

НАЙДЕНО «ВОЛШЕБНОЕ» РЕШЕНИЕ ДЛЯ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ. ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТОВ АНАЛИЗА ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЗОН ВНУТРИ ДЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Стефан ПФАФФЛИ, профессор, Университет прикладных наук и искусств Люцерна, Швейцария (методология);

Дамира УМЕТБАЕВА, д.н., (ведущий исследователь и ведущий автор отчета);

Нурланбек НАЗАРОВ, Замирбек СЫДЫКОВ, Марат РАХМАНОВ, Гульзат АБДЫРАЕВА,

Бакыт СУБАНОВ и Садырбек НУРДАНОВ (полевые специалисты);

Кыдыр НАЗАРКУЛОВ (специалист по ГИС)

Административно-территориальная реформа стала для общества и власти Кыргызской Республики чем-то вроде волшебной палочки – все хотят ею воспользоваться, но никто не знает, как она работает и где ее искать. В действительности такие реформы существуют, проводятся, помогают улучшить качество услуг и облегчить жизнь гражданам. Для Кыргызстана проблема всегда возникала в отношении того, для каких целей и на основе каких принципов, показателей, интересов перекраивать административно-

территориальное устройство страны. Похоже, что «волшебное» решение все-таки существует и называется оно – «функциональное зонирование для определения границ региона». Первое исследование функциональных зон в Кыргызстане проводилось в конце 2019 года в рамках Проекта «Улучшение услуг на местном уровне» (Проект УУМУ), выполняемого Хельветас и Институтом политики развития (ИПР). Объектом была выбрана Джалал-Абадская область как одна из целевых областей работы указанного Проекта.



Цель исследования заключалась в определении функциональных зон в выбранных населенных пунктах с применением методологии, предложенной профессором Стефаном ПФАФФЛИ из Университета прикладных наук и искусств Люцерна. Кроме того, доктор наук Дамира УМЕТБАЕВА, ведущий исследователь и автор отчета, на основе пилотного исследования и анализа других академических и политических отчетов, разработала рекомендации о том, как в дальнейшем следует проводить данное исследование в контексте страны.

Были изучены три района Джалал-Абадской области Кыргызской Республики – Сузакский, Ноокенский и Базар-Коргонский. При определении существующих функциональных зон рассматривались социально-экономические отношения между людьми и аспекты взаимодействия (занятость, потребление, здравоохранение, досуг, образование) как внутри, так и между селами и городами исследуемых районов, а также между районами. Также было рассмотрено существующее межмуниципальное сотрудничество между органами МСУ внутри исследуемых районов.

Результаты данного исследования должны дать возможность Президенту и Правительству Кыргызской Республики увидеть, какие муниципалитеты могут быть объединены или могут осуществлять наиболее тесное сотрудничество для совместного и наиболее эффективного решения проблем, которые являются общими для нескольких муниципалитетов.

Что такое «функциональная зона»?

Регион – это одна из основных и первоначальных концепций в таких научных дисциплинах, как география, социально-экономическая география или региональная экономика. Регионы являются объективной реальностью (Басовский, Лауко, 1990 в Клапка и др. 2013: 95), потому что они имеют границы как в географическом выражении (их называют формальными), так и в виде «организационной целостности, которая отличает его от другого региона» (их называют функциональными) (Аблер, Адамс, Гулд, 1972; Грегори и др., 2009).

Функциональный регион обусловлен, в основном, «горизонтальными связями в пространстве в форме различных пространственных потоков или взаимодействий (люди, товары, материал, энергия, информация и т. д.) между частями региона», то есть, основан на интересах (Улман, 1980). Данные потоки и

взаимодействия ориентированы на центр или центры, например, труда, услуг для населения. Функциональные регионы также называют аналитическими регионами, включающими места, которые являются взаимозависимыми (Данфорд-2009 в Медейрус, 2017), и в которых происходят множественные действия или взаимодействия (Форбер и др. 2015, Томаней, 2009 в Медейрус, 2017). Этим они отличаются от административных регионов, которые функционируют для управления только определенными видами деятельности и предоставления только определенных услуг (Данфорд-2009 в Медейрус, 2017).

Исследование функциональных регионов в некоторых странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), проведенное в 2002 году, установило, что «функциональный регион является территориальной единицей, возникшей в результате устройства социально-экономических отношений, в том смысле, что его границы не отражают географических особенностей или исторических событий. Поэтому он является функциональным фактором организации территорий. Рынки труда определяют наиболее типичную концепцию, применимую при определении функционального региона» (Каттан, 2002: 11). Также данное исследование показало, что функциональные регионы в большинстве стран-членов ОЭСР в основном определяются рынками занятости (Каттан, 2002: 4). Вывод заключается в том, что во многих странах муниципалитеты или их эквиваленты представляют собой основные территориальные единицы для определения функциональных регионов с точки зрения мобильности рабочей силы. Поэтому в этих регионах мобильность рабочей силы относительно внешнего мира является низкой или даже отсутствует, поскольку люди в регионе имеют рабочие места в пределах региона. И это содействует тому, чтобы данные регионы обладали способностью обходиться собственными ресурсами для удовлетворения потребностей повседневной жизни.

Для системы управления функциональный регион или функциональная зона становится инструментом пространственного управления и планирования (Дзевонски, 1967 в Клапка и др. 2013: 95) и применяется в качестве «территориальной зоны или конкретной территории, для которой составлен определенный пространственный план, план развития, регулирования и т. д.» (Клапка и др., 2013: 95).

Применение функциональных регионов (функциональных зон)

Существуют различные варианты применения функциональных регионов или зон в социально-экономической географии или региональной политике с территориальной направленностью. Вышеупомянутое исследование ОЭСР показало, что большинство стран-членов организации применяют функциональные регионы в качестве основы для социально-экономического территориального анализа, структурных исследований местных рынков труда и оценки региональных различий. Некоторые страны применяют данную концепцию в качестве аналитических ориентиров для выявления «уязвимых» регионов, нуждающихся в помощи, потому что «в наиболее крупных административных регионах структурные проблемы, требующие региональных инициатив, трудно поддаются определению по той простой причине, что они «скрыты» за каждодневными ситуациями». Поэтому «территориальный анализ, основанный на функциональных регионах, обеспечивает возможность наиболее точного определения и помогает установить зоны, нуждающиеся в помощи» (Каттан, 2002: 10).

Существует мнение о том, что исследование функциональной зоны может способствовать органичной эволюции структуры местного управления, отражающей социальную географию, аспекты экономических взаимодействий и существующего межмуниципального сотрудничества в функциональной зоне. Поэтому люди, принадлежащие к функциональной зоне, или их политические представители должны обладать возможностью совместного решения своих местных проблем для извлечения наибольших собственных выгод. Таким образом, функциональные зоны должны применяться как основа для осуществления действий со стороны местного сообщества, решающего проблемы своего развития.

Если управление осуществляется в рамках функциональных зон, это предоставляет возможность наиболее эффективного использования ресурсов (земли, инфраструктуры) в соответствии с предпочтениями и стратегическим потенциалом развития населения функциональной зоны. Также это содействует наиболее эффективному и экономному предоставлению услуг на местном уровне при обеспечении синергии и разделения затрат в случае возникновения проблем. Такое усовершенствованное

управление с более сильным функциональным потенциалом решения проблем в масштабах всего региона имеет возможность для улучшения финансовой децентрализации и достижения большего равенства при предоставлении услуг. Усовершенствование управления в рамках функционального региона может быть достигнуто двумя способами: путем укрепления межмуниципального сотрудничества или путем слияния муниципалитетов. В обоих случаях исследование функциональной зоны может облегчить идентификацию партнеров для межмуниципального сотрудничества или слияния при неизменном отражении аспектов повседневного взаимодействия жителей в пространстве.

Международный опыт:

Швейцарская программа агломерации

В Швейцарии крупные столичные регионы называются агломерациями. Агломерация – это городская функциональная зона, которая четко определена при помощи пространственных показателей, представленных Федеральным статистическим управлением Швейцарии. Агломерации являются местами, в которых проживает около трех четвертей населения Швейцарии и осуществляется около 84% экономической деятельности страны. Агломерации обладают типичными проблемами городского транспорта, экономичного использования ограниченного пространства, социальными проблемами, а также проблемами управления отходами и канализацией и другими. В результате высокого социально-экономического значения данных агломераций их проблемы являются делом не только местной, но и государственной важности.

К сожалению, в большинстве случаев агломерации являются очень раздробленными в административном отношении. Они состоят из множества муниципалитетов, и эти муниципалитеты иногда принадлежат к разным кантонам (штатам) и даже к разным странам. Например, агломерация Вале принадлежит трем странам и четырем кантонам, Женевская агломерация – двум странам и двум кантонам Швейцарии. Это делает затруднительным рациональное принятие решений по вопросам, касающимся всей агломерации, по причине отсутствия единой административной структуры на уровне агломерации. С целью преодоления данной проблемы управления, в начале 2000 года Швейцарское Правительство стало

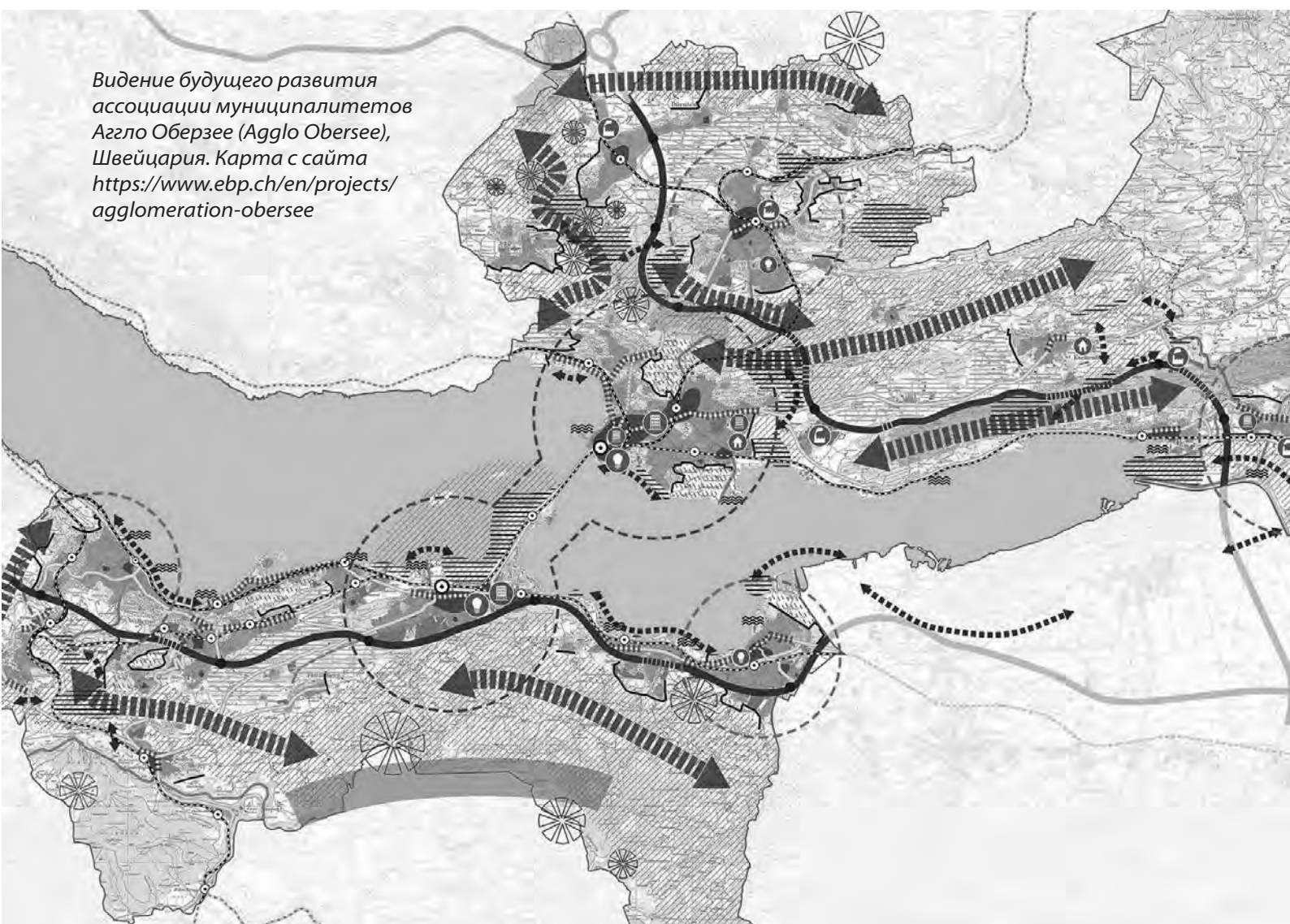
внедрять Политику агломерации, цель которой заключалась в обеспечении сотрудничества в городских районах для наиболее эффективного применения агломерациями своего потенциала устойчивого развития, т. е. экономически эффективного землепользования за счет наиболее плотных поселений и усовершенствованной инфраструктуры, что также должно привести к результату снижения транспортных проблем в городских районах.

Для получения грантов от Швейцарского Правительства, руководители агломераций должны были собраться, определить устойчивую стратегию агломерации, по крайней мере, в отношении пространственного планирования и транспорта для всей агломерации, а также разработать четко спланированные и рассчитанные программы развития агломераций. Сначала эти программы подлежали одобрению представителей агломерационных органов управления для всей, по-прежнему административно раздробленной, территории, а затем она подлежала утверждению федеральным

Правительством Швейцарии. Необходимо было получить согласие заинтересованных соседних стран в случае транснациональных агломераций. В то время создание многоцелевых агломерационных органов в Швейцарии было новинкой. Гранты предоставлялись федеральным правительством только агломерации целиком, что требовало совместных действий органов управления агломерации. Это означает, что агломерация должна была участвовать в финансировании и находить способ приемлемого распределения затрат в агломерации. На основе данной политики агломерации многие городские районы Швейцарии смогли продолжить развитие и модернизацию своей территории и соответствующей инфраструктуры. Политика агломерации продолжается в настоящее время¹.

¹ Дополнительная информация о Швейцарской политике агломерации доступна на сайте Европейской Директивы по энергетическим характеристикам зданий EPB: Программы агломерации (городское и региональное развитие): <https://www.ebp.ch/en/topics/urban-and-regional-development/agglomeration-programs-urban-and-regional-development>. и на сайте Федерального управления территориального развития: <https://www.are.admin.ch/are/de/home/verkehr-und-infrastruktur/programme-und-projekte/pav/3g.html>

Видение будущего развития ассоциации муниципалитетов Аггло Оберзее (Agglo Obersee), Швейцария. Карта с сайта <https://www.ebp.ch/en/projects/agglomeration-obersee>





Пример Швейцарских программ агломерации ясно показывает, что это только начало определения периметра таких функциональных зон, как агломерации. Требуется реализация политики, предоставляющей агломерациям возможность совместного решения своих общих проблем и развития территории. Для успеха необходимо наличие четырех предпосылок: стратегии развития агломерации, совместной структуры принятия решений в агломерации, денежных средств от центрального правительства для начала осуществления деятельности и финансовых обязательств агломерации для успешного завершения дела.

Международный опыт: укрупнение муниципалитетов в Албании

Административно-территориальная реформа в Албании в 2015 году сократила количество местных органов власти с 308 территориальных общин и 65 муниципалитетов до 61 муниципалитета. Реформе предшествовали масштабные дебаты о том, следует ли укрупнять административно-территориальные единицы посредством повышения эффективности межмуниципального сотрудничества или за счет слияния муниципалитетов. Правящая политическая партия выступала за слияние, оппозиционная партия – за межмуниципальное сотрудничество. Однако до принятия окончательного решения в пользу варианта правящей партии, в стране было достигнуто согласие в отношении принципа функциональности для определения муниципалитетов, которые должны либо осуществлять межмуниципальное сотрудничество, либо объединяться. В 2013 году при поддержке Проекта децентрализации и развития местного самоуправления, финансируемого Правительством Швейцарии и выполненного Хельветас, было проведено

исследование функциональных зон в пяти регионах Северной и Центральной частях Албании. Основой исследования стала концепция функциональной зоны с целью определения пространства, в котором взаимодействие между жителями и сотрудничество между государственными и муниципальными структурами являются частыми и интенсивными.

Исследование предусматривало анализ пространственных взаимодействий для экономических целей (трудоустройство, потребление, рынки, доход), социальных целей (здравоохранение, образование) и для целей сотрудничества между различными местными учреждениями. Анализ показал, что в пяти регионах Северной и Центральной Албании, включающих 133 единицы МСУ, возможна организация от 18 до 24 зон межмуниципального сотрудничества или объединенных муниципалитетов (Бушат и др., 2014 г.). Данное исследование имело большое значение. Оно привело к завершению длительной дискуссии о критериях территориальной реформы. Концепция функциональной зоны стала главным и неоспоримым аргументом при установлении новых местных границ (Министерство по вопросам государственного управления и местного самоуправления Албании, 2014 г.)

После реформы одна из первых основных задач новых муниципалитетов заключалась в разработке нового территориального плана на местном уровне, который должен был основываться на новой стратегии местного развития (генеральный местный план). В случае если у муниципалитетов не было такого стратегического территориального плана для нового, теперь для более крупного муниципалитета, на территории принудительно вводился мораторий на строительство. Также ожидалось, что более крупные муниципалитеты должны обладать возможностью выполнения большего количества функций. Поэтому муниципалитетам передали шесть дополнительных функций: социальные услуги, противопожарная защита, дошкольное и частично школьное образование, управление лесным хозяйством, дренаж и орошение, дороги местного значения. Передача дополнительных функций сопровождалась передачей дополнительных ресурсов – финансов и персонала (Имери, 2018 г.).

Пример Албании демонстрирует, что концепция функциональной зоны хорошо понятна лицам, принимающим политические решения, одобряется ими, а также может применяться для определения на государственном уровне

идеальных среди муниципалитетов кандидатов для расширения межмуниципального сотрудничества или слияния. Более того, этот случай еще раз показывает, что определение функциональных зон не является самоцелью. Необходимо проводить дальнейшие меры для усиления местных органов управления в интересах местных сообществ. В Албании данные меры заключались в следующем: крупномасштабное слияние муниципалитетов, новые стратегии местного развития и территориальные планы, передача дополнительных функций наряду с соответствующими кадровыми и финансовыми ресурсами.

Этапы пилотного исследования функциональных зон в Кыргызстане

Были изучены три района Джалал-Абадской области – Сузакский, Ноокенский и Базар-Коргонский. Для определения функциональных зон были рассмотрены аспекты взаимодействия в сферах занятости, здравоохранения, потребления, образования (средние школы и учреждения профессионально-технического образования), досуга, туризма и межмуниципального сотрудничества.

Данное исследование рассматривало социально-экономические отношения между людьми и аспекты взаимодействия, которые имеют место внутри и между айылными аймаками и городами изучаемых районов, а также между районами. В исследуемых районах было рассмотрено действующее межмуниципальное сотрудничество между айылными аймаками. При картографировании функциональных зон в трех районах отмечено ежедневное взаимодействие и перемещение людей внутри муниципалитетов и районов с целью работы, учебы (средние школы и профессионально-технические училища), осуществления покупок, получения медицинского обслуживания и развлекательно-досуговых услуг (спорт, отдых и развлечения, туризм и места, в которых люди проводят различные важные мероприятия жизненного цикла). Типы взаимодействий сгруппированы в три категории: 1) социально-экономические, 2) связанные с услугами, 3) связанные с управлением.

Был проведен предварительный анализ существующих и специально собранных данных, включая данные Национального статистического комитета; статистические данные, собранные на местном и национальном уровнях; научные статьи и т.д. Состоялись структурированные интервью с представителями государственных

органов и органов МСУ, соответствующих образовательных и медицинских учреждений, а также с представителями некоторых местных предприятий. Был подготовлен литературный обзор концепции исследования функционального региона и функциональных зон других стран, а также отчетов о местном управлении в Кыргызстане.

Далее, после однодневного тренинга в Джалал-Абаде в сентябре 2019 года, полевые специалисты нанесли на карту функциональные зоны на основе интервью с партнерами и данных о социально-экономических характеристиках, проблемах и возможностях каждого исследуемого муниципалитета.

Затем для проверки соответствия и подтверждения правильности картографирования социально-экономических взаимодействий и межмуниципального сотрудничества, а также возможностей и проблем данной зоны, в каждом целевом районе состоялся семинар. Эти семинары помогли лучше понять потребности и проблемы районов. Далее ведущий исследователь создал карты, демонстрирующие аспекты взаимодействия и сотрудничества внутри и между районами в разрезе каждой функции, услуги, сферы. После этого специалист в области ГИС, консультируясь с международным экспертом, Проектом УУМУ, а затем и с ведущим исследователем, сгруппировал функциональные зоны по трем исследуемым районам. И, наконец, ведущий исследователь при технической поддержке специалиста в области ГИС определил функциональные зоны и утвердил карты. Завершилась работа подготовкой отчета.

Результаты пилотного исследования функциональных зон в Кыргызстане

В исследовании рассматривались социально-экономические (сферы образования, здравоохранения, занятости, потребления, досуга) и межмуниципальные отношения между формальными регионами, с целью выявления функциональных зон в исследуемых регионах. Исследованием было установлено, что все три района составляют единую функциональную зону, центром которой является г. Джалал-Абад. Такая функциональная зона получила название «функциональная зона высокого уровня» (см. рисунок 1).

Несмотря на то, что по показателям объема производства промышленной продукции Ноокенский район, наряду с г. Майлуу-Суу, вносит наибольший вклад в Джалал-Абадской области (см. Таблицу 1), то, согласно показателям

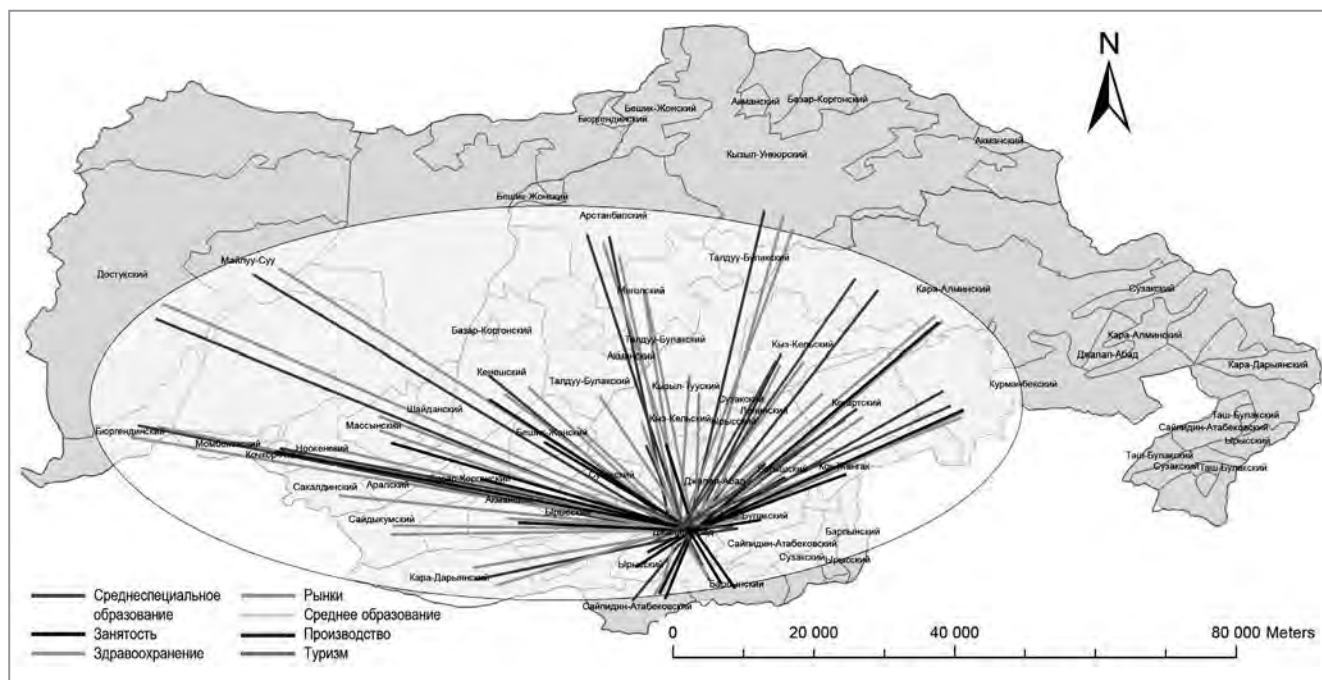


Рисунок 1. Функциональная зона «высокого» уровня

Таблица 1. Основные характеристики исследуемых регионов

Основные характеристики	Город Джалал- Абад	Сузакский район	Базар- Коргонский район	Ноокенский район
Местные административные единицы в регионе	1	13	9	10
Площадь (км ²)	88	3019	1965	2336
Кол-во зарегистрированных жителей	119069	294 009	179 026	141849
Собственный доход на душу населения в 2018 году (КГС)	423829,4	321604,04	Нет данных	204017,3

собственного дохода на душу населения, г. Джалал-Абад с экономической точки зрения является ведущим административным центром, за которым следует Сузакский район (см. Таблицу 1). Он также занимает самую густонаселенную территорию по количеству населения на км².

Таким образом, г. Джалал-Абад является экономическим, политическим, культурным, медицинским центром, а также центром профессионально-технического и высшего образования Джалал-Абадской области, особенно для трех исследуемых районов из-за их территориальной близости к городу и наличия относительно хорошей дорожной инфраструктуры между ними. Более того, в отношении профессионально-технического образования, рынков (для товаров длительного пользования) и некоторых медицинских учреждений он также привлекает посетителей из Узгенского района

Ошской области и других аймаков и городов Джалал-Абадской области, таких, как Кара-Куль и Таш-Кумыр, которые не подлежали анализу при проведении данного исследования.

В то же время существуют более мелкие узловые точки в отношении медицинских услуг, рынков, служб занятости, мест досуга, особенно туризма и образования, которые привлекают людей из районов, расположенных в наименьшем радиусе. В результате были установлены три функциональные зоны «низкого уровня» и их центры.

Функциональные зоны «низкого уровня»

В ходе исследования были выделены три функциональные зоны, которые в основном соответствуют официальным административно-территориальным единицам (районам) и которые были предметом исследования. Они были

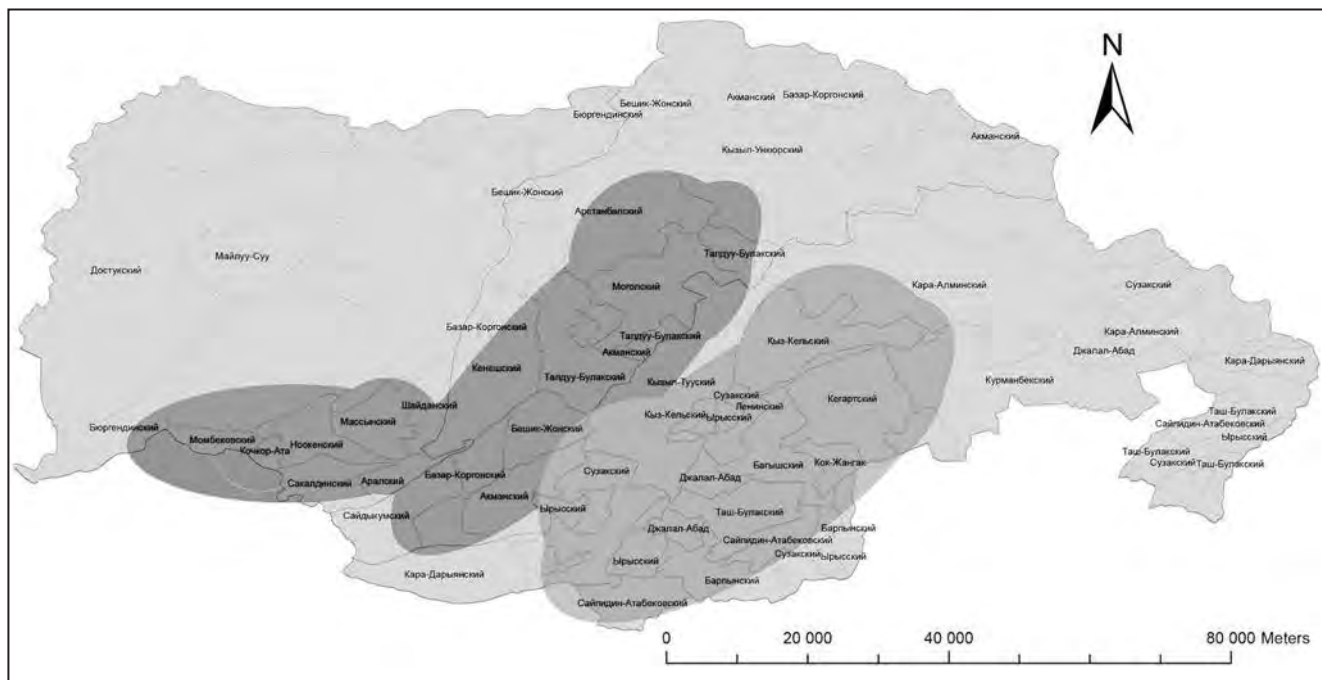


Рисунок 2. Функциональная зона «низкого» уровня

определены посредством группирования всех аспектов взаимодействия (как минимум, трех функций) и перемещений между муниципалитетами и районами, за исключением г. Джалал-Абада (как центра функциональной зоны более высокого уровня), при помощи ГИС-технологий. В результате существующего межрайонного взаимодействия границы функциональных зон также включают определенные участки соседних районов. На данном этапе анализа представленные функциональные зоны «низкого уровня» не предусматривали зоны с менее чем тремя взаимодействующими функциями (например, город Майлуу-Суу).

Уроки для продолжения исследований

В ходе исследования на карте были показаны аспекты взаимодействия и потоки людей внутри и между Базар-Коргонским, Сузакским и Ноокенским районами, г. Джалал-Абадом и г. Майлуу-Суу в рамках здравоохранения, среднего и профессионально-технического образования, потребления, рынков, досуга, туризма и межмуниципального сотрудничества. В дальнейшем функциональные зоны были нанесены на карту и идентифицированы на основе группирования аспектов взаимодействия по более чем трем функциям внутри и между районами и городами, окруженными соответствующими районами, при помощи ГИС-технологий.

Несмотря на первую попытку применения

данной конкретной методологии в Кыргызстане, были получены конкретные практические знания и опыт. Далее рекомендуется усовершенствовать методологию следующим образом.

Наименьшей единицей анализа в данном исследовании был айылный аймак. Поскольку взаимодействия происходят и между селами внутри аймака (например, рынок, который находится в селе AA Ырыс, находящегося рядом с г. Джалал-Абадом), целесообразно рассматривать в качестве наименьшей единицы анализа село, в зависимости от цели исследования.

Необходимо сократить количество наблюдаемых взаимодействий или разделить и классифицировать их в соответствии с их сезонным характером (рынки и туризм) или частотой возникновения (рынки, медицинские услуги). Кроме того, рекомендуется не смешивать аспекты взаимодействия в области профессионально-технического образования с аспектами взаимодействия в области среднего образования, поскольку разные факторы определяют их функционирование и выбор людей в пользу определенной школы или профессионально-технического училища, при этом перемещения происходят с разной периодичностью.

При определении аспектов взаимодействия в туристических целях необходимо применять аналогичную логику при их дифференциации на основе зимнего или летнего туристического направления, сезонного или круглогодичного

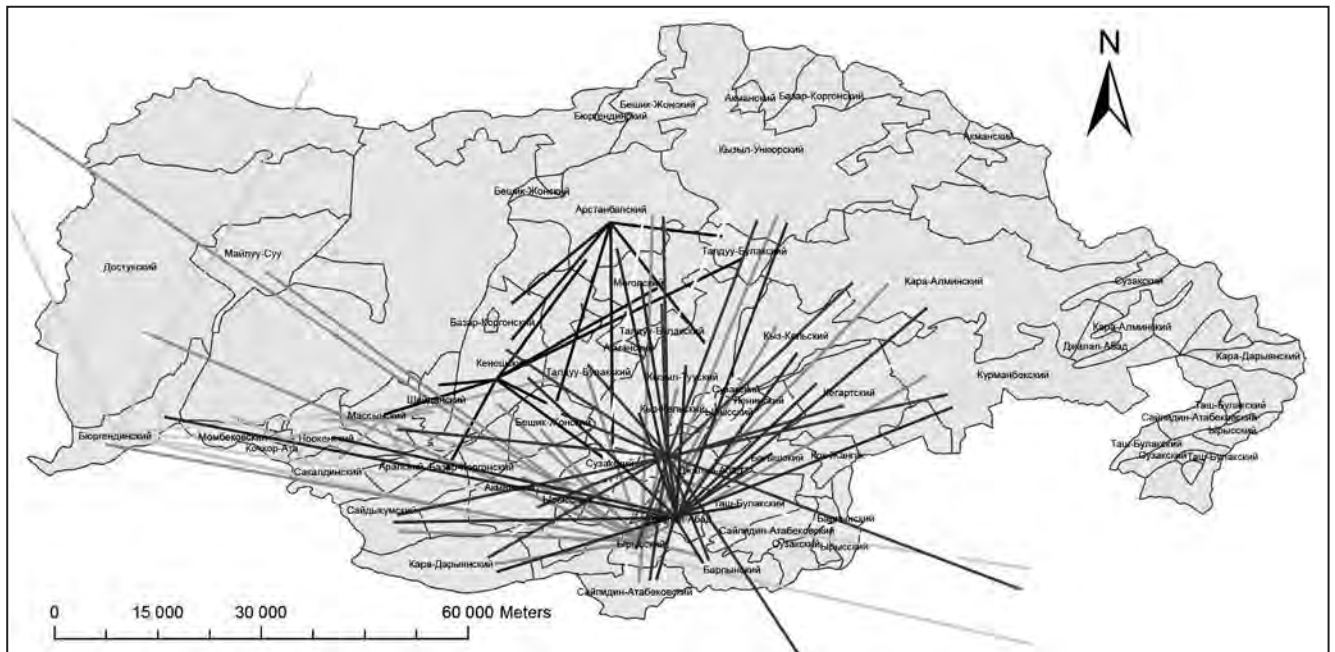


Рисунок 3. Карта взаимодействия и передвижения по рынкам

туризма или религиозного туризма и туризма, связанного с событиями жизненного цикла (например, брак и другие семейные события).

Административно-территориальная реформа подразумевает формирование новых территориальных границ районов, в соответствии с наличием природных ресурсов, туристических мест, высокой плотности населения, и должна предусматривать как минимум один городской центр. Данные факторы соответствуют рекомендациям настоящего исследования функциональных зон. При проведении АТР рекомендуется учитывать рынки труда в процессе изучения (новых) границ районов. В то же время городская территория в большей степени эквивалентна рынку труда в контексте исследуемых районов (кроме г. Кок-Джангак и г. Майлуу-Суу). Более того, такие городские территории, как Джалал-Абад и Кочкор-Ата, помимо исследуемых районных центров, являются местами, куда люди обращаются за различными социальными государственными услугами, например, за услугами в сфере образования, здравоохранения, туризма и досуга, включая услуги кафе и ресторанов.

Существуют отдаленные сельские или иногда городские территории, которые изолированы от крупных городских центров и лишены большей части инфраструктуры, например, школ, больниц, медицинского персонала и учителей. Более того, жители этих отдаленных регионов

вынуждены преодолевать большие расстояния для получения медицинских и государственных услуг, предоставляемых только в городских или региональных центрах.

Как показано в данном исследовании, такие зоны обладали наиболее низкой интенсивностью взаимодействия с остальной исследуемой территорией и на данном этапе не были включены в идентифицированные функциональные зоны. Поэтому при проведении АТР, включая новую территориальную реорганизацию районов, рекомендуется провести анализ, с целью выявления «уязвимых» регионов, нуждающихся в оказании помощи. В результате это может помочь наилучшим образом сформулировать план развития или пространственный план для данного региона.

Основной вывод заключается в том, что определение границ функциональных зон на основе предложенной методологии может стать качественным и объективным аргументом для принятия правильных решений в отношении укрупнения муниципалитетов или организации административно-территориальной реформы путем их слияния.