем муниципалитета, после консультаций с заинтересованными сторонами и после согласования с акимом (что он не противоречит районному рамочному плану)	Пересматривается, когда это необходимо. Обзор выполнения плана каждые пять лет или чаще, чтобы обеспечить гибкое реагирование на программы соц-эконом. развития и бюджетные ограничения
Детальный план – 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	Может быть рассмотрен городским кенешем. Должен соответствовать Плану землепользования	Схемы/планировки, которые не реализуются в течение 5-летнего периода, должны быть пересмотрены и снова утверждены кенешем
Детальный план территории, на которой нет местного плана	Частные застройщики или МСУ, или в партнерстве застройщика и МСУ	Срок – 5 лет	Местным кенешем. Если в течение 5 лет после утверждения плана он не реализован, то заявку необходимо подавать повторно	Не пересматривается после пяти лет. В течение 5 лет все изменения должны утверждаться кенешем

¹ Вариация на тему Рекомендаций для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики.

граждан, согласовывать интересы различных социально-политических сил общества, концентрировать реформистские усилия прогрессивных сил, обеспечивать свободу предпринимательства, убеждать граждан в необходимости перемен, задавать основные параметры экономического, социально-политического и духовно-интеллектуального развития общества, быть на страже собственности, конкуренции, бороться против всякого монополизма, определять перспективно-долгосрочные тенденции, замедлить «разбе-

гание» регионов по уровню социально-экономического развития, сдерживать нарастание диспропорций в территориальной структуре страны, поддерживать и соблюдать «региональную справедливость»¹.

- Децентрализованная система межбюджетных отношений (сегодня концентрация финансовых ресурсов - в управлении правительства, только около 20 процентов государственных денег получают в управление территории, пропорции, например, РФ – 60/40).

¹ Доступно на сайте: <http://pandia.ru/text/78/360/1959.php>