

© 2019

Аманжол Кошанов

академик НАН Республики Казахстан,
лауреат Государственной премии РК им. аль-Фараба,
главный научный сотрудник Института экономики КН МОН РК
(e-mail: ieconomkz@gmail.com)

УРБАНИЗАЦИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

В статье рассматривается проблема государственного управления формированием новых центров урбанизации в стране при решающей роли мегаполисов в оптимизации территориальной организации хозяйственных систем по регионам. Сфера территориального планирования и стратегического управления целостно функционирующими городскими агломерациями и сельскими территориями в конечном итоге должна обеспечить последовательную урбанизацию и эффективную территориальную организацию экономического пространства республики, прочность геополитического положения и безопасность страны.

Ключевые слова: государственное управление новыми центрами урбанизации; решающая роль мегаполисов в оптимизации территориальной организации экономики; роль территориального планирования и прогнозирования в организации городских агломераций и сельских территорий; прочность геополитического положения и безопасность страны.

DOI: 10.31857/S020736760004136-8

В условиях такой республики как Казахстан, где в соответствии с Программой «Казахстан – Стратегия-2050» и задачами 4–1 индустриальной революции идут радикальные экономические и социальные преобразования, обеспечение комплексного развития регионов предстает одной из основных задач государственной политики. Решение проблемы осложняется экономическим дисбалансом в уровнях экономического развития и существенным разрывом в показателях ВВП между крупнейшими агломерациями, нефтедобывающими областями и регионами. А именно: больше половины ВВП РК за 2017 год приходилось на те отрасли, в которых работают менее 4 % занятого населения. При этом заработная плата и занятость в этих отраслях не сильно зависят от производственных показателей, а сами предприятия точно локализованы на западе и северо-востоке страны. Рост физического объема ВВП в остальных отраслях во многом связан со сложившейся оценкой выпускаемой продукции (величиной добавленной стоимости) и соответственно уровнем развития отраслей и сфер.

Решение проблемы требует крупных региональных преобразований. Более 3-х лет назад государством предложена новая концепция региональной политики, новая стратегия, основанная на региональном балансе приоритетного развития центров экономического роста и управляемой урбанизации¹. По идее Программы центрами национального и

¹ Генеральная схема организации территории Республики Казахстан. 2013 год.

регионального взаимодействия должны стать города-хабы в каждом макрорегионе республики. Они – средоточие концентрации капитала, ресурсов, передовых технологий, точки притяжения миграционных потоков и естественной урбанизации. Считается, что города-центры – основа изменения облика территории и всей региональной инфраструктуры. Например, приоритетное развитие Алматы и Шымкента в южном макрорегионе нацеливается на их превращение в постиндустриальные сервисные центры экономического роста. Особые надежды на такое будущее указанных городов связаны прежде всего с плотностью населения, их полицентричным развитием как агломераций с переносом основных производств из городов-лидеров в города-спутники, которые будут развиваться как урбанизированные территории. Государство берет на себя стимулирование новой системы расселения населения, что дает дополнительный импульс развитию моно- и малых городов. А в основных центрах-хабах планируется размещение высокотехнологичных производств, а также сервисных услуг, имеющих экспортный потенциал.

Если обратиться к опыту градостроительства в Казахстане, то привязка к плановой экономике сформировала ряд монофункциональных территорий, зависящих от состояния градообразующей отрасли. Так появились промышленно развитые центры и аграрные окраины. Не следует воспринимать урбанизацию как исключительно положительный процесс. Вследствие негативных неуправляемых социальных последствий рыночных реформ на селе жители аулов и деревень, лишившиеся земельных наделов и точек приложения труда (по основным позициям аграрных специальностей), в последнюю четверть века массово хлынули в города в поисках лучших условий жизни и заработка. Города стали стихийно разрастаться при одновременном росте занятых неквалифицированным трудом. И это при одновременном росте нагрузки на городскую инфраструктуру. Город не поспевает за потребностями новых горожан. Потому процесс урбанизации в республике в последние два десятилетия существенно не отличается (в плане организации и управления этим процессом) от общих закономерностей стихийной урбанизации городов Старого и Нового света. Усиливаются и вымывание сельского населения, и обезлюдение обширных территорий страны. Феномен обезлюдения аулов и сел в республике – особый процесс: прежде обжитые территории опустошаются, что в условиях Казахстана создает угрозу национальной, государственной безопасности, не говоря о социально-экономических последствиях. Эта угроза особенно характерна для Казахстана с его огромной, редкочаселенной территорией. Ни в одной европейской стране, ни в странах Юго-Восточной Азии, Китае этот процесс так явно не наблюдается. Необходима срочная Программа новой территориальной организации и расселенческой политики в целях национальной безопасности Республики Казахстан.

Градостроительные идеи урбанизации и агломерационного развития, модные в развитых странах, по нашему мнению, не всегда реализуемы в наших условиях. Недостаточный уровень экономического развития,

задачи реиндустриализации, нерешенные инфраструктурные проблемы городов и сел, неотложные вопросы оптимизации транспортной сети на огромной территории республики, к основательному решению которых мы приступили в соответствии с программой «Нұрлы жол», пока серьезно ограничивают распространение адекватных нашим условиям передовых идей управляемой урбанизации, новых подходов к территориальной организации экономики.

Во всех капиталистических и многих развивающихся странах налажено территориальное планирование и регулирование. Оно существует в различных формах и видах: законодательное регламентирование, прогнозирование, планирование и программирование региональной экономики, бюджетное перераспределение национального дохода между территориями, проведение целевой региональной политики (налоговой, кредитно-финансовой и пр.), контроль за ценами, доходами, занятостью, состоянием окружающей среды и т.д.

В Казахстане медленно решаются важные проблемы территориального развития – рационализация межрегиональных пропорций и связей в масштабе экономического пространства страны, выравнивание уровней хозяйственного и социального развития регионов, обеспечение целесообразной специализации, комплексности и диверсификации региональных систем и др. Существующая в стране ситуация требует усиления роли целенаправленного экономического развития регионов на базе комплексного территориального прогнозирования и программирования в сочетании со стимулирующими рыночными механизмами. В советское время основное внимание уделялось производственной сфере, регулированию территориального развития реального сектора экономики. В настоящее время этот процесс выражен слабо и требует принципиально новых подходов и решений. Советский опыт территориального планирования успешно использовался другими странами, в том числе и развитыми рыночными экономиками в периоды Великой депрессии 30-х годов и после Второй мировой войны по плану Маршалла, а также в подъеме слаборазвитых регионов. Советский опыт преодоления экономических диспропорций, несмотря на огромное напряжение всех возможных ресурсов и социальные потери, в тех исторических условиях был объективно необходим. Ибо в неразрывной связи с индустриальным переустройством произошли коренные сдвиги в размещении производственных сил, в масштабах и структуре социально-экономического развития регионов².

Однако сегодня очевидно, что советская практика территориального планирования и развития, несмотря на ее несомненные достижения, базировалась почти исключительно на непосредственно директивном управлении. В республике нужно разработать радикально противоположную (и теоретически, и методологически) концепцию пространственного развития страны на условиях рыночного функционирования экономики с выделением регионов-драйверов комплексного индустри-

² Адамеску А. Советский опыт регулирования территориального развития (критический анализ) // Экономист, М. 2017. № 7.

ального и приоритетно аграрного развития с переработкой сырьевых ресурсов.

В Российской Федерации идут острые дискуссии по вопросам современного состояния и перспектив урбанизации 17-ти мегаполисов как драйверов экономического роста. Речь идет о стратегических целях пространственного развития с целевым регулированием демографических и переселенческих потоков. Центры роста в РФ — это взаимоувязанное планомерное развитие средоточий индустриальных и аграрных комплексов, нацеленных на их оптимальное социально-экономическое функционирование.

По прогнозам ВМ и МВФ, с формированием соответствующих инфраструктурных комплексов через 30–35 лет в мире сформируется 500 мегаполисов, которые будут определять масштабы и динамику экономического роста в мире. Из этого исходят сторонники формирования агломераций в мире как фактора экономического роста. Теория и практика формирования крупных мегаполисов является определяющей позицией социологов и экономистов-прогнозистов в западном мире. Члены экономического комитета Государственной думы Российской Федерации, учитывая объективный рост мегаполисов, считают необходимым развивать территории на базе их инфраструктурного обустройства и пространственного развития. Это и понятно, ибо фактор пространства, его обустройство на обширной и зачастую не вполне освоенной территории имеет очень важное значение для социально-экономического подъема регионов³.

Роль глобального политико-экономического развития городов и их сетей постоянно растет: в странах с низким уровнем доходов экономическая деятельность городов формирует 55% ВВП, в странах среднего уровня — 73%, а в высокоразвитых — 85%. Это означает, что современная экономика развитых стран в значительной степени «привязана» не к территории, а к городам и сетям. Фактически сеть рыночных современных городов — это пространственно сконцентрированный капитализм⁴. К 2025 г. население крупнейших агломераций достигнет 2 млрд человек и они будут производить 60% мирового ВВП⁵.

В 2008 г. впервые в истории 50% населения мира проживало в городах. К 2050 г. эксперты ООН и ОЭСР прогнозируют, что доля городского населения достигнет 70–80% мировой численности. Города становятся центрами «экономики знаний», где создаются инновации, проживают наиболее активные и квалифицированные специалисты⁶.

В целом в мировой урбанистической мысли становится преобладающей гуманистическая идея городов, удобных для жизни. То есть изменение концепта городов, которые постепенно трансформируются от

³ ТАСС, Россия-24. 26.10.2018.

⁴ Вендина О.И. Невидимые связи в развитии городов. Географическое положение и территориальные структуры // Москва: Новый хронограф, 2012. С. 780–821.

⁵ Казахстанская правда. 10.07.2017.

⁶ Промышленность Казахстана. 2015. № 6.

индустриальных центров к сервисным городам и «смарт-сити» («smart-city»), стало мировым мегатрендом. Урбанизация предстает одним из наиболее значимых социальных и демографических процессов в современном мире. Если в 1960 г. в развивающихся странах было лишь 52 мегаполиса, то в 2000 году – 279, а в 2025 году, как ожидается, их будет 486. Развитые страны в целом уже завершили урбанистический переход. Уровень урбанизации даже таких стран как Канада и Австралия, имеющих территории, сравнимые с Казахстаном и относительно малочисленное население, имеют высокий уровень урбанизации – порядка 80%.

Процесс урбанизации активно протекает и в Казахстане. Рассматривая идею урбанизации как естественное продолжение общего мирового процесса, правительство республики в качестве наиболее перспективных урбанизируемых центров определяет города Алматы, Астана, Шымкент, Актобе. Успешное развитие городов и их формирование в качестве агломераций напрямую зависят от уровня развития транспортной, социальной и инженерной инфраструктуры. По 87 городам республики предстоит изучать и решать широкий спектр вопросов экологии, экономики, социологии и других факторов устойчивого городского развития и формирования успешных агломераций.

Самой важной характеристикой городского экономического пространства служит высокая степень концентрации в нем человеческого, социального и интеллектуального капиталов, лежащих в основе интеллектуальной экономики. Мегаполис в этом плане главный выгодополучатель. Средоточие 3-х видов капиталов обеспечивает им лидерство на национальном, региональном уровнях, ибо инновационная экономика становится их системообразующим инкубатором.

В странах – членах ОЭСР мегаполисы с числом жителей более 500 тыс. занимают лишь 4% территорий (это в странах с густым населением, в основном Западной Европы). На эти 4% территории приходится около половины населения и почти 55% совокупного ВВП⁷. Если 100 лет назад в мире насчитывалось 20 городов с населением, превышающим 1 млн. человек, то сегодня их число приближается к 450. Процесс урбанизации продолжается. По оценкам экспертов ООН, к 2050 году доля городских жителей в развитых странах достигнет 86%, а в развивающихся – 67% (по Казахстану – 70%)⁸.

Мегаполисы признаны движущими силами экономики. В них, как следствие средоточия наукоемких предприятий, выше производительность труда, темпы экономического роста, душевой доход, чем в среднем по стране. Они обладают значимым потенциалом содействия росту занятости и инноваций. Признавая объективность процесса урбанизации, Президент РК Н. Назарбаев на XI Астанинском форуме заявил о наступлении эры мегаполисов в Казахстане с их конкуренцией за инве-

⁷ OECD Regional Outlook. 2014. Regions and cities. Where Policies and People meet. Paris. OECD. 2014.

⁸ Социальные проблемы в экономическом пространстве мегаполиса // Мировая экономика и международные отношения. 2016. № 7. С. 62–72.

стиции и технологии. Уже сегодня 600 мегаполисов мира создают свыше 50% мирового ВВП. И эта тенденция будет нарастать⁹.

Проблема урбанизации и развития мегаполисов в Казахстане увязывается с внедрением программы «Smart City», направленной на то, чтобы жизнь обитателей этих городов сделать удобной и безопасной. «Smart City» – это программа, сочетающая в себе несколько информационных и коммуникационных технологий, чтобы повысить эффективность всех городских служб, сделать жизнь в городе более комфортной. Аналитики компании ABI Research по изучению сфер мобильных технологий утверждают, то к 2029 году «умные города» позволят человечеству сэкономить 5 трлн долларов. В Казахстане проект «Умный город» внедряется сразу в нескольких регионах страны: Астане, Алматы, Караганде, Уральске и Шымкенте, Туркестане (ЮКО). Притом с приоритетом таких направлений, как «Умный транспорт», «Умное ЖКХ» и «Безопасный город». Эти разработки ориентированы на опыт городов мира, лидирующих в сфере «Smart City». На решение этих задач ориентированы республиканские и местные бюджеты, частное инвестирование и государственно-частное партнерство.

Казахстан в русле мировой тенденции превратился из сельской, аграрной в прошлом, в городскую и индустриальную страну. Доля городского населения составила 57,3%, сельского – 42,7%. Урбанизация, рост городского населения происходит за счет роста индустриальных центров и малых городов на базе градообразующих отраслей и сфер, естественного и миграционного прироста. На сегодня в республике к городам-миллионникам относят гг. Алматы, Астана, Шымкент. Прогноз развития Алматинской агломерации, по данным градостроителей и статистиков, позволяет говорить о том, и то к 2030 г. ее население составит 3,5 млн. человек, а уровень урбанизации достигнет 75%. Миллионного уровня достигло население г. Шымкента. Присвоение городу статуса республиканского значения в ранге современного мегаполиса наделяет его возможностями реализовать масштабные проекты с привлечением больших инвестиций. Есть серьезные основания полагать, что процесс формирования сети городских агломераций в Казахстане получит серьезный импульс и государственную поддержку. Только за 2017 год население четырех агломераций (Астана, Алматы, Шымкент, Актобе) по сравнению с 2015 годом увеличилось на 460,1 тыс. человек и составило 6,6 млн человек. Наблюдается опережающий рост численности населения агломераций и в текущем году, улучшается их инфраструктурное обеспечение. Централизованное водоснабжение в городах республики составило 93,8%, а в селениях остается на уровне 57,4%. Решение этого жизненно важного ресурса в аспекте преодоления значительного социального отставания по селу, особенно по отдаленным районам, является весьма острой проблемой.

⁹ Материалы XI Астанинского международного экономического форума. Алматы, 2010.

В утвержденном в 2018 году в «Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года» определено повышение конкурентоспособности регионов через управляемую урбанизацию и улучшение качества жизни населения с акцентом на развитие функциональных городских районов, территорий. В настоящее время 57,8% жителей страны проживают в 87 городах и 34 поселках, которым предоставлен статус «городское поселение». Численность населения республики достигла 18 миллионов 380 тысяч. Среди 200 государств мира Казахстан занимает 64-е место. По прогнозам к 2030 году население РК составит 20,3 млн человек, в 2050 году оно превысит 24 млн. Динамичное развитие мегаполисов будет определять общую динамику роста численности населения республики. При этом более 67,5% всего городского населения ныне проживают в гг. Алматы, Астана и Шымкент, а также в 14 областных центрах.

Несмотря на неоднозначное влияние региональной политики и миграционных процессов на конкретный рост населения городов Казахстана, урбанизация – объективный процесс, характерный для большинства стран мира. Рост городов Казахстана и городского населения Казахстана налицо. Согласно Списку стран по уровню урбанизации за 2017 год (по данным ООН и Всемирного банка), из 207 стран и зависимых территорий Казахстан по удельному весу городского населения занимает 112 позицию с показателем 57,3%. Этот показатель в Бельгии – 97,6%, Аргентине – 91,7%, Японии – 91,5%, США – 82,1%, в России – 74,3%, в Украине – 69,3%. Во многих странах мира масштабные потоки миграции «село–город» сопровождаются формированием агломераций. Соответственно к 2030 году не менее 70% населения Казахстана должны стать горожанами. Именно такая доля урбанизированного населения, по мнению экспертов, позволит сформировать современную постиндустриальную экономику.

В то же время стремительный рост процессов урбанизации несет в себе ряд серьезных вызовов и угроз социальной организации территорий, управлению миграционными потоками «село–город», трудовому обустройству прибывающего населения, инфраструктурному обеспечению формирующихся агломераций. Рост городского населения – объективный закономерный процесс. Сельская молодежь, прибывающая в города, имеет право на будущее, на разнообразную, более квалифицированную работу, качественное образование, жилье, интернет. На это претендуют тысячи молодых из сел, внутренняя миграция «село–город» происходит неуправляемо за счет прирастания к городам стихийно возникающих миграционных поселков, самостроев, с проблемами трудоустройства безработного населения. Жители миграционных поселений, перебиваясь непостоянными и даже случайными заработками, как правило, от неквалифицированного труда, крайне редко обращаются на биржи труда.

Казахстану, решающему одновременно сложные задачи реиндустриализации и перехода к 4-й индустриальной революции, копировать опыт

высокоурбанизированных стран, на наш взгляд, пока преждевременно. Важной пространственной характеристикой городских агломераций является их неравномерное размещение по территории при крайне редком ее заселении. Встает проблема разработки концептуальной роли крупных городов в системе расселения и территориальной организации хозяйства республики на базе стратегического планирования урбанистических процессов, а также механизмов их государственного регулирования. В этом плане в республике взят курс на формирование сети городских агломераций, которые получают серьезный импульс и государственную поддержку. Формирующимся агломерациям предстоит развиваться в аспекте завершения их становления как центров урбанизации с прилегающими территориями.

Идея целенаправленности и планомерности в развитии городских агломераций получает все большее распространение. Перспективное развитие крупных городских агломераций может быть обоснованным лишь при условии их рассмотрения в общей системе стратегического планирования страны, конструирования новой системы расселения и территориальной организации жизнедеятельности областей как крупных экономических единиц с районными подразделениями.

В контексте этих преобразований ставится вопрос о необходимости повышенного внимания к развитию АПК (агропромышленного комплекса) в целом и связанной с ним системы городского и сельского расселения, к оценке воздействия расселенческих и градостроительных факторов на проблемы геополитического положения и безопасности страны¹⁰. На сегодня численность горожан в республике составляет 10529 тыс человек, а население трех мегаполисов страны к концу 2018 г. – 4 млн человек. При этом текущие миграционные процессы турбулентны и недостаточно отражают такие реальные демографические процессы как «исчезновение» малых сел, «смену поколений» на селе, когда «вымывается» старшее поколение, а среднее и молодое в поисках «лучшей доли» в условиях затяжного кризиса иммигрирует в города и близлежащие городские поселения в поисках более выгодного приложения труда.

Для такой крупномасштабной страны, как Казахстан, в целом характерно относительно небольшое число крупных городов, которые разбросаны на ее обширной территории. Речь идет об очаговом характере хозяйственного освоения территории республики. Рост населения областных центров, таких как Караганда, Павлодар, Кокшетау, Петропавловск, Тараз, Усть-Каменогорск, Семипалатинск, по прогнозу на среднесрочную перспективу будет снижаться. Потому зоны локального влияния ограничены отдельными городами. Неравномерное и редкое заселение территорий областей и регионов осложняет рационализацию территориальной организации экономики.

¹⁰ Любонный В.Я. Города России: альтернативы развития и управления // М.: Экон-Информ, 2013.

Таблица 1

Изменения в плотности заселения территорий, регионов и областей Казахстана по состоянию на 1 октября 2013 г.¹¹

| Регионы, области | Общая территория региона (области), тыс.км ² | Общая численность населения на всей территории региона (области) | | | | В том числе сельское население на территориях сельских районов | | | |
|------------------------------|--|--|---------------------------------------|----------------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|----------------------|---------------------------------------|
| | | на 1 января 2001 г. | | на 1 октября 2013 г. | | на 1 января 2001 г. | | на 1 октября 2013 г. | |
| | | тыс. чел. | на 1 км ² территории, чел. | тыс. чел. | на 1 км ² территории, чел. | тыс. чел. | на 1 км ² территории, чел. | тыс. чел. | на 1 км ² территории, чел. |
| г. Астана | 0,7 | 440,2 | — | 804,5 | — | — | — | — | — |
| Центральный Казахстан | | | | | | | | | |
| Карагандинская | 428,0 | 1364,8 | 3,19 | 1367,5 | 3,20 | 351,5 | 0,83 | 292,7 | 0,69 |
| Восточный Казахстан | | | | | | | | | |
| Восточно-Казахстанская | 283,2 | 1499,1 | 5,29 | 1394,4 | 4,92 | 721,1 | 2,55 | 573,3 | 2,03 |
| Южный Казахстан | | | | | | | | | |
| Алматинская | 711,9 | 6316,1 | 8,87 | 8012,6 | 11,26 | 3529,3 | 4,96 | 4245,6 | 5,97 |
| Жамбылская | 223,9 | 1554,3 | 6,94 | 1977,3 | 8,83 | 1204,9 | 5,39 | 1519,6 | 6,80 |
| Кызылординская | 144,3 | 981,9 | 6,80 | 1081,9 | 7,50 | 575,4 | 3,99 | 647,0 | 4,49 |
| Южно-Казахстанская | 226,0 | 599,7 | 2,65 | 737,1 | 3,26 | 385,5 | 1,71 | 422,6 | 1,87 |
| г. Алматы | 117,3 | 2051,4 | 17,49 | 2721,7 | 23,20 | 1363,5 | 11,65 | 1656,4 | 14,16 |
| Западный Казахстан | | | | | | | | | |
| Актюбинская | 0,4 | 1128,8 | | 1494,6 | | | | | |
| Атырауская | 736,1 | 2034,6 | 2,76 | 2574,8 | 3,50 | 1040,6 | 1,42 | 1203,4 | 1,64 |
| Западно-Казахстанская | 300,6 | 870,2 | 2,23 | 805,1 | 2,68 | 324,7 | 1,09 | 308,8 | 1,03 |
| Мангистауская | 118,6 | 443,6 | 3,74 | 564,9 | 4,76 | 236,9 | 2,00 | 290,0 | 2,45 |
| Северный Казахстан | | | | | | | | | |
| Акмолинская | 151,3 | 601,6 | 3,98 | 622,4 | 4,11 | 358,9 | 2,38 | 314,6 | 2,08 |
| Костанайская | 165,6 | 319,2 | 1,93 | 582,4 | 3,52 | 120,1 | 0,73 | 290,5 | 1,76 |
| Павлодарская | 565,7 | 3651,0 | 6,45 | 3749,3 | 6,63 | 1741,1 | 3,08 | 1380,3 | 2,44 |
| Северо-Казахстанская | 146,2 | 776,4 | 5,31 | 735,2 | 5,03 | 450,3 | 3,09 | 388,8 | 2,69 |
| По республике | 196,0 | 959,0 | 4,89 | 880,8 | 4,49 | 528,5 | 2,70 | 427,2 | 2,19 |
| | 124,8 | 772,5 | 6,19 | 752,1 | 6,03 | 297,3 | 2,39 | 228,7 | 1,84 |
| | 98,0 | 702,6 | 7,17 | 576,7 | 5,88 | 465,0 | 4,75 | 335,6 | 3,43 |
| | 2724,9 | 14865,6 | 5,46 | 17098,6 | 6,27 | 7383,6 | 2,72 | 7695,3 | 2,83 |

¹¹ Статистические ежегодники Казахстана (2001–2013); Демографические ежегодники Казахстана (2001–2013).

В демографическом развитии страны сложилась неоднозначная и разнонаправленная по регионам ситуация. Южный и западный регионы страны и в их составе Южно-Казахстанская, Алматинская, Мангистауская, Атырауская и Актыбинская области, а также гг. Алматы и Астана имеют позитивную тенденцию к дальнейшему увеличению численности населения (за счет высоких показателей рождаемости и интенсивных потоков внутренней миграции).

В то же время целые регионы – Восточный и Центральный регион, все четыре области Северного Казахстана – теряют на ближайшие годы былые темпы и тенденции демографического развития. Такая тенденция складывается по Западно-Казахстанской и Жамбылской областям. Об этом свидетельствуют показатели темпов роста и снижение за последнее десятилетие общей численности населения в указанных районах. Если по сравнению с численностью населения, имевшегося на начало 2001 года, число постоянных жителей в Южно-Казахстанском и Западно-Казахстанском регионах возросло на 26,9% соответственно (за 2001–2013 гг.), то в Северо-Казахстанском регионе оно увеличилось только на 2,7%, в Центральном Казахстане (Карагандинская область) – лишь на 0,2%, а в Восточно-Казахстанском регионе (одноименная область) ожидается сокращение на 7%. Еще большее сокращение – на 8,3% – произошло по сумме численности населения четырех областей, относимых к Северо-Казахстанскому региону (в их числе по Северо-Казахстанской области – на 17,9%, Костанайской – 8,2%, Акмолинской – 5,3% (без г. Астаны) и Павлодарской – на 2,6%). Одновременно отмечается существенное снижение уровня заселенности и вымывание сельских территорий Северного Казахстана и некоторых других областей. СМИ отмечают, что десятки сел и аулов, особенно по Северо-Казахстанской и Павлодарской областям, в количестве 10-15 дворов в каждой, подлежат ликвидации и переселению. А последние 11-12 лет из числа 160 сельских районов в стране в 112 районах происходит дальнейшее сокращение общей численности постоянных жителей. Этот процесс продолжается во всех сельских районах Акмолинской, Костанайской, Восточно-Казахстанской, Павлодарской и Северо-Казахстанской областей, а также в 9 районах из 11 – в Карагандинской области. То же самое происходит в 10 районах Актыбинской (из 12 всего), в 10 (из 12) районах Западно-Казахстанской и в 8 (из 10) Алматинской области. В целом в областях Северного, Восточного и Центрального Казахстана продолжается процесс интенсивного сокращения сельских жителей в первую очередь в результате «опустошения» сельских и отдаленных сельских населенных пунктов. В результате общая численность жителей сельских населенных пунктов, сложившаяся к началу 90-х годов прошлого века, в Восточно-Казахстанской и Павлодарской областях уже сократилась на 33 и 34%. Соответственно, в Акмолинской – на 36%, в Карагандинской – на 39%, в Костанайской – на 40%, а в Северо-Казахстанской – на 45%. Такое явление происходит и в Актыбинской, и в Западно-Казахстанской областях (15–16% сельских населенных пунктов в них прекратили свое существование). Этот же процесс

является причиной того, что 20% (каждый пятый из 6,9 тысячи) аулов и сел в республике превратились в крайне малочисленные (с числом жителей менее 200 человек) населенные пункты (доля таких в ряде областей превышает 30%)¹².

Существенное снижение уровня заселенности территории регионов Казахстана, особенно сельских, усугубляется крайне низкой плотностью населения. На 1 км² территории республики приходится 5,46 человека, что само по себе на порядок и более уступает густонаселенным странам СНГ, не говоря уже о государствах ОСЭР. А средняя заселенность сельских территории Казахстана составляет 2,83 человека на 1 км². Столь редкое и неравномерное заселение по республике, безусловно, создает трудности в формировании мегаполисов и рациональной территориальной организации экономики областей и регионов республики. В этой связи в Программе развития регионов Казахстана настоятельно необходимо выделить особые районы формирования АПК с сочетанием всех видов сельскохозяйственной деятельности на уровне современных достижений аграрной науки. Здесь важны эффективное сочетание пастбищного и заводского (стойлового) воспроизводства всех видов скота, переработки их продукции, эффективного ведения как поливного, так и богарного земледелия. Нельзя согласиться с мнением, что процесс агломерационного развития крупных городов охватит и прилегающие аграрные регионы при таком территориальном разбросе и редкости их заселения.

В классическом понимании агломерации формируются на базе крупных городов с прилегающими территориями и определяются как единый индустриально-сервисный комплекс, зависимый от индустриальной основы города-базиса. В условиях большой территориальной расщепленности городов и регионов с различной индустриальной и хозяйственной специализацией это недостижимо. Процесс урбанизации и агломерационного развития старого света и развивающихся стран существенно различается по закономерностям формирования, имеет свои особенности.

В Казахстане особое внимание уделяется городам республиканского подчинения, особенно Астане, Алматы, Шымкенту, а также областным центрам, что определяет их перспективу как формирующихся агломераций. Особенно это относится к Астане. Это мировая тенденция, и обращение к мировому опыту, особенно для столицы независимого Казахстана, объективно необходимо. Негативные процессы формирования городских агломераций в странах Азии, Африки, Латинской Америки должны быть учитываемы и управляемы. По Программе развития регионов к 2030 году в городах будет сосредоточено не менее 70% населения страны. В урбанизированных центрах, как то Астана, Алматы, Шымкент, Актобе, к 2030 году будут жить 8 млн человек из прогнозируемых 20–21 млн. по республике в целом.

¹² Экономика и статистика // Алматы, 2014. № 1; Комитет по статистике ИНЭ РК.

Проблема управления стихийно возникающими агломерациями, особенно городов-миллионников, — важная часть территориального управления, особенно в условиях нового этапа урбанизации. Тем более в принятых нормативных правовых и программных документах официальной пропаганде агломерациям отводится роль драйверов экономики страны на фоне длительно стагнирующих и зажатых кризисными экономическими и социальными условиями существования аграрного сектора. В этом одно из негативных проявлений территориального дисбаланса и пространственного управления в условиях Казахстана, несмотря на меры правительства по углублению рыночных реформ и стимулированию секторов экономики на селе. Ссылки на зарубежный опыт, где 4–7% фермерских хозяйств обеспечивают нужды остальной части населения этих стран, следует воспринимать как следствие многовековой эволюции на рыночных началах в аграрном секторе и преобразований отрасли на базе достижений аграрной науки.

Как показывает мировая практика, становление мировых агломераций (Токио — 37 млн, Шанхай — 25 млн, Стамбул — 20 млн, Москва — 12 млн населения), развитие городов стран Латинской Америки, особенно Буэнос-Айрес, Рио-де-Жанейро и др., до конца прошлого столетия протекало во многом стихийно, особенно пригородов, с характерными скоплениями фавел, бидонвиллей, средоточием безработицы, преступности и нищеты. В новом XXI веке проблема управления городами-агломерациями потребовала огромных финансовых средств, нового уровня городского планирования и управления, формирования т.н. «smart-towns». Нового уровня размещения экологичных производств и программной борьбы с загрязнением окружающей атмосферы потребовали решения Парижского соглашения ведущих стран мира. Задачи постиндустриального устройства мировой экономики требуют нового трудоустройства и подготовки кадров, улучшения социальных условий жизнедеятельности населения. Все это под силу прежде всего в условиях развитых рыночных систем и целенаправленной централизации инвестиций в форме государственно-частного предпринимательства (ГЧП). Каких усилий и вложений республике стоила наша новая столица — Астана, успешное становление которой, следует признать, обязано неустанному вниманию и усилиям Президента РК! Успешное претворение в жизнь программ развития 4-х отмеченных выше городов как драйверов, точек роста экономики страны, несомненно, будет сопряжено с немалым напряжением и перепрофилированием инвестиций, средств республиканского и местных бюджетов.

Возникает определенная тревога: как же быть «с развитием сельских территорий, малых и моногородов», не окажутся ли эти сферы в положении «ущербных» пасынков, как же быть с обеспечением остальных территорий областей объектами здравоохранения, образования, других социальных условий жизнедеятельности? Трудно представить себе, что в считанные годы 70 и выше процентов населения республики возможно разместить в городские агломерации. Такой уровень городского населения развитыми странами достигался в течение 3–4 веков рыноч-

ного развития и соответствующих преобразований аграрного сектора. Казахстан пока уступает развитым рыночным экономикам по производительности труда в аграрном секторе в 10–12 раз. Да и доля сельского населения у нас 42–45% из общей численности населения республики. Притом следует иметь в виду, что это доля общего многонационального сельского населения республики, а не только казахов-сельчан. Проблема заключается в постепенной урбанизации всего сельского населения. Этот процесс, по опыту развитых стран, будет достаточно протяженным, связанным с последовательным преобразованием всей системы социально-экономических отношений, если хотите, с процессом цивилизационного преобразования на селе. В стране классического капитализма Англии переход от феодализма к капитализму известен восстанием «луддитов» или же со стихийным протестом крестьян против наступавшего капитализма, когда им казалось, что «овцы поедают людей». Это было в XVI–XVII веках, в эпоху зарождения капитализма, ознаменовавшегося утверждением мануфактурного производства. И современный процесс урбанизации, переход селян в города, по нашему мнению, будет достаточно длительным, стихийно-последовательным. Он связан с ростом производительной силы труда на селе, когда аграрный сектор вместо современных 4–5% в ВВП страны должен подняться до 40–50%. Притом намечаемый к 2030 г. 2-кратный рост производительности труда в промышленной сфере и в 8 раз в сельском хозяйстве — это достаточный уровень для реализации приоритетных направлений «Индустриально-инновационный центр» и «Индустриально-аграрная зона».

Проблема «разгрузки» крупных городов республики стоит весьма остро. Особенно формирующихся миллионников, которые переживают форсированный демографический рост и относительно быстрое «насыщение» промышленными объектами. До сих пор областные города Казахстана формировались в большинстве своем на базе освоения природных ресурсов, размещения эвакуированных предприятий в годы Второй мировой войны и «посадке» достаточно непланового набора промышленных и обслуживающих производств. К примеру, в новом городе республиканского подчинения Шымкенте функционируют 72 промышленных предприятия, и в их числе крупные металлургические, химические, нефтеперерабатывающие заводы, которые грузом ложатся на экологию города и усложняют удовлетворение конкретных потребностей десятков тысяч рабочих и их семей. Причем 42% населения города — молодежь, требующая повышенных мер охраны здоровья, медицинского обеспечения, технической модернизации этих объектов с позиции инновационной экономики.

Вообще, проблема последовательной урбанизации и эффективной территориальной организации экономического пространства в Казахстане требует предварительного решения ряда сложных проблем, и прежде всего плановой реиндустриализации, государственного управления новой организацией городских поселений и сельских территорий. Это уже сфера государственного территориального планирования и

стратегического управления целостно функционирующими городскими агломерациями и сельскими территориями.

Западноевропейская практика управления развитием городских агломераций, на наш взгляд, не вполне соответствует характеру задач, решаемых в этой области в Казахстане. В условиях сложившейся асинхронности в развитии процессов агломерирования западный опыт представляет для нас ценность прежде всего как своего рода прогноз наших будущих достижений и оценку эффективности возможных способов их решения. Это своего рода канва прогресса урбанизации и агломерирования. Одновременно этот опыт позволяет избежать негативных последствий и принять превентивные меры по их предотвращению или сглаживанию.

Особенно важно при увлечении идеей ускоренного формирования городов-миллионников по каждому из них, расположенных в разных, удаленных друг от друга регионах Казахстана, последовательно формировать базу агломерирования в лице спутников-сателлитов, интегрантов хозяйствования и социальной жизни.

Учитывая мировой опыт разгрузки столичных и наиболее крупных агломераций, по мнению исследователей, следует признать, что они ориентированы прежде всего на структурную перестройку городских экономик с изменением в пользу отраслей «верхних этажей» обрабатывающей промышленности, ориентирующихся на центры НИОКР и производящие элитарную продукцию особо высокого качества. Политика разгрузки мегаполисов укрепляет позиции этих городов в национальной экономике постиндустриального типа. К таким городским агломерациям мира относят Токио с численностью населения 37–38 млн человек с 87-ю прилегающими городами, функционально связанными с ним. В десятку крупнейших входят также Джакарта (27 млн), Сеул и Дели (по 23 млн), Шанхай (22 млн) Манила, Карачи и Нью-Йорк (по 21 млн), а также Сан-Паулу и Мехико (по 21 млн.)¹³.

В республике, как и в СНГ в целом, наибольшее внимание уделяется развитию крупных городов, в том числе столиц и крупных промышленных административных центров. И традиционно они рассматриваются сквозь призму устойчивого развития как возможные центры удовлетворения экономических, социальных, культурных потребностей текущего и будущего поколений жителей мегаполисов. Одновременно академик РАН А. Тулохонов отмечает «особую опасность для российской государственности «вируса» гигантомании, поразившей мэров крупных городов, «которые в погоне за новой заработной платой, федеральными дотациями стремятся увеличить количество городов-миллионников». По мнению ученого, создание таких мегаполисов возможно за счет сокращения сельского населения. В сумме центр концентрирует 65% общих доходов государства, оставив регионам 25% и муниципалитетам еще

¹³ Швецов А.Н. Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Российский экономический журнал. 2018. № 1.

10% на выполнение своих обязательств перед населением¹⁴. Подобного рода «эгоцентризм» в развитии мегаполисов, несомненно, идет в ущерб региональному планированию и рациональной организации территориальных хозяйственных подсистем. Они обостряют неизбежные спутники мегаполисов – социальные проблемы. Исследователи часто ссылаются на высказывание Платона о том, что любой полис (город-государство) делится на два: «город бедных» и «город богатых», находящихся друг с другом в состоянии войны. Это присуще и современным мегаполисам, не только развивающихся, но и развитых стран, и проявляется как неравенство, бедность, территориальная сегрегация, широкое распространение неформальной экономики, различные виды депривации, преступность и др.

Следует отметить, что социальные противоречия мегаполисов зеркально отражают нерешенные социальные проблемы на уровне прилегающих и отдаленных территориальных образований (районов, моногородов и сельских округов и сел). При территориальной демографической подвижности населения и информационной доступности положения дел во всех административных блоках региона идея инклюзивной, возможно, равной доступности житейских благ мегаполисов имеет тенденцию активного влияния на все региональные образования. Отсюда и стихийность притяжения городов и поселений, обещающих приличные рабочие места и жизненное обустройство. Эти процессы, как правило, неуправляемы, и явны те нерешенные социальные проблемы в обществе, которые из районов моно- и малых городов равномерно распространяются и на города (в наших условиях – зарождающиеся мегаполисы и областные центры республики). Реальность такова, что усилия по инклюзивному обустройству наших избранных городов-мегаполисов, которые формируются в основном за счет консолидированного бюджета, межрегионального трансфера и частью из местных средств, не исключают стихийность их развития и исторически в определенной мере могут повторить опыт и практику европейских и азиатских городов-мегаполисов. И социально-экономические проблемы урбанизации в республике в конечном итоге должны решаться планомерно, сквозным, системным образом на всех территориальных уровнях от аулов, поселений, районов до областей и республики в целом.

В процессе урбанизации как мирового процесса особое место занимают столичные города. Здесь первоочередно должны располагаться правительственные учреждения, представительства иностранных государств, международные организации, современная социальная и транспортная инфраструктура. Примером рациональной организации столичного города в мировой практике считаются Вашингтон, Бразилия и Астана. Столица Казахстана в 1999 году была удостоена премии ЮНЕСКО как «Город мира» и включена в список 30 красивейших городов мира. Особняком следует выделить Вашингтон, столицу США, где за

¹⁴ Тулоханов А. Еще раз об административно-территориальном устройстве России // Экономист. 2017. № 1.

два века его статуса выдерживается принцип официального центра правительственных и международных организаций и представительств иностранных государств, значимых культурных объектов и спортивных арен. Главный принцип инфраструктурной и урбанистической организации города – сохранение столичного статуса и максимальное удобство в отпращивании его государственно-политических функций как средоточия основных ветвей власти и организаций международных отношений. Город является средоточием правительственных, межгосударственных и международных организаций. Он огражден от промышленных объектов, тем более наносящих вред экологии города. В столице обеспечены комфортные условия жизнедеятельности для официальных правительственных и гражданских учреждений и жителей, в основном связанных со сферой обслуживания. Столица закрыта для хаотичных и внеплановых миграционных «наплывов», и население столичного города выдерживается на уровне 750–800 тысяч человек. В отношении экологической обстановки город выдерживает оптимальные критерии санитарных норм и допусков. Функции столичного города и допустимых промышленных объектов (понятия промышленной зоны там нет) регулируются на уровне государства.

Что тревожно в положении Астаны как столичного города, так это форсированный рост его населения (с 300 тысяч в 90-е годы до 1065 тысяч в 2018 г.). По плану развития Астаны на 2018–2025 годы численность населения столицы прогнозируется до 2 млн человек. Население столицы, на наш взгляд, должно регулироваться сложившимися в мировой практике рациональными критериями таких городов, как Вашингтон и Бразилия, ориентированных прежде всего на выполнение функций столичного города. Регулирование населения в Астане в немалой степени должно быть ориентировано на выдерживание экологических стандартов в городе и его окрестностях. Резко континентальный климат, средоточие крупных промышленных объектов и зон Центрального Казахстана с его «цветными» снегопадами и дождями, близкое расположение подземных водоносных горизонтов – все это требует максимального внимания к обеспечению условий жизнедеятельности города в статусе столицы. К достижению этой шкалы комфортности прилагаются значительные усилия. По поручению Президента РК разрабатывается долгосрочная стратегия развития крупных городов Казахстана, в т.ч. и Астаны. Доля ВРП Астаны в общем объеме национальной экономики в 2017 году составила 11,1%. Основная экономическая специализация Астанинской агломерации представлена Международным Астанинским финансовым центром, высокоспециализированными медицинскими и образовательными услугами мирового уровня, а также высокотехнологичными производствами типовой концепции «умных городов».

Идея целенаправленности и планомерности в развитии городских агломераций получает все большее распространение. Перспективное развитие крупных городских агломераций может быть обоснованным лишь при условии их рассмотрения в общей системе прогнозирования и

стратегического планирования и социально-экономического развития страны, конструирования новой системы расселения и территориальной организации жизнедеятельности. Тесно связанные системы городского и сельского расселения в их тесном взаимодействии в конечном итоге определяют прочность геополитического положения и безопасность страны. При этом проблема разработки концептуальной роли крупных городов в условиях государств Центральной Азии в системе расселения и территориальной организации хозяйственных систем особо важна. Проблема заключается в определении рациональных подходов, принципов и критериев формирования новых центров урбанизации, их включения в стратегическое планирование развития урбанистических процессов с государственными механизмами их регулирования. Это должны быть документы стратегического пространственного развития РК.

Согласно списку стран по уровню урбанизации за 2017 год (по данным ООН и Всемирного банка), из 207 государств и зависимых территорий Казахстан по удельному весу городского населения занимает 112-е место. Для сравнения в Бельгии 97,6% горожан; в Аргентине – 91,7; в Японии – 91,5; в США – 82,1; в Украине – 69,3%. 112-е место Казахстана с позицией 57,3% городского населения может свидетельствовать о предстоящих серьезных усилиях по рациональному формированию агломераций в республике.

Существует обоснованное мнение, что явление мегакомплексности присуще также историческим, культурным и образовательным центрам регионов с развитой сетью социальной инфраструктуры и включенностью в общегосударственные сети¹⁵. В этой связи в республике успешно развиваются областные центры, хотя и не «миллионники», но города, имеющие исторические заслуги как устойчивые центры экономического, интеллектуального и социально-культурного развития. Из заслуги в современном социально-экономическом развитии республики неоспоримы. Но остается фактом, что в долевых расходах бюджета всех уровней, особенно когда бум фактора мегаполисности уверенно набирает обороты, достаточно проявляется неравноправное положение исторически устойчивых областных центров. К ним могут быть отнесены 14 городов республики, 12 из них – административные центры областей. Стабильно растущее население этих городов как за счет естественного прироста, так и положительного сальдо миграции отразят реальную основу притяжения производственных, финансовых и трудовых ресурсов. Они производят 1/5 часть общего республиканского объема промышленной продукции. Экономическая конкурентоспособность городов второго уровня будет расти не только за счет модернизации инфраструктуры, но и за счет активной переработки сельскохозяйственной продукции, развития туристической сферы, производства стройматериалов, роста химической и фармацевтической промышленности.

¹⁵ Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Мегаполисы и феномен мегаполисности России // Регион: экономика и социология. 2017. № 1(93).

На западе города Уральск, Актау, Атырау и Актобе полностью сосредоточены на развитии и поддержке национального кластера по добыче и переработке нефти и газа, нефтегазохимии, связанных с ними машиностроению и сервисных услуг для нефтегазовой промышленности.

Центрально-Восточный регион – города Караганда, Павлодар, Семипалатинск – ориентированы на приоритетные сервисные сектора экономики, информационные технологии, научно-образовательные услуги, высокоспециализированную медицину.

Города Петропавловск, Кокшетау и Костанай – основа Северного макрорегиона – выделяются формирующимся машиностроительным кластером авто- и сельскохозяйственного направления.

Обращают внимание перспективы Алматинской агломерации, где только доля г. Алматы в ВВП республики составляет 22%. Разработан проект Алматинской агломерации до 2030 г. Предусматривается вынос действующих предприятий в место индустриальных зон – машиностроения, пищевой, фармацевтической, химической, мебельной и легкой промышленности.

Город Шымкент в связи с изменением его статуса на город республиканского подчинения позиционируется как крупный промышленный центр. На его территории функционируют 72 крупных и средних предприятия пищевой, нефтеперерабатывающей, химической, текстильной и швейной промышленности. В их числе такие гиганты как АО «Химфарм», АО «Шымкентшина», ТОО «Петро Казахстан Ойл Продактс». В связи с предоставлением городу статуса республиканского значения он получил возможность финансирования с участием международных институтов развития, таких как Всемирный банк (ВБ), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Азиатский банк развития (АБР) и др. Город может активно привлекать в качестве инвесторов ряд ТНК.

Достаточно определенно вырисовывается экономическая специализация Астанинской агломерации: это предоставление международных финансовых услуг через открывшийся в 2018 году Астанинский международный финансовый центр (базирующийся на английском праве), высокоспециализированные медицинские и образовательные услуги мирового уровня, а также избирательное развитие высокотехнологичных производств соответственно запросам 4-й индустриальной революции в экономике страны. Так, сегодня уже создан медицинский кластер, в рамках которого функционируют шесть современных центров медицинских услуг. Город Астана инициирует программу «Цифровой Казахстан» и активно реализует концепцию «Умный город – Smart city» и соответствующую технологию. Принята межрегиональная схема территориального развития Астанинской агломерации на 2016–2020 гг. в части агломерационного развития¹⁶.

С учетом особенностей и проблем каждой из областей и их центров, географического, эколого-экономического положения и дисперсности их

¹⁶ www/kp.kz.27.06.-4.07.2018.

поселений возникла настоятельная потребность разработки и принятия особой Программы развития областных центров и поселенческой структуры областей с позиций эффективности экономики, социальной инфраструктуры и включенности во внешние и внутренние транспортные сети. В соответствии с Программой «Нурлы жол» формируется транспортная связь с областными центрами. Но не менее значимая проблема доступности связи на уровне районов и поселений – еще ждет своего решения. Это станет важнейшим фактором стабилизации сельских поселений и управления стихийными миграционными потоками.

* * *

Проблема территориального развития, рационализации межрегиональных пропорций и связей в масштабах экономического пространства страны, выравнивания уровней хозяйственного и социального развития регионов, обеспечения комплексности и диверсификации региональных систем экономики – сегодня одна из приоритетных проблем науки и хозяйственной практики. Предстоит разработка радикально новой концепции пространственного развития (и теоретически, и методологически) на условиях рыночного функционирования экономики с выделением регионов-драйверов комплексного индустриального и приоритетно агропромышленного развития. Особо важна разработка концептуальной роли мегаполисов в системе расселения и территориальной организации хозяйства страны со стратегическим планированием урбанистических центров и прилегающих территорий на базе механизмов государственного регулирования.

Сфера государственной организации территориального планирования и стратегического управления целостно функционирующими городскими агломерациями и сельскими территориями в конечном итоге должна обеспечить последовательную урбанизацию и эффективную территориальную организацию экономического пространства республики. Тесная связь системы городского и сельского расселения определяет прочность геополитического положения и безопасность страны. В этой связи особо важно формирование новых центров урбанизации и их включение в стратегическое планирование с государственными механизмами их регулирования.