

DOI: 10.26104/NTTK.2022.48.26.015

Даркенбаев Т.С.

**ШААРДЫК АГЛОМЕРАЦИЯЛАРДЫ БАШКАРУУ:
УЮШТУРУУЧУЛУК-УКУКТУК ВАРИАНТТАР**

Даркенбаев Т.С.

**УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМИ АГЛОМЕРАЦИЯМИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВАРИАНТЫ**

T. Darkenbayev

**MANAGEMENT OF URBAN AGGLOMERATIONS:
ORGANIZATIONAL AND LEGAL OPTIONS**

УДК: 332.15(575.2) (043)

Макалада стихиялуу жана башкарылуучу формация менен агломерациянын өнүгүшүнүн ортосундагы байланыш жөнүндө суроо берилет. Шаардык агломерацияларда башкарууну уюштуруунун өзгөчөлүктөрү мүнөздөлөт, башкаруу объектиси катары агломерациялардын спецификалык өзгөчөлүктөрү идентификацияланат, шаардык агломерацияларды башкаруунун негизги ыкмаларынын жана мүмкүн болгон уюштуруучулук схемаларынын классификациясы берилет, шаардык агломерациялардын көйгөйлөрүн чечүү инструменттеринин бир катар муниципалдык кызматташуу механизмдеринин артыкчылыктары көрсөтүлөт, агломерациялык процесстерге мамлекеттин катышуусунун ролу жана формалары талданат, агломерацияларды башкаруунун чет өлкөлүк практикасы каралат жана Казакстан Республикасы үчүн анын мааниси бааланат.

Негизги сөздөр: шаардык агломерациялар, мамлекеттик башкаруу, жергиликтүү башкаруу, муниципалитеттер, кызматташтык, орус практикасы, чет өлкөлүк тажрыйба.

В статье ставится вопрос о соотношении между спонтанным и управляемым формированием и развитием агломераций. Характеризуются особенности организации управления в городских агломерациях, идентифицируются специфические черты агломераций как объекта управления, даётся классификация основных подходов и возможных организационных схем управления городскими агломерациями, показываются преимущества механизма межмуниципального сотрудничества в ряде инструментов решения проблем городских агломераций, анализируются роль и формы участия государства в агломерационных процессах, рассматривается зарубежная практика управления агломерациями и оценивается её значение для Республики Казахстан.

Ключевые слова: городские агломерации, государственное управление, местное самоуправление, муниципалитеты, сотрудничество, российская практика, зарубежный опыт.

The article raise the question of the relationship between spontaneous and controlled formation and development of agglomerations. The peculiarities of the organization of management in urban agglomerations are characterized, the specific features of agglomerations as an object of management are identified, the classification of the main approaches and possible organizational schemes for managing urban agglomerations is given, the advantages of the mechanism of inter-municipal cooperation in a number of tools for solving the problems of urban agglomerations are shown, the role and forms of state participation in agglomeration processes are analyzed, foreign practice of managing agglomerations is considered and its significance for the Republic of Kazakhstan is assessed.

Key words: urban agglomerations, public administration, local self-government, municipalities, cooperation, Russian practice, foreign experience.

Учурда илимий дүйнөнүн жетекчилерин жана өкүлдөрүн шаардык агломерациялар кантип түзүлүп, стихиялуу түрдө же башкарылуучу түрдө өнүгүүсү керек деген суроо тынчсыздандырууда. Албетте, жооп так, агломерация процесси жалпысынан да, анын конкреттүү көрүнүштөрүндө (кырдаалдарында), башкача айтканда, айрым шаардык агломерацияларга карата башкарылууга тийиш. Бирок бул татаал суроодо белгиленген альтернатива, ага жооптун бирдейлиги сыяктуу, толугу менен ылайыктуу эмес. Шаардык агломерациялар сыяктуу татаал динамикалык объектердин жүрүм-турум үлгүлөрү жөнүндө заманбап илимий түшүнүктөр ар кандай факторлордун ролун түшүнүүдөн келип чыгат жана алардын өнүгүшүнүн кыймылдаткычтары бири-бирин эксклюзивдүү, альтернативалуу эмес, бири-бирин толуктап турган, татаал өз ара аракеттенүүчү, диалектикалык биримдиктер бар.

Ушуга байланыштуу жетишилген жалпы таануу жөн гана принципиалдуу жол берилүүчүлүктү эмес, ал тургай шаардык агломерацияларды башкаруунун зарылдыгын шаардык агломерацияларды бүтүндөй жана толугу менен максаттуу жана атайын уюштурулган башкаруунун объектисине айландыруу менен, алардын өзүн-өзү уюштуруусун жана өзүн-өзү өнүктүрүүнү толугу менен аларга аң-сезимдүү таасир этүү чаралары менен алмаштырып, урбанисттик процесстерди алардын табигый өзүм билемдигинен ажыратпашы керек. Ошондуктан, шаардык агломерацияларды башкарууга байланыштуу иш жүзүндө актуалдуу жана теориялык жактан негизделген маселелер төмөнкүдөй болушу керек. Агломерациялардын пайда болушунда жана өнүгүшүндө стихиялуулук жана башкаруу кандайча жана кандай пропорцияда байланыштуу? Бул процессте Өкмөттүн кийлигишүүсүнүн чектери жана масштабы (өлчөмү) кандай? Ар кандай деңгээлдеги бийлик органдарынын ортосунда тиешелүү ыйгарым укуктарды кантип чектөө керек жана алардын макулдашылган өз ара аракеттенүүсүн кантип уюштуруу керек? Кандай аспаптар шаардык агломерацияларды башкаруунун натыйжалуулугун жана натыйжалуулугун камсыз кылууга жөндөмдүү?

Шаардык агломерациялар мамлекеттик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун биргелешкен спецификалык объектиси катары шаардык агломерациялар башкаруунун конкреттүү объектиси болуп саналат. Жана бул өзгөчөлүк эки эселенген.

Башкаруу объектиси катары шаардык агломерациялардын биринчи өзгөчөлүгү, алар ошол эле учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана мамлекеттик башкаруунун башкаруу таасиринин объектиси болуп саналат. Шаардык агломерациялардын бардык курамдык элементтери - ири шаарлар жана чакан шаардык калктуу конуштар-муниципалдык деңгээлдеги административдик-аймактык түзүмдөрдү билдирет, демек, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун объекттери болуп саналат.

Айрым муниципалдык түзүмдөр агломерацияны – башкача айтканда, шаардык жана айылдык калктуу конуштардын байланышкан тобун түзгөндүктөн (түзүшкөнүнө) жараша, алар жалпысынан масштабы, потенциалы жана реалдуу мааниси боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруунун башкаруу мүмкүнчүлүктөрүнүн чегинен чыгып кетишет. Бул объекттин иштөө жана өнүктүрүү муктаждыктары агломерацияны түзгөн калктуу конуштардын жергиликтүү органдары гана ээ болгон мүмкүнчүлүктөрдөн (ресурстук, укуктук, административдик) алда канча ашып кетет жана ресурстарды тартууну жана мамлекеттик бийликтин башкаруу органдарынын катышуусун талап кылат.

Шаардык агломерациялар регионалдык жана федералдык мамлекеттик башкаруу органдары үчүн "кызыктуу" болуп баратат. Мындай эки деңгээлдүү мамлекеттик кийлигишүүсүз (катышуусуз) агломерациянын артыкчылыктарын толугу менен ишке ашыруу да, шаардык агломерациялардын иштешинин жана өнүгүүсүнүн спецификалык көйгөйлөрүн натыйжалуу чечүү да мүмкүн эмес.

Ошентип, шаардык агломерациялар бир эле учурда үч деңгээлдеги башкаруунун объектиси болуп саналат - жергиликтүү, регионалдык жана федералдык. Албетте, бийликтин үч катмарынын ар бири шаардык агломерацияларга карата башкаруу чечимдеринин башка деңгээлдеринен айырмаланып турат. Жергиликтүү деңгээл конкреттүү шаардык агломерацияга кирген муниципалдык түзүлүштөрдүн ар биринде жергиликтүү маанидеги деп аталган маселелерди түздөн-түз чечүү, ошондой эле жергиликтүү органдар тарабынан муниципалитеттер аралык өнүктүрүү маселелерин биргелешип чечүү менен алектенет. Региондук деңгээл Казакстан Республикасынын айрым субъекттеринин өзгөчөлүктөрүн эске алуу менен масштабдарда жана конкреттүү шаардык агломерацияларга ар түрдүү колдоо көрсөтүү – финансылык, укуктук, административдик, кесиптик маселелерди чечүүнү өзүнө алат. Мамлекеттик деңгээлде жалпы мамлекеттик масштабдагы көрүнүш катары шаардык

агломерациялардын ишин мыйзам менен камсыз кылуу (жөнгө салуу) жана жалпы мамлекеттик кызыкчылыктардан улам аларга финансылык дем берүү (колдоо) маселелери чечилет.

Бул бийликтин үч катмарынын ортосунда шаардык агломерацияларды башкарууда эмгекти бөлүштүрүүнүн схемасы. Чынында эле, ал ишке ашыруудан дагы эле алыс, жана иш жүзүндө гана шаардык агломерацияларды башкаруунун бирдиктүү системасынын айрым компоненттерин түзөт. Мында эмгекти бөлүштүрүү менен катар ар кандай деңгээлдеги бийлик органдарынын өз ара аракеттенүүсүн уюштуруу анча маанилүү эмес экендигине өзгөчө көңүл буруу керек, ал агломерациялоо процесстерин жалпы укуктук регламенттөө жана шаардык агломерацияларды түзүүнүн жана өнүктүрүүнүн конкреттүү проблемаларын чечүү боюнча максаттуу программалык документтер менен камсыз кылынышы мүмкүн.

Башкаруу объекттери катары шаардык агломерациялардын экинчи спецификалык өзгөчөлүгү, кызыкчылыктардын, максаттардын жана милдеттердин, ресурстардын жана шаардык конуштардын топторунун биргелешкен иштешинин башка аспектилеринин иш жүзүндөгү жалпылыгына карабастан, бул түзүлүштөр, ошентсе да, мыйзам боюнча уюштуруучулук жактан обочолонгон жана юридикалык жактан бирдиктүү башкаруу объекттери болуп саналбайт. Шаардык агломерациялардын курамына кирген бардык ири шаарлар жана чакан шаар конуштары де-факто биргелешип жана өз ара байланышта өнүгүп, ошол эле учурда өзүнүн толук уюштуруучулук жана башкаруучулук өз алдынчалыгын сактап калышат. Бул эсеп боюнча мыйзам чыгаруучу федералдык орномолор жок болгон учурда, аймактык жана жергиликтүү бийлик өз алдынча башкаруунун бирдиктүү объектиси катары агломерацияларды иш жүзүндө институтташтыруу боюнча өз күч-аракеттерин жумшашат. Уюштуруу биримдигине жетишүү үчүн келишимдер, аймактык пландоо схемалары жана башкалар сыяктуу инструменттер колдонулат.

Азыркы учурда Казакстанда Астана, Алматы, Чымкент жана Актөбө шаарларындагы агломерациялар аныкталган. Өнүгүп жаткан шаардык агломерациялар өлкөнүн жалпы калкынын үчтөн биринен көбүн топтойт. Аларды кененирээк карап көрөлү.

Алматы агломерациясы Алматы облусунун беш административдик райондорунун бөлүктөрүнөн турат: Эңбекшиказах, Жамбыл, Илий, Карасай, Талгар жана Капчыгай шаардык администрациясынын аймагынын бир бөлүгү, ошондой эле пландалган GateCity шаары. Бул аймактар Алматы шаарынан транспорттук жеткиликтүүлүктүн 1,5 сааттык изохронуна (башкача айтканда магистралдык каттамдарды бойлото 110 километрден көп эмес же башка участкактордо 75 километрден ашык эмес) кирет.

Бул аймактардын баары Агломерациянын борбо-

ру (өзөгү) – Алматы шаарынын айланасында топтолгон жана Алматы агломерациясынын зонасына кирет.

Алматы облусунун аймагынын калк жыш жайгашкан бөлүгү, анда соода-финансылык жана илимий-билим берүү мекемелеринин көпчүлүгү жайгашкан, Алматы агломерациясында жайгашкан жана эң интенсивдүү агломерациялык байланыштарга ээ.

Алматы облусунун Капчыгай, Каскелен, Талгар, Есик, Умынагаш сыяктуу ири калктуу конуштары Алматы агломерациясынын борборунун, Алматы шаарынын контрмагниттери жана спутниктери болуп саналат жана интенсивдүү агломерациялык процесстер зонасында жайгашкан.

Алматы агломерациясынын чектеринде жайгашкан бардык калктуу конуштар эмгектик, экономикалык жана маданий-тиричилик мүнөздөгү туруктуу байланыштарга ээ.

Агломерация зонасына Алматы облусунун 189 калктуу конушу жана Алматы шаары кирет. Агломерация жерлеринин жалпы аянты 939,5 миң гектарды түзөт.

Бардыгы болуп Алматы агломерациясынын аймагында 5 шаардык жана 184 айылдык калктуу конуш 5 райондо жайгашкан. Карасай жана Талгар райондорунун аймагы толугу менен агломерациянын курамына кирген. Алматы агломерациясынын зонасына кирген калктуу конуштардын Тизмеси жана Алматы агломерациясынын калкынын санынын божомолу Казакстан Республикасынын Өкмөтүнүн 2030-жылдын 24-майындагы токтому менен бекитилген, Алматы агломерациясынын аймагында жалпысынан 5 шаар жана 184 калктуу конуш айылдык калктуу конуштар 5 райондо жайгашкан. Карасай жана Талгар райондорунун аймагы толугу менен агломерациянын курамына кирген. Алматы агломерациясынын зонасына кирген калктуу конуштардын Тизмеси жана Алматы агломерациясынын калкынын санынын 2030-жылга чейинки божомолу Казакстан Республикасынын Өкмөтүнүн 2016-жылдын 24-майындагы № 302 токтому менен бекитилген Калктуу конуштар боюнча Алматы агломерациясынын аймактык өнүгүүсүнүн региондор аралык схемасында аныкталган.

Алматы агломерациясы бул чек араларда өзүнчө административдик бирдикке бөлүнбөйт, түзүлгөн административдик бөлүнүш жана аймактарды башкаруу бузулбайт. Ошол эле учурда Алматы шаарынын аймагы Алматы шаарынын акиминин карамагында, ал эми Алматы агломерациясына кирген райондордун жерлери Алматы облусунун акиминин карамагында болот.

2021-жылдын башында Алматы агломерациясынын аймагында 2 787,0 миң адам жашаган, бул республиканын тургундарынын жалпы санынын 15,1% ын түзгөн. Мында шаар тургундары 1 993,9 миң адамды же агломерациянын жалпы калкынын 71,5% ын, ал эми айыл тургундары – 793,1 миң адамды же Капчыгай шаардык администрациясынын жана Алматы

шаарынын калктуу пункттарынын 28,5% ын түздү [5].

2050-жылга карата Алматы агломерациясында 4591,8 миң адам же өлкөнүн калкынын 17,8% жашайт. Ошол эле учурда шаар жергесинде 3351,9 миң адам, ал эми айыл жергесинде 1239,9 миң адам жашайт. Алматы агломерациясынын бүткүл калкынын өсүү темпи 2050 – жылга карата 64,8% ды (же 1804,8 миң адамды) түзөт, анын ичинде шаар жергесинде 68,1%ды (же 1358,0 миң адамды), ал эми айыл жергесинде 56,3%ды (же 446,8 миң адамды) түзөт.

Казакстан Республикасынын аймагын уюштуруунун башкы схемасына (мындан ары - башкы схема) ылайык, 2030-жылы өлкөнүн калкынын саны 20 585,8 миң адамдын деңгээлинде, анын ичинде Алматы агломерациясында-3 596,6 миң адам деңгээлинде пландаштырылууда. Ошентип, өлкөнүн калкынын санындагы Алматы агломерациясынын үлүшү 2030-жылы - 17,5%ды түзөт. Бирок, Алматы агломерациясында 5-жылга карата 2030 миллион адамга чейин калктын мүмкүн болгон саны жөнүндө дагы оптимисттик божомолдор бар.

Алматы агломерациясы өлкөлөр аралык жана экономикалык байланыштар системасына интеграцияланган атаандаштыкка жөндөмдүү экономикасы, жашоо-турмушунун жана айлана-чөйрөсүнүн жогорку сапаты менен көп функционалдуу регион катары өнүгөт.

Шаардык агломерацияларды өнүктүрүүгө карата мамлекеттин позициясы алгач мамлекеттик башкаруу практикасында калыптанган жана ишке ашырылган. Анын маңызы шаарлардын агломерация кубулушун урбанизация процессинин табигый натыйжасы катары таанууда, дүйнөлүк тенденцияларга толугу менен шайкеш келет. Ошону менен бирге агломерациянын кесепеттеринин коомдук өнүгүү үчүн өзгөчө маанисин эске алуу менен азыркы мамлекет бул процессти этибарга албай жана четте кала албайт. Азыркы учурда өкмөт тарабынан мейкиндиктин жаңы уюмунун борбору, өлкөнүн аймагынын экономикалык потенциалын (экономикалык кысылышын) топтоонун жаңы формалары катары шаардык агломерацияларды өнүктүрүүнү мамлекеттик колдоо милдети коюлууда.

Мамлекеттик мааниде, шаардык агломерациялардын максаттуу өнүгүшү, жашоо-тиричиликтин мейкиндикте уюштурулушундагы структуралык өзгөрүүлөрдү башкарууну аң-сезимдүү өркүндөтүүнү талап кылат. Заманбап ири шаардык агломерациялар, эреже катары, учурдагы административдик-аймактык түзүлүштөрдүн алкагынан чыгып, ошону менен түзүлгөн административдик-аймактык бөлүнүүнүн алкагында түзүлгөн байланыштарды жана мамилелерди бузат. Бул жаатта атайын укуктук жөнгө салуу азырынча жок. Мыйзам тыюу салбайт, бирок бул процеске көмөктөшпөйт жана айрым маселелер боюнча "чечүү жолдорун" колдонууга мажбурлайт. Мисалы, агломерацияны өнүктүрүү калктуу конуштардын жалпы көйгөйлөрүн чечүү үчүн каражаттарды талап

кылат, бирок шаардын чегинен тышкары болгон ар кандай каржылоо максаттуу эмес деп эсептелет, бардык укуктук кесепеттери бар. Агломерацияларды өнүктүрүүнү башкарууга мамлекеттин катышуусу үчүн институционалдык шарттар түзүлгөн эмес, улуттук жана региондук масштабда шаардык агломерацияларды түзүүнү жана өнүктүрүүнү колдоонун натыйжалуу инфраструктурасы жок. Мейкиндик, социалдык-экономикалык жана бюджеттик пландаштырууну айкалыштырган агломерацияларды узак мөөнөттүү өнүктүрүүнүн документтеринин макулдашылган системасы жок.

2030-жылга чейин Алматы агломерациясын түзүүнүн узак мөөнөттүү планында, анын негизги максаты Алматы агломерациясын кошумча нарктын глобалдуу тизмегине киргизилген, адам капиталынын деңгээли жогору регион катары түзүү болуп саналат. коюлган максатка жетүү үчүн өнүктүрүүнүн төмөнкү векторлорун (стратегиялык багыттарды) чечүү каралат:

- 1) Адамдык капиталды жана жашоо сапатын өнүктүрүү;
- 2) Атаандаштыкка жөндөмдүү экономиканы өнүктүрүү;
- 3) Экологиялык туруктуулук жана ресурстар;
- 4) Агломерацияны өнүктүрүүнү башкаруу.

Айылдар аралык аймакты өнүктүрүүдө негизги көңүл эмгек тиркемесинин – тамак-аш өнөр жайынын өз ара байланышкан үч багытына бурулат, анын жайгашуусу курулуш индустриясын жана транспорттук-логистикалык системаны өнүктүрүү менен аныкталат. Бул Алматы шаарынын айланасында Айыл чарба продукциясын терең кайра иштетүү боюнча райондук борборлордо – агроөнөр жай комплекстеринде, ал эми айылдык округдардын борборлорунда жана таяныч айылдарында – сервистик-даярдоо борборлору менен комплексте баштапкы кайра иштетүү боюнча ишканаларды жайгаштыруу менен азык-түлүк курун түзүүнү камсыз кылат.

Алматы агломерациясынын өнүгүшү жана көп миллиондогон калктын болушу Айыл чарба продукциясын сатуунун туруктуу сыйымдуу рыногун түзүү үчүн шарттарды түзөт. Бул республиканын Алматы жана башка облустарынын айыл чарба өндүрүүчүлөрүнүн экономикасын жакшыртууга мүмкүндүк берет.

Алматы агломерациясын натыйжалуу башкаруу максатында 2012-жылдан бери Астана жана Алматы агломерацияларын өнүктүрүү маселелери боюнча ведомстволор аралык комиссия иштеп келет. 2013-жылы Алматы шаарынын жана Алматы облусунун акими ортосунда Алматы агломерациясын координациялап өнүктүрүү боюнча меморандум түзүлгөн.

Алматы шаарындагы борбору менен агломерациянын аймактык-мейкиндик өнүгүүсүн пландаштыруу, өндүрүштүк кубаттуулуктарды, индустриалдык, рекреациялык жана башка пландоо зоналарын, транспорттук-логистикалык жана башка коммуникациялык

инфраструктуранын таяныч каркасын Компетенттүү жайгаштыруу Алматы агломерациясынын 2030-жылга чейинки мезгилге долбоордук чечимдери менен аймактык өнүктүрүүнүн региондор аралык схемасынын негизинде жүргүзүлөт.

Ушул узак мөөнөттүү планы ишке ашырууну контролдоо үчүн Алматы агломерацияларын башкаруу боюнча атайын кеңеш түзүлүп, жалпы операциялык маселелерди чечүү боюнча ыйгарым укуктар берилген.

Кеңештин курамына шаардын жана облустун акимдеринен тышкары акимдердин орун басарлары, бардык борбордук мамлекеттик органдардын аймактык бөлүмдөрүнүн жетекчилери, маслихаттардын катчылыгынын жана башка кызыкдар уюмдардын өкүлдөрү киргизилген. Мындан тышкары кеңештин курамына туруктуу же убактылуу негизде акиматтын башкармалыктарынын жетекчилери, райондордун жана чакан шаарлардын акимдери киргизилген.

Мында Кеңештин жыйындары үзгүлтүксүз мүнөздө болот (мисалы, айына 1 жолудан кем эмес).

Кеңештин негизги милдеттери (ыйгарым укуктары) узак мөөнөттүү планы натыйжалуу ишке ашыруу, региондор аралык агломерация проблемаларын чечүү, шаардын жана облустун жергиликтүү аткаруу органдарынын ишин координациялоо жана башкалар болуп саналат.

Агломерацияны өнүктүрүүнүн ар кандай маселелери (шаар куруу, жер, транспорттук-логистикалык ж.б.) Кеңеш менен макулдашылат, башкача айтканда Кеңештин чечимдери шаардын жана облустун акимдери тарабынан чечим кабыл алуу үчүн негиз болууга тийиш.

Кеңештин натыйжалуу иши үчүн жумушчу орган – Катчылык (курамында 10-15 адам) түзүлгөн, анын негизги милдети Кеңештин жыйналыштарына материалдарды, документтерди даярдоо болуп саналат.

Мында Кеңештин ичинде зарылдыгына жараша тармактык багыттар боюнча комитеттер иштейт (транспорт, турак жай-коммуналдык чарба, социалдык маселелер ж.б.).

Кеңештин чечимдери консенсус менен кабыл алынат. Консенсуска жетишилбеген учурда, маселе Астана жана Алматы агломерацияларын өнүктүрүү маселелери боюнча комиссиянын кароосуна региондук өнүктүрүү чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктуу орган тарабынан бекитилген анын жобосун жетекчиликке алуу менен коюлат.

Кеңеш менен бир эле мезгилде Алматы агломерациясынын ишкер кеңеши түзүлгөн, анын курамына ишкерлердин региондук палаталарынын, ишкерлердин тармактык бирликтеринин жетекчилери жана башкалар киргизилген.

Ушул узак мөөнөттүү планы ишке ашыруунун натыйжасында тике инвестицияларды тартуу жана индустриалдык-инновациялык өнүктүрүү үчүн шарттар түзүлгөн, транспорттук-коммуникациялык, соода-

логистикалык, инженердик-коммуналдык жана социалдык инфраструктуранын бирдиктүү комплекси, агломерациянын таяныч каркасы (секторлор боюнча "жашыл экономикага" өтүү боюнча мамилелерди сактоо менен шаар куруу, транспорттук жана экологиялык-жаратылыш) түзүлгөн, Алматы агломерациясынын коопсуздугун камсыз кылуу жана жалпысынан өнүктүрүүнү башкаруу системалары түзүлгөн.

Казакстанда Алматынын спутник шаарларын Алматы – Капшагай жолунун боюна куруу пландалууда, алар чакан өндүрүштөрү бар уктоочу райондор болот. Төрт спутник шаардын ар биринде кеминде жүз миң адам жашайт деп пландалууда. Биринчиси – Gate City (шаардын дарбазасы)-эл аралык бизнес борбору катары пландаштырылган. Экинчиси – Golden City (Алтын шаар) – турак жай аянты катары курулат, үчүнчүсү – Growing City (өсүп келе жаткан шаар) - өнөр жай борборуна айланат. Төртүнчү шаар-Green City (жашыл шаар) – суу сактагычтын жээгине тургузулат жана туризмдин борборуна айланат. Өндүрүштөрдү түзүү жеке-мамлекеттик өнөктөштүк аркылуу чечилет, башкача айтканда мамлекет жер участкаларын берет, инженердик тармактарды салууну камсыз кылат, ал эми жеке менчик өз инвестициялары менен келет. Мындан тышкары, мамлекет мектептер, бала бакчалар, ооруканалар жана башкалар сыяктуу инфраструктуралык объектилерди курууну өзүнө алат.

Алматы агломерациясы Алматы облусунун беш административдик райондорунун бөлүктөрүнөн турат: Эңбекшиказах, Жамбыл, Илий, Карасай, Талгар жана Капчыгай шаардык администрациясынын аймагынын бир бөлүгү, ошондой эле пландалган GateCity шаары. Бул аймактар Алматы шаарынан транспорттук жеткиликтүүлүктүн 1,5 сааттык изохронуна (башкача айтканда магистралдык каттамдарды бойлото 110 километрден көп эмес же башка участкалардо 75 километрден ашык эмес) кирет.

Бул аймактардын баары Агломерациянын борбору (өзөгү) – Алматы шаарынын айланасында топтолгон жана Алматы агломерациясынын зонасына кирет.

Алматы облусунун аймагынын калк жыш жайгашкан бөлүгү, анда соода-финансылык жана илимий-билим берүү мекемелеринин көпчүлүгү жайгашкан, Алматы агломерациясында жайгашкан жана эң интенсивдүү агломерациялык байланыштарга ээ.

Алматы облусунун Капчыгай, Каскелен, Талгар, Есик, Умынагаш сыяктуу ири калктуу конуштары Алматы агломерациясынын борборунун, Алматы шаарынын контрмагниттери жана спутниктери болуп саналат жана интенсивдүү агломерациялык процесстер зонасында жайгашкан.

Алматы агломерациясынын чектеринде жайгашкан бардык калктуу конуштар эмгектик, экономикалык жана маданий-тиричилик мүнөздөгү туруктуу байланыштарга ээ.

Агломерация зонасына Алматы облусунун 189

калктуу конушу жана Алматы шаары кирет. Агломерация жерлеринин жалпы аянты 939,5 миң гектарды түзөт.

Жалпысынан Алматы агломерациясынын аймагында 5 шаар жана 184 айылдык калктуу конуш 5 район жайгашкан. Карасай жана Талгар райондорунун аймактары толугу менен агломерациянын курамына кирген. Алматы агломерациясынын зонасына кирген калктуу конуштардын Тизмеси жана Алматы агломерациясынын калкынын санынын 2030-жылга чейинки болжолу калктуу конуштар боюнча Казакстан Республикасынын Өкмөтүнүн 2016-жылдын 24-майындагы № 302 токтому менен бекитилген Алматы агломерациясынын аймактык өнүгүүсүнүн региондор аралык схемасында аныкталган.

Алматы агломерациясы бул чек араларда өзүнчө административдик бирдикке бөлүнбөйт, түзүлгөн административдик бөлүнүш жана аймактарды башкаруу бузулбайт. Ошол эле учурда Алматы шаарынын аймагы Алматы шаарынын акиминин карамагында, ал эми Алматы агломерациясына кирген райондордун жерлери Алматы облусунун акиминин карамагында болот.

2021-жылдын башында Алматы агломерациясынын аймагында 2 787,0 миң адам жашаган, бул республиканын тургундарынын жалпы санынын 15,1%ын түзгөн. Мында шаар тургундары 1 993,9 миң адамды же агломерациянын жалпы калкынын 71,5%ын, ал эми айыл тургундары – 793,1 миң адамды же Капчыгай шаардык администрациясынын жана Алматы шаарынын калктуу пункттарынын 28,5%ын түздү.

Ошол 2050-жылга карата Алматы агломерациясында 4591,8 миң адам же өлкөнүн калкынын 17,8% жашайт. Ошол эле учурда шаар жергесинде 3351,9 миң адам, ал эми айыл жергесинде 1239,9 миң адам жашайт. Алматы агломерациясынын бүткүл калкынын өсүү темпи 2050-жылга карата 64,8%ды (же 1804,8 миң адамды) түзөт, анын ичинде шаар жергесинде 68,1%ды (же 1358,0 миң адамды), ал эми айыл жергесинде 56,3% ды (же 446,8 миң адамды) түзөт.

"Жол картасы" кылдаттык менен иштелип чыккан комплекстүү пландоо документи катары төмөнкүлөрдү камсыз кылышы керек болчу:

- аткаруу бийлигинин бардык органдарынын, Казакстан Республикасынын субъекттеринин мамлекеттик бийлик органдарынын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана өнүктүрүү институттарынын Казакстандагы агломерацияларды өнүктүрүүнү тездетүүнү уюштуруучулук жана ченемдик-укуктук камсыздоо боюнча ишин координациялоо;

- Казакстан Республикасында шаардык агломерацияларды өнүктүрүү боюнча уюштуруу, ченемдик-укуктук жана институттук иш-чаралардын комплексин ишке ашыруунун тематикалык багыттары жана мөөнөттөрү боюнча макулдашылган түзүү.

Башкаруунун өзгөчө объекттери катары агломе-

рацияларды легитимдештирүү, анын ичинде "агломерация" жана "шаардык агломерация" түшүнүктөрүн киргизүү жана укуктук жактан бекемдөө, мамлекеттик стратегиялык жана аймактык пландоо системаларында мындай объекттердин ордун жана ролун аныктоо маанилүү баштапкы кадам болушу керек. Шаардык агломерацияларды башкаруу боюнча негизги маселени чечүү менен – аларды башкаруунун толук кандуу объектиси катары таануу жөнүндө – парадоксалдуу кырдаал түзүлгөнүн белгилей кетүү керек. Чындыгында, азыркы учурда ар кандай түрдөгү (стратегияларда, программаларда, долбоорлордо, тапшырмаларда) ондогон өкмөттүк документтерде адатта "шаардык агломерация" термини пайда болуп жатат, бирок мыйзамдарда ушул кезге чейин бул көрүнүштүн түшүнүгү да, анын мамлекеттик кызыкчылыгын жана жөнгө салуунун объектиси катары статусу да аныктала элек.

Мында "жол картасында" шаардык агломерацияларды түзүүгө карата мамилелерди эч кандай унификациялоо каралган эмес, тескерисинче, анда ар кандай схемалар боюнча шаардык агломерацияларды түзүү мүмкүнчүлүктөрүн түзүү бөлүгүндө ченемдик укуктук актыларды корректировкалоонун зарылдыгы баса белгиленген. Тургундардын шаардык агломерацияларды башкаруу процесстерине реалдуу катышуусу үчүн шарттарды түзүү зарылдыгы өзгөчө баса белгиленди.

Башкаруунун өз алдынча объектиси катары шаардык агломерация түшүнүгүн киргизүү зарылдыгы жөнүндө сөз болгондо, аны шаардык мейкиндикти агломерациялоонун жүрүшүндө пайда болгон жана муниципалдык түзүлүштөрдүн ар кандай типтерине карата жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бекитилген компетенциялардын алкагынан чыккан конкреттүү маселелерди чечүү үчүн атайын ченемдик укуктук өбөлгөлөрдү жана шарттарды түзүү зарылдыгы менен байланыштырышат. Мындай ченемдик белгилөөлөр, атап айтканда, бюджеттик каражаттарды пландаштыруу жана чыгымдоо, шаар курууну долбоорлоо, жерди пайдаланууну пландаштыруу жана муниципалдык түзүлүштөрдүн чегинен тышкары мейкиндик масштабында башка милдеттер үчүн талап кылынат. Бирок, юридикалык көз караштан алганда, шаардын аймагын жана ага чектеш зонаны шаардык агломерация катары белгилөө сөзсүз түрдө агломерациялык бирикмеге өз алдынча юридикалык жакты берүү менен байланыштуу болбошу керек. Агломерациялар бир нече коомдук-укуктук субъекттердин аймагын камтышы мүмкүн жана өзүнүн укуктук субъектиликке ээ эмес. Айрым өлкөлөрдө (мисалы, Германияда) федералдык Штаттардын аймактык өнүгүү пландарында шаардык агломерация категориясы көрсөтүлгөн эмес. Башка мамлекеттерде ал аймактык пландоо документтеринде чагылдырылган. Тактап айтканда, Швейцарияда 2012-жылы мамлекеттик бийликтин үч деңгээлинин ортосунда макулдашыл-

ган "Швейцариянын мейкиндиктик өнүгүү концепциясы" алкагында жасалган [3, 387-388-бб].

Ички жана россиялык экономикалык жана башкаруу адабиятында шаардык агломерацияларда башкаруу схемаларынын (моделдеринин) ар кандай классификациялары сунушталат. Бул варианттардын жалпы касиети, алардын авторлору шаардык агломерацияларды башкарууда жогоруда белгиленген көп субъекттүүлүктү аз эске алышында жана эреже катары, шаардык агломерацияларды муниципалдык башкаруу деңгээлинде гана кароо менен чектелгендигинде.

А. Лоланын пикири боюнча [5], шаардык агломерацияларды башкарууну уюштурууга дүйнөдө практикаланган мамилелер алардын өнүгүү деңгээлине жараша үч принципиалдуу вариантка чейин кыскартылышы мүмкүн:

- шаардык агломерацияларды координациялык (ассоциативдик) башкаруу, мында калктуу конуштардын бийлик органдары өздөрү түзгөн Ассоциациянын алкагында агломерациянын иштешинин жалпы проблемаларын чечет;

- шаардык агломерацияны орто аралык башкаруу, мында мамлекет тарабынан шаардык агломерациянын иштешинин жалпы маселелерин чечүүдө артыкчылыктар, ошондой эле башкы конушка агломерацияны башкаруу механизми мыйзам тарабынан бекитилген;

- тескөөчү бийлик органдарынын жана шаардык агломерацияны башкаруу органдарынын бирдиктүүлүгүнүн негизинде шаардык агломерацияларды башкаруу.

В.Глазыхев жана И.Стародубровская сунуш кылган шаардык агломерацияларды башкарууну уюштуруу варианттарынын типологиясы да белгилүү болду [1, 34-40-бб, 46-58-бб]. Алардын презентациясында уюштуруу-башкаруу варианттарынын принципиалдуу көп түрдүүлүгү алты негизги (типтүү) схемага (моделге) чейин кыскартылышы мүмкүн:

1. Агломерация өзүнүн чек араларына агломерациянын бүткүл аймагын (мегаполис-шаарды) камтыган жана ядро-шаарды жакын жайгашкан калктуу конуштар менен административдик бириктирүүнүн же анын шаардык чегине райондун жанаша аймагын (жарым-жартылай же толугу менен) кошуунун эсебинен түзүлгөн бирдиктүү муниципалдык түзүлүш катары чыга турган уюмдун унитардык схемасы.

2. Агломерациялоо зонасына түшкөн шаардык конуштар шаардык агломерациянын жалпы проблемаларын чечүү үчүн келишимдик муниципалитеттер аралык кызматташтыктын ар кандай формаларын пайдалануучу өз алдынча муниципалдык түзүлүштөрдүн статусун сактаган уюмдун келишимдик схемасы.

3. Шаардык агломерацияга жаңы муниципалдык түзүлүш статусу берилген, бирок аны түзгөн муниципалитеттердин укуктук субъективдүүлүгүн сактоо менен уюштуруунун эки деңгээлдүү схемасы.

4. Агломерацияны башкаруу органы негизги шаар жана анын айланасында топтошкон калктуу конуштар үчүн бирдиктүү администрация катары иштей турган, агломерацияга кирген бардык муниципалитеттердин биргелешкен кызыкчылыктарында аракеттенүүгө чакырылган башкарууну биргелешкен уюштуруу схемасы. Мындай бирдиктүү администрацияны түзүү ага муниципалитеттердин өкүлдөрүн жиберүү жолу менен өкүлчүлүк принцибинде ишке ашат. Ушул эле муниципалитеттердин чегерүүлөрүнүн эсебинен алар тарабынан түзүлгөн жалпы администрациянын иши да каржыланууга тийиш. Бул параметр эки баскычтуу схемасы 3 бир түрү абдан окшош.

5. Аймактык башкаруу уюмунун схемасы, анда бардык кызыкдар субъекттердин, биринчи кезекте муниципалдык түзүлүштөрдүн ишин координациялоо:

1. Башкарууну уюштуруунун мындай схемасы, мисалы, Лос-Анжелесте (1909-1914), Торонтодо (1996-1998), Виннипегде (1972), Эдмонтондо (1947-1980), Шанхай шаардык агломерациясында колдонулган.

2. Мындай башкаруу моделинин мисалдары катары Нью-Йорк, чоң Чикаго, Буэнос-Айрес сыяктуу метрополияларды атоого болот.

3. Улуу Стокгольм жана Улуу Монреаль агломерациялары адабиятта башкарууну уюштуруунун мындай схемасын колдонгон агломерациялардын мисалдары катары айтылган. Ошентип, Монреаль шаардык кеңешинин курамына калк тарабынан шайланган шаардык кеңешчилер жана Монреалдын Мэри тышкары, 19 шаардык округдун (райондордун) мэрлери да агломерация зонасына кирет, региондук бийликтер тарабынан жүзөгө ашырылат.

4. Агломерацияны башкаруунун аралаш мамлекеттик-муниципалдык уюмунун схемасы, ал шаар-федерациянын субъекттеринде колдонулат, анын аймагында муниципалдык уюмдар иштейт же алар бир эле учурда мамлекеттик жана муниципалдык болуп саналат [2].

Берилген типтүү схемалардын масштабы конкреттүү учурларга ылайыктуу уюштуруучулук-укуктук варианттарды тандап алууга мүмкүн болгон агломерацияны башкаруу уюмунун дээрлик мүмкүн болгон моделдеринин толук топтомун камтыйт. Бирок, мындай тандоо автоматтык эмес; анын алдында конкреттүү кырдаалдарды деталдуу талдоо жана болжолдонгон варианттардын күчтүү жана алсыз жактарын баалоо, алардын артыкчылыктары жана кемчиликтери, ишке ашыруунун кесепеттери болушу керек.

Жалпысынан алганда, Казакстанда эки вариантын ортосунда принципиалдуу тандоо турат: а) өзүнүн укуктук субъектиликке ээ болгон агломерациянын алкагында муниципалитеттерди административдик бириктирүүнү жана аны жалпы мамлекеттик "бийликтин вертикалына" киргизүүнү караган катуу бирикме; б) агломерацияланган муниципалдык түзүлүштөрдүн өз алдынчалыгын сактаган жана алардын ортосундагы келишимдик кызматташтыкты уюштурууга таянган жумшак интеграция.

Адабияттар:

1. Грищенко Е.В. Федералдык маанидеги шаарларда коомдук бийликти уюштуруу: оптималдуу моделди издөөдө // Конституциялык жана муниципалдык укук. - 2007. №15. Б. 28-35.
2. Грищенко Е.В. Шаардык агломерацияларда коомдук бийликти уюштуруунун теориялык-укуктук негиздери (салыштырмалуу-укуктук талдоо) // Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана аймактарды өнүктүрүү: орус жана европалык тажрыйба / ред. Е.В. Грищенко, Э.Маркварда, В.П. Мохова. Перм политехникалык улут. изилдөө универ бас., 2014. - Б. 387-412.
3. Козмин А. Иркутск агломерациясы: ийгиликсиздиктин себептери // эксперт-Сибирь. 2010. 20-декабрындагы № 49.
4. Россиянын агломерацияларын өнүктүрүү маселелери. - М.: КРАСАНД, 2009. 192. - Б. 4.
5. Лола А. Ири шаарды башкаруу политехникалык принциптери // Региондор: башкаруу жана өнүгүү. 1997. №2. Б. 73-80.
6. Шаардык агломерациялардын өнүгүшү: аналитикалык сереп. Чыгаруу 2.- М.: Гипрогор, 2013. - 70 б.
7. Швецов А.Н. Шаардык мейкиндиктин поляризациясы: дүйнөлүк тенденциялардын контекстинде орус процессинин өзгөчөлүктөрү. // Регионалистика. 2017. Т. 4. №2. Б. 20-34.
8. Казакстан Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому. 2020-жылга чейин Алматы агломерациясын өнүктүрүү боюнча иш-чаралардын региондор аралык планын бекитүү жөнүндө: ТТБ. Жылдын 6-июну, 2013-жылдын 581. // <http://adilet.zan.kz/rus/search/docs/fulltext.25.11.15>.
9. Казакстан Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому. Астана жана Алматы агломерацияларын өнүктүрүү маселелери боюнча комиссия түзүү жөнүндө. 19-декабрь, 2012-жыл, кдм 1617// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001617>. 27.11.15.10.
10. Казакстан Республикасынын Өкмөтүнүн Токтому. Алматы шаарынын шаар четиндеги зонасынын башкы планы жөнүндө (аймактарды шаар курууну пландаштыруунун комплекстүү схемасы): ТТБ. 22-октябрь, 2010-жыл, №1097// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1000001097>. 30.11.15.
11. Казакстан Республикасынын Жер кодекси: 2003-жылдын 20-июнунда кабыл алынган, ЭЭМ 442 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442>. 14.01.13.
12. Казакстан Республикасынын Мыйзамы. Казакстан Республикасынын Административдик-аймактык түзүлүшү жөнүндө: 1993-жылы 8-декабрында кабыл алынган// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K030000442>. 11.11.13.
13. Глазчев В., Стародубровская И. Челябинская агломерациясы: өнүгүү потенциалы. - Челябинск, 2018. - 115 б.