**«Агломерацияларды дамыту туралы» Қазақстан Республикасы Заңының жобасы бойынша**

**реттеушілік саясаттың консультативтік құжаты**

**1. Реттеушілік саясаттың консультативтік құжатын әзірлеу негіздері:**

Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 13 қыркүйектегі № 659 Жарлығымен бекітілген Мемлекет басшысының 2021 жылғы 1 қыркүйектегі «Халық бірлігі және жүйелі реформалар – ел өркендеуінің берік негізі» атты Қазақстан халқына Жолдауын іске асыру жөніндегі Жалпыұлттық іс-шаралар жоспарының 55-тармағы Реттеушілік саясаттың консультативтік құжатын (бұдан әрі – Консультативтік құжат) әзірлеуге негіз болып табылады.

Жолдауда «Агломерацияны дамыту туралы» заң жобасын әзірлеу тапсырылды.

**2. Шешу үшін заңнамалық реттеу талап етілетін проблеманы сипаттау:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№**  **р/с** | **Проблемалық мәселе** | **Туындаған проблеманың негізгі себептері** | **Сипатталған проблеманың деңгейі мен маңыздылығын көрсететін талдамалық ақпарат** |
| 1. | Агломерацияларды басқару тетіктерінің және жергілікті атқарушы органдар арасындағы тиімді өзара іс-қимылдың болмауы | Бүгінгі таңда Қазақстанда урбандалу тиімділігінің төмендігі, сондай-ақ қалалардың қала маңындағы аудандарға кеңеюі байқалады.  Кеңістікті жоспарлау және жер пайдалану (мысалы, геокеңістіктік ақпарат жүйесі), инфрақұрылым және қызмет көрсету (мысалы, көлік жүйелері және қоғамдық көлік, тұрғын үй шаруашылығы, жылыту, төтенше жағдайларға мониторинг және ден қою, қатты қалдықтарды кәдеге жарату, сумен жабдықтау және кәріз және т.б.), қоршаған ортаның тозуы және ластануы, әлеуметтік-экономикалық даму (мысалы, жұмыс орындары және т. б.) мәселелерін қоса алғанда, аумақаралық маңызды мәселелерге фрагменттік көзқарас, жұмыспен қамту және көші-қон және т.б.), бұл проблемаларды ушықтырады және агломерацияларды қалыптастырудан түсетін пайданы азайтады.  Бүгінде Қазақстанда орталықтары Нұр-Сұлтан, Алматы, Шымкент қалаларында орналасқан мынадай ірі агломерациялар бар.  Әрбір агломерацияда негізгі қала әкімшілігі мен қоршаған қалалар мен аудандар әкімшіліктері арасында қаржылық және адами әлеуетте елеулі айырмашылықтар бар.  Сонымен қатар, агломерацияларды тиімді дамыту бірқатар себептер бойынша қиын, оның ішінде: бірлескен кеңістіктік жоспарлаудың және капитал салымдарын/инвестицияларды жоспарлаудың болмауы, бірлескен жобаларды немесе басқару жүйелері мен тетіктерін іске асыру тетіктерінің болмауы, қаржыландыру арналарының жеткіліксіздігі (мысалы, бір деңгейдегі жергілікті бюджеттердің екіншісімен өзара қарым-қатынастарына тыйым салу) және қаражаттың мақсатты пайдаланылуына, инфрақұрылымның белгілі бір объектілерін және қызметтер көрсету жүйелерін пайдалануға және оларға техникалық қызмет көрсетуге жауапкершілік пен, қоғамдық көлік объектілерін қоспағанда).  Бұл проблемалар Ақтөбе агломерациясын қоспағанда, әрбір агломерацияда ядро-қала әкімшілігі (қала аумағы оның юрисдикциясына жататындықтан) және облыстың жергілікті атқарушы органы (қала маңы және неғұрлым шалғай аумақтар оның юрисдикциясына жататындықтан) жүзеге асыратын қатар басқаруына байланысты шиеленіседі.  Осылайша, агломерациялар туралы жаңа заң басқару мен дамытудың жаңа тәсілдерінің пайда болуы есебінен агломерациялар мен өңірлерді дамыту үшін мемлекеттік қолдау ұсынудың заңнамалық базасын шоғырландыруға және нығайтуға көмектесе алады. | Бірлескен экономикалық зерттеулер бағдарламасы шеңберінде Дүниежүзілік банк зерттеуі:  «Қалалық агломерацияларды және оларға кіретін аумақтарды дамыту». |

**3. Сипатталған проблеманы шешудің ұсынылған жолдары:**

Аталған проблемаларды шешу және Қазақстанда агломерацияны дамыту үшін «Агломерацияларды дамыту туралы» дербес заң қабылдау ұсынылады, ол мынадай бағыттарға бағытталатын болады:

**1.** Қалалық агломерацияларды қалыптастыру мен олардың жұмыс істеуінің құқықтық және ұйымдастырушылық жағдайларын, оның ішінде аумақтарды қалалық агломерациялар санатына жатқызудың өлшемдері мен тәртібін белгілеу.

**2.** Қалалық агломерацияларды дамыту саласында мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерін кеңейту, сондай-ақ өзара іс-қимыл тәртібі.

**3.** Орталық деңгейде Агломерацияларды басқару жөніндегі ұлттық кеңесті (бұдан әрі – Ұлттық кеңес) және жергілікті деңгейде Агломерацияның жергілікті кеңесін және Агломерацияны дамыту орталығын құруды қоса алғанда, қалалық агломерацияларды басқару жүйесін айқындау.

**4.** Қалалық агломерацияларды дамытуды мемлекеттік қолдаудың құқықтық тетіктерін айқындау.

**Оң салдары:**

Агломерациялар мен өңірлерді дамытуды құқықтық қамтамасыз ету үшін заңнама негіздерін белгілеу, оның ішінде:

Қалалар мен елді мекендерді агломерацияға жатқызу мәселелерін регламенттеу;

агломерациялар шегінде тіршілік ету жағдайларын жақсартуға бағытталған жергілікті атқарушы органдардың өкілеттіктерін кеңейту;

қалалық агломерацияларды дамытуды мемлекеттік қолдау шараларын кеңейту;

Ұлттық кеңестің агломерацияларды дамыту мәселелері бойынша шешімдер қабылдаудың жеделдігін қамтамасыз ету, оның ішінде қажетті мемлекеттік қолдау алу мақсатында үйлестіруші органның функцияларын орындауы;

экономикалық география көрсеткіштерін жақсарту, урбандалу процестерін ұтымды ету және қалалық аумақтар мен агломерациялар құрамына кіретін ауылдық аудандардың орталығынан шалғайдағы агломерациялық игіліктер қалыптастыру;

орнықты дамуды қамтамасыз ету және өмір сүру үшін қолайлы жағдайлар жасау жөніндегі бірқатар міндеттерді орындау үшін климаттық және басқа да жалпы проблемаларды шешуге мүмкіндік беретін, әсіресе агломерация деңгейінде даму мен өзара іс-қимылдың үйлесімділігін жақсарту.

**Теріс салдары:** жоқ

**4. Проблеманы шешудің қарастырылған балама жолдары (егер ықтимал баламаларға талдау жүргізілсе):** жоқ.

**5. Жария талқылауға арналған нысаналы топтар:**

1) Жергілікті атқарушы органдар;

2) жергілікті өкілді органдар;

3) орталық мемлекеттік органдар;

4) жергілікті халық;

5) бизнес субъектілері, «Атамекен» Ұлттық кәсіпкерлер палатасы;

6) қоғамдық кеңес.

Жергілікті атқарушы органдар үшін мынадай оң нәтиже күтіледі: Жергілікті атқарушы органдардың құзыреті шеңберінде туындайтын өзекті мәселелерді шешу үшін агломерация шеңберінде басқа да жергілікті атқарушы органдармен тікелей өзара іс-қимыл жасау мүмкіндігі. Басқару әдістемесі бөлігінде де, агломерация қызметінің мазмұнды мәселелерін шешу бөлігінде де агломерацияларды басқару жөніндегі Ұлттық кеңес деңгейінде қолдау алу мүмкіндігі.

Жергілікті өкілді органдар үшін мынадай оң әсер күтіледі: тиісті агломерация аумағында тұратын немесе жұмыс істейтін халықтың проблемаларын шешу процестеріне көбірек ықпал ету мүмкіндігі.

Мемлекеттік органдар үшін мынадай оң нәтиже күтіледі: функциялардың бір бөлігін жергілікті атқарушы және өкілді органдарға беру мүмкіндігі, сол арқылы мемлекеттік органдарға жүктемені азайту.

Жергілікті халық үшін мынадай оң нәтиже күтіледі: көрші әкімшілік-аумақтық бірліктердің қатысуын талап ететін жергілікті проблемаларды тиімді шешу есебінен халықтың тұрмыс деңгейін арттыру, халық үшін жергілікті әкімшіліктердің қолжетімділігі және есеп беру тетіктері; көлік байланысын жақсартуды қоса алғанда, желілердің интеграциясын жақсарту, қала маңындағы тұрғындар үшін әкімшілік орталықтардың қолжетімділігін арттыру, ірі қалалардың шетіндегі әлеуметтік және инженерлік инфрақұрылымды дамыту, қоғамдық кеңістікті абаттандыру, тұрғын үй құрылысына жеке инвестицияларды ынталандыру.

Бизнес субъектілері үшін мынадай оң нәтиже күтіледі: агломерацияға қатысушылардың аумағында ықпалы бар бизнес-жобаларды тиімді іске асыру, рұқсаттар алу, бақылауды жүзеге асыру, ресурстар мен нарықтарға қол жеткізу мәселелерін жедел шешу, жеке инвестицияларды ынталандыру; туризмді дамыту.

Барлық мақсатты топтар үшін теріс салдары: жоқ.

**6. Нысаналы топтарды хабардар ету тәсілдері:**

1) шақыруларды нақты нысаналы топ өкілдеріне – субъектілерге пошта байланысымен, қолма-қол және электрондық пошта арқылы адрестік тарату;

2) талқылауды ұйымдастырушы мемлекеттік органның интернет-ресурсында хабарландыруды жариялау;

3) БАҚ-та хабарландыруды жариялау.

**7. Жария талқылау тәсілі:**

Жария талқылау жүргізу үшін консультативтік құжатты және оған қоса берілетін материалдарды «Ашық НҚА» интернет-порталында орналастыру жоспарлануда.

**8. Ағымдағы жағдайды, халықаралық тәжірибені және реттеудің ұсынылатын тетіктерін талдау:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Ағымдағы жағдай** | **Халықаралық тәжірибе** | **Ұсынылатын реттеу** |
| 1. | Қазақстанда урбандалудың ұтымсыз белгілері, ішкі нарықтардың бытыраңқылығы және жоғары трансшекаралық кедергілер пайда болды. Бұл өнімділікті төмендететін және кеңістіктік алшақтықтар мен аумақтық теңсіздікті күшейтетін экономикалық географияның «заң бұзушылықтарының» белгілері. Аталған проблемалар, ең алдымен, COVID-19 пандемиясының әсерінен шиеленісуі мүмкін және оларды шешу үшін халықтың тығыздығын, құрылымын және қалалардың даму тенденцияларын өзгерту мақсатында қайта құру қажет.  Агломерациялар бұрынғысынша маңызды рөл атқаратын болады, өйткені экономикалық қызмет қалаларда шоғырланған және белсенді дамуда.  Агломерацияның нарықтық күштері, еңбек ұтқырлығы және сауда экономиканың кеңістіктік қайта ұйымдастырылуына ықпал ететіндіктен өнімділік артады.  Сондай-ақ көлік және коммуникация шығындарын азайтуға арналған қосымша инвестициялармен ұштастыра отырып, жер, еңбек және өнім нарықтарын реттеудің негізін қалаушы институттарын нығайту қажет.  Осыған байланысты өңірлер мен қалалық агломерацияларды дамыту, елдің бүкіл аумағында, оның ішінде үлкен қалалардың қала маңындағы аудандарында (Нұр-Сұлтан және Алматы сияқты) өмір сүру жағдайларын жақсарту міндеттерін неғұрлым жедел шешу және өңірлік және жергілікті деңгейде басқару жүйесі мен кадрлық әлеуетті нығайту маңызды. | Жекелеген елдерде қалалық агломерацияларды дамытуды реттейтін арнайы заңдар қолданылады. Көптеген елдерде кеңістікті жоспарлау немесе аумақтық даму туралы (мысалы, Польша) және жергілікті өзін-өзі басқару туралы ұлттық заңдар бар, бірақ олардың бірнешеуінде «қалалық агломерацияны дамыту немесе басқару тетіктері туралы» арнайы заңдар бар (бұл Ұлыбритания, Франция және Қытай сияқты біртұтас мемлекеттерге де, АҚШ, Канада, Германия, Испания және Италия сияқты федералды мемлекеттерге де қатысты).  Төменнен ерікті бастамаға негізделген тәсілдерді немесе үйлестіру тетіктерін қолданатын елдердің тәжірибесі бар; мысалы, жергілікті басқару органдарына қауымдастықтар, қалалық агломерация кеңестері және т.б. құруға мүмкіндік береді және/немесе мұндай мәселелерді шешуді мемлекеттік/провинциялық үкіметтерге береді.  Мысалы, АҚШ пен Канаданың көптеген ірі қалаларында агломерацияны басқару тетіктері бар, бірақ бұл тетіктерді муниципалитеттердің өздері жасаған (кейде Штаттар/провинциялар бастамасымен, өйткені Штаттар/провинциялар осы елдердегі жергілікті басқару мәселелерін басқарады).  АҚШ-та көлік инфрақұрылымына, суды ағызуға және ағынды суларды тазартуға ең үлкен инвестицияларды жүзеге асыру үшін федералды бюджеттен қаражат бөлудің құқықтық нормалары бар; бұл ретте мұндай қаражат бөлудің шарты қалалық агломерацияны дамытуды жоспарлау жөніндегі ұйымдарды құру және тиісті секторда қалалық агломерацияны дамыту жоспарларын жасау болып табылады.  Жақында Ресейде «қалалық агломерациялар туралы» Федералды заң жобасы әзірленді, ол: *«... қалалық агломерацияларды қалыптастыру мен олардың жұмыс істеуінің құқықтық және ұйымдық шарттарын, оның ішінде аумақтарды қалалық агломерациялар санатына жатқызудың өлшемдері мен тәртібін, қалалық агломерацияларды дамыту саласындағы мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерін, қалалық агломерацияларды басқару жүйесіне қойылатын талаптарды, қалалық агломерацияларды дамытуды мемлекеттік* *қолдаудың құқықтық тетіктерін белгілейді*».  Ресейде сонымен қатар аймақтардың экономикалық дамуы үшін агломерациялардың болуы мен қалыптасуын мойындайтын «Ресей Федерациясының қала құрылысы кодексіне өзгерістер енгізу туралы» федералды заң қабылдануға дайындалуда.  Италияда жергілікті билік туралы заңның негізінде 2014 жылдан бастап елдің ең ірі 10 қаласында қалалық агломерацияларды басқару органдары құрылды және он мегаполисте – Милан, Неаполь, Рим қалаларында қалалық агломерация мэрлерінің тікелей сайлауы өтті  Қытайда муниципалитеттер үлкен аумақтарды алып жатыр. Соңғы уақытқа дейін муниципалитеттер арасындағы іс-әрекеттерді үйлестіру шектеулі болды, өйткені елдің әр муниципалитетінің ауданы соншалықты үлкен, ол қалалық және ауылдық аумақтарды қамтитын тиісті қалалық агломерацияның бүкіл аумағын қамтиды. Жақында ғана Қытай көрші муниципалитеттер арасында, әсіресе бірнеше ірі қалалардың айналасында үйлестіру тетіктерін енгізуді қолдайтын ұлттық басшылықты шығарды. Бұл тұжырымдама «агломерация шеңбері» деп аталды.  Франция мемлекетаралық ынтымақтастықтың ықтимал тетіктеріне қатысты ұлттық құқықтық нормаларды құрудың көпжылдық дәстүрлеріне ие. 2010 жылы Агломерациялар туралы заң әзірленді, соның нәтижесінде Франциядағы агломерациялар тиісті қалалық агломерация аумағында экономикалық, экологиялық, білім беру, мәдени және әлеуметтік даму мәселелерімен айналысатын жаңа мемлекетаралық мемлекеттік мекемеге айналды, бұл Еуропада және тұтастай әлемде агломерациялардың бәсекеге қабілеттілігін арттыруға ықпал етеді.  Қалалық агломерацияға муниципалитеттердің экономикалық даму, туризм, мәдениет, жоғары білім, ғылыми-зерттеу мекемелерінің қызметі, ғылыми-зерттеу бағдарламаларын жүзеге асыру, сондай-ақ әртүрлі объектілерді, атап айтқанда туризм объектілерін, порттарды, әуежайларды және спорт ғимараттарын дамыту және басқару мәселелері бойынша өкілеттіктері беріледі.  Агломерацияларға қалалық агломерацияны дамыту жоспарларын әзірлеуге, қоғамдық кеңістіктер құруға, телекоммуникациялық желілерді пайдалануға, көлік қызметтерін дамытуға жәрдем көрсетуге, тұрғын үй құрылысы саласындағы саясатты қалыптастыруға, қолданыстағы тұрғын үй қорының жай-күйін жақсартуға құқық берілді. | Агломерацияларды дамыту туралы жаңа заң қабылдау қажет, ол «агломерация» ұғымын, аумақтарды агломерацияларға жатқызудың өлшемдері мен тәртібін, сондай-ақ оларды басқару тетіктерін көздейтін болады, жергілікті атқарушы органдардың үйлестіру және өзара іс-қимыл тетіктерін жетілдіруге ықпал етеді. |

**9. Проблеманы өлшеу индикаторлары және күтілетін нәтижелер:**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ р/с** | **Ағымдағы көрсеткіштер** | **1 жылда қол жеткізілетін нәтижелер (заң қабылданғаннан кейін)** | **2 жылда қол жеткізілетін нәтижелер (заң қабылданғаннан кейін)** | **3 жылда қол жеткізілетін нәтижелер (заң қабылданғаннан кейін)** | **4 жылда қол жеткізілетін нәтижелер (заң қабылданған нан кейін)** | **5 жылда қол жеткізілетін нәтижелер (заң қабылданғаннан кейін)** |
| 1. | Урбандалу деңгейінің өсуі | 60,1% | 60,7% | 61,3% | 62,0% | 62,6% |