

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

УДК 332.1:316.334.56

На правах рукописи

МУХАМЕТЖАН СВЕТЛАНА ОРАЛҚЫЗЫ

**Управление инновационным развитием
урбанизированных территорий в Республике Казахстан**

6D051000 – Государственное и местное управление

Диссертация на соискание
степени доктора по профилю

Научные консультанты
кандидат экономических наук,
Г.А. Джунусбекова
кандидат экономических наук,
М.Е. Дауешов

Республика Казахстан
Нур-Султан, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ	3
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ	5
ВВЕДЕНИЕ	6
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ	14
1.1 Характеристика сущностных основ понятий «урбанизация» и «урбанизированная территория».....	14
1.2 Теоретические подходы к инновационному развитию урбанизированных территорий.....	26
1.3 Управление инновационным развитием урбанизированных территорий	31
1.4 Зарубежный опыт управления процессом урбанизации и инновационным развитием урбанизированных территорий.....	37
2 АНАЛИЗ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	61
2.1 Диагностика и SWOT-анализ программных документов инновационного развития урбанизированных территорий Республики Казахстан.....	61
2.2 Анализ состояния развития урбанизированных территорий Республики Казахстан.....	73
2.3 Анализ взаимозависимости процесса урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий Республики Казахстан.....	89
2.4 Проблемные аспекты процесса управления развитием городов и городских агломераций.....	94
3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	102
3.1 Научно-практические рекомендации по управлению инновационным развитием урбанизированных территорий.....	102
3.2 Создание институционального механизма эффективного процесса управления инновационным развитием городов и городских агломераций..	109
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	115
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	121
ПРИЛОЖЕНИЯ	133

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие нормативные акты.

Закон Республики Казахстан. Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан: принят 8 декабря 1993 года, №2572-ХІІ.

Закон Республики Казахстан. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан: принят 16 июля 2001 года, №242.

Закон Республики Казахстан. О государственно-частном партнёрстве: принят 31 октября 2015 года, №379-V.

Закон Республики Казахстан. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: принят 23 января 2001 года, №148.

Указ Президента Республики Казахстан. О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года: утв. 15 февраля 2018 года, №636.

Указ Президента Республики Казахстан. О Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны до 2030 года: утв. 23 августа 2019 года, №625.

Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира: утв. 17 января 2014 года, №732.

Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства.

Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее.

Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции.

Послание Президента Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаева народу Казахстана. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы развития регионов на 2020–2025 годы: утв. 27 декабря 2019 года, №990.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020–2025 годы: утв. 20 декабря 2018 года, №846.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020–2025 годы: 31 декабря 2019 года, №1054.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта

бизнеса-2025»: утв. 24 декабря 2019 года, №968.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан»: утв. 12 декабря 2017 года, №827.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан: утв. 29 ноября 2017 года, №790.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017–2021 годы «Еңбек»: утв. 13 ноября 2018 года, №746.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Астанинской агломерации: утв. 8 ноября 2017 года, №726.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Алматинской агломерации: утв. 24 мая 2016 года, №302.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Шымкентской агломерации: утв. 22 февраля 2018 года, №74.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Актюбинской агломерации: утв. 3 марта 2018 года, №109.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Комплексного плана по компактной застройке города Нур-Султана с обеспечением инженерно-транспортной инфраструктуры на 2019–2023 годы: утв. 24 сентября 2018 года, №590.

Постановление Правительства Республики Казахстан. О Генеральном плане пригородной зоны города Алматы (Комплексная схема градостроительного планирования территорий): утв. 22 октября 2010 года, №1097.

Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Комплексного плана развития и застройки города Шымкента до 2023 года: утв. 9 июля 2019 года, №498.

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АТЕ	– Административно-территориальная единица
ВВП	– Валовый внутренний продукт
ВРП	– Валовый региональный продукт
ГА	– Городская агломерация
ГЧП	– Государственно-частное партнёрство
ИС НИПД	– Проект «Национальная инфраструктура пространственных данных»
Бюро национальной статистики	– Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан
КПН	– Корпоративный подоходный налог
МИО	– Местный исполнительный орган
МНЭ РК	– Министерство национальной экономики Республики Казахстан
МСТР	– Межрегиональная схема территориального развития
НПА	– Нормативные правовые акты
НПП РК «Атамекен»	– Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен»
ООН	– Организация объединённых наций
ОЭСР	– Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ПРООН	– Программа развития Организации Объединённых Наций
ПРТ	– План развития территории
РК	– Республика Казахстан
Стратегия 2050	– Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства
Стратегплан 2025	– Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года
США	– Соединённые Штаты Америки
ТБО	– Твёрдые бытовые отходы
ФГР	– Функциональные городские районы
ЦГО	– Центральный государственный орган
ЦУР ООН	– Цели устойчивого развития Организации объединённых наций
SWOT	– Анализ сильных, слабых сторон, потенциальных возможностей и угроз

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Урбанизация является важнейшим показателем эволюции общества и мировой экономики. В последние несколько десятилетий урбанизация становится существенным фактором, во многом определяющим динамику всей глобальной системы. По прогнозам к 2050 году две трети жителей мира будут проживать в городах и около 80% глобального ВВП будет сгенерировано городами. Существует прямая связь между урбанизацией и инновационным развитием, поскольку именно в городах преимущественно создаются прорывные инновационные проекты, возникают новейшие технологии и креативные индустрии.

Об актуальности управления инновационным развитием городов и городских агломераций свидетельствует повсеместное принятие в этой области как международных стратегических документов, так и на национальном уровне. Так, в рамках повестки дня Саммита ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года обозначены цели устойчивого развития (ЦУР), к которым отнесены цели по обеспечению открытости, безопасности, жизнестойкости городов (ЦУР 11); по созданию стойкой инфраструктуры, содействию всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям (ЦУР 9) [1].

Для достижения цели стратегии «Казахстан-2050» по вхождению страны в топ-30 экономически наиболее развитых стран мира к 2050 году требуется диверсификация экономики страны, одним из факторов которой является пространственное развитие страны, где ключевую роль играют урбанизированные территории [2, 3]. Вопросы устойчивого развития городов и достижения высокого уровня урбанизации включены в стратегические программные документы и планы Правительства страны. Так, данные приоритеты отражены в Стратегическом плане развития Казахстана до 2025 года, где основной фокус реформы «Сильные регионы и урбанизация» направлен на развитие средних и малых городов, внедрение проектов «Smart City», цифровизацию городской инфраструктуры и увеличение доли городских жителей до 60% к 2025 году [4].

Высокий уровень урбанизации в масштабе государственного развития оказывает положительное влияние на рост экономики. Вместе с тем в случае отсутствия комплексной политики урбанизации повышается риск возникновения отрицательных внешних эффектов от локальной концентрации ресурсов. С одной стороны, города становятся «точками роста», оказывающими мультипликативный эффект на региональное развитие, обеспечивая форсированное развитие городской инфраструктуры, диверсификацию рынка труда, стимулирование привлечения инвестиций, развитие сферы услуг, формирование новых индустрий, создание научного потенциала. С другой стороны, аккумуляция в сравнительно ограниченных пространствах огромных трудовых, финансовых и производственных ресурсов усиливает диспропорции социально-экономического развития региона.

Необходимо сосредоточиться на качественных аспектах урбанизации. В Послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» Главой государства К.-Ж. Токаевым подчеркнута важность урбанизации страны и ставится задача обеспечения управляемости этого процесса [5].

Урбанизацией и инновационным развитием городов необходимо управлять, чтобы поддерживать экономический баланс регионов страны. Применение научных подходов к урбанизационной политике, внедрение цифровых технологий в городскую инфраструктуру, реализация концепции Smart City помогут нивелировать негативные последствия урбанизационных процессов, что в свою очередь позволит повысить качество жизни горожан, значительно улучшить экологическую и демографическую обстановку, снизить социальное напряжение [6].

В существующей системе управления развитием городов отсутствуют необходимые инструменты и стимулы для обеспечения устойчивого и социально ориентированного развития данного типа населённых пунктов. Пример Казахстана иллюстрирует концентрацию трудовых ресурсов и экономическую активность лишь в крупных отечественных городах, тогда как в малых и средних городах наблюдается спад, они не реализовали свой потенциал и не стали движущей силой социально-экономического развития страны.

Это обуславливает проведение научных исследований, ориентированных на поиск действенных механизмов и методов управления, начиная с оценки структурного состава урбанизированных территорий и заканчивая разработкой нового подхода к управлению их инновационным развитием. Недостаточность научно обоснованных рекомендаций по формированию урбанизационной политики и механизма оценки её реализации определило основные аспекты данного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Разработка проблем урбанизации началась на Западе только в начале XX века, а в СССР – с конца 1960-х годов, тогда как начало их интенсивного развития приходится в Европе на середину XIX века, в СССР – на начало 1920-х годов. Изучение теоретических установок и концепций о роли городов в территориальных экономических системах позволяет сделать вывод о том, что эти исследования преимущественно направлены на установление причинно-следственной связи между урбанизацией и экономическим ростом, создание научной картины возникновения и развития феномена агломерационных эффектов.

Значительный вклад в развитие теории и практики урбанизационных процессов внесли мировые классики региональной науки: И.Г. фон Тюнен, А. Маршалл, А. Вебер, Г. Мюрдаль, А. Лёш, Э. Гувер, В. Кристаллер. Впоследствии предмет региональной науки был расширен современными западными исследователями У. Айзардом, С. Поллардом, Дж. Фридманом, нобелевским лауреатом П.Р. Кругманом и его коллегами М. Фуджитой и Э. Венейблсом и др. за счет включения в неё вопросов развития и

функционирования урбанизированных территорий, создания новых концепций и моделей развития городов и агломераций.

Исследованию проблем комплексного развития городских систем и рационального размещения в них производительных сил в СССР посвящены труды советских экономико-географов Ю.Г. Саушкина, Э.Б. Алаева, В.В. Кистанова, Г.М. Лаппо, А.Г. Гранберга и др.

На современном этапе определяющее влияние на понимание сущности формирования городов, причин экономической активности и концентрации человеческого капитала в городах оказали работы российских учёных А.И. Татаркина, Е.Г. Анимицы, В.Л. Глазычева, Е.А. Коломак, Н.В. Зубаревич и др.

Среди отечественных авторов исследований об оценке воздействия процесса урбанизации на социально-экономические и демографические процессы, тенденциях и проблемах развития урбанизированных территорий, и процессах управления ими следует отметить А.Б. Кошербаеву, Н.К. Нурланову, Н.Ж. Бримбетову, Ф.Г. Альжанову, У.М. Искакова, В.Ю. Додонова, А.Н. Алексеенко и др.

Отечественные и зарубежные учёные, такие как Н.К. Нурланова, С.Н. Алпысбаева, Б.А. Жунусов, А.И. Агеев, М. Портер, Е.Л. Александров, Й. Шумпетер, И.Ю. Карелин, и др., занимались исследованием проблем, связанных с инновационным развитием городов.

Вместе с тем изучение научной литературы позволяет утверждать, что управленческий аспект проблематики инновационного развития урбанизированных территорий исследован сравнительно меньшим кругом авторов (Р.В. Бабун, А.А. Угрюмова, И.В. Волчкова).

Управление процессом урбанизации и инновационным развитием городов с учётом их взаимовлияния следует рассматривать как комплексную проблему. Вышеизложенное определило выбор темы, а также постановку целей и задач диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является выработка рекомендаций по совершенствованию организационного механизма управления инновационным развитием урбанизированных территорий Республики Казахстан. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- систематизировать теоретические подходы к определению сущностных характеристик процесса урбанизации, раскрыть содержание понятия «урбанизированные территории»;
- исследовать теоретические концепции закономерностей и принципов формирования городов и урбанизационной среды;
- изучить проблемы функционирования и развития городов как следствие и причину «неуправляемой урбанизации»;
- изучить теоретические положения и зарубежный опыт применения концепции «умный город» в процессе управления инновационного развития городов;

– провести оценку правового регулирования функционирования и развития урбанизированных территорий, а также изучить особенности государственно-управленческого воздействия на их развитие;

– проанализировать проблемы процесса урбанизации в Казахстане, выявить и проанализировать ситуацию, касающуюся соотношения урбанизационного и инновационного развития;

– разработать механизм управления инновационным развитием урбанизированных территорий, ориентированный на использование инновационного потенциала городов и городских агломераций в направлениях, обеспечивающих наибольшую отдачу;

– выработать практические рекомендации по управлению инновационным развитием урбанизированных территорий в Казахстане.

Объект исследования инновационное развитие урбанизированных территорий Республики Казахстан.

Предмет исследования совокупность организационно-экономических отношений в урбанизированных территориях в контексте инновационного развития.

Методологическую базу данного диссертационного исследования составляют совокупность общенаучных методов анализа для раскрытия сущностных характеристик понятия «урбанизированная территория», «инновационное развитие городов», а также совокупность общенаучных методов познания для анализа панельных данных по зарубежным странам в целях выявления факторов, влияющих на формирование городов и городских агломераций, и обеспечения условий, способствующих инновационному развитию урбанизированных территорий. Системный и комплексный подходы стали методологической основой для диссертационной работы в целом и для решения ключевых задач исследования. Расчеты произведены с помощью надстройки «Анализ данных» Microsoft Office Excel.

Методы исследования:

– конкретизация и абстракция – для определения понятия «урбанизированная территория», раскрытия понятия «инновационное развитие городов»;

– ретроспективный анализ и классификация – для анализа теоретико-методологических концепций, в рамках которых исследуются формирование и развитие городов и городских агломераций;

– сравнительный анализ – для раскрытия сущностных характеристик понятий «урбанизация», «урбанизированная территория», «инновация», «инновационное развитие»;

– системно-аналитический метод – для анализа источников, публикуемых и цитируемых в Web of Science и Scopus;

– описательный метод – для изучения и обзора зарубежного и отечественного опыта управления инновационным развитием городов и городских агломераций;

– документальный анализ, контент-анализ и SWOT анализ – для анализа нормативных правовых актов по вопросам развития урбанизированных территорий Казахстана и процесса управления ими;

– статистические методы (сбор фактов из официальных источников, систематизация данных, сравнительный анализ, корреляция) – для анализа состояния урбанизированных территорий Казахстана и исследования перспектив инновационного развития городов и городских агломераций;

– методы научного анализа и синтеза – для определения взаимосвязи между уровнем урбанизации и инновационным развитием урбанизированных территорий;

– методы логического моделирования и декомпозиции – для решения поставленной задачи по созданию институционального механизма эффективного управления инновационным развитием городов и городских агломераций.

Теоретическую основу исследования составляют фундаментальные труды мировой региональной науки, классические и неоклассические урбанистические концепции. В ходе диссертационной работы были изучены монографии, научные труды, исследования отечественных и зарубежных ученых по вопросам специфики урбанизационных процессов, влияния урбанизации на социально-экономическое развитие страны, урбанизационной политики, совершенствованию процессов управления инновационным развитием городов и городских агломераций.

Теоретической базой исследования послужили также нормативные правовые акты, программные документы Республики Казахстан, раскрывающие основные меры государственной политики в развитии урбанизированных территорий, официальные данные Бюро национальной статистики, а также полученные в ходе производственной практики отчетные и аналитические материалы МНЭ РК, Акимата города Нур-Султан. Для выработки рекомендаций по стратегии управляемой урбанизации и инновационному развитию городов и агломераций был сделан анализ материалов международных организаций и казахстанских исследовательских структур, показателей международных рейтинговых агентств.

Эмпирическую базу исследования составил опрос экспертов, принимающих решения в формировании урбанизационной политики. Респондентами выступили эксперты Департамента регионального развития, Департамента анализа и оценки регионов МНЭ РК, структурных подразделений акимата города Нур-Султан, АО «Астана Innovations» и Центра Урбанистики города Нур-Султан.

Информационную базу исследования составили нормативные правовые акты государственных и местных исполнительных органов; исследовательские работы Всемирного Банка, отчёты ОЭСР, ПРООН; научные публикации в периодических изданиях и Интернет-ресурсах; сведения с официальных сайтов государственных и местных исполнительных органов; статистические показатели Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому

планированию и реформам РК, в том числе сведения информационно-аналитической системы «Галдау»; нормативные правовые акты, размещенные в информационно-правовой системе нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет».

Научная новизна проведенного исследования заключается в выработке комплексного подхода к управлению урбанизационными и инновационными процессами и оценке их взаимовлияния.

В ходе исследования получены научно обоснованные результаты, определяющие новизну диссертационной работы:

- уточнены теоретико-методологические подходы к инновационному развитию урбанизированных территорий и управлению процессом урбанизации;

- определены теоретико-методологические подходы к описанию сущностных характеристик «урбанизированная территория», «инновационное городское развитие», и особенностей «управляемой урбанизации»;

- исходя из современного понимания места и роли урбанизированных территорий в социально-экономическом развитии, представлено авторское определение понятий «управляемая урбанизация» и «урбанизированная территория», в которых делается акцент на государственно-управленческое воздействие;

- предложены рекомендации по правовому обеспечению условий для инновационного развития урбанизированных территорий и процесса управления ими на основе реализации концепции «умный город»;

- разработаны новые подходы к организации процесса управления инновационным развитием урбанизированных территорий.

Основные положения диссертации, выносимые автором на защиту:

1. Текущее состояние процесса управления урбанизацией в Республике Казахстан не в полной мере позволяет эффективно планировать социально-экономическое развитие урбанизированных территорий.

2. Для формирования управляемой системы урбанизированных территорий необходима разработка актуальной рамочной концепции урбанистического развития, которая определяла бы основные подходы и стратегии развития городов, и процесса управления ими.

3. Территориально-урбанистическая структура нуждается в реконструкции административного деления с применением современных подходов к территориально-пространственному размещению сети городов с учётом агломерационных процессов, экономической базы, качества городской среды.

4. Административный статус городов Казахстана не отражает демографические и социально-экономические реалии, в этой связи необходимо принять меры для изменения норм законодательства, касающиеся административно-территориального устройства и местного управления.

5. Анализ современного состояния городов показал, что проблемы их функционирования можно рассматривать как источники новых возможностей,

и их развитие должно базироваться на целенаправленных стратегиях, предполагающих инновационные методы управления.

6. Стратегия управления урбанизацией в Казахстане должна основываться на упреждающем сценарии роста городского населения и возникновения инфраструктурных проблем; регулировании миграционных процессов и стимулировании естественной урбанизации за счёт создания программ и институтов; включения малых городов в развитие крупных городских агломераций для синергии социально-экономических, экологических и инновационных эффектов;

7. Необходимость разработки новых гибких стратегий развития урбанизированных территорий на междисциплинарной основе вызвало потребность в формировании специальных знаний и навыков, подготовке городских управленцев по специально разработанным программам, партнерстве с исследовательскими университетами, создании исследовательских центров городского развития.

8. Комплексной стратегии урбанизации и инновационному развитию урбанизированных территорий будет содействовать внедрение в управленческие процессы инновационных технологий на основе концепции «умный город».

Теоретическая и практическая значимость исследования. Разработанные автором методологические подходы по управлению формированием и инновационным развитием урбанизированных территорий могут служить основой для актуализации и разработки стратегий и программных документов социально-экономического развития урбанизированных территорий и территориально-пространственного развития страны, что находит применение в работе государственных органов.

Полученные на основе результатов эмпирического исследования и анализа зарубежного опыта практические рекомендации и подходы к проведению эффективной урбанизационной политики могут быть имплементированы в разработку научно обоснованных государственно-управленческих решений по инновационному развитию урбанизированных территорий.

Научно-практические положения диссертационного исследования могут быть использованы образовательными учреждениями высшего и дополнительного образования, в частности при подготовке учебных курсов по региональному развитию, государственному и местному управлению.

Апробация результатов исследования. Основные положения и практические результаты диссертационного исследования обсуждались на следующих международных научных конференциях:

– международной научной конференции «Великие столицы – умные города» (Нур-Султан, 2018);

– международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития современной науки в странах Европы и Азии» (Киев, 2018);

– международной научно-практической конференции «Наука, экономика и социальная модернизация общества: реальность и перспективы» (Алматы, 2019);

– международной научной конференции «Тенденции мировых интеграционных процессов: вызовы и возможности» (Нур-Султан, 2019).

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 9 статей, в том числе 2 статьи в научных журналах с квартилем Q-2 и индексируемых в базе данных Scopus; 3 – в научных изданиях, рекомендованных Комитетом по обеспечению качества в сфере образования и науки Министерства образования и науки Республики Казахстан; 4 – в сборниках международных научных конференций.

Базой для внедрения результатов диссертационного исследования, его выводов и рекомендаций стало ГУ «Управление экономики и бюджетного планирования» акимата Актюбинской области (Приложение А).

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из содержания, нормативных ссылок, списка обозначений и сокращений, введения, литературного обзора (182 наименования), 3 разделов, заключения, списка использованных источников и 5 приложений. Общий объем диссертации составляет 132 страницы, включает 32 рисунка, 9 таблиц, а также приложения, в которых собраны рабочие материалы по теме исследования.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

1.1 Характеристика сущностных основ понятий «урбанизация» и «урбанизированная территория»

В современную эпоху урбанизация выступает одними из основных проблем на повестке дня как в глобальном, так и в региональном масштабе. Соответственно, актуальны как фундаментальные труды по данной тематике, написанные преимущественно западными учёными, исследовавшими данное явление применительно к индустриальному этапу мировой истории, так и современные подходы, выработанные в период, который связан с явлением цифровизации.

Неоднозначность подходов к определению сущности понятия «урбанизация» обусловила активную дискуссию среди учёных относительно его междисциплинарного характера [7]. Это предопределило необходимость использования в нашей работе системного подхода к исследованию сущности процесса урбанизации как фактора территориального развития. Теоретико-методологические подходы позволяют представить необходимое понимание компонентной структуры урбанизированной территории, предусмотреть её региональные особенности, природно-ресурсный потенциал, организацию экономической деятельности, что будет являться основой для создания научно-прикладных подходов к разработке стратегий социально-экономического и инновационного развития городов и совершенствованию процессов управления ими.

Прежде чем переходить к рассмотрению процессов формирования и развития урбанизированных территорий и их роли в социально-экономическом развитии, необходимо определиться с понятийно-категориальным аппаратом, а также исследовать и систематизировать различные подходы к сущностным характеристикам урбанизации.

Термин «урбанизация» получил достаточно широкое распространение в различных областях науки: экономической географии, градостроительстве, социологии, демографии. Такое широкое использование понятия связано с общей для всех областей сущностью термина, произошедшего от лат. «urbanus» – «городской», «urbs» – город».

В современных исследованиях урбанизация описывается как «исторический процесс повышения роли городов в развитии общества, вызывающий изменения в социально-профессиональной и демографической структуре населения» [8]. Отмечается, что она «тесно связана с сокращением бедности и более высоким уровнем жизни [9] и «выступает как процесс территориально-городской концентрации производства и населения под воздействием ряда социально-экономических факторов» [10].

Сложность и многоаспектность проявления процесса урбанизации как фактора пространственного развития обусловили формирование различных

научных направленностей, в рамках которых определены сущность, характер и формы данного процесса. По результатам анализа исследований об определении сущности понятия «урбанизация» можно выделить ряд подходов, различающихся как по сложности определения, так и по пониманию сути урбанизации (рисунок 1).



Рисунок 1 – Основные подходы к определению сущностных характеристик урбанизации

Примечание – Составлено автором на основе источника [11]

Экономико-географический подход (эффекты агломерационной экономики) понимает урбанизацию как процесс развития производительных сил, роста промышленного производства, увеличения плотности населения с нарастающей тенденцией к агломерации, возрастающей отдачи от масштаба, роста городов и формирования городского образа жизни.

Социологический, философский и антропокультурный подходы к рассматриваемому явлению акцентируют внимание на том, как оно влияет на роль жителя населённого пункта в обществе, а также подчёркивают особый образ жизни, свойственный горожанам, и присущий городской среде культурный контекст.

Комплексный подход расценивает урбанизацию как целостный процесс, способствующий трансформации средств производства и капитала. Урбанизация одновременно порождает и массу экологических, социальных, экономических и других проблем, что предполагает применение комплексного подхода в исследовании урбанизации.

Экологический подход представляет урбанизацию как концентрированное выражение форм, способов, принципов организации

человеком окружающей среды, ареалов окружающей территории, способности осваивать неосвоенное пространство, организовывать его в соответствии с объективными предметными закономерностями среды.

В исследовании Ю.Л. Пивоварова отмечено, что урбанизация проходит экстенсивный и интенсивный пути социально-экономического развития. При экстенсивной урбанизации на формирование урбанизированных территорий влияет экстенсивное расширение индустриальной базы на основе строительства новых фабрик и заводов, освоения новых месторождений полезных ископаемых. Во втором случае происходит не столько создание новых городов, сколько совершенствование социально-экономического развития существующих городов, формирование их сети в соответствии с потребностями страны. Для этой фазы урбанизации характерен переход на многофункциональную основу развития городов, что выражается в усложнении структуры и расширении состава городских функций [12].

В теории дифференциальной урбанизации Джиббс выделил пять стадий процесса урбанизации (рисунок 2).

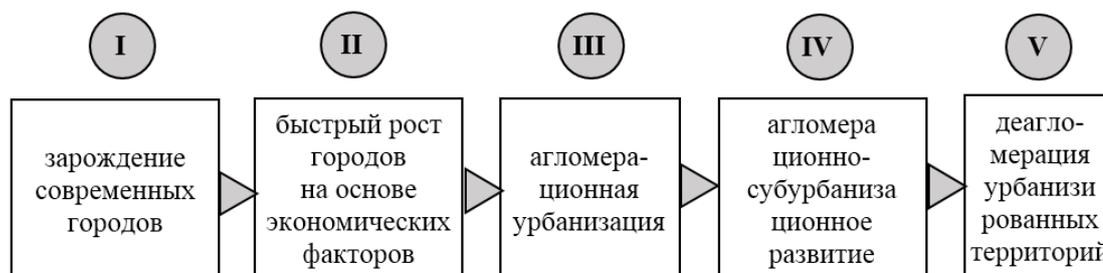


Рисунок 2 – Стадии урбанизации (по Джиббсу)

Примечание – Составлено автором на основе источников [13, 14]

Со временем эта концепция получила значительную эмпирическую проверку в исследованиях многих учёных. Так, Т.Г. Нефёдова и А.И. Трейвиш [15] в своих работах развивают стадиальную концепцию Джиббса и указывают, что в определённые периоды времени стремительно растут крупные города, затем эта тенденция сменяется ростом числа городов среднего размера, далее может наблюдаться увеличение количества малых городов. Согласно данной концепции процессу урбанизации свойственны свои закономерности, которые необходимо учитывать при планировании формирования и развития систем городских поселений и регулировании процессов расселения вокруг городов. Например, принятие преждевременных, а потому неэффективных мер в осуществлении политики ограничения роста крупных городов в СССР и некоторых странах Восточной Европы привело к неоправданным затратам времени и средств [16]. Важно исследовать пространственную дифференциацию и стадиальное развитие урбанизации и при разработке стратегии управления данным процессом применять научные подходы.

Безусловно, нельзя сводить роль городов только к форме расселения – это также и форма организации региональной экономики. Таковую двойственность

ещё в середине XX в. отмечали регионалисты-экономисты западных научных школ и направлений. Так, представитель школы городских исследований У. Айзард рассматривал город как многоотраслевой, многофункциональный центр национального значения со специализацией в наиболее прогрессивных отраслях экономики, а также как подсистему общей территориальной системы размещения производства [17-19].

Принимая во внимание результаты теоретико-методологических концепций, в рамках которых исследуются урбанизированные территории как социально-экономические подсистемы региона, мы предлагаем выделить основные из них, которые позволят определить сущностные характеристики урбанизации и развития урбанизированных территорий (таблица 1).

Таблица 1 – Теоретико-методологические концепции, в рамках которых исследуются урбанизированные территории как социально-экономические подсистемы региона

Концептуальные подходы	Основные положения подхода	Авторы, внесшие наибольший вклад в развитие теоретико-методологических концепций
Концепция размещения производства и расселения	Территориальная концентрация и локализация производства (рост производства за счёт увеличения плотности населения и развития производительных сил)	Й. Г. фон Тюнен, В. Лаунхардт, А. Вебер, А. Предель, А. Лёш, Р. Гроц, В. Кристаллер (представители немецкой школы); Т. Хэгерstrand, Т. Паландер (представители стокгольмской школы, Швеция); У. Айзард (Великобритания) и др.
Концепция организации экономического пространства	Определение центральных мест, пространственная система городов, возрастающий эффект от масштаба	В. Кристаллер, А. Лёш (представители немецкой школы); М. Фуджита, Т. Мори (Япония); П. Кругман (США); Г.М. Лаппо (Россия)
Концепция «полосов роста», «осей развития»	Возникновение центров роста, образование центральных мест, отдача от масштаба	Ф. Перру, Ж. Будвиль, П. Потье – французская социологическая школа; Х. Гирш-немецкая школа; Х. Р. Ласуэн (Испания) и др.
Концепция кумулятивного роста	Выравнивание межрегиональных уровней экономического развития путём диффузии нововведений и индустриализации	Г. Мюрдаль, Т. Хэгерstrand (Швеция); Дж. Фридман, А. Хиршман (США); Х. Ричардсон (Великобритания) и др.
Концепция диффузии инноваций	Возникновение и распространение инноваций в городах	Т. Хэгерstrand (Швеция); Х. Гирш (Германия); Ф. Перру, П. Потье (Франция); Э. Куклински (Польша)
Концепция государственного регулирования территориального развития	Воздействие на экономику проблемных регионов, стимулирующее рост производства и улучшение структуры	С. Деннисон, Г. Кэмерон (Великобритания); А. Лёш (Германия); Э. Гувер (США); Э. Куклински (Польша)
Примечание – Составлено автором		

Оценить процесс урбанизации, учитывая возможность получения экономической выгоды, место расположения объектов инфраструктуры, бизнеса и степень концентрации капитала (инвестиционного, инновационного и человеческого) нам помогает концепция размещения или теория промышленного штандорта А. Вебера [20], принимающая во внимание фактор размещения производства. Шведский экономист Т. Паландер [21] развил взгляды А. Вебера и разработал экономические методы, позволяющие проанализировать влияние штандортных факторов не только на развитие хозяйственных округов, но и на отдельные рынки. Основываясь на методологии Т. Паландера, возможно исследовать урбанизацию как явление, учитывая факторы, которые предопределяют повышение уровня концентрации населения и распространение городского образа жизни, а также как процесс, который способствует экономическому развитию, посредством использования конкурентных преимуществ территории. Так, французский исследователь экономического пространства Ф. Перру [22] в теории поляризованного развития обосновывает, что экономический рост характерен для урбанизированных территорий, в рамках которых сосредоточен инновационный потенциал, что обуславливает возникновение эффекта поляризации или доминирования, следствием которого является образование слаборазвитых, новых и депрессивных регионов. Это позволяет исследовать процесс урбанизации с позиции детерминирующего фактора, влияние которого активизирует образование территорий с высоким уровнем экономического развития – полюсов роста и низким уровнем экономического развития – депрессивных регионов.

Необходимо отметить, что вклад Ф. Перру в определение центров и полюсов экономического роста заключается в том, что экономическое пространство города исследуется как объект планирования. При этом институциональные подходы этого учёного к месту и роли государственного планирования и регулирования экономики были использованы на практике в развитии индикативного планирования социально-экономического развития территорий для поддержки принятия управленческих решений.

Вышеизложенная концепция поляризованного развития была дополнена Ж. Будвилем [23]. Он предложил дефиницию полюса роста с региональной точки зрения и классифицировал экономические пространства, которые в его концепции отличаются а) гомогенным, б) поляризованным и в) плановым характером. Однородность (гомогенность) присуща территориям со слабым развитием, однако по мере улучшения данной картины происходит процесс поляризации. При этом полюсами роста, по мнению этого учёного, могут выступать только такие региональные центры, в которых присутствуют «пропульсивные отрасли». При таком подходе важно находить и развивать именно те отрасли, которые будут способствовать активному развитию региона.

Исследователь Э. Гувер высказал идею о том, что экономическому пространству свойственно сосредотачиваться вокруг крупных городов с

последующей трансформацией в движущую силу экономики всего региона. Он отмечал, что процесс урбанизации обеспечивает «экономия от масштаба» всем фирмам, поскольку предоставляет им необходимую инфраструктуру (транспорт, связь, вспомогательные и обслуживающие предприятия и т.п.) [24].

Т. Хэгерstrand в концепции диффузии инноваций раскрывает сущностные характеристики урбанизации как процесса перемещения населения в пространстве в определённый промежуток времени, который сопровождается социальными (миграция), экономическими (рост, регрессия) и экологическими (антропогенные нагрузки) явлениями. Так, например, в качестве проявления процесса диффузии возможно рассматривать перемещение населения в городские центры, что предопределяет уровень экономического развития городских территорий региона [25].

Концепции «полюсов роста» и «осей развития» Ф. Перру, Ж. Будвиля, П. Потье [26]; теории кумулятивного роста Г. Мюрдаля [27], Дж. Фридмана [28], А. Хиршмана [29], Х. Ричардсона [30] и др.; концепции образования центральных мест Й.Г. фон Тюнена [31], В. Кристаллера [32], П. Кругмана [33], М. Фуджиты и Т. Мори [34] и др., предусматривающие методику определения центров экономического роста, диффузию нововведений, ключевые детерминанты процессов взаимодействия элементов территориальных систем (городов), позволяют выявить основные преимущества процесса урбанизации, учитывая пространственное расположение производства и его экономико-транспортные связи. Ключевая идея данных концепций связана с представлением о том, что населённые пункты, находящиеся в пространстве между полюсами роста, наделяются преимуществами и имеют лучшие перспективы для развития за счёт более широких логистических связей, трансфера инноваций и усиления инфраструктуры.

Так, в работах Г. Мюрдаля это положение подкрепляется многочисленными примерами того, как в различных странах территории, обладавшие небольшим преимуществом, продемонстрировали впоследствии значительный рост [27, с. 570]. Трансляция этого опыта в соседние регионы (иными словами, «расходящиеся эффекты») приводит исследователя к выводу о неравномерности экономического роста различных регионов: те, у которых были какие-либо преимущества, ускоренно развиваются, в то время как отставание слаборазвитых регионов лишь продолжает усиливаться. Вместе с тем некоторое сближение тех и других регионов в части уровней их развития может быть реализовано за счёт расходящихся эффектов [35].

Современные условия развития урбанизированных территорий как социально-экономических подсистем региона актуализируют теории ядрообразования в отношении разработки стратегических направлений их развития, которые обосновывают необходимость выделения центров экономического роста (экономического ядра), обуславливающих миграцию и движение ресурсов. Данные теоретические положения позволяют определить основные принципы урбанизации как фактора, обеспечивающего перемещение населения, инвестиционных и материальных ресурсов, что способствует

формированию центров развития, или экономических ядер [10, с. 31].

Основные положения концепции размещения позволяют выделить критерии, в соответствии с которыми урбанизированные территории различают по их площади, по плотности и численности населения, а также определяют индекс их распределения в пространстве и индекс ближайшего соседства. Основываясь на данной концепции, возможно оценить характер влияния процесса урбанизации на пространственное развитие, учитывая размещение полюсов роста (приток трудовых ресурсов, увеличение занятости, размещение производства, развитие промышленности) и миграцию населения.

Концепция организации экономического пространства, структуры хозяйства (экономики) городов в наибольшей степени отвечает целям нашего исследования, поскольку позволяет оценить влияние процесса урбанизации с учётом уровня развития схемы расселения и транспортных магистралей как основных характеристик, создающих условия для экономического развития территории. Так, в теории центральных мест В. Кристаллера [32, р. 54] представлена иерархия населённых пунктов и расселения (рыночная, транспортная и административная разновидности), а также выявлены закономерности взаимного пространственного размещения населённых пунктов и объектов непроемственной сферы. Теория пространственной экономики А. Лёша позволяет оценить процесс урбанизации как фактор пространственного развития территории, предопределяющий уровень инновационности экономики, что обусловлено высокой концентрацией в городских центрах человеческих, научно-технических, инновационных и инвестиционных ресурсов [36].

С точки зрения размещения производства исследование городов тесно связано с агломерационными процессами в экономике крупных городов. Так, согласно П. Кругману [37] происходит концентрация экономической деятельности в пространстве и возникновение центрального города (системы центральных мест) за счёт эффекта возрастающей отдачи и экономических экстерналий (экономия происходит благодаря, поскольку становятся доступны общий рынок труда и инфраструктура, а также сокращаются издержки, связанные с логистикой). В общем труде с М. Фуджитой и Э. Венейблсом П. Кругман доказал, что ключевую роль в эффекте возрастающей отдачи играет в основном диверсификация экономической, социальной и культурной жизни города, а не только специализация отдельных частей агломерации [38].

Научные идеи В. Кристаллера и А. Лёша в отношении определения закономерностей размещения объектов антропогенного происхождения в пространстве нашли отражение в концепции опорного каркаса территории. Впервые её идея была выдвинута советским учёным Н.Н. Баранским [39], а в последующие годы она оформилась в виде научной концепции и методологического подхода в работах советских экономико-географов Б.С. Хорева [40], П.М. Поляна [41], Г.М. Лаппо [42] и др. Опорный каркас территории представляется как непосредственное выражение хода урбанизации, развитие центростремительных и центробежных тенденций в

расселении. Данный подход позволяет оценить процесс урбанизации с точки зрения его влияния на сбалансированность взаимодействия социально-экономической и экологической подсистем города, поскольку город исследуется комплексно, как целостная совокупность тесно взаимосвязанных элементов. Так, Г.М. Лаппо подчёркивает, что опорный каркас города представляет собой пространственную подсистему в территориальной организации хозяйства, отражает особенности географического разделения труда и территории, а также уровень социально-экономического развития, характер отраслевой и территориальной структур [42, с. 57].

Кроме того, свой вклад в исследование процесса урбанизации внесли представители социологических школ (Л. Мамфорд [43], Э. Тоффлер [44], А. Ахиезер [45] и др.). Город рассматривается, прежде всего, как объект социологических исследований и как пространственная общность людей. Так, Л. Мамфорду, изучавшему развитие городов разных стран в диахронии, принадлежит наблюдение о субъективности предпочтения одних населённых пунктов другим для развития их в индустриальном или ином аспекте [43, р. 62].

Концепции государственного регулирования экономического развития урбанизированных территорий составляют особую часть в научных исследованиях. В этом контексте обращают на себя внимание работы С. Деннисона [46], А. Лёша и Э. Гувера. Так, согласно С. Деннисону полный контроль со стороны государства предпочтительнее субсидирования инвестиций, поскольку государственный контроль позволяет решать широкий круг проблем, не связанных с локальной безработицей, таких как, например, растущая концентрация в крупнейших городских конурбациях.

А. Лёш рассматривает более широкую область применения государственного регулирования экономического развития территорий. В числе конкретных мер им предлагается создание льготных условий для переноса производства, создание центрального бюро, которое будет информировать о наиболее нужных направлениях инвестирования [36, с. 112].

Государственные меры в сфере регулирования территориального развития, по мнению Э. Гувера, должны быть направлены прежде всего на экономику проблемных регионов, стимулирование роста производства и улучшение структуры экономики территории [24, р. 79].

Необходимо подчеркнуть, что в последние десятилетия значительно усугубился интерес к изучению урбанизационных эффектов. В исследованиях П. Кругмана, Й. Шумпетера, Дж. Джейкобс, Дж. Хендерсона, Э. Глезера, А. Маршалл, К. Эрроу, П. Ромера, М. Портера и др., к работам которых часто обращаются современные исследователи, рассматривается вопрос возникновения урбанизационных экстерналий. С точки зрения Дж. Джейкобс, экономическое разнообразие является ключевым фактором появления инновационных решений и, соответственно, успеха города. Урбанизационные эффекты, или экстерналии Джейкобс, способствуют генерированию информации и знаний. С другой стороны, урбанизационные экстерналии связаны с наличием в городах квалифицированных кадров. В долгосрочной

перспективе урбанизационные эффекты создают довольно равномерное распределение предприятий по всем секторам экономики, что сокращает безработицу и содействует экономическому росту [47].

Таким образом, на основании проведенного исследования теоретико-методологических подходов и концепций по определению сущностных характеристик урбанизации приходим к выводу, что отсутствует единый подход к определению её содержания, и понятие сущности процесса урбанизации основывается на целях и области исследования каждого учёного. Вместе с тем изучение теоретических подходов к определению исследуемой дефиниции позволяет нам предложить под термином «урбанизация» понимать процесс территориальной концентрации форм жизнедеятельности общества, отражающий особенности трансформации пространства, результатом которого являются интенсификация социально-экономического, экологического развития, распространение городского образа жизни и образование новых форм и пространственных структур расселения.

Сущность данного понятия отражает междисциплинарный характер урбанизации, который определяется многообразием видов, типов, форм и стадий процесса урбанизации, является результатом преобразований экономического и социального пространства, способствует формированию среды для повышения уровня инновационности экономики и развития человеческого капитала. Это обуславливает необходимость использования системного подхода к исследованию содержательных признаков процесса урбанизации как фактора регионального развития, что позволит определить характер его влияния на социально-экономическое развитие городов и разработать научно-прикладные подходы к совершенствованию стратегии управления процессом урбанизации.

Урбанизированные территории. Следует подчеркнуть, что процесс урбанизации и урбанизированные территории неизменно находятся в тесной взаимосвязи. Урбанизированная территория – понятие, охватываемое термином «урбанизация», при этом урбанизация в качестве процесса является порождением городов и городских поселений, реализующих в ней систему социально-экономических отношений.

Проблемы сущности урбанизированных территорий становились объектом изучения множества научных дисциплин, и это, в частности, приводило к созданию школ междисциплинарного характера (экономико-географических, экономико-социологических), которыми изучались вопросы формирования и развития урбанизированных территорий и их влияние на социально-экономическое развитие.

Хронологическая систематизация концепций, связанных с развитием урбанизированных территорий, представлена в работе Е.А. Михуринской и Р.А. Мартиросовой [48]. Так, в средние века и эпоху Возрождения возникли теории идеальных городов Платона, Аристотеля, Гиппократата и др.; в начале XX в. – концепции расселения Э. Глойдена, А. Сория-и-Мата, К. Доксиадиса, В. Кристаллера и др.; в середине XX в. – теории нового элемента расселения,

сетевая и кинетическая модели и т.д.; и в последние десятилетия – модели «городов будущего», в т.ч. эко-города, технополисы, города хартии П. Ромера и т.д. [48, с. 116-117].

В период перехода к постиндустриальному обществу в результате научно-технической революции середины XX в. произошло внедрение передовых технологий, электронно-информационной техники, новых средств коммуникаций и научных знаний, что обусловило формирование и развитие постиндустриальных городов [49]. Сегодня постиндустриальные города продолжают развиваться, и для них характерно наличие инновационного сектора экономики с высокопроизводительной промышленностью, развитая индустрия знаний, высококачественная сфера услуг, в которой занято больше населения, чем в промышленном производстве, эффективная транспортная и инженерно-техническая инфраструктура [50]. Внешне постиндустриальные города пока мало отличаются от традиционных, так как формируются на их основе. Вместе с тем происходит содержательная трансформация и переориентация на новые целевые ориентиры развития, что вызывает необходимость глубоко исследовать особенности, закономерности, факторы и принципы их развития, а также разрабатывать стратегии управления процессами, происходящими на урбанизированных территориях [51].

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время каждая страна использует свой набор критериев при определении урбанизированных территорий в зависимости от социально-экономических, природно-климатических, экологических и культурно-исторических факторов [52]. К городам могут быть причислены поселения с небольшим числом жителей, которые имеют особые права города, полученные ещё в средние века, к примеру город Сент Дэвидс в Уэльсе (менее 2000 чел.). Зачастую в качестве определяющих применяются показатели численности и плотности населения. Так, минимальный порог населения для отнесения населённого пункта к категории «урбанизированная территория» может составлять 200 тыс. чел. (Дания), 2 000 тыс. чел. (Аргентина), 5 000 тыс. чел. (Индия), 50 000 тыс. чел. (Япония) или 100 000 тыс. чел. (Китай). Кроме того, в некоторых странах учитывается базовый фактор, который определяет, можно ли назвать то или иное место урбанизированной территорией, является плотность использования среды. В Австралии порогом является плотность в 200 чел./км², в Канаде – 400 чел./км², в Китае – 1500 чел./км².

В ряде стран при классификации урбанизированных территорий придаётся значение отраслевой занятости, инфраструктурному обеспечению. Например, в таких странах, как Бангладеш, Куба и Панама, степень урбанизированности территории определяется в зависимости от доступа жителей к питьевой воде, в других странах – от доступа к электричеству, Интернету, транспортному сообщению и пр. В некоторых странах статус города присваивается административным решением без учёта статистических показателей.

Ввиду существенных различий между странами в критериях определения урбанизированных территорий, группой из шести международных организаций (ILO, FAO, OECD, UN-Habitat, World Bank) разработаны новые критерии их определения, и в начале 2020 года Статистическая комиссия ООН утвердила новую методику определения урбанизированной территории [53].

Для уточнения значения термина «урбанизированные территории» и понимания их отличительных признаков изучим подходы и критерии, используемые для определения данного типа объектов в научных исследованиях.

Так, Дейкстр и др. [54] подчеркивают, что урбанизированная территория – это поселение с населением не менее 50,0 тыс. чел. (плотность > 1 500 чел. на 1 км²); города и городские районы (городской кластер) с населением не менее 5,0 тыс. чел. (плотность > 300 чел. на 1 км²). При этом С. Нордбэк [55], Дж. Стюарт и В. Уорнтс [56] установили пропорциональную зависимость между плотностью и численностью городского населения:

$$A = L^{3/4}/C \quad (1)$$

где A – площадь, км;

L – число жителей, человек;

C – const.

Используя концепцию С. Нордбэка, можно оценить урбанизированность территории [57].

В научных работах советских учёных (О.А. Константинов [58], Ф.М. Листенгурт [59] и др.) предлагается определять уровень урбанизированности территорий, и для их классификации по данному критерию используются различные пороговые значения показателей. Так, согласно работе Ю.А. Симагина [60], в случае если доля городского населения меньше 10%, то территория неурбанизированная; больше 10%, но меньше 25% – слабоурбанизированная; больше 50% – среднеурбанизированная; больше 75% – высокоурбанизированная; больше 90% – полностью урбанизированная.

Использование численного порога можно встретить у Ю.Л. Пивоварова [61], который применял его для установления границ урбанизированных территорий. Однако наряду с количественным показателем доли городского населения, по мнению российского учёного П.В. Кухтина [62], необходимо учитывать систему инженерных сооружений и коммуникаций, объектов социальной и транспортной инфраструктуры. Для выявления отличительных особенностей урбанизированной территории Т.И. Заславской и др. предложена система социальных показателей (доступное жильё, транспортная инфраструктура и пр.) [63]. В работах В.Г. Давидовича для определения урбанизированности территории подчёркивается необходимость использования таких характеристик, как наличие общественного транспорта, характер застройки, спектр культурных учреждений и развитость системы коммунального хозяйства [64].

Согласно исследованиям ОЭСР, до недавнего времени страны-участницы применяли несколько иную методику определения урбанизированной территории. Применение данной методики приводило к искажениям, которые существенно влияли на сопоставимость показателей между странами ОЭСР [65]. В настоящее время страны ОЭСР переходят на новую методику определения урбанизированной территории и зон её тяготения (зоны маятниковой миграции на основе критериев численности и плотности населения). Определение урбанизированной территории происходит в несколько этапов. Так, на первом этапе урбанизированной считается наиболее плотно заселённая территория (больше 1500 человек на 1 км²) с численностью населения больше 50 тыс. человек. На втором этапе в качестве кандидатов на включение в урбанизированную территорию рассматриваются местные поселения, больше 50% населения которых проживает в городском центре. На третьем этапе определяется коммутирующая зона, где проживают не менее 15% людей, работающих в городе [66].

Одним из первых подробную систематизацию городов в советский период предложил В.Г. Давидович. Так, урбанизированные территории разделялись на крупные города, средние города и малые города и посёлки. Численность населения урбанизированной территории, по мнению этого учёного, варьируется от 10 до 400 тыс. человек, причём оптимальной величиной он считает 50-200 тыс. человек [64, с. 13].

По аналогии с советской градостроительной классификацией выполнена классификация городов в Казахстане: до 50 тыс. человек – малые; от 50 до 100 тыс. человек – средние; от 100 до 500 тыс. человек – большие и свыше 500 тыс. человек – крупные [67].

Необходимо подчеркнуть, что, как и любая другая классификация, данная группировка урбанизированных территорий условна. В её основе лишь единственный показатель – численность населения, главными недостатками которого являются установленная градация и отсутствие обоснованных подходов к разграничению различных типов городов. При такой классификации состав средних городов ограничен, а в группу малых попадают города с качественными различиями [68].

Несмотря на объяснимость и ясность того, что такое город и урбанизированная территория, второй из этих терминов не был введён в научный обиход. В нашем исследовании также установлено, что отсутствует официально утверждённый подход к пониманию категории «урбанизированная территория».

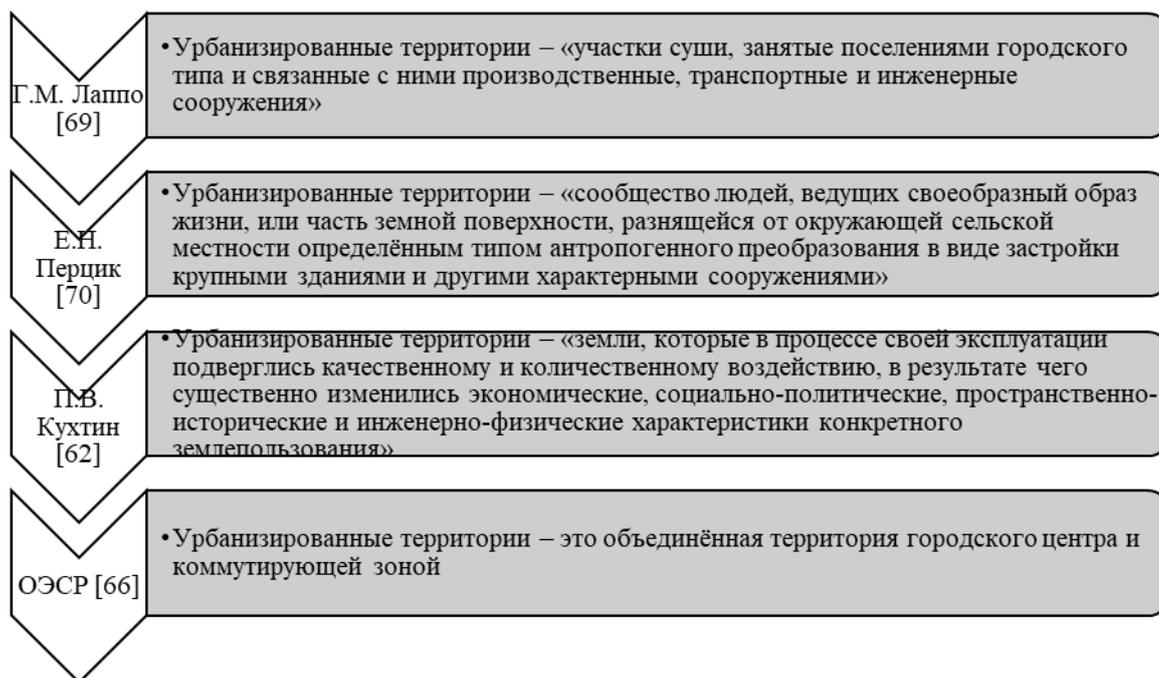


Рисунок 3 – Подходы к определению понятия «урбанизированные территории»

Примечание – Составлено автором на основе источников [62; 66; 69, 70]

Таким образом, по результатам проведённого исследования нами предлагается авторское понимание сущности урбанизированной территории, которое основывается на комбинации двух точек зрения:

1) урбанизированная территория представляет собой административно-территориальную единицу в фиксированных границах с высокой плотностью населения, значительным числом жителей, разнообразием видов человеческой деятельности, высокой концентрацией объектов различного назначения;

2) в широком смысле урбанизированная территория может пониматься как часть государственной территории, которая обладает собственными институтами управления и которой присущи определённые качества и характеристики.

1.2 Теоретические подходы к инновационному развитию урбанизированных территорий

Истоки термина «инновация» лежат в латинском языке: слово *novatio* («обновление, изменение») с приставкой *in* («в») приобретает смысл «в направлении обновления/изменений». В научный обиход этот термин в качестве экономического вошел в первую декаду XX века благодаря Йозефу Шумпетеру в 1900-х гг. В своей работе «Теория экономического развития» он обосновал, что именно нововведение (инновация) составляет основу экономического роста государства [71]. Под инновацией он понимал такое изменение, которое выполняется с применением новых или усовершенствованных методов, технологий, подходов и предназначено для последующего внедрения в практику и решения новых задач [72].

Позднее инновации получили множество трактовок, суть которых, обобщая, можно охарактеризовать одним из трех смыслов: изменение, процесс или результат [73]. Систематизация подходов к определению сущностных характеристик понятия «инновация» проведена в таблице 2.

Таблица 2 – Сущностные характеристики понятий «инновация» и «инновационное развитие»

Автор	Определение
<i>1. Инновации как изменение</i>	
Й. Шумпетер	Любое возможное изменение, происходящее вследствие использования новых или усовершенствованных решений технического, технологического, организационного характера
П. Друкер	Инструмент, с помощью которого используются изменения как условие эффективности развития
Ф. Валента	Изменение в первоначальной структуре, переход в новое состояние
Ф. Бетс	Введение инноваций в виде новых технологий, сфер применения
Т. Брайан	Акцент на трансформации новых знаний в экономические результаты. Инновация – это процесс, в котором интеллектуальный товар (изобретение, ноу-хау или идея) приобретает экономическое содержание
<i>2. Инновации как процесс</i>	
Дж. Гросси	Общественный, технический или экономический процесс, практическое использование идей и изобретений, которое ориентировано на экономическую выгоду
Б. Твисс	Инновация – это процесс, в котором изобретение или идея приобретает экономическое содержание
Ф. Никсон	Системный процесс различных мероприятий, приводящих к появлению новых и/или улучшенных процессов
<i>3. Инновации как результат</i>	
Л. Гохберг	Результат деятельности в виде нового или усовершенствованного продукта, услуги, процесса или способа производства, реализуемых в практической деятельности
Р. Фатхудинов	Конечный результат внедрения новшества, целью которого является изменение объекта управления и получение экономического, социального, экологического, научно-технического или иных видов эффекта
Е. Михайлова	Результат инновационного процесса в форме новых продуктов, технологий, организационно-управленческих решений, улучшающих жизнедеятельность человека
Примечание – Составлено автором по данным источника [72, с. 116; 74-82]	

Анализ материалов и документов стран ОЭСР и Евростата показывает, что понятие «инновация» классифицируется по четырем типам: 1) инновации в продукции; 2) инновации в производстве, 3) рыночная инновационная деятельность; 4) организационно-управленческие инновации [83]. На наш взгляд, в связи с многогранностью и сложностью этой категории целесообразно рассматривать инновации во всех приведенных аспектах.

По результатам исследования сущности понятия «инновация» можно

сформулировать определение: инновация – это конечный результат деятельности (процесса) в форме новых решений в целях изменения качественных характеристик объекта управления для получения эффективного результата.

Ключевым условием устойчивого развития экономики на всех уровнях является переход на инновационный тип хозяйствования, который основан на внедрении новых технологий и принятии управленческих решений, улучшающих жизнедеятельность человека. Осознание важности инновационной составляющей способствовало изучению *инновационного экономического развития* как современного хозяйственного уклада. Данный факт обуславливает необходимость рассмотрения не только феномена инновационного развития экономики, но и уточнения определения категории «*инновационное развитие*».

Значительным вкладом в разработку теоретических аспектов инновационного развития можно считать работы П. Друкера, Б. Санто, Б. Твисса, Н. Кондратьева, Й. Шумпетера. Многосторонний анализ проблемы управления инновационным развитием провели исследователи Л. Гохберг, С. Глазьев, Р. Фатхутдинов. Инновационное развитие во всем своем многообразии рассматривается научным сообществом как область исследования, объектом которой является сектор экономики, а предметом изучения – вся совокупность организационных, управленческих и экономических отношений, вследствие которых формируется новое качественное состояние.

Сегодня понимание инновационного развития имеет разноплановый характер. В научных работах представлены различные интерпретации понятий «инновационное развитие», «инновационный сектор экономики», «инновационные процессы» и др. Между тем в ходе анализа различных трактовок понятия «инновационное развитие» выявлены специфические характеристики, присваиваемые исследователями инновационному типу экономического развития. Самое распространенное и устоявшееся определение инновационного развития связано с процессным его пониманием, включает создание нового или доработанного продукта или технологии, при этом обязательным условием является внедрение созданного в практику или его выход на рынок [84].

На наш взгляд, данное определение не полностью раскрывает экономическую сущность инновационного развития. Инновационное развитие здесь сводится к производной от объекта деятельности (инновации), а причины ее возникновения не указываются, при этом не учитывается ее социально-экономическая значимость. Мы считаем, что более полно раскрывает сущность инновационного развития определение, предложенное российским исследователем Кокуриным Д. Как отмечено в работе ученого, инновационное развитие является «особой инновационной направленностью целей, путей их достижения, особой инновационной «настройкой» механизма, при помощи которого государство осуществляет воздействие на экономические процессы»

[85].

При этом отметим факторы, определяющие воздействие государства на инновационное развитие городов:

– в современной диверсифицированной экономике достижение высоких конкурентных позиций возможно лишь при концентрации всех имеющихся ресурсов в рамках конкретной специализации, поэтому инновационное развитие города целесообразно проводить относительно экономической специализации каждого города. В данном случае одним из наиболее важных элементов политики инновационного развития города становится создание условий для максимально быстрой диффузии технологий в рамках определенной специализации;

– пространственная близость создателей «интеллектуального капитала», «технологических ресурсов» и частных структур принимает решающее значение для успеха инновационного развития, поэтому объединение усилий всех субъектов инновационной деятельности в рамках одного города является рациональным путем инновационного развития;

– государственное управление инновационным развитием (правовое, финансовое) должно быть построено с учетом особенностей экономики городов, поэтому смещение акцента в управлении инновационным развитием в города, и передача части прав городским органам власти позволит усилить тенденции к самоорганизации городов в инновационном развитии.

Одним из базовых условий, направленных на обеспечение инновационного развития городов, будет являться совокупность ряда ресурсов, а также наличие организационно-экономической системы, осуществляющей трансформирование указанных ресурсов в продукт инноваций. При помощи данной элементной совокупности возможно охарактеризовать уровень потенциала инновационной сферы города, так как данная совокупность выступает в роли отдельной экономической категории – инновационного потенциала. Следовательно, еще одним принципом, на котором базируется модель инновационного развития страны, будет уровень инновационного потенциала каждого города. При этом целью инновационного развития городов является повышение уровня инновационности городских экономик путем организации высокотехнологичных производств, основанных на использовании интеллектуального труда и создающих высокую добавленную стоимость продукта [86].

В официальных документах имеют место случаи, когда к понятию «инновационное развитие» относят только производство или объединяют ее с усовершенствованием и модернизацией. Так, например, в Государственной программе индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020-2025 годы ключевой стратегической целью ставится конкурентоспособная обрабатывающая промышленность на внутреннем и внешних рынках. Между тем, в данном документе представлена характеристика индустриально-инновационного развития страны, включающая следующие положения:

– урбанизация, растущая роль мегаполисов, агломераций и полюсов роста

отмечены основными мегатрендами, которые оказывают наибольшее воздействие на развитие обрабатывающей промышленности;

- большинство предприятий средне- и высокотехнологичных секторов сконцентрировано в урбанизированных территориях;

- сектора, связанные с конечным потреблением, концентрируются вокруг крупных агломераций;

- повышение уровня урбанизации в Казахстане создаст спрос на внутреннем рынке на конкурентоспособную отечественную продукцию, в том числе пищевой промышленности, производства одежды и обуви, производства товаров для дома, мебели, бытовой техники, строительных материалов.

Таким образом, в данном параграфе приведены основные доводы к определению сущности понятий «инновация», «инновационное развитие», «инновационное развитие региона». Рассмотренные сущностные характеристики понятия «инновация» и понятия «инновационное развитие», составляющие элементы инновационного развития, позволяют понять, что в современных условиях города выступают местом интегрирования ресурсов, необходимых для осуществления инновационной деятельности, а инновации, в свою очередь, являются важным фактором и инструментом развития городов, который предусматривает, среди прочего, накопление и совершенствование различных ресурсов – управленческих, человеческих, финансовых, инновационных, интеллектуальных, организационных [87].

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что инновационное развитие городов основано на следующих принципах:

- инновационное развитие осуществляется в условиях инновационной среды городов;

- процесс инновационного развития формализуется построением инновационной системы городов;

- в основе инновационного развития лежит способность к инновационному мышлению и восприятию как отдельной личности, так и всего городского общества;

- эффективность инновационного развития напрямую зависит от городской инновационной культуры, т. е. развернутой системы мотивации инновационной деятельности;

- управляющее воздействие на инновационное развитие городов оказывает государственная инновационная политика;

- способность городов к инновационному развитию характеризуется уровнем городского инновационного потенциала.

В этой связи процессы урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий следует рассматривать во взаимосвязи (рисунок 4).

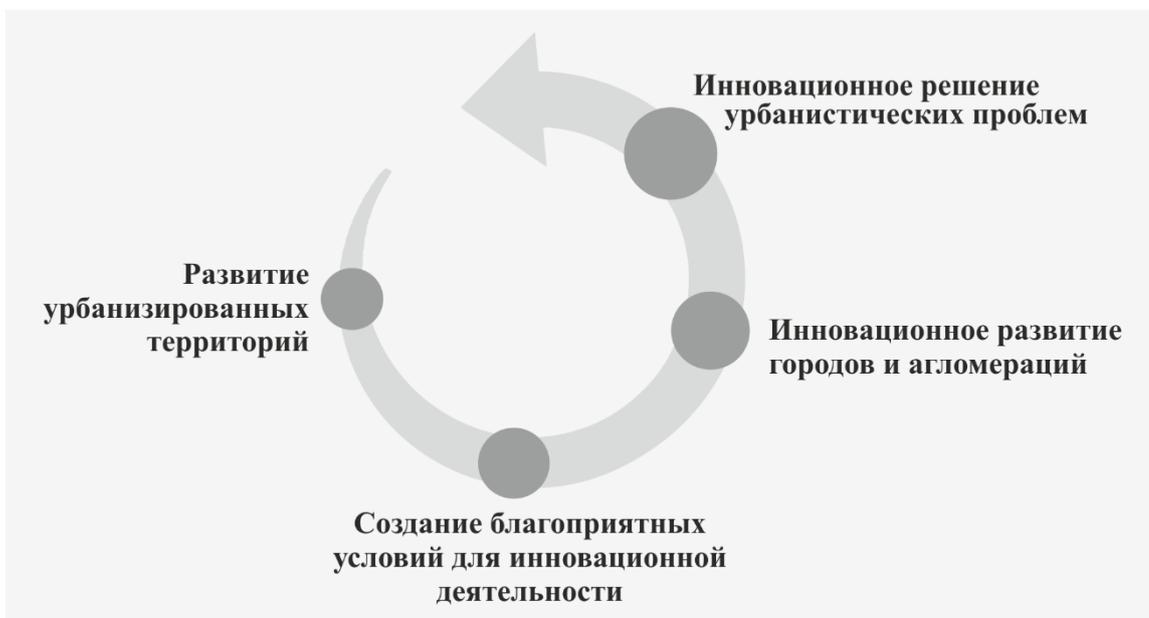


Рисунок 4 – Взаимосвязь урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий

Примечание – Составлено автором

1.3 Управление инновационным развитием урбанизированных территорий

На современном этапе понимание социально-экономических изменений в мировом сообществе невозможно без глобального видения, то есть без внимания, прежде всего, к глобальным и региональным трендам урбанизации, процессы которой необходимо глубоко анализировать для выработки стратегии управляемой урбанизации.

В настоящее время доля урбанизированных территорий в мире незначительна, но в них концентрируется уже более половины населения мира. Так, согласно статистическим данным Всемирного Банка на 1 января 2019 года городское население в мире составляло 55,3% (таблица 3).

Таблица 3 – Соотношение урбанизированных и неурбанизированных территорий в выборочных странах

Страна	Урбанизированные территории, %	Неурбанизированные территории, %
В целом по миру	55,3	44,7
ОЭСР	80,6	19,6
Казахстан	57,4	42,6
Россия	74,4	25,6
Китай	58,0	42,0
США	82,3	17,7
Примечание – Составлено автором по данным источника [88]		

Страны с высоким уровнем урбанизации демонстрируют более высокие показатели социально-экономического развития в различных регионах мира с различными политическими, географическими и культурными особенностями. При надлежащем управлении и рациональном проектировании урбанизация может способствовать обеспечению социального благосостояния и справедливости, смягчению воздействия на окружающую среду и поддержке экономического роста [89].

Видение возможностей и проблем урбанизационного процесса во всём многообразии его проявлений позволит выработать новые подходы к развитию урбанизированных территорий и совершенствованию управления ими, но при этом не сводить исследование лишь к изучению проблем развития городов.

Новейшие тенденции, проявляющиеся в процессе урбанизации, требуют глубокого осмысления и правильной оценки. Поэтому в отношении качественных аспектов стратегии управления развитием урбанизированных территорий очень важно изучить исследования теоретических аспектов применительно к государственному регулированию экономического развития регионов и концепциям региональной политики.

Известные зарубежные исследователи, такие как С. Деннисон, А. Лёш, Э. Гувер, Г. Мюрдаль, Ф. Перру и др., изучающие вопросы управления развитием экономики городских территорий, подчёркивают необходимость проведения активной государственной политики, для того чтобы сократить диспропорции в уровнях экономического развития территорий и стимулировать развитие наиболее отсталых территорий.

Обобщение рассмотренных направлений исследования, основанного на систематизации теоретических подходов, с указанием направлений и методов воздействия государства на экономическое регулирование регионального развития представлено ниже в таблице 4.

Таблица 4 – Теоретические подходы к анализу государственного регулирования территориального развития

Авторы	Основные задачи государственного регулирования	Механизмы регулирования
С. Деннисон, А. Лёш	Достижение общего пространственного равновесия	Стимулирование конкуренции, поддержка перемещения производства, поддержка наиболее отсталых территорий
Э. Гувер	Эффективное размещение производственных сил	Использование инструментов фискальной политики, налоговых инструментов
Г. Мюрдаль, Ф. Перру	Формирование точек экономического роста	Бюджетные трансферты, перераспределение ресурсов
Р. Масгрейв, А. Аткинсон, Дж. Стиглиц	Обеспечение общественными благами	Использование механизма налогового регулирования
Примечание – Составлено по источникам [22, р. 93; 24, р. 119; 27, с. 231; 36, с. 81; 46, р. 34; 90-92]		

Основоположниками теории государственного регулирования в сфере регионального развития считаются С. Деннисон и А. Лёш, которые сформулировали принципиально разные концептуальные подходы к данному явлению. Подход С. Деннисона, который был вкратце изложен в первом параграфе нашей диссертации, основывается на интенсивном государственном регулировании экономики депрессивных городов. С. Деннисон отмечает, что государству необходимо осуществлять полный контроль над размещением капиталовложений в промышленность территорий в целях решения социально-экономических проблем, связанных с безработицей и чрезмерной концентрацией трудовых ресурсов в городах.

Подход А. Лёша основан на государственном регулировании экономики территорий путём привлечения инвестиций в приоритетные отрасли региона и создания благоприятных условий. По мнению А. Лёша, за счёт государственных мер воздействия на экономику отстающих регионов произойдёт выравнивание территориальных диспропорций.

Возможность государственного регуляторного воздействия на социально-экономическое и инновационное развитие территорий посредством перераспределения доходов в межрегиональном пространстве обозначил Э. Гувер, подчёркивая, что роль государства как основного регулятора заключается в обеспечении эффективного взаимодействия между социально-экономической политикой и региональной политикой.

На важность не только использования государством фискального инструментария, но и умения эффективно управлять сбалансированным развитием регионов, учитывая все особенности их развития, указывают в своих трудах Г. Мюрдаль и Ф. Перру. Так, в концепции несбалансированного роста экономического пространства Г. Мюрдаль и Ф. Перру отмечают, что рост экономики страны во всех регионах не происходит равномерно, он появляется в некоторых пунктах, или полюсах роста. Вместе с тем возможно выравнивание региональных уровней экономического развития посредством распределения экономических эффектов; соответственно, управляя развитием полюсов роста и поддержкой наиболее отсталых территорий, государство обеспечивает экономическое равновесие территорий и нивелирует диспропорции между ними.

Научные основы государственного управления, базирующиеся на экономических моделях, были заложены в работах Р. Масгрейва, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица и др. Следует отметить научные исследования относительно централизации и децентрализации в части государственных полномочий по предоставлению общественных услуг, проделанные такими учёными, как Р. Боудвэй и М. Кин [93], Р. Бёрд и Р. Бахл [94] и др.

Так, подходы Р. Масгрейва, П. Самуэльсона и Дж. Стиглица основаны на эффективном государственном управлении посредством перераспределения налоговых поступлений и проведения активной социально-экономической политики. Подходы Р. Боудвэя и М. Кина, Р. Бёрда и Р. Бахла основываются на

вопросах межбюджетных отношений, распределения бюджетных трансфертов между регионами.

В свою очередь, Г. Кэмерон [95] выделяет три отличных друг от друга направления исследований: 1) «неинтервенционалисты», 2) «адапторы», 3) «радикальные преобразователи» (таблица 5).

Таблица 5 – Направления исследований в соответствии с подходом Г. Камерона

Необходимость государственного управления	Неинтервенционалистская модель	– отрицание необходимости государственного управления развитием территорий
	Адаптационная модель	– незначительное влияние государства в части оказания инвестиционной поддержки и управления миграционными процессами
	Концепция радикальных преобразований	– интенсивное государственное управление территориальным развитием
Примечание – Составлено по источнику [95, р. 7]		

Сущность адаптационной модели состоит в том, что целью государственного управления является ускорение естественно протекающих процессов без смены их направления [96]. Именно поэтому управление развитием территорий целесообразно и эффективно в тех случаях, когда для этого имеются социально-экономические предпосылки.

Исходя из теории Т. Хэгерстранда, которая базируется на концепции экономического роста, следует использовать «адаптационную модель» в государственном управлении, что на практике предполагает стимулирование социально-экономического и инновационного развития в тех урбанизированных территориях, которые в первую очередь будут затронуты диффузией инноваций.

Вопросы диффузии инноваций подробно рассматриваются в работах Т. Хэгерстранда, Ж. Будвиля, Дж. Вэя, П. Потье и др. Диффузия инноваций – процесс, посредством которого инновации передаются через систему информационных, экономических и организационно-управленческих связей [97]. Этот процесс протекает, по мнению Т. Хэгерстранда [25, р. 57], в четыре стадии (рисунок 4).

Т. Хэгерстранд отмечает, что диффузия инноваций происходит в соответствии со сложившейся системой городов, согласно их иерархии, т.е. от крупнейших центров к провинциальным населённым пунктам. Причём движение к периферийным районам инноваций от крупных городов идёт через средние, а затем малые города.

Исследуя пространственную диффузию инноваций, Ж. Будвиль отмечает, что те населённые пункты, откуда исходят инновации, становятся полюсами роста. Их отличительным признаком являются прогрессирующие отрасли народного хозяйства, эффект которых масштабируется и распространяется также на близлежащие районы. Иными словами, под полюсом роста он усматривает урбанизированную территорию с распространением отраслей, которые способствуют её развитию.

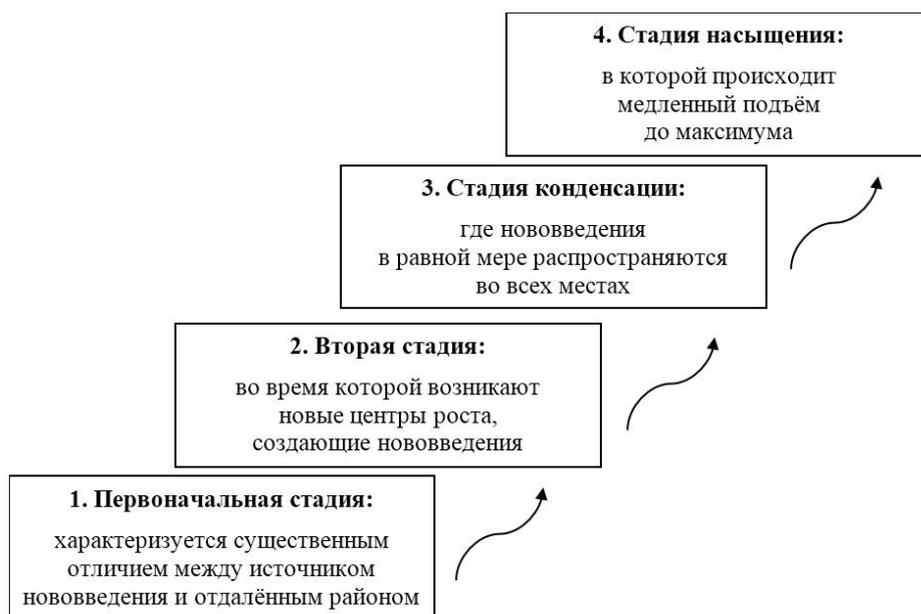


Рисунок 4 – Стадии диффузии инноваций (по Т. Хэгерстранду)

Примечание – Составлено по источнику [25, р. 57]

В исследовании Ж.А. Петровской подчёркивается взаимовлияние экономического роста страны и распространения инноваций. Он утверждает, что за счёт своевременного принятия инноваций и содействия их быстрому распространению государство развивается быстрее [98].

При разработке стратегии инновационного развития большинство индустриально развитых стран используют научные подходы, описанные выше. Так, начиная с 90-х годов прошлого века создаются полюса роста инновационно-технологического сектора, направленные на наращивание активов региона за счёт эффективного вовлечения в процесс воспроизводства всех составляющих регионального экономического потенциала, в том числе инновационного [99].

Идея П. Потье о полюсах роста получила развитие в концепции метрополисов, автором которой считается французский экономист Ф. Бродель [100], обозначивший понятием «метрополис» крупный город с международными экономическими функциями и постоянным движением «информации, товаров, капиталов, кредитов, людей и т.д.».

П. Маршан и И. Самсон характеризуют метрополис как полюс роста, где производство взаимосвязано с научными исследованиями. Кроме того, метрополис является центром принятия управленческих решений и притяжения информации, инноваций, трудовых ресурсов [101]. Вместе с тем, чтобы город реализовывал функции метрополиса, численность городского населения должна составлять не менее 1,0 млн. жителей [102].

В научных исследованиях промышленных инноваций (А. Скотт, П. Клевел, С. Сассен, А.И. Анчишкин, В.Л. Бабурин и др.) подчёркивается, что инновации преимущественно возникают в метрополисах и иерархически переходят по цепочке к маленьким городам.

Р.И. Зинурова, Ч.А. Мисбахова и А.А. Стародубова в своей работе «Моделирование диффузии инноваций в рамках национальной инновационной системы» отмечают, что в настоящее время актуальной является модель трёхстороннего взаимодействия «наука-бизнес-государство». Диффузия инноваций по типу двухстороннего взаимодействия, например, «наука-государство», «бизнес-государство», показывает свою неэффективность в процессах управления инновационным развитием территорий [97, с. 92].

Необходимо подчеркнуть, что концепция диффузии инноваций применима в условиях развитой рыночной экономики, поскольку ключевым фактором работы механизма диффузии инноваций является наличие развитой институциональной среды [103].

На современном этапе широкое распространение инноваций требует разработки стратегии инновационной политики (предусматривающей экономические, научно-технические, правовые, организационные и иные меры), которая будет направлена на эффективное использование новейших технологий в управлении социально-экономическим и инновационным развитием урбанизированных территорий в целях повышении качества жизни населения.

Управление инновационным развитием регионов является важным компонентом инновационной политики. Устойчивое развитие и конкурентоспособность страны в современных условиях во многом определяется эффективностью проводимой государством региональной инновационной политики, учитывающей территориальную неоднородность и неравномерность социально-экономического развития и инновационного развития территорий с его специфическими задачами (рисунок 5).

- | | |
|----------|--|
| 1 | Обеспечение эффективной занятости трудовых ресурсов и создание дополнительных рабочих мест за счёт образования и расширения новых наукоёмких производств |
| 2 | Обновление традиционных, технически устаревших и экологически опасных производств, развитие научно-технического потенциала региона |
| 3 | Распространение прогрессивных, безопасных технологий из научных центров, где зарождаются инновации, в экологически неблагоприятные районы |

Рисунок 5 – Основные задачи управления инновационным развитием урбанизированных территорий

Примечание – Составлено автором

Инновационные процессы являются важнейшим условием развития таких территориальных экономических систем, как:

1) система страны и регионов, среди которых имеется более развитое ядро и тесно связанная с ним периферия;

2) иерархическая система городов как основных источников инноваций, включающая центры, генерирующие инновации, и зависимые от них территории [104]. При этом центры являются источниками, распространяющими на окружающую их периферию потоки информации и нововведений. В такого рода центрах концентрируются научно-исследовательские и опытно-конструкторские лаборатории, научно-технические и производственные ресурсы, обладающие высокой профессиональной подготовкой научные кадры с креативным мышлением и т.п.

Анализируя вышеуказанные подходы управления социально-экономическим и инновационным развитием урбанизированных территорий, необходимо подчеркнуть следующее:

1) применение адаптационной модели в части формирования и развития полюсов экономического роста ограничивается бюджетными ресурсами [105];

2) низкий уровень инвестиционной привлекательности некоторых урбанизированных территорий не позволяет обеспечить интенсивное расширенное воспроизводство под воздействием рыночного механизма саморегулирования;

3) государственный протекционизм социально-экономического и инновационного развития депрессивных территорий в части предоставления им субсидий из государственного бюджета усиливает диспропорции между территориями, для уменьшения которых необходимы новые финансовые ресурсы.

Таким образом, при анализе теоретических концепций, изложенных выше, рациональным представляется подход, выступающий их комбинацией и основанный на детальном анализе причин и факторов, обуславливающих неравномерность социально-экономического и инновационного развития урбанизированных территорий с последующей разработкой мер, нацеленных на их сбалансированное и комплексное развитие.

1.4 Зарубежный опыт управления процессом урбанизации и инновационным развитием урбанизированных территорий

Для развития урбанизированных территорий Казахстана и стратегии управляемой урбанизации, безусловно, полезен зарубежный опыт её проведения, а также обеспечения устойчивого функционирования урбанизированных территорий и процесса управления их инновационным развитием.

В настоящее время отмечается интерес к изучению проблем урбанизации, устойчивого развития урбанизированных территорий и управления урбанизационными процессами в исследованиях и обзорах Всемирного Банка, ОЭСР, ПРООН, и др. научных трудах.

В зарубежных исследованиях управления процессом урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий особое внимание уделяется следующим проблемам (рисунок 6).

- 1) неконтролируемая миграция населения из сельской местности в крупные города
- 2) адаптация объектов городского хозяйства к изменившейся численности города, чрезмерная нагрузка на жилищный фонд, объекты инженерной и социальной инфраструктуры
- 3) создание зон социально-экономической маргинализации вокруг крупных городских систем и агломераций
- 4) неравномерное развитие территориального пространства и межрегиональная дифференциация в социально-экономическом развитии урбанизированных территорий
- 5) проблема перераспределения ресурсов между экономически развитыми и экономически отсталыми территориями
- 6) децентрализация управления и принятие решений на уровне местного управления и самоуправления, бюджетная децентрализация
- 7) нарушение экосистемы города, проблема экологической безопасности и устойчивого развития территорий
- 8) разработка новых методов управления развитием городов путём учёта закономерностей их самоорганизации

Рисунок 6 – Основные вопросы исследований процесса урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий

Примечание – Составлено автором

Мировой опыт свидетельствует, что урбанизированные территории ускоряют экономический рост в стране, способствуют переходу национальной экономики к инновационному развитию и повышают её конкурентоспособность в глобальной экономике. Урбанизационные процессы затронули все страны и характеризуются, во-первых, быстрым ростом численности городского населения и, во-вторых, ускоренным ростом крупных городов, мегаполисов (свыше 10,0 млн. человек) и мегалополисов (свыше 20,0 млн. человек). Урбанизацию можно трактовать по-разному, но объективный процесс всеобщей урбанизации неумолим [106]. Согласно исследованиям ПРООН, урбанизация сама по себе не гарантирует экономический рост, но устойчивое экономическое развитие не происходит в отсутствие урбанизации.

По прогнозным данным, с учётом тенденций последних десятилетий, урбанизированные территории будут расти в наименее экономически развитых странах более высокими темпами, чем в наиболее экономически развитых регионах [88] (рисунок 7).



Рисунок 7 – Численность городского населения (1950-2050), млрд. чел.

Примечание – Составлено по источнику [88]

В индустриально развитых странах распространены преимущественно урбанизированные территории, где доля городского населения свыше 80%. Так, в США отмечается уровень урбанизированности 82,3%. В Западной Европе городское население составляет в среднем 74%, выше среднего в Бельгии 98%, Нидерландах 91,5%, Великобритании 83,4%, Германии 77,3%, меньше – в Австрии и Швейцарии (58,3 и 54,5% соответственно). Высокая урбанизированность зарегистрирована в Северной Европе, к примеру, в Дании 87,9%, Швеции 87,4%. Страны Южной и Восточной Европы менее урбанизированы, при этом имеют уровень урбанизации несколько выше, чем в развивающихся странах. Показатели высокого уровня урбанизации характерны для сравнительно немногих, но при этом наиболее развитых стран Азии и Африки. Кроме стран-городов Сингапура и Гонконга, высокий уровень урбанизации демонстрируют нефтедобывающие арабские страны: Кувейт (100%), Катар (99,2%), ОАЭ (86,8%) и Иордания (91,2%). Высока доля городского населения в наиболее развитых странах крайнего запада Азии, к примеру, в Израиле (92,4%), Ливане (88,8%) и Турции (75,6%) [88].

Процесс современной урбанизации является неоднородным, так как некоторые города привлекают больше мигрантов, чем другие. К примеру, вокруг Ванкувера (крупнейшего города в провинции Британская Колумбия и третьем по численности в Канаде), сложилась агломерация, население которой в 90-х годах XX века испытало значительный рост как за счёт выходцев из стран Юго-Восточной Азии, так и за счёт внутренней миграции в стране и на сегодняшний день насчитывает порядка двух с половиной миллионов жителей. При этом специфика природно-климатических и ландшафтных условий во многом сказывается на расположении городов и исключительно неравномерной

плотности населения, которое в основном проживает в южной части страны (т.е. на 2% от общей её площади), где расположено не менее половины городских агломераций Канады. В то же время на севере на одного жителя приходится более пяти квадратных километров [107].

Среди других экономически наиболее развитых стран Канада выделяется качеством жизни населения: продолжительность жизни граждан – 81 год; высокий индекс развития человеческого капитала (13-е место в мире); объём ВВП на душу населения равен 41,5 тыс. долл. США/чел. В Канаде развит механизм государственного регулирования экономики, предусматривающий существенное вмешательство государства.

Необходимо отметить, что по размерам Канада занимает 10 млн. кв. км (для сравнения, в Казахстане 2,7 млн. кв. км), и плотность населения там (3,76 чел./кв. км) меньше, чем в Казахстане (6,82 чел./кв. км) почти в два раза, но уровень урбанизации составляет 81,4%. Так же невысокая плотность размещения жителей при уровне урбанизации выше 80% зафиксирована у Австралии (86%), Финляндии (85,4%), Новой Зеландии (86,5%), Норвегии (82,2%) и Саудовской Аравии (84,1%). Таким образом, показатель плотности населения в данных странах не повлиял на долю горожан, то есть экономически наиболее развитые страны с невысокой плотностью населения концентрируют человеческий капитал в городах [107, с. 110].

При этом важно подчеркнуть, что страны с высокой долей городского населения, в том числе Канада (81,4%) и Австралия (86%), входят в круг мировых лидеров по экспорту пшеницы и зерновой продукции (одна из основных экспортных позиций Казахстана). Странам с высоким уровнем урбанизации – Австралии (86%), Бразилии (86,8%), США (82,3%), Новой Зеландии (86,5%), Аргентине (92%) и Уругваю (95,4%) – принадлежит значительная доля в мировом экспорте мяса. Таким образом, конкурентоспособность в производстве сельскохозяйственного сырья зависит не от преобладающей доли сельского населения в стране.

С урбанизированными территориями связано развитие мегалополисов и мегалополисов за счёт образования и развития городов и агломераций по направлению основных логистических маршрутов. Яркие примеры таких мегалополисов: Чипиттс – более 30 агломераций от Чикаго до Питтсбурга; Английский (Лондон и др. крупные города и близлежащие населённые пункты); Рейнский, объединяющий агломерации Нидерландов и Германии, расположенные вдоль реки Рейн; Кипр-Александрия в Египте и многие другие [108].

Следует подчеркнуть, что ни один мегалополис мира не был создан по решению правительства или руководства страны, все они сформированы стихийно. В силу особенностей территориальной структуры управлять мегалополисом как целостным объектом практически невозможно. Так, первый из сформировавшихся в мире мегалополисов – Северо-Восточный Атлантический (Бос-Ваш, около 50 млн. жителей) – расположен на территории

сразу 11 штатов США, в каждом из которых существует не только своя система управления, но и своя конституция.

Согласно исследованиям, несмотря на наличие общих черт урбанизации как всемирного процесса, в разных странах и регионах она проявляет свои особенности. В большинстве экономически развитых стран, достигших высокого уровня урбанизации, ввиду удорожания инженерного оборудования, обветшания инфраструктуры, усложнения транспортных проблем, загрязнения окружающей среды и т.д. темпы урбанизации замедляются. Вместе с тем процесс урбанизация продолжает развиваться вглубь, приобретая новые формы.

Урбанизированные территории в развивающихся странах, в частности в Латинской Америке, растут вширь, и происходит быстрый рост городского населения. Сегодня на их долю приходится более 4/5 всего ежегодного прироста числа городских жителей. Это явление, обозначенное в работе Ю.Л. Пивоварова как «городской взрыв», стало одним из важнейших факторов, способствующих социально-экономического росту в развивающихся странах [109].

Как отмечают М.С. Акимова и Н.Ю. Улицкая [110], рост населения урбанизированных территорий в ряде развивающихся стран намного опережает их реальное развитие и происходит в значительной мере по причине постоянного «выталкивания» сельского населения в города, в основном в крупные, при этом неимущее население обычно селится на окраинах больших городов, где возникают пояса нищеты, трущоб. Данный процесс в исследованиях отмечается как «трущобная урбанизация» или «ложная урбанизация», и на современном этапе это явление обрело большие размеры и остаётся стихийным, неуправляемым. Аналогичные явления присущи урбанизированным территориям в странах Латинской Америки и Африки, способствуя консервации не только экономической отсталости и экологической неустойчивости, но и социально-политической нестабильности в этих регионах.

Как полагают исследователи, «практически каждое преимущество городских территорий имеет свою теневую сторону» [111, 112]. Так, неуправляемый и стихийный рост городских систем и агломераций, в более крупных масштабах и с большей остротой воспроизводящих недостатки больших городов, чреват серьёзными негативными последствиями. Очевидно, что чрезмерное сосредоточение человеческих ресурсов и производственной деятельности на ограниченной территории ведёт к резкому обострению социальных и инфраструктурных проблем, дефициту ресурсов и снижению уровня безопасности. В крупных городских системах и агломерациях уровень безработицы, социально-экономического неравенства, преступности выше, чем в среднем по стране [113]. Процесс современной урбанизации связан, как правило, со значительным уничтожением природной среды, а побочным эффектом стремительного развития мегаполисов и агломераций является нарушение экологического равновесия между деятельностью человека и окружающей его природой.

Согласно исследованиям, интенсивный рост больших городов влечёт за собой упадок малых и средних городов вследствие миграции их жителей в крупные города [114]. Некоторые города погружаются в регресс и в конечном итоге исчезают, и эти процессы продолжают действовать. Как только их внешняя питающая артерия иссякает или наступает очередной экономический кризис, такие города, в основном малые, превращаются в «сжимающиеся» постиндустриальные пустыни с деградирующей городской средой. Так, многие старопромышленные города на постсоветском пространстве, которые развивались вокруг производственных предприятий, в настоящее время деградируют.

Кроме того, в результате переноса производственных мощностей в развивающиеся страны заметная часть промышленных городов Европы и США стали превращаться в экономически отсталые «депрессивные» города, о чем свидетельствуют пережившие глубокий урбанистический кризис Ливерпуль и Манчестер (Великобритания), Лейпциг (Германия), Питтсбург и Детройт (США). Кризис городов проходил несколько этапов (рисунок 8).



Рисунок 8 – Стадии кризисного процесса применительно к городам

Примечание – Составлено по источнику [114, с. 48]

Таким образом, могут возникать серьёзные риски для государства, создаваться дисбалансы в развитии урбанизированных территорий, следовательно, необходимо управлять процессом урбанизации и осуществлять долгосрочное планирование развития городов и агломераций.

Вместе с тем, анализируя зарубежный опыт, необходимо подчеркнуть, что в результате эффективных государственных мер, направленных на ревитализацию (оживление) экономики урбанизированных территорий, некогда экономически отсталые города трансформировались в центры экономического роста. Так, за счёт развития креативных индустрий и модернизации транспортной инфраструктуры сталелитейный город Питтсбург (США) с крайне напряжённой экологической ситуацией преобразован в центр нанотехнологий, качественной медицины и образования. Также текстильный город Манчестер за счёт осуществлённой правительством Великобритании ревитализации стал центром цифровых технологий, образовательной и культурной жизни [115, 116].

В рамках инициативы США «Сильные города – сильное общество» 19 федеральных ведомств объединили усилия по оказанию технического содействия и поддержки отстающим городам с целью изменить порядок работы между центром и органами местного самоуправления, сократив бюрократизм и временной интервал, необходимый для получения результатов на местах. Апробация началась в 2011 году в шести городах США. Поддержка в адрес местных органов власти заключается в следующем:

- создаются экспертные группы на местах (служащие центральных органов командированы в города, где напрямую взаимодействуют с городской администрацией и могут запрашивать необходимую помощь из центра);

- разработана программа стажировок на конкурсной основе (специалисты, находящиеся в середине карьерной лестницы, могут быть приняты на более высокие позиции в органы местного управления на несколько лет);

- внедрена программа предоставления грантов на конкурсной основе (группы экспертов составляют для каждого города комплексный план экономического развития и выставляют его на конкурс);

- создана единая национальная сеть ресурсов, которая объединяет государственные и частные инвестиции, предоставляя малым и большим городам США равный доступ ко всем ресурсам [117].

В исследованиях выделяют в основном три фактора процесса урбанизации: во-первых, это миграция населения из сельской местности (к примеру, основной движущей силой процесса урбанизация в Китае является именно такая миграция); во-вторых, городское население может увеличиваться путём естественного прироста (на такой прирост приходится 60% роста городов по оценкам ООН); в-третьих, урбанизация может быть результатом изменения классификации, когда в результате роста населения сельские районы начинают считаться городами.

В зарубежной научной периодике проблемы управления развитием урбанизированных территорий часто становятся предметом дискуссий, которые сводятся к двум противоположным подходам. С одной стороны, необходим поиск потенциала для восстановления позитивной динамики развития городов посредством инструментов инвестиционной политики, развитие отдельных сфер экономики города, проведение масштабных мероприятий. Альтернативный подход основан на необратимости существующих демографических тенденций, при которых только отдельные крупные центры будут привлекать население, в то время как большинство других городов ждёт постоянная и устойчивая убыль. В качестве управленческих решений в таком случае предлагается государственная поддержка миграции из малых и средних городов в крупные города и стимулирующие меры по развитию «полюсов роста» и увеличению их численности [118].

В глобальных масштабах процессы урбанизации и агломерационные процессы протекают довольно интенсивно, положительно влияя на инновационное развитие мегаполисов, к примеру, в некоторых странах

Центрально-Азиатского региона, США и др. Так, за два последних десятилетия города Сеул, Сингапур и Токио трансформировались в глобальные центры инновационной деятельности. Судя по тому, что процесс урбанизации является одним из мейнстримов глобальных процессов на современном этапе, можно предположить, что совокупный положительный эффект превалирует [119].

Города признаются самыми инновационными «точками» на карте, где преимущественно создаются прорывные проекты, возникают новейшие технологии и креативные индустрии. Под инновационным развитием мы понимаем улучшение показателей и характеристик путем внедрения новых процессов, идей и технологий, возрастание роли человеческого капитала, всеобщей цифровизации.

Инновационный путь решения проблем, вызванных урбанизационными процессами, можно считать ключевым для урбанизированных территорий, расположенных в развитых странах, и входящим в число важнейших для городов, расположенных в развивающихся странах [120]. Инновации при этом играют роль двигателя и средства ускорения социально-экономического прогресса городов и решения возникающих проблем, создавая благоприятную среду для позитивной динамики по всем измерениям устойчивого развития. Благоприятная для инновационного развития городская среда ускоряет ход инновационных процессов, создаёт новые возможности для их инициации и распространения имеющихся инноваций, что, в конечном счёте, положительно сказывается на экономическом развитии города, условиях жизни его населения и на состоянии окружающей среды. Высокоурбанизированные страны имеют высокий уровень инновационного развития, исходя из показателя «Глобальный инновационный индекс» (ГИИ), который ранжирует страны с точки зрения уровня их инновационного развития (рисунок 9).

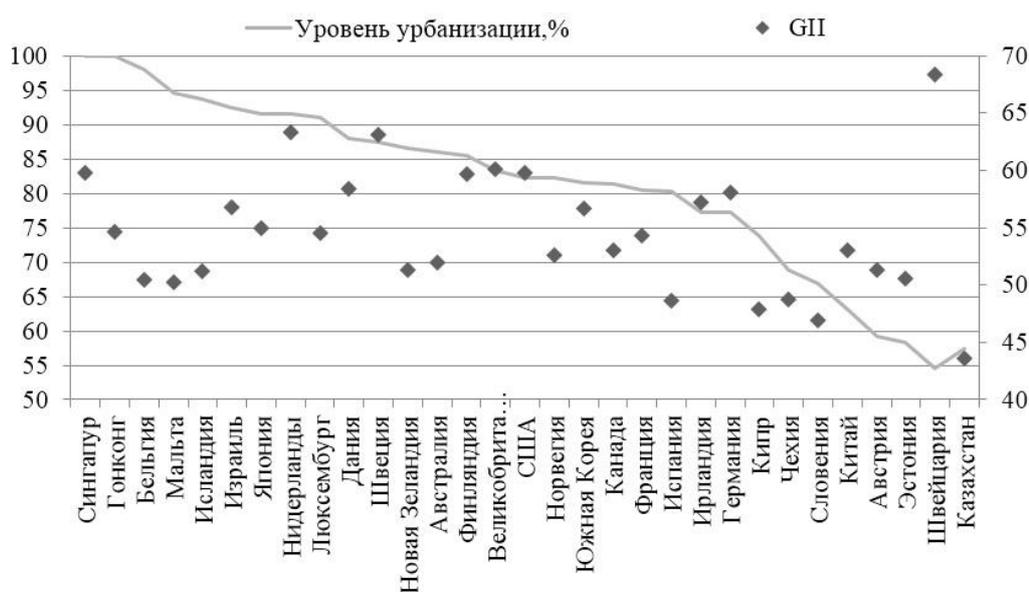


Рисунок 9 – Топ-30 городских стран в 2019 году на основании Глобального инновационного индекса (ГИИ) и уровня урбанизации (баллов, %)

Примечание – Составлено по источнику [121]

Согласно приведённым выше данным, 30 стран с точки зрения уровня инновационного развития также относятся к странам с высоким уровнем урбанизации, однако Казахстан занимает 79-е место (2019). По сравнению с 2018 годом Казахстан снизил позицию с 74-го до 79-го места, что является основанием для совершенствования государственной политики и национальных приоритетов.

В США с целью стимулирования инновационного развития городов в качестве целевых индикаторов стратегических планов используются критерии инновационной экономики, отражающие базовые признаки «новой экономики». Среди этих критериев наиболее значимыми являются:

- число рабочих мест, требующих современных знаний;
- количество рабочих мест в высокотехнологичных отраслях;
- доля научных сотрудников и инженеров в общей численности занятых;
- количество выданных патентов.

Кроме того, в оценке позитивности изменений в инновационном развитии территорий учитываются: степень использования местными властями информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для оказания услуг; доля населения, пользующегося Интернетом; количество регистраций имён интернет-доменов; информационные технологии в школах. В Германии в качестве мер, способствующих инновационному развитию земель, применяется так называемая политика «вторжения», направленная на поддержку сферы информационных технологий и электроники [122]. Органами исполнительной власти земель создаются благоприятные условия для привлечения частных инвестиций в высокотехнологичные отрасли (налоговые и кредитные льготы, социальные бонусы и т.д.).

Как известно, фундаментом инновационного развития городов являются не только исследовательские центры, венчурные фонды, качественное образование, но и высококвалифицированный человеческий капитал. В крупные города стягиваются таланты, которые обмениваются знаниями и технологиями и создают инновации (урбанизационные экстерналии). Так, рассчитываемый ПРООН индекс развития человеческого потенциала (HDI) наиболее высок у урбанизированных стран (рисунок 10).

Две трети из 30 ведущих стран имеют уровень урбанизации выше 75%. Вместе с тем в странах, не входящих в топ 30 HDI, уровень урбанизации составляет в среднем 52%, при этом Казахстан находился на 58-м месте в 2018 году. Таким образом, уровень урбанизации может оказывать влияние на социальное-экономическое развитие и качество человеческого капитала.

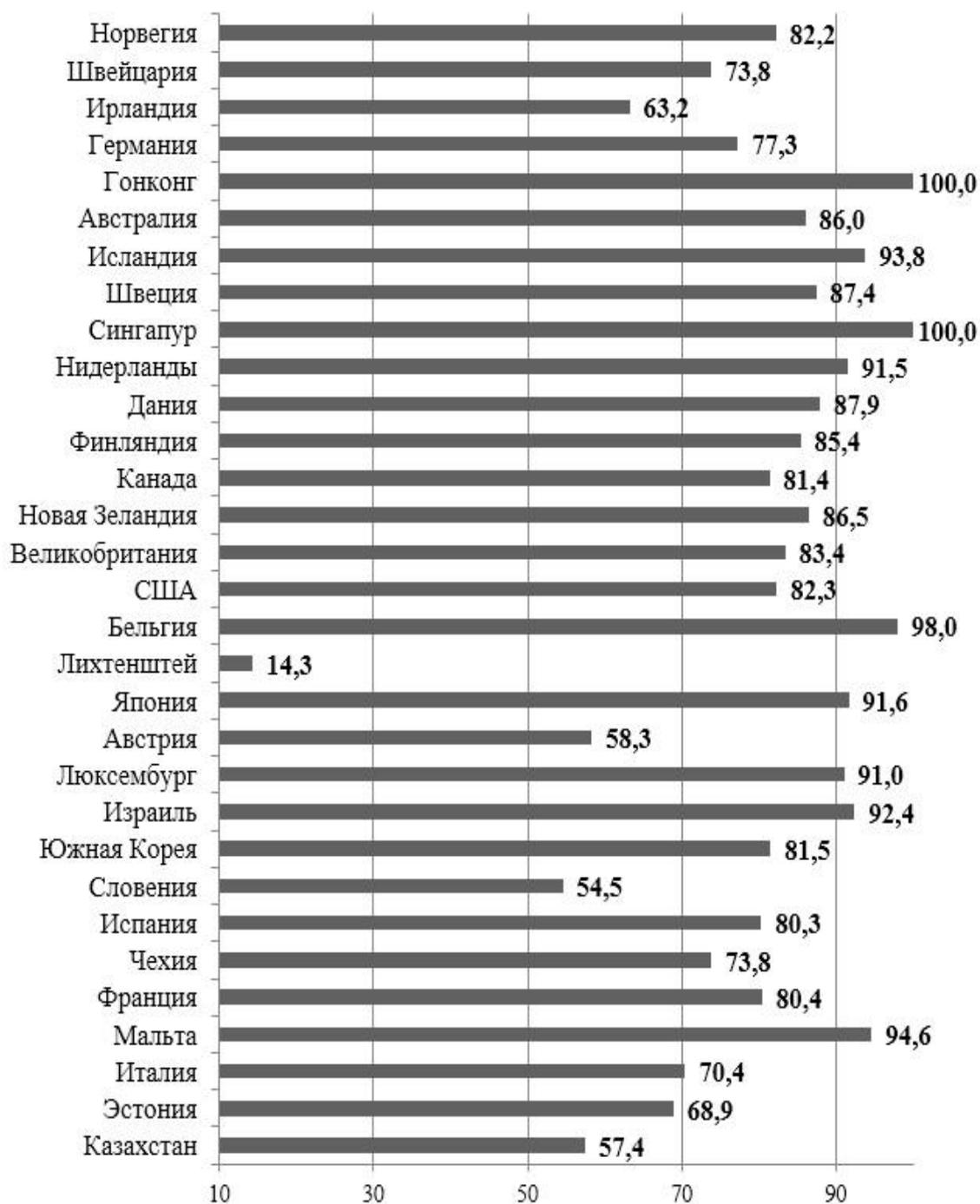


Рисунок 10 – Уровень урбанизации 30 ведущих стран по HDI (2018), %

Примечание – Составлено по источнику [123]

Согласно зарубежным исследованиям, стратегии территориального развития, получившие значительное развитие в США и европейских странах, доказали свою эффективность в качестве одного из инструментов реализации государственной политики инновационного развития урбанизированных территорий. Большое влияние на её распространение по всему миру оказали концепции городского маркетинга, возникшие в США. Понимание

необходимости стратегии территориального развития в противовес нескоординированным проектам появилось в конце 80-х годов XX века. Процесс управления развитием урбанизированных территорий зачастую был неэффективным ввиду отсутствия системного видения взаимозависимости разнообразных аспектов экономической, социальной, экологической жизни городов и комплексного подхода к их функционированию и развитию.

Учитывая международный опыт, основным инструментом эффективного управления развитием городских систем и агломераций является децентрализация процесса управления и управление на основе принципа «делегирование полномочий», обеспечивающих вовлечение общественности в процесс подготовки и принятия решений по социально-экономическому развитию территории.

Так, в США принцип делегирования в системе исполнительной власти заложен в концепции местных органов управления (местные общины). Городским местным общинам делегированы полномочия по утверждению стратегии развития города, определению предельной производственной нагрузки на городскую экосистему, формированию бюджета и кадрового резерва управленцев, оценке эффективности принимаемых управленческих решений и т.д. Кроме того, в США органы исполнительной власти на уровне городов имеют специальные агентства, которые осуществляют разработку и реализацию целевых программ социально-экономического развития городской территории [124]. Важно подчеркнуть, что в США законодательно предусматриваются зоны, в которых федеральный центр, штаты и местные органы могут договариваться о перераспределении полномочий сторон [125].

В Германии действуют коллективные совещательные органы управления, включающие глав правительств федерации и земель. Такие структуры являются основной платформой для выработки эффективных управленческих решений [126]. В рамках федеральных и земельных планов обосновываются инвестиционные проекты, направленные на развитие территорий с учётом положенных в их основу целей всех стейкхолдеров. Процесс управления развитием немецких городов заключается в определении конкретных участников проектов, координаторов и пользователей достигнутых результатов; установлении чётких приоритетов в развитии территории; создании организационной структуры координирования проекта [122, с. 73].

Во Франции такой принцип реализован на основе межкоммунального взаимодействия. Коммуны осуществляют разработку стратегических документов по совершенствованию социально-экономического состояния территории и проводят оценку реализации стратегии территориального развития [127].

В Великобритании принята государственная программа, направленная на поощрение миграции населения из городов с высокой плотностью населения в малозаселённые и экономически отсталые города. Так, поощрялся перевод бизнес-структур из наиболее развитых Западного Мидленда и Юго-Востока в депрессивные регионы. Важно отметить, что программа разрабатывалась

центральным правительством при непосредственном участии представителей графств [128].

Национальным Правительством Великобритании в 2001 году принята «Национальная Стратегия по развитию городских территорий» (Neighbourhood Management) [129]. Управленческий подход Neighbourhood Management основан на принципах децентрализации ответственности и передаче ресурсов для предоставления части государственных услуг некоммерческим организациям, которые работают на уровне территориальных сообществ и составляют базу Neighbourhood Management. Передача полномочий и локализация услуг организациям Neighbourhood Management способствует развитию равноправного партнёрского сотрудничества с городской администрацией в процессе управления развитием города [130].

Так, в Бирмингеме, который занимает второе место в Великобритании по экономике и величине после Лондона и 49-е место из 231 города с самым высоким качеством жизни в рейтинге Mercer's «Quality of living survey», реализованы инвестиционные проекты, направленные на диверсификацию экономики города, улучшение инфраструктурной системы, развитие сферы услуг, в которой на сегодня занято 85% жителей города. В рамках своих исполнительских полномочий организации Neighbourhood Management могут осуществлять контроль за расходованием городского бюджета и предоставлением государственных услуг в соответствии с запросами населения [131].

Управленческая технология Neighbourhood Management позволяет населению Бирмингема влиять на процесс принятия решений по стратегии развития города, способствует повышению качества и эффективности государственных услуг и приводит к полному переосмыслению методов совершенствования предоставления услуг. Кроме того, основными инструментами вовлечения населения в управленческие процессы являются социологические опросы: ежегодный опрос мнений 8 тыс. жителей с глазу на глаз; опрос экспертных групп; работа с фокус-группами; общественные заседания. Мнение горожан учитываются при распределении городского бюджета, оценке качества предоставления государственных услуг. Городской Совет Бирмингема на регулярной основе проводит исследования, которые в последующем ложатся в основу стратегии целей городского развития [124, с. 27].

Правительством Великобритании проведён анализ эффективности бюджетных расходов на реализацию управленческой технологии Neighbourhood Management, по итогам которого сделан вывод, что государственные инвестиции в данный проект в долгосрочной перспективе оправданны, т.к. приводят к повышению качества предоставляемых услуг при незначительных затратах.

Характерной особенностью модели Neighbourhood Management является прямая ответственность территориальных общественных организаций за качество предоставляемых услуг. При этом территориальные общественные

организации осуществляют деятельность в рамках имеющихся местных институтов и могут влиять на развитие города посредством предоставляемых ими разнообразных городских услуг. Подход Neighbourhood Management основан, с одной стороны, на создании и развитии некоммерческих организаций, с другой, – на передаче права (в т.ч. политического) принятия решений по предоставлению услуг населению на более низкий уровень. Таким образом, британским правительством разработана децентрализованная модель предоставления государственных услуг и внедрена в Бирмингеме, где политические и управленческие решения по реализации услуг принимаются на более низком уровне – на уровне территориальных общественных организаций [131].

В Нидерландах в процесс принятия управленческих решений по функционированию и развитию городских систем внедрён проектный подход по принципу «снизу-вверх», основанный на вовлечении в управленческий процесс всех стейкхолдеров (представителей бизнес структур, общественности, муниципалитетов, провинций и центрального правительства). При этом нижний территориальный уровень имеет возможность обосновать необходимый территории проект безотносительно к способам воздействия со стороны центрального правительства, в функцию которого входит только координация и финансирование проекта [122, с. 73]. Реализация данного подхода осуществляется в три этапа: старт (диагностика проблем); планирование (консолидированный план действий, заключительное соглашение) и завершение (реализация проекта). Заключительное соглашение направляется в парламент, ассамблею провинции, а также муниципалитет. Таким образом, в управленческом процессе принимают участие не только государственные служащие, но и представители бизнес-структур и общественности.

В Канаде функционируют специально созданные профессиональные ассоциации специалистов, участвующие в развитии территорий и диверсификации местной экономики. Кроме того, в Канаде проводится большая работа по профессионализации местных органов управления. Так, одним из инструментов профессионализации специалистов местных органов является обучение по программам местного управления и развития канадских городов. В Университете Ватерлоо разработаны специальные программы по подготовке экспертов для канадских городских муниципалитетов [124, с. 25].

Канадскими исследователями разработана модель сотрудничества между городской властью и населением «Инициатива общественного участия» («Public engagement Initiative»), которая базируется на ключевом положении, что для эффективного управления развитием города общественные группы города должны быть вовлечены в диалог с властями. В управленческий процесс должны быть вовлечены активные жители, желающие и имеющие возможность брать на себя ответственность за принятие управленческих решений. Поскольку различные общественные группы отличаются своими специфическими характеристиками, власти нужно строить диалог с ними, исходя из профессиональных навыков каждой активной группы. На диалоговых

площадках с жителями города согласовываются текущие вопросы развития города в краткосрочной перспективе, к примеру, определение места для строительства парка. С работодателями, представителями образовательных учреждений и профсоюзов городской администрацией обсуждаются проблемы формирования трудовых ресурсов и подготовки кадров в соответствии с требованиями рынка труда города. Городским властям также необходимо выстраивать диалог с лидерами мнений, которые являются примером для населения (спортсмены, журналисты, люди искусства, врачи, учителя и др.) Лидеры мнений доносят до горожан насущные для города проблемы (экологические, транспортные и др.), для решения которых требуется выработка единого общественного мнения. По итогам обсуждений на таких диалоговых площадках разрабатывается план действий, которые сами участники могут и намерены осуществить. К примеру, в плане действий по сдерживанию оттока квалифицированных кадров должны быть перечислены конкретные меры городской администрации, представителей бизнес структур и профсоюзов. Таким образом, участники диалоговых платформ берут на себя ответственность по решению проблемных вопросов социально-экономического развития города [132].

В мировой практике концессионные компании являются основной движущей силой как технологического, так и инновационного развития урбанизированных территорий [133].

Анализ зарубежного опыта показывает, что наибольшая выгода от применения инструментов государственно-частного партнёрства (ГЧП) заключается во внедрении инновационных технологий в развитие урбанизированных территорий. ГЧП выступает одним из способов реализации инфраструктурных проектов в городах и основывается на принципах разделения рисков, затрат и выгод между государством и субъектами частного предпринимательства.

В США данный механизм используется преимущественно в модернизации инфраструктуры, утилизации ТБО, использовании водных ресурсов и пр. По данным Национального института ГЧП, примерно треть муниципальных служб сервиса в США работает в таком формате, т.е. в партнёрстве с частным сектором.

В Китае ГЧП характеризуется высокой степенью участия государства в формировании механизмов управления проектами. Повсеместная реализация проектов BOT («build-operate-transfer» – «строительство-эксплуатация-передача») способствовала улучшению развития инфраструктуры китайских территорий и экономическому развитию страны за счёт иностранных инвестиций.

В ЮАР при Национальном казначействе Министерства финансов ЮАР создано Управление по ГЧП, в компетенцию которого входит надзор за исполнением сторонами своих обязательств. Управление тесно сотрудничает с властями южноафриканских провинций и муниципальных образований,

например, по вопросам развития систем водоснабжения, электрификации и канализации.

В Сингапуре в рамках ГЧП создана система TradeXchange по принципу «единого окна», которая обеспечивает бизнесу доступ к оперативной информации в торговых и логистических центрах Сингапура. На всех стадиях создания и функционирования интегрированной системы TradeXchange осуществлялась поддержка со стороны Сингапурского правительства, что является примером активного участия государства в ГЧП.

В Южной Корее и Японии наиболее эффективно ГЧП применяется в проектах коммунально-бытовой инфраструктуры.

В странах Европы механизм ГЧП успешно реализовывается в строительстве высокоскоростных линий и магистралей (HSL Zuid, Нидерланды; Oresund, Дания и Швеция). ОЭСР разработаны принципы ГЧП, которые направлены на открытость применения механизмов ГЧП, нивелирование рисков для участников.

Таким образом, механизм ГЧП обеспечивает доступ государства к новейшим технологиям, ноу-хау частного сектора с целью инновационного развития урбанизированных территорий. Государство получает возможность решать проблемы урбанизации, используя ресурсный и инновационный потенциал частного сектора.

Для преодоления раздробленности и усиления согласованности действий администраций городов-ядер и администраций, входящих в агломерацию, в крупных городах мира (Лондон, Стокгольм, Берлин, Монреаль, Квебек, Торонто, Будапешт, Сеул и др.) созданы специальные административно-территориальные единицы в рамках агломерационных границ (метропольные зоны), включающие несколько юрисдикций и муниципалитетов городов, районов, пригородов, штатов и городов разных стран, к примеру, Вена-Бухарест. Наибольшее развитие метропольные зоны получили в Италии (Турин, Милан, Венеция, Генуя, Флоренция, Рим, Бари, Неаполь).

Согласно зарубежным исследованиям важным элементом в структуре управления развитием городов на современном этапе является внедрение элементов Smart city, базирующихся на цифровизации всех сфер жизнедеятельности города для создания комфортной городской среды. Концепция Smart city взаимосвязана с «умным» функционированием инфраструктуры и оптимальными управленческими решениями.

Американский учёный Питер Друкер, внёсший значительный вклад в теорию менеджмента, даёт определение SMART, на которое часто ссылаются многие западные и отечественные учёные. По Друкеру, формула эффективного управления может быть символически представлена в виде аббревиатуры SMART, а именно: Specific – конкретный; Measurable – измеримый; Achievable – достижимый; Realistic – реалистичный; Time – определённый во времени. Таким образом, подход Smart city основан на интеграции эффективного управления развитием города и инновационных разработок [134]. Вместе с тем концепция Smart city не заканчивается лишь на идее внедрения и применения

технологий и инноваций. Данный подход, прежде всего, представляет собой новый способ повышения качества жизни городского населения и создание условий для роста человеческого капитала. Концепция SMART легла в основу видения, описанного в 2007 г. Центром региональной науки Венского технологического университета. Согласно исследованиям данного Центра концепция SMART аккумулирует ряд качественных характеристик, таких как:

1. SMART экономика (конкурентоспособность): продуктивность, новые продукты, сервисы, бизнес-модели, международное сотрудничество; гибкость.

2. SMART мобильность (транспорт и ИКТ): интегрированные транспортные системы; экологичные виды транспорта.

3. SMART среда (природные ресурсы): энергоэффективность; возобновляемые источники энергии; защита окружающей среды; экономия ресурсов.

4. SMART население (социальный и человеческий капитал): квалифицированные пользователи ИКТ, доступное обучение, участие в общественной жизни, предприимчивость.

5. SMART образ жизни (качество жизни): грамотное потребление, удобная планировка, социальное взаимодействие, здоровый образ жизни.

6. SMART управление (участие): вовлечение граждан в принятие решений, удобные сервисы, открытые данные.

Таким образом, данный подход основан на развитии Smart city комплексно в каждом из шести направлений, но данный список характеристик не является окончательным [135].

Концепция Smart city успешно реализуется высокоурбанизированными территориями. Так, Сингапур, Дубай, Нью-Йорк, Сеул, Шанхай – это города, где smart решения применяются в более чем одной трети кейсов [136]. Европейский парламент утвердил концепцию Smart city как решение ряда острых проблем на современном этапе, таких как: перенаселение городских территорий, безработица и социальное неравенство в больших городах, неэффективное распределение и истощение ресурсов, ухудшение экологической обстановки и др. [137].

McKinsey Global Institute в аналитическом исследовании ведущих городов мира отмечает, что 70% решений по внедрению технологий Smart city находятся в ведении государства. Государственные органы осуществляют координацию проектами Smart city, аккумулируют по всем проектам информацию, предоставляют необходимые данные, стимулируют активность граждан [136]. Так, в Сингапуре с помощью элементов Smart city население имеет доступ к BigData, большому массиву данных, цифровым интерактивным картам государственных учреждений, что повышает подотчётность государства перед населением [138].

Сингапур является лидером по внедрению технологий Smart city. Крупные проекты, соответствующие концепции Smart city, начали реализовываться с 2009 года, к примеру, Smart энергетическая система позволила добиться повышения эффективности в сфере энергетики, а также

снизить вредные выбросы в окружающую среду [134, с. 65]. Концепция Smart city появилась в Сингапуре в 2014 году в рамках стратегии Smart Nation Vision. Концепция Smart Nation («умная» нация) заключается в обновлении города, в котором за счёт новейших технологий цифровой экономики повышается качество уровня жизни населения, и жители проживают полноценную жизнь, имея доступ к элементам Smart. Концепция Smart Nation расширяет видение концепции Smart city и основана на развитии человеческого капитала, расширении возможностей для каждого человека. Согласно данной стратегии основным приоритетом развития города является внедрение интеллектуальных городских решений и развитие Сингапура как мирового финансового центра [139].

В Дубае при поддержке властей разработан проект Dubai 10X, который ставит перед правительством Дубая задачу опередить другие города на 10 лет (10X символизирует 10 лет опережения за счёт экспериментального, нестандартного, ориентированного на будущее, экспоненциального мышления). В 2017 г. 36 государственных ведомств Дубая подготовили более 170 проектов инновационных решений, из них 26 внедрены в развитие Дубая [136]. Кроме того, в Дубай 24 местными органами управления предоставляются 55 видов услуг в едином мобильном приложении Dubai Now. Доступ к самым востребованным услугам через мобильное приложение облегчает жизнь граждан и способствует популяризации Smart технологий. Интеграция информационных порталов с сайтом государственных услуг обеспечивает доступ в режиме «одного окна».

Наряду с электронными услугами население имеет доступ к информации обо всех городских проектах, то есть единый портал обеспечивает решение самых разных задач. Главным фактором роста популярности единого портала среди населения Дубая является спектр предоставляемых услуг и удобный интерфейс портала. При этом Дубай намного позже перевёл государственные услуги в цифровой формат, чем другие ведущие города мира, но показывает более высокий коэффициент использования. Следует отметить, что города, которые перевели свои услуги в цифровой формат лишь 5-7 лет назад, достигли таких же (или более высоких) результатов (Дубай, Мехико, Москва), чем города, использующие цифровые технологии намного раньше (Лондон, Нью-Йорк, Берлин) [136].

В Великобритании городскими властями повсеместно внедряются современные технологии в управленческий процесс посредством элементов Smart city. Так, в Лондоне развита сеть интерактивных площадок, где государственные служащие и население принимают совместные решения по развитию и функционированию Лондона.

В Чикаго используется система «Array of Things», в которой генерируется вся сеть электронных приборов города, начиная от бытовых приборов до уличных видео камер наблюдения, в результате формируется работающие в реальном времени интерактивные карты Чикаго. Данная система позволяет представителям власти своевременно реагировать и решать проблемы. В Нью-

Йорке в результате установки видеокамер и звукового наблюдения, передающих оперативную информацию в местные органы управления, повысилось качество государственных услуг [140].

В Джакарте создана платформа Qlue, которая предназначена для взаимодействия населения с городской администрацией и функционирует на основе нескольких инструментов: платформа, позволяющая гражданам сообщать о проблемах (Qlue MyCity); панель показателей для представителей власти (Smart Governance Dashboard); платформа на основе датчиков для оперативного слежения за показателями качества окружающей среды (Smart Environment); платформа для анализа дорожного движения на основе системы видеонаблюдения (Smart Mobility); сервис для сбора информации из социальных сетей на основе смыслового анализа (Smart Media Analysis) и др.

Проекты Smart city широко используются в экономически наиболее развитых странах с высоким уровнем урбанизации, требуют значительных затрат, вместе с тем, способствуют улучшению качества жизни горожан и, в целом, устойчивому функционированию и развитию городских территорий. Государством основное внимание уделяется не самим технологиям, а тому, как они способствуют достижению целей конкретного города, привлечению населения и частного сектора в процессы управления городом, проявлению гражданской активности, ориентированности на удовлетворение населения качеством государственных услуг.

Анализ зарубежного опыта внедрения цифровых технологий в процесс управления городским развитием показывает инфраструктурное обеспечение надлежащего качества; создание благоприятных условий для сохранения и восстановления городской экосистемы; повышение качества предоставляемых городской властью услуг; участие граждан в процессах управления городским развитием. Кроме того, цифровые платформы Smart Governance, Smart Community, как инструменты вовлечения граждан в процесс управления развитием и функционированием города, позволяют гражданам активно участвовать в краудсорсинговых проектах, давать оценку городским проектам и действиям городских властей, обсуждать законопроекты по развитию города, участвовать в опросах, голосовать, сообщать о проблемах и т.д.

Вовлечение общества в процесс принятия решений по развитию города достигается за счет создания дискуссионных панелей – онлайн-площадок для жителей города (Citizen's panel). Такие онлайн-площадки создаются также для мониторинга эффективности работы городской администрации, например, в Южной Корее – <https://seoulsolution.kr>; Великобритании – <http://www.forms.bedford.gov.uk>; Швейцарии – <https://www.ethz.ch>; Новой Зеландии – <https://www.publicvoice.co.nz/>; Канаде – <http://transformingedmonton.ca> и <https://www.citizensviewcalgary.ca>; Норвегии – <http://www.uib.no/medborger>.

Масштаб гражданской активности возрастает, если используются в связке несколько таких цифровых инструментов/систем, которые дают возможность горожанам выбирать предпочтительные каналы и форматы взаимодействия с

городской администрацией, будь то информирование о проблеме, голосование по актуальным вопросам или выдвижение определенной идеи с последующим обсуждением возможных способов её реализации (рисунок 11).

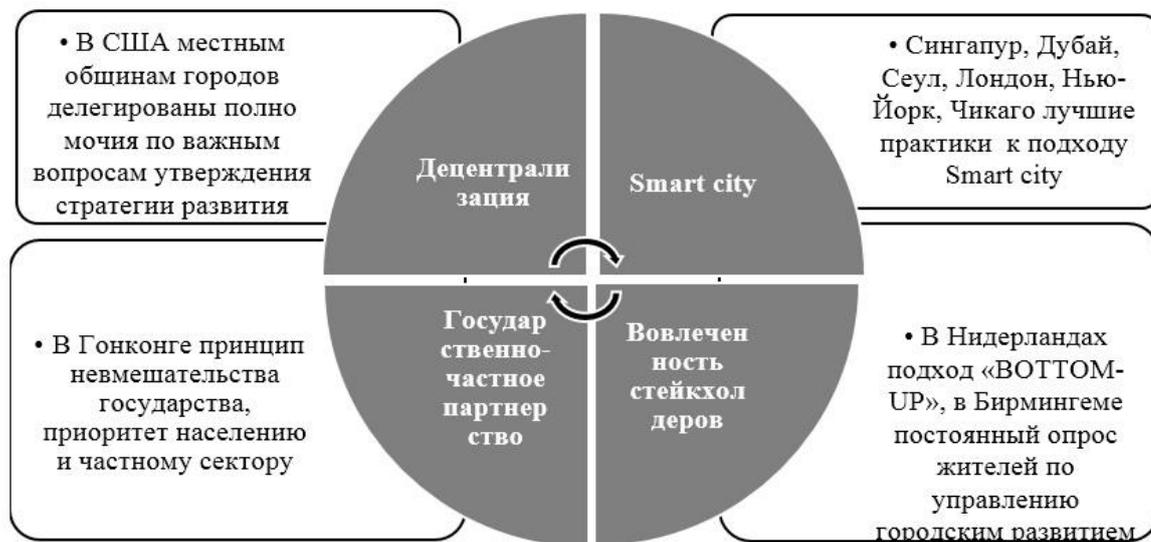


Рисунок 11 – Современные практики управления развитием урбанизированных территорий

Примечание – Составлено автором по источнику [136]

Таким образом, анализ динамики урбанизационных процессов в современном мире и зарубежный опыт развития и функционирования урбанизированных территорий позволяет сделать следующие выводы:

1. Неуправляемая урбанизация приводит к стихийному разрастанию городских территорий, появлению городских трущоб, формированию в них маргинализованного социального слоя, что становится угрозой устойчивому развитию территорий и в целом социально-политической безопасности страны.

2. Стратегия управляемой урбанизации способствует принятию государством своевременных мер, направленных на регулирование миграционных потоков и комплексное обеспечение городов качественной инфраструктурой.

3. Урбанизированные территории обеспечивают эффект масштаба, сетевой эффект, генерируют большую часть мирового ВВП. Наблюдается прямая зависимость между уровнем урбанизации и социально-экономическим развитием.

4. Урбанизированные территории имеют всю необходимую инфраструктуру для обмена и аккумуляции знаний – образование, научно-исследовательские институты, инновационные предприятия и человеческий капитал.

5. Возможность одновременного использования финансового и управленческого потенциала, высококвалифицированных человеческих ресурсов обуславливают притягательность урбанизированных территорий для

осуществления инновационной деятельности как «полюсов роста», в которых имеются соответствующие предпосылки и ресурсы.

6. Применение механизмов ГЧП предоставляет ряд преимуществ как для государства, так и для частного сектора, что благоприятно сказывается на инфраструктурном и инновационном развитии урбанизированных территорий.

7. Для эффективного управления развитием агломераций используется модель метропольных зон.

8. Принятие управленческих решений жителями города наряду с местными органами власти. Вовлечение общественности в управленческие процессы необходимо для того, чтобы государственные услуги наилучшим образом соответствовали потребностям местных сообществ. Децентрализация управленческих полномочий повышает прозрачность и подотчётность городских администраций.

9. Одним из эффективных инструментов достижения инновационного развития урбанизированных территорий является разработка стратегий территориального развития, в которых формулируются основные цели, устанавливаются целевые индикаторы и определяются приоритетные направления.

10. Участие граждан в процессе управления развитием городом и принятии управленческих решений с использованием технологий Smart. Ресурсы городских служб и частные инициативы взаимодействуют и сотрудничают в целях создания благоприятных условий для населения города посредством внедрения современных технологий.

Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что на современном этапе требуется принятие эффективных управленческих решений и разработка действенных мер по устранению проблем, возникающих вследствие урбанизационных процессов.

Проблемы, стоящие перед жителями городов экономически наиболее развитых стран, касаются в основном неблагоприятной окружающей среды, эмиссии парниковых газов, дефицит энергоресурсов, психологические нагрузки, постоянные стрессы и недостаточная физическая активность и пр. На первый взгляд, решение указанных проблем представляется менее актуальным по сравнению с проблемами населения городов менее развитых стран. Однако создание благоприятных условий для жизни городского сообщества в условиях ухудшающейся окружающей среды в развитых странах – проблема, носящая всё более усложняющийся характер для субъектов управления городским развитием. Она требует всё больших объёмов финансирования, как государственного, так и частного, а также определяет потребность в разработке технологий управления, обеспечивающих внедрение инноваций, способных решить возрастающий комплекс проблем, вызванных урбанизацией, и обеспечить устойчивое развитие и конкурентоспособность городов.

Иными словами, проблемы, вызванные урбанизацией, хотя и различаются по своей направленности в городах, расположенных в странах с различным уровнем социального и экономического развития, но, по сути, являются

различными уровнями проявления проблемы достижения устойчивого развития в экономическом, социальном, экологическом и иных измерениях. Способы и механизмы решения проблем городов, расположенных в странах с разным уровнем развития, носят схожий характер: они включают финансирование соответствующих мероприятий, эффективное управление инновационным развитием урбанизированных территорий. Вместе с тем приоритеты несколько разнятся: разработка и внедрение инноваций, стимулирование городского инновационного развития являются основными преимущественно для городов в развитых странах, а в развивающихся странах преобладают финансовые проблемы, но в обоих случаях важным представляется комплексное управление урбанизацией для своевременного устранения угроз внутренней и глобальной стабильности.

В целом, обзор международного опыта показал, что процесс урбанизации неравномерен и отличается от страны к стране в зависимости от особенностей их развития, сети пространственных связей, их плотности и структуры, а также от функций городских территорий. Многочисленные данные из опыта различных стран мира подтверждают наличие положительной связи между урбанизацией и экономическим ростом, а также позитивное влияние агломерации на производительность [141].

Несмотря на в целом положительную оценку урбанизации научным миром в связи с присущим ей улучшением качества жизни, мы согласны с мнением большинства учёных о том, что урбанизации сопутствуют множество отрицательных перемен для жизни общества, такие как перенаселённость и возникающие в связи с ней зоны социально-экономической маргинализации, негативное влияние на экологию, возрастающая криминогенность и другие отрицательные последствия. Тем не менее, на данном этапе полагаем возможным применение Казахстаном международного опыта влияния урбанизации на инновационное развитие городов и использование лучших мировых практик для эффективного управления процессом урбанизации.

Во-первых, теоретическая и практическая значимость исследований процесса урбанизации высока, особенно для разработки программ развития урбанизированных территорий и бюджетной политики. В частности, нидерландский опыт работы по принципу «ВОТТОМ-UP» взаимодействия представителей частных структур, общественности, муниципалитетов, провинций и центрального правительства можно было бы применить на площадке НПП РК «Атамекен» с более активным привлечением представителей частного бизнеса из городов, местных исполнительных органов и общественности. Американский опыт функционирования специально созданных профессиональных ассоциаций специалистов, участвующие в развитии городских территорий и диверсификации местной экономики также может быть реализован при акиматах городов. Опыт Канады в части профессионализации работников городских администраций по программам местного управления и развития канадских городов может быть применим в Казахстане. Также механизм государственного регулирования миграционных

потоков в города Канады и принципы расселения в них могут учитываться Казахстаном с учётом схожести локализации населения преимущественно на юге Казахстана, низкой плотности населения в других частях страны и большой территории.

Во-вторых, в условиях общемировой тенденции развития глобальных городов и внедрения SMART решений необходимы государственные и частные инвестиции в инновационное развитие казахстанских городов в рамках эффективного использования механизма ГЧП. Опыт ведущих городов мира, достигших, по мнению экспертов McKinsey, наилучших результатов внедрения и применения элементов Smart, показал, что активность использования умных решений гражданами зависит от городской администрации, роль которой может варьироваться от запретительного регулирования до официальной поддержки и управления внедрением решений, и частного сектора, который может обеспечить до 60% первоначальных инвестиций, необходимых для реализации всех возможностей применения таких решений. Опыт глобальных городов Сингапура, Дубая, Лондона, Нью-Йорка доказывает, что решения, которые пока находятся на ранних этапах технической проработки, могут получить хороший импульс к развитию благодаря экспериментальной работе и подключению партнёров из частного сектора.

Согласно исследованиям McKinsey, к наиболее эффективным мерам внедрения элементов Smart относятся: 1) цифровые платформы для информирования о проблемах (Джакарта, Нью-Йорк и Сан-Франциско) или 2) полномасштабные экосистемы инструментов гражданской активности с платформами для краудсорсинга, голосования и информирования о проблемах. На наш взгляд в Казахстане наиболее подходящим будет второй вариант с учётом того, что гражданская активность населения приобретёт больший размах при интеграции нескольких платформ, в том числе площадок для краудсорсинга, голосования и информирования о проблемах. Подобные системы позволят каждому горожанину находить предпочтительную для него форму взаимодействия с городской администрацией.

По оценке компании McKinsey, комплексное использование платформ, их интеграция способствуют перекрёстному охвату целевых аудиторий. Например, пользователей, которые голосуют с помощью одного городского приложения, может заинтересовать информация об актуальных вопросах жизни города, предлагаемая другим цифровым ресурсом, и наоборот. Интегрированные платформы позволяют жителям быстрее переходить от простого принятия к сведению того, что происходит в окружающей их урбанистической среде, к активному участию в выработке решений по управлению городом. Таким образом, подобные системы выводят гражданскую активность населения на новый уровень [136]. Полагаем возможным применение в казахстанских городах опыта правительства Москвы, разработавшего единую систему из платформы краудсорсинга crowd.mos.ru, платформы для голосования «Активный гражданин» и платформы для информирования о проблемах «Наш город».

В качестве целевых индикаторов стратегических планов в США используются критерии инновационной экономики (доля научных сотрудников и инженеров в общей численности занятых; количество выданных патентов и т.д.), а также показателями оценки эффективности работы городских властей являются степень использования ими ИКТ для оказания услуг; процент городского населения, пользующегося Интернетом; количество регистраций имён интернет-доменов; информационные технологии в школах. Данный опыт может применяться городскими администрациями для стимулирования инновационного развития казахстанских городов.

В-третьих, изучен передовой международный опыт работы органов местного управления городов Великобритании, Канады, Германии, Нидерландов, США. Лучшие мировые практики выделяют такие положительные стороны работы городских администраций, как, например, в Бирмингеме (Великобритания), где между местными органами власти и территориальными общественными организациями было достигнуто соглашение о необходимости стратегического развития города. Такое сотрудничество является ключевым фактором в реализации успешных городских проектов в течение последних 20 лет. За счёт их реализации снизился уровень бедности, в то время как продолжительность жизни горожан увеличилась. Проекты Neighbourhood Management развивают инфраструктуру городов и расширяют их экономические возможности. Исполнительские полномочия в рамках данных проектов позволяют гражданскому сообществу контролировать городской бюджет, формировать государственную систему обслуживания населения в соответствии с местными нуждами и предпочтениями. Городским Советом Бирмингема на регулярной основе проводятся исследования, основанные на опросах мнений горожан, для разработки стратегии развития города.

Форма общественных диалогов, разработанная канадскими исследователями, является примером принятия совместных управленческих решений различными группами интересов, простыми гражданами и городской властью. В рамках диалоговых площадок граждане активно участвуют в управленческих процессах функционирования и развития городов Канады. Полагаем необходимым внедрение подобных подходов в городах Казахстана, где управленческие решения проблем развития городских территорий должны вырабатываться не только органами местного управления, но и городским сообществом. На наш взгляд, данные подходы, основанные на лучших европейских практиках, перекликаются с концепцией «Слышащего государства», воплощение которой возможно посредством конструктивного общественного диалога как основы для повышения гражданской активности и достижения эффективной работы государства применительно к рассматриваемой её сфере.

Таким образом, современное государство не может игнорировать глобальные тенденции, связанные с городами, и держаться в стороне от урбанизационных процессов. Более того, государство обязано эффективно

управлять этими процессами и задавать правильный вектор инновационного развития урбанизированных территорий, который принесёт наибольшую пользу Казахстану.

В целом, первый раздел настоящей диссертационной работы представлен обзором научных трудов в области теории и методологии процесса урбанизации, развития урбанизационных и инновационных процессов и позволяет понять подходы к пониманию сущности процесса урбанизации, функционирования и развития урбанизированных территорий. Анализ зарубежного опыта развития и функционирования урбанизированных территорий, анализ динамики урбанизационных процессов в современном мире может быть полезным для управления инновационным развитием урбанизированных территорий в Казахстане.

2 АНАЛИЗ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Диагностика и SWOT-анализ программных документов инновационного развития урбанизированных территорий Республики Казахстан

Исходя из анализа теоретического материала и обзора зарубежного опыта, проведённого в первой главе настоящей диссертационной работы, очевидно, что стратегия управляемой урбанизации, основанная на качественных аспектах урбанизации, может оказать существенное влияние как на сбалансированное развитие урбанизированных территорий, так и на достижение высокого уровня урбанизации за счёт роста крупных городов и развития «полюсов роста» (урбанизированных территорий с наибольшим экономическим потенциалом). В то же время для эффективного управления инновационным развитием урбанизированных территорий Казахстана необходимо не только знать, какие факторы являются ключевыми, но и понимать, какого уровня достигли отечественные урбанизационные процессы и какие из инструментов, способствующих их дальнейшему развитию, доступны.

В 2019 году Президент К.-Ж.К. Токаев обозначил приоритетность и насущную необходимость управляемой урбанизации в Казахстане [5]. Из его выступлений также следует, что бесконтрольная урбанизация и миграция населения в крупные города приводят к фундаментальным социальным и политическим проблемам, и вопрос развития и функционирования урбанизированных территорий должен постоянно контролироваться государственными органами [142].

В данном параграфе нами проведён анализ и оценка развития урбанизированных территорий Казахстана и факторов их развития с использованием методов документального анализа, SWOT-анализа, анализа статистических данных и структурного анализа. В целях проведения оценки текущего состояния и прогнозирование развития урбанизированных территорий Казахстана нами изучена хронология принимаемых государством мер в целом через призму стратегических и программных документов (Приложение Б).

В зависимости от исторической хронологии проанализированы принимаемые государством меры по инновационному развитию урбанизированных территорий посредством метода документального анализа стратегических и программных документов Республики Казахстан не только по вопросу урбанизации, но также и в областях, непосредственно связанных с урбанизационными процессами: миграция, инфраструктурное обеспечение, инновационное развитие и т.д. С учётом большого количества таких документов мы провели SWOT-анализ в рамках Стратегического плана развития Казахстана до 2025 года (далее – Стратегплан 2025), утверждённого

указом Президента в 2018 году. Данный фактор обусловлен также тем, что главным посылом реализации региональной политики согласно Стратегплану 2025 года является управляемая урбанизация, базирующаяся на реализации потенциалов городов и агломераций. Кроме того, ряд стратегических и программных документов по инновационному развитию такого вида базируется на положениях, определённых Стратегпланом 2025 (рисунок 12).

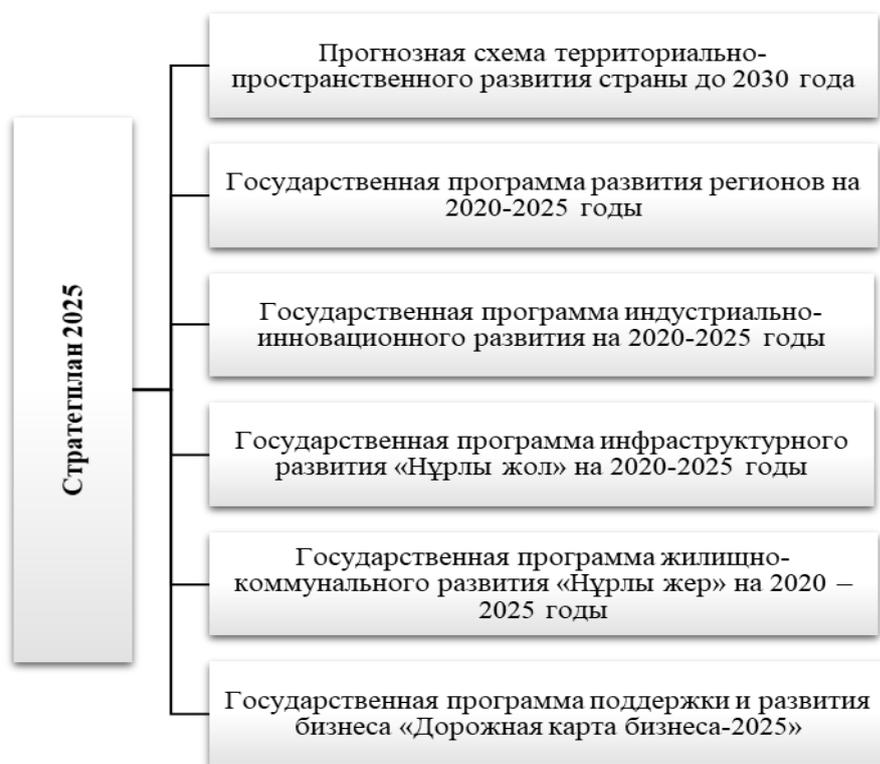


Рисунок 12 – Стратегические и программные документы по инновационному развитию урбанизированных территорий в целях реализации Стратегплана 2025

Примечание – Составлено по источникам [143-148]

Стратегплан 2025, охватывающий среднесрочный период в рамках реализации долгосрочной Стратегии «Казахстан-2050» (далее – Стратегия 2050), дал фактический старт Третьей модернизации в Казахстане и призван обеспечить рост экономики и в целом качества жизни в республике через развитие регионов [4]. На принятие этого документа повлиял в том числе и урбанизационный вектор страны, который включён в одно из приоритетных направлений Стратегплана 2025 (рисунок 13).

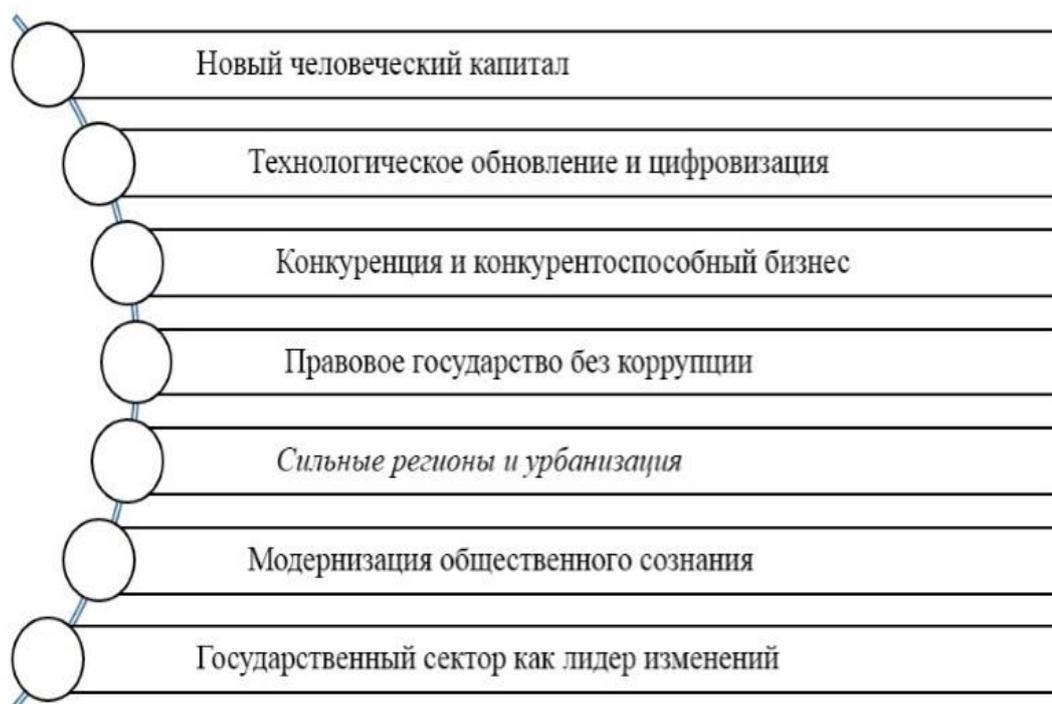


Рисунок 13 – 7 приоритетов Стратегплана 2025

Примечание – Составлено по источнику [4]

В рассматриваемом документе представлены основные меры по развитию регионов и городов, которые государство планирует применить с учётом влияния процесса урбанизации. Данные меры предусматриваются в пятой системной реформе, которая отражает приведённые в теоретической части диссертационного исследования тенденции влияния урбанизационных процессов на необходимость принятия государством мер по управлению развитием городов и агломераций, чем и обусловлен выбор объекта анализа. Таким образом, в целях систематизации результатов анализа за основу взяты приоритетные направления системной реформы 5 «Сильные регионы и урбанизация». Выбор SWOT-анализа в качестве исследовательского метода обусловлен необходимостью оценки текущего и перспективного состояния эффективности управленческого воздействия с использованием методологии структурного анализа.

Для наглядности проведения анализа приоритеты и задачи пятой системной реформы «Сильные регионы и урбанизация» Стратегплана 2025 отображены на рисунке 14.

Приоритет 1 «Повышение конкурентоспособности регионов»

- Обеспечение экономической самостоятельности регионов
- Развитие межрегиональной конкуренции и кооперации

Приоритет 2 «Урбанизация и обеспечение связанности»

- Регулируемая урбанизация с приоритетом на средние и малые города
- Обеспечение транспортной связанности между центрами экономического роста

Приоритет 3 «Обеспечение базового качества жизни во всех регионах»

- Обеспечение базовых социальных услуг и условий жизни
- Улучшение экологической ситуации

Рисунок 14 – Приоритеты и задачи пятой системной реформы «Сильные регионы и урбанизация» Стратегплана 2025

Примечание – Составлено на основе источника [4]

SWOT-анализ рассматривает сильные и слабые стороны, потенциальные возможности и угрозы реализации системной реформы 5 «Сильные регионы и урбанизация» Стратегплана 2025. С учётом разделения пятой системной реформы на 3 приоритета анализ произведён по трём направлениям: 1) повышение конкурентоспособности регионов (далее – Приоритет конкурентоспособные регионы); 2) урбанизация и обеспечение связанности (далее – Приоритет урбанизации и связанности); 3) обеспечение базового качества жизни во всех регионах (далее – Приоритет базовое качество жизни). Такое деление на приоритеты сильных и слабых сторон обосновано значительным объёмом анализируемых данных. Анализ проведён в том числе через призму национальных стратегических и программных документов, а также международных рейтингов и индексов по инновационному развитию урбанизированных территорий.

Сильные стороны

Процесс управляемой урбанизации, развития и функционирования городов демонстрирует достаточный охват нормативным правовым регулированием (законодательными и подзаконными актами). Как отмечалось выше, принят Стратегплан 2025 года, одной из системных реформ в котором предусмотрено «Сильные регионы и урбанизация». Стратегплан 2025 определён ключевым документом системы государственного планирования на среднесрочный период, которым ставятся приоритеты по форсированному росту экономики и улучшению качества жизни населения страны.

Сильной стороной Приоритета конкурентоспособные регионы предстаёт Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2030

года (далее – Прогнозная схема 2030), ориентированная на региональное развитие, при этом ставка делается на конкурентные преимущества и потенциал территорий, в связи с чем для каждой из них выявлена перспективная конкурентоспособная экономическая специализация [143].

Сходный приоритет стал основанием для Государственной программы развития регионов на 2020-2025 годы (далее – ГП «Развитие регионов 2025»), объектом которой стали функциональные городские районы (ФГР) с центрами в столице, городах республиканского значения Алматы и Шымкенте, городе Актобе, а также ФГР, центрами которых являются областные центры и г. Семей. Результативность программы будет измеряться рядом показателей, например, ростом численности населения в урбанизированных территориях с 2020 по 2025 годы и т.д. [144].

Согласно официальным статистическим данным численность населения ФГР с центрами в Алматы, Нур-Султане, Актобе и Шымкенте опережает прогнозируемую программой на 2020 год. Так, прогнозируемая программой численность по Нур-Султану составляла 1 117,9 тыс. чел., в то время как по состоянию на 1 мая 2020 года численность составила 1 149,9 тыс. чел. По Алматы прогнозировалось 1 933,6 тыс. чел. (фактически – 1 948,8 тыс. чел. на 1 августа 2020 года). В Шымкенте с прогнозом в 1 050,6 тыс. чел. фактическая численность – 1 054,4 тыс. чел. на 1 января 2020 года. По Актобе численность возросла в 1,8 раза по сравнению с прогнозируемой (прогноз 495,1 тыс. чел., факт 888,2 тыс. чел.) [149].

В Глобальном индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума за 2019 год позиция Казахстана повысилась по сравнению с 2018 годом (55-е место в 2019 году и 59-е место в 2018 году) [150].

К сильной стороне Приоритета урбанизации и связанности можно отнести Государственную программу инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2020-2025 годы (далее – ГП «Нұрлы жол 2025»), одной из ключевых задач которой является инфраструктурное обеспечение урбанизированных территорий и транспортных связей между городами и агломерациями. В рамках программы «Нұрлы жол» намечено проведение научных исследований с целью разработки и адаптации методов планирования в сфере развития транспортных систем применительно к городам и городским агломерациям, их интеграции с регулярными пригородными, междугородними и международными автобусными перевозками, а также другими видами транспорта [146].

Сильной стороной реализации задачи «Регулируемая урбанизация с приоритетом на средние и малые города» *Приоритета урбанизации и связанности* является Государственная программа поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса-2025» (далее – ГП «Дорожная карта 2025»), которой предусмотрены меры по поддержке малого и среднего предпринимательства в малых городах и моногородах [148]. Кроме того, в рамках ГП «Развитие регионов 2025» проведено ранжирование малых и моногородов в зависимости от их потенциала (высокий, средний, низкий), специализации, а также численности населения данных городов [144].

К сильной стороне Приоритета урбанизации и связанности можно отнести реализацию проектов в рамках ГЧП, предусмотренного соответствующим законом. Для развития урбанизированных территорий и обеспечения связанности выполняются такие проекты в рамках ГЧП, как строительство в городе Актау пассажирского терминала международного аэропорта на сумму 4.1 млрд. тенге, строительство железной дороги «Станция Шар – Усть-Каменогорск» на сумму 24,5 млрд. тенге [151].

Приоритет «Базовое качество жизни» является ключевым направлением стратегии управляемой урбанизации. Необходимо подчеркнуть, что реализация всех перечисленных на Рисунке 12 документов сопряжена с мерами, результатом которых станет повышение качества жизни проживающих в урбанизированных территориях. *Сильной стороной* влияния стратегии управляемой урбанизации на повышение качества жизни является Государственная программа «Цифровой Казахстан» на 2018-2022 годы (далее – ГП «Цифровой Казахстан»), в которой масштабный рост экономики предложено достигнуть благодаря концепции Smart City для создания городов, удобных для граждан за счёт совершенствования их инфраструктуры [152]. Одним из приоритетных направлений ГП «Цифровой Казахстан» в рамках реализации проектов Smart City является создание урбанизированной территории, где государство сотрудничает с частным сектором и результатом их кооперации становится устойчивое развитие города с созданием благоприятной среды для проживания с применением IT-технологий и передовых коммуникаций.

Сильной стороной в рамках Приоритета *базового качества жизни* можно назвать Государственную программу жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020-2025 годы (далее – ГП «Нұрлы жер 2025»). Она сконцентрирована на одном из важнейших аспектов жизни горожан – жилищном. Запланировано повысить доступность жилья из расчёта 26 м² на 1 человека, добиться роста в части ввода в эксплуатацию новых жилых строений на ежегодной основе. Также в программе заложены меры инфраструктурного характера и др. [147].

За последние пять лет рост обеспеченности жильём зафиксирован на отметке +0,9 м² на 1 человека. В данной сфере наиболее высоки показатели Нур-Султане (30,0 м²/чел.) и Алматы (27,5 м²/чел.). За 2015-2018 годы построено и реконструировано порядка 12,5 тыс. км сетей водоснабжения. Это повысило доступность к централизованному водоснабжению до 90,2%, или 16,5 млн. чел. В урбанизированных территориях данный показатель в 2018 году составил 94,5%, или 10,0 млн. чел., тогда как по СНП – 84%, или 6,5 млн. чел. [149].

Сильной стороной Приоритета базового качества жизни выделим также Повестку дня ООН – плана активных преобразований, в основе которого лежат 17 целей в области устойчивого развития на период до 2030 года, направленных на решение неотложных глобальных проблем (далее – Повестка 2030). С 1 января 2016 года Казахстан приступил к реализации задач,

определённых в ЦУР, в том числе в 11-й по обеспечению открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населённых пунктов [153].

Повестка 2030 во многом совпадает с приоритетами страны, обозначенными Стратегией 2050, Стратегпланом 2025 и Планом наций «100 конкретных шагов». Согласно проведённому Институтом экономических исследований при МНЭ РК анализу, в 2019 году 79,9% задач ЦУР нашли отражение в стратегических и программных документах системы государственного планирования страны [154]. Для выполнения задач, определённых 11-й целью, государством определены основные направления инновационного развития урбанизированных территорий: обеспечение инженерно-коммунальной инфраструктурой городов, обеспечение базового уровня доступности объектов и услуг по принципу «шаговой доступности», реализация концепции Smart city. Статистика показывает, что в части реализации задачи 11.2.1.1 «Доля дорог местного значения, находящихся в хорошем и удовлетворительном состоянии» показатели по городам Алматы, Нур-Султан и Шымкент выросли. Так, по Алматы показатель увеличился с 28 до 70% с 2011 по 2018 год, по Нур-Султану – с 71 до 76% с 2015 по 2018 год, по Шымкенту – с 30,7 до 53,7% с 2014 по 2018 год. Согласно показателю 11.3.1 «Соотношение темпов застройки и темпов роста населения» обеспеченность жильём на одного проживающего в Нур-Султане выросла с 20,5 кв. м в 2010 году до 30,3 кв. м в 2018 году и в Алматы – с 20,3 кв. м до 27,3 кв. м также за 8 лет. По показателю 11.3.2 «Доля городов, в которых регулярно и на демократической основе функционируют структуры, обеспечивающие прямое участие гражданского общества в градостроительном планировании и управлении городским хозяйством» в целом по стране цифра увеличилась с 48 до 100% [149].

Слабые стороны

К слабой стороне Приоритета «Конкурентоспособные регионы» с точки зрения инструментов реализации стратегических и программных документов территориального развития можно отнести неполный охват в них всех сторон необходимых реформ, при этом целевые индикаторы, определённые стратегическими и программными документами по развитию урбанизированных территорий, не в полной мере раскрывают конкурентоспособный потенциал каждой урбанизированной территории. Так, ГП «Цифровой Казахстан» не предусмотрены задачи по совершенствованию статистической системы страны с применением цифровых технологий ГИС карт и не обозначены целевые индикаторы по реализации цифровых карт. Программой также не обозначены цели по необходимой актуализации картографического материала всех населённых пунктов Казахстана, в том числе всех городов страны.

К слабой стороне Приоритета конкурентоспособные регионы также относится тот факт, что законодательством РК, регулирующем вопросы территориального устройства и местного управления [155, 156], не

предусмотрено в административно-территориальном устройстве страны такое урбанизированное образование, как городская агломерация, что влечёт за собой управление не целостным объектом, а разрозненными элементами различными органами государственной власти и препятствует развитию агломерационных эффектов и сопровождающих их положительных внешних эффектов. Таким образом, до настоящего времени не сформирована единая позиция по существу вопросов управления развитием городских агломераций. Кроме того, как показывает анализ стратегических и программных документов по развитию урбанизированных территорий, сомнения вызывают методика делимитации городских агломераций (определении границ) агломерационного ареала 4-х агломераций страны и факторы, определяющие включение той или иной АТЕ в состав агломерации.

Необходимо также отметить, что не сформирован единый понятийный аппарат «*урбанизированная территория*», тогда как согласно контент-анализу национальных НПА по соответствующему направлению формулировка «урбанизированная территория» присутствует в действующих на сегодняшний день Прогнозной схеме 2030 [143], ГП «Цифровой Казахстан» [152], ГП «Развитие регионов 2025» [144], Государственной программе индустриально-инновационного развития РК на 2020-2025 годы (далее – ГПИИР 2025) [145], Концепции индустриально-инновационного развития РК на 2020-2025 годы [157], Генеральной схеме организации территории [158], Генеральном плане Алматы [159].

Слабой стороной мы видим отсутствие актуальной статистической информации по каждому городу и городской агломерации, а также АТЕ, которые вошли в состав такой агломерации, что сказывается на неполном отражении картины по функционированию и развитию каждой агломерации.

Слабой стороной с точки зрения решения задачи «Обеспечение экономической самостоятельности регионов» *Приоритета конкурентоспособные регионы* является многоступенчатость и сложность бюджетных процедур при исполнении бюджета (от принятия решения по мероприятиям бюджетных программ до окончательных расчётов), которые приводят к неэффективной реализации бюджетных программ [160]. *К слабым сторонам*, на наш взгляд, можно также отнести то, что развитие моно- и малых городов не рассматривается вместе с развитием близлежащих крупных городов. Также необходимо отметить, что 14 моно- и малых городов, исходя из количества жителей, не соответствуют городскому статусу.

Слабой стороной Приоритета урбанизации и связанности является низкий уровень урбанизации в Казахстане. Данный показатель на 1 января 2020 года составил 58,7%, что намного ниже среднего показателя в странах ОЭСР (80,6%). При этом Казахстан характеризуется низкой плотностью населения (в среднем – 6,6 человек на кв. км), что сказывается на росте стоимости услуг и увеличении затрат на строительство инфраструктуры. Мы полагаем, что в качестве *слабой стороны Приоритета урбанизации и связанности* также можно оценить систему государственного планирования развития

урбанизированных территорий в целом, которая состоит из 3 уровней, но в действительности имеет намного больше количество ступеней – в достаточной степени сложная система для управления (рисунок 15).

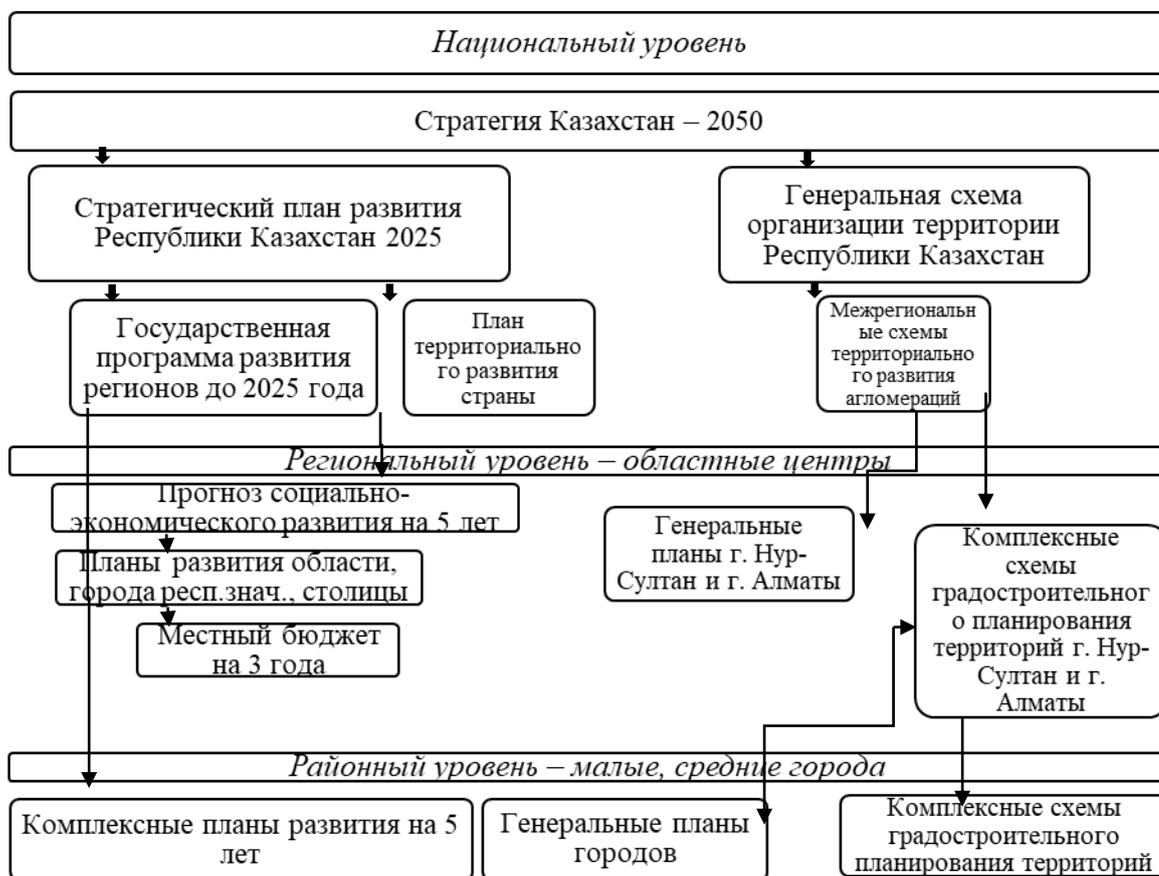


Рисунок 15 – Стратегические и программные документы развития урбанизированных территорий (три уровня)

Примечание – Составлено автором на основе анализа НПА

К слабым сторонам Приоритета базового качества жизни можно отнести усреднённый показатель обеспеченности жильём в ГП «Нұрлы жер 2025», которым не берется в расчет неравномерность распределения жилого фонда среди городского населения [147]. Наряду с этим, ввод в эксплуатацию доступного жилья в урбанизированных территориях с положительным миграционным сальдо осуществляется низкими темпами [149]. Согласно оценке ПРООН, в урбанизированных территориях не развиты «общественные пространства», что значительно ухудшает качество жизни населения. Так, в целом по стране доля городского пространства, отведённого под зелёные зоны, низкая и в среднем составляет 5%, тогда как как в городах ЕС этот показатель составляет около 15% [161]. Кроме того, к слабым сторонам Приоритета базового качества жизни в моно- и малых городах относится тот факт, что все реализованные с 2013 по 2019 годы «якорные» проекты связаны с добычей или первичной переработкой сырья, не связаны с нововведениями, и не направлены на структурное преобразование экономики моно- и малых городов в

долгосрочной перспективе (всего реализовано 48 «якорных» проектов и на стадии реализации – 13) [145].

Потенциальные возможности

Реализация стратегических и программных документов обеспечит к 2050 году вхождение Казахстана в топ-30 мировых стран с конкурентоспособной экономикой и достижение целей, обозначенных в Стратегии 2050 [2; 3]. Прогнозируемый уровень урбанизации к 2025 году достигнет уровня 62,6%, что приведёт к улучшениям в отечественной экономике и качестве жизни граждан благодаря управляемому урбанизационному процессу. Ниже на рисунке 16 показаны ожидаемые в пятилетний период эффекты от мер в рамках Прогнозной схемы 2025, ГП «Развитие регионов 2025», ГП «Нұрлы жол 2025», ГП «Нұрлы жер 2025», ГП «Дорожная карта бизнеса-2025» и ГПИИР 2025, касающихся эффективного использования потенциала регионов с учётом их перспективной специализации в сферах их конкретных преимуществ.

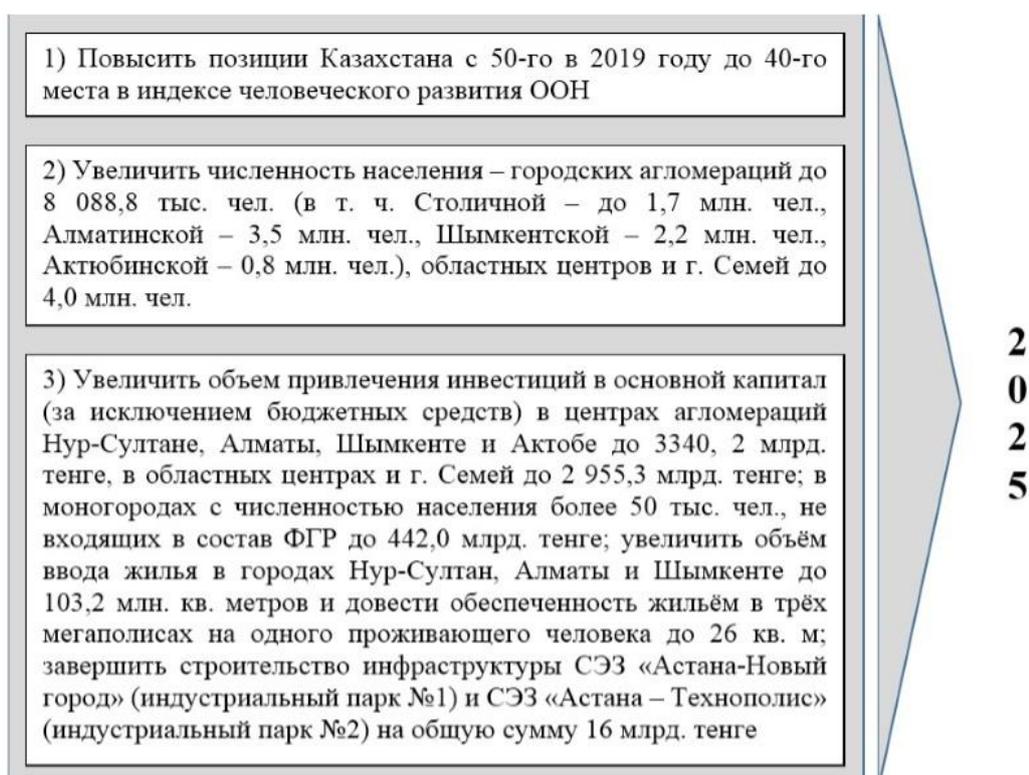


Рисунок 16 – Ожидаемые эффекты от реализации программных документов на пятилетний период в Казахстане

Примечание – Составлено автором

Реализация проекта «Мәңгілік ел жастары-индустрияға» («Серпін») в рамках ГП развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек» [162] предоставит возможность повысить конкурентоспособность урбанизированных территорий за счёт рационального распределения миграционных потоков трудоспособного населения и квалифицированных специалистов. В рамках реализации ГП «Цифровой

Казахстан» появится возможность доступа к высокоскоростному широкополосному интернету со скоростью не менее 100 мбит/сек и уровнем задержки не более 10 мс для специальных экономических и промышленных зон в городах республиканского и областного значения. В рамках реализации проекта «Национальная инфраструктура пространственных данных» (далее – ИС НИПД) ГП «Цифровой Казахстан» повысится эффективность управленческих решений по территориально-пространственной организации урбанизированных территорий и их инновационному развитию за счёт прогнозирования и моделирования ИС НИПД конечных результатов управленческих решений. Наряду с этим, реализация ИС НИПД предоставит возможность повысить инвестиционную привлекательность урбанизированных территорий и обеспечить более эффективное бюджетное планирование за счёт аккумулирования Smart Data о наличии, протяжённости, состоянии инженерных сетей, объектов социальной и транспортной инфраструктуры и её увязке с демографическим прогнозом [152].

Потенциальные угрозы

Потенциальной угрозой Приоритета урбанизации является развитие «ложной» урбанизации в результате возникновения диспропорций в урбанизационных процессах, а именно стихийное разрастание пригородных зон мегаполисов, которые становятся небезопасными и социально уязвимыми зонами расселения. Это, безусловно, может отражаться на социальной – а потенциально и на политической – нестабильности в стране. Развитие пригородных зон должно осуществляться исключительно централизованным путём, исходя из стратегии управляемой урбанизации и принципа формирования сбалансированной городской системы.

К потенциальным угрозам Приоритета базового качества жизни относятся дефицит доступного жилья в городах, чрезмерная нагрузка на социальную и инженерную инфраструктуру городов вследствие массовой миграции в крупные города, хаотичная застройка окраин городов.

Потенциальной угрозой реализации задачи «Регулируемая урбанизация с приоритетом на средние и малые города» Приоритета урбанизации и связанности является инвестиционная непривлекательность моно- и малых городов, отдалённых от крупных и больших городов. *К потенциальным угрозам*, как мы полагаем, можно также отнести недостаточно эффективную систему управления развитием городов, включая бюрократический стиль, укоренившийся в государственных органах, и принятие решений по принципу «сверху вниз». Отсутствие единой системы управления функционированием и развитием городских агломераций, способной координировать интересы ядра и пригородных зон со стратегией управляемой урбанизации, можно также отнести *к потенциальной угрозе* в отношении гармонизации взаимодействия между центром агломерации и АТЕ, входящими в её состав. Кроме того, отсутствие механизмов привлечения населения к управленческим процессам по развитию городов и агломераций так же может стать *потенциальной угрозой*.

Потенциальную угрозу представляют методы сбора, обработки и представления статистических данных, обобщённых в разрезе только регионов/областей и городов республиканского значения и не отражающих текущее состояние дел во всех урбанизированных территориях страны, соответственно, данное обстоятельство создаёт угрозу для принятия эффективных управленческих решений по инновационному развитию урбанизированных территорий на основе реальных замеров.

По результатам документального анализа стратегических и программных документов, регулирующих инновационное развитие урбанизированных территорий Казахстана, а также на основании SWOT-анализа НПА мы приходим к следующим выводам. На сегодняшний день Казахстаном принята стратегия управляемой урбанизации, о чём свидетельствуют приоритеты в стратегических и программных документах, где рассматриваются экономические и иные аспекты развития городов с целью обеспечить рост их конкурентоспособности и изменить в положительную сторону качество жизни населяющих их людей.

Выделяются из бюджета целевые трансферты и субсидии на развитие урбанизированных территорий, в частности на развитие моно- и малых городов. Наблюдается положительная тенденция применительно к росту численности городского населения. Внедряется концепция Smart City в Нур-Султане и крупных городах в рамках ГП «Цифровой Казахстан». Происходит увеличение плотности абонентов фиксированного Интернета с использованием широкополосного доступа в городах. По итогам 2018 года обеспеченность горожан централизованным водоснабжением составила 94,5%. Обеспеченность жильём на одного проживающего выросла в урбанизированных территориях, особенно в столице, городах республиканского значения, а также в Мангистауской и Карагандинской областях. Наблюдается активное развитие образования, здравоохранения, культурно-досуговых направлений в Нур-Султане и в Алматы; в крупных городах растёт численность кадров с высокой профессиональной квалификацией. Ведётся работа по формированию благоприятного экономико-социального фундамента для внедрения инноваций в регионах. Страна охвачена достаточно разветвлённой логистической сетью. Всё это положительным образом отражается на инновационном развитии городов и повышении качества жизни населения.

В то же время отмечается наличие таких слабых сторон, как:

- отставание по уровню урбанизации в сравнении с развитыми странами;
- негибкое трёхуровневое планирование на уровне государства;
- низкие показатели конкурентоспособности крупных городов, не соответствующие рыночным требованиям в республике и за её пределами;
- диспропорции на уровне регионов в части обеспечения качества жизни;
- неудовлетворительные значения в части диверсифицированности экономики городов Казахстана, за исключением наиболее крупных (Нур-Султан и Алматы);
- недостаточная транспортная связанность между центрами агломераций

и близлежащими населёнными пунктами;

- слаборазвитая или требующая больших вложений (ввиду значительного износа) инфраструктура городов и агломераций;

- ограниченность источников финансирования, направленного на обновление городской инфраструктуры, государственным бюджетом;

- системные проблемы в сфере поддержания и защиты экологического потенциала.

При таких обстоятельствах потенциальными возможностями являются:

- достижение стратегических целей и задач государственных программ по развитию урбанизированных территорий;

- вхождение в топ-30 стран с конкурентоспособной экономикой;

- внедрение концепции Smart City во всех городах страны на основе опыта Нур-Султана;

- высокие позиции Нур-Султана и Алматы в международных рейтингах;

- 100%-е обеспечение городского населения доступным жильём;

- обеспечение инфокоммуникационной инфраструктурой и широкополосным доступом к сети Интернет с использованием сетей связи 5G;

- формирование масштабных рынков сбыта в крупных урбанизированных населённых пунктах и агломерациях, повышение их экономического потенциала за счёт проектов инфраструктурного характера;

- улучшение качества жизни в городах различного размера через инновации, повышение инвестиционной привлекательности городов за счёт проектов ГЧП.

Одновременно с вышеуказанными возможностями могут возникнуть следующие потенциальные угрозы:

- недостижение плановых показателей, обозначенных в стратегических и программных документах;

- снижение экономического потенциала моно- и малых городов;

- снижение активности частных структур вследствие пандемии COVID-19 и спад инвестиционных поступлений на развитие урбанизированных территорий;

- массовая потеря рабочих мест горожанами ввиду приостановления деятельности и/или закрытия градообразующих предприятий в регионах, и как следствие – резкое снижение доходов населения;

- нанесение вреда экологии, вызванного «псевдоурбанизацией»;

- риск массовой миграции городских жителей из северного Казахстана за пределы страны.

2.2 Анализ состояния развития урбанизированных территорий Республики Казахстан

Согласно исследованиям ПРООН и обзорам ОЭСР в Казахстане наблюдается модель урбанизации, когда население и экономическая деятельность сосредоточены преимущественно в крупных городах. При этом

моно- и малые города, несмотря на их численность населения и социальную важность, играют незначительную роль в экономическом развитии страны.

Урбанизация в целом и образование мегаполисов в частности являются относительно новыми явлениями для Казахстана. На начало 2020 года уровень отечественной урбанизации составил 58,7%, тогда как в странах ОЭСР в среднем этот показатель на уровне 80,6%. В стране насчитывается 88 городов, в том числе 20 крупных и средних городов, 27 моногородов и 41 малый город [149]. Процессы урбанизации на современном этапе развития страны протекают неравномерно, и при отсутствии стратегии управляемой урбанизации возникает риск появления «ложной урбанизации». Темпы прироста городского населения в некоторых городах республики превышают темпы создания новых рабочих мест, что приводит к усилению нагрузки на городскую инфраструктуру, росту безработицы и ухудшению качества жизни в урбанизированных территориях.

Урбанизированные территории страны характеризуются изменением городских функций в направлении укрепления постиндустриальных секторов, изменением городской среды и качества жизни, а также сложностью процессов управления урбанизированными территориями, что приводит к необходимости углубленного изучения функционирования и инновационного развития урбанизированных территорий.

С одной стороны, пример Казахстана иллюстрирует быстрое развитие урбанизированных территорий, рост занятости, разнообразную экономическую активность и концентрацию крупных компаний в урбанизированных территориях. С другой стороны, в моно- и малых городах республики наблюдается спад, они не реализовали свой потенциал и не стали движущей силой социально-экономического развития регионов.

Развитие урбанизированных территорий Казахстана за последние два десятилетия было двухэтапным. На первом этапе стремительно развивались три мегаполиса – Нур-Султан, Алматы и Шымкент. В этих трёх мегаполисах сконцентрирована основная часть граждан страны. При этом население этих городов растёт быстрее, чем в других городах Казахстана. Быстрому развитию Нур-Султана способствовало назначение его центром административной структуры Казахстана и штаб-квартирой для многих крупных государственных предприятий. Вместе с тем разрастание пригородных территорий с центрами в этих трёх мегаполисах при низкой плотности населения приведёт к необходимости создания дополнительной инфраструктурной системы, что на сегодняшний день является для Казахстана экономически необоснованным ввиду высокой стоимости строительства и модернизации объектов инфраструктуры.

Второй этап включал создание «магистральной» национальных и региональных городов, где сосредоточена преимущественно экономическая деятельность. Правительством направляются меры на развитие центров экономического роста и городских агломераций в дополнение к поддержке развития столицы и городов республиканского значения. Согласно статистическим данным на 3 крупных города страны Нур-Султан, Алматы и

Шымкент приходится более половины прироста (61,9%) городского населения (таблица 6).

Таблица 6 – Динамика численности городского населения Республики Казахстан (тыс. чел.)

Регионы	Городское население, тыс. человек				
	численность на начало 2019 года	прирост населения	в том числе		численность на начало 2020 года
			естественный прирост	сальдо миграции	
Всего	10 698,21	240,44	157,92	40,45	10 938,65
Акмолинская	348,27	-0,15	2,57	-2,72	348,12
Актюбинская	614,49	13,53	11,34	2,19	628,02
Алматинская	457,41	-5,86	8,66	-14,52	451,55
Атырауская	330,22	22,02	7,68	-3,15	352,24
Западно-Казахстанская	339,26	5,14	4,51	0,63	344,40
Жамбылская	447,01	1,13	8,34	-7,22	448,13
Карагандинская	1 097,42	0,57	7,28	-6,70	1 097,99
Костанайская	475,68	27,77	1,76	1,42	503,45
Кызылординская	352,02	6,09	7,51	-1,42	358,11
Мангистауская	271,05	5,59	6,70	-1,11	276,65
Павлодарская	532,03	-1,27	2,93	-4,20	530,76
Северо-Казахстанская	252,67	0,15	0,34	-0,19	252,83
Туркестанская	975,3	1 097,7	12,84	3,31	405,55
Восточно-Казахстанская	849,15	0,58	5,30	-4,72	849,73
г. Нур-Султан	1 078,38	57,77	24,41	33,37	1 136,16
г. Алматы	1 854,66	62,17	22,07	40,10	1 916,82
г. Шымкент	1 009,09	29,07	23,70	5,37	1 038,15
Примечание – Составлено автором по источнику [149]					

Изучение динамики численности городского населения, естественного прироста и сальдо миграции в городах, как потенциальных урбанизированных территорий, показало, что прирост численности городского населения наблюдался во всех городах страны, за исключением в городах Алматинской и Павлодарской областях, но наибольшие темпы роста сложились в центрах агломераций – в Нур-Султане, Алматы и Шымкенте, а также в Карагандинской области. Причем, если в Алматы рост численности городского населения происходит в основном за счет внутренней межрегиональной миграции, где ее положительное сальдо на начало 2020 года составило 40,1 тыс. человек, то в Нур-Султане и Шымкенте, которые характеризуются большой долей молодого населения в репродуктивном возрасте, этот процесс объясняется как межрегиональной миграцией, так и естественным приростом населения, который в этих городах был наибольшим по республике и коэффициент рождаемости (на 1000 человек) достигал в 2019 году 25,95 промилле в Нур-Султане и 27,9 промилле – в Шымкенте [149].

Как видно из таблицы 6, более 42,2% городского населения сконцентрировано в южных регионах на 26,1% территории страны – Алматы, Шымкент, Туркестанская, Жамбылская, Кызылординская и Алматинская области), тогда как на западе Казахстана (Актюбинская, Западно-Казахстанская, Атырауская и Мангистауская области) на схожей площади (27,0%) сосредоточено почти в три раза меньше городского населения – всего 14,6% от общереспубликанской численности.

В Алматинской, Павлодарской областях за отчётный год произошёл отток городского населения: -(минус) 5860 человек, или темп роста равен -(минус) 1,28%; - (минус) 1270 человек, или темп роста равен -(минус) 0,24% соответственно. Отрицательный темп роста численности городского населения в данных регионах можно объяснить следующими факторами:

1) близостью населённых пунктов Алматинской области к городам Алматы и Шымкенту, которые являются «контрмагнитами» в силу агломерационного влияния;

2) близостью населённых пунктов Павлодарской области к границе страны, что может являться причиной оттока населения в ближнее зарубежье.

Северные регионы Казахстана (за исключением Костанайской области) и Восточно-Казахстанская область, на сегодня имеют отрицательные миграционные потоки, как внутренние, так и внешние. Ситуация усугубляется преобладающим большинством населения пенсионного возраста. Если в южные регионы наблюдается миграционный приток из ближнего зарубежья, то в северных регионах наоборот происходит снижение доли городского населения в связи с низким коэффициентом рождаемости и в большей степени оттоком экономически активного населения в ближнее зарубежье. Таким образом, в случае непринятия государством своевременных мер, направленных на инновационное развитие городов – «контрмагнитов» или полюсов роста, возникает угроза потери трудоспособного населения.

В настоящее время наибольший уровень урбанизации демонстрируют Нур-Султан, Алматы, Шымкент, Карагандинская, Актюбинская и Павлодарская области. Городское население в этих регионах намного выше, чем в среднем по стране (контраст между городским населением по регионам см. на рисунке 17).

Имеющиеся данные позволяют предположить, что корреляции между уровнем урбанизации в регионе и уровнем экономического роста (указанным в доходах его населения) действительно существуют. Исключением являются нефтедобывающие районы Атырау и Мангистау (рисунок 18).

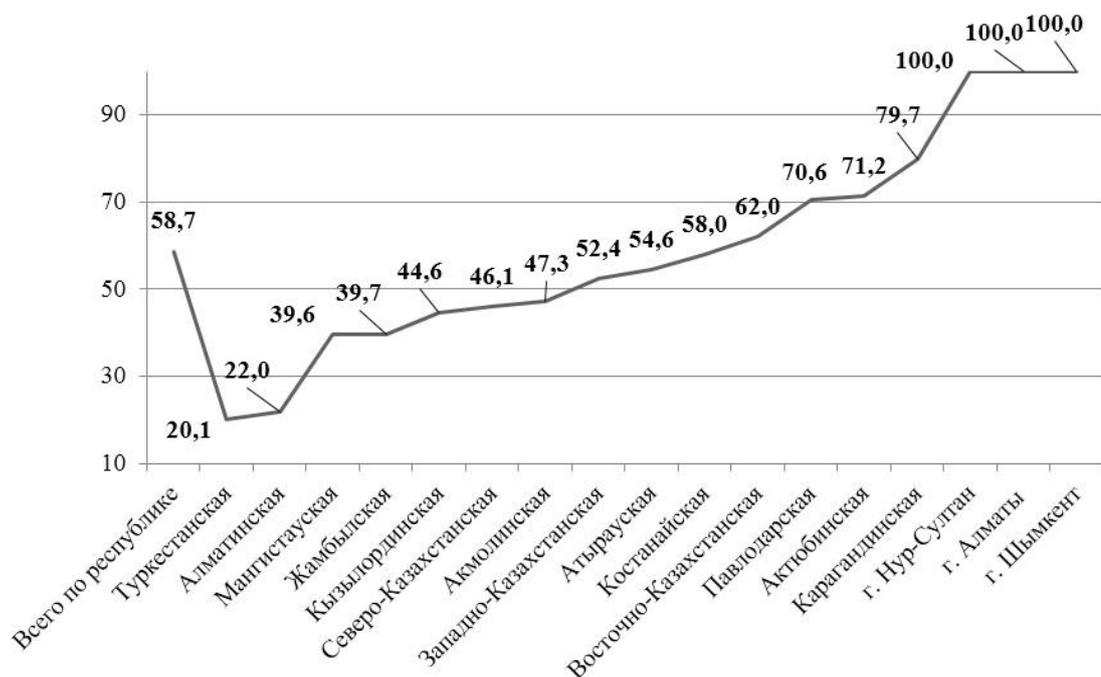


Рисунок 17 – Уровень урбанизации регионов Казахстана (1.01.2020), %

Примечание – Составлено автором по источнику [149]

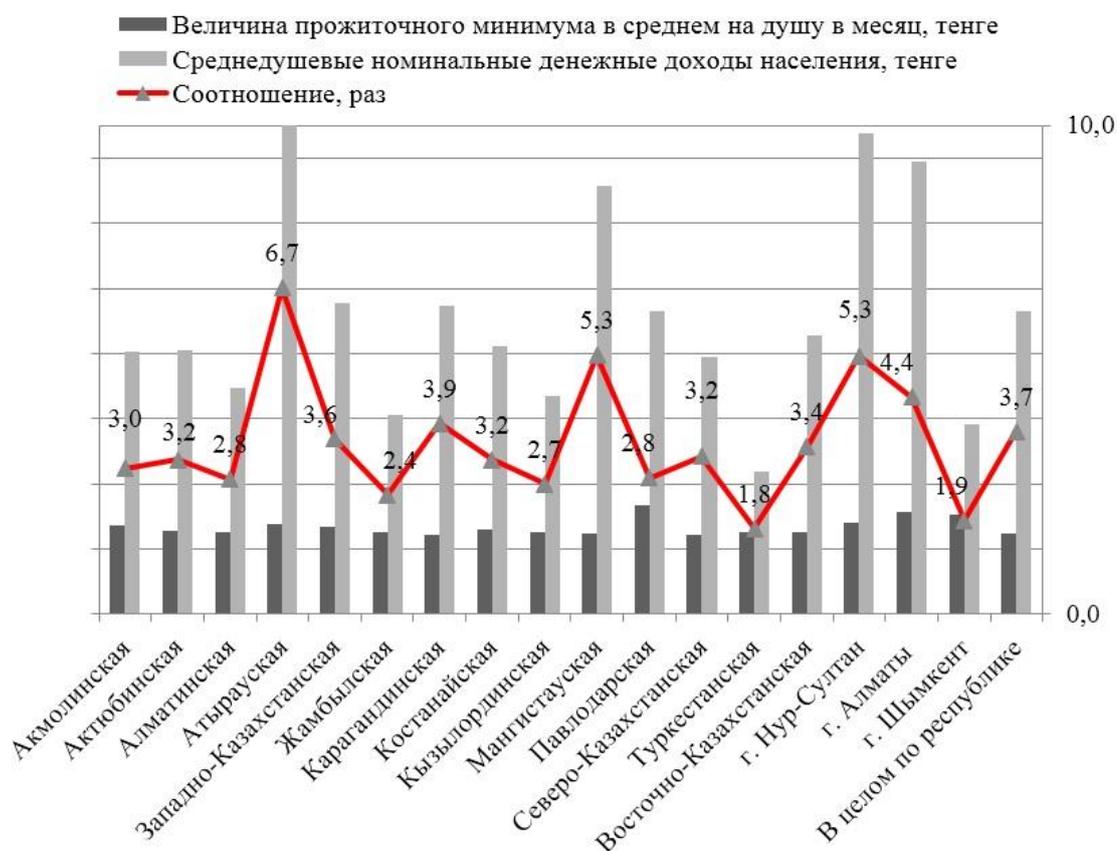


Рисунок 18 – Соотношение между уровнем урбанизации региона и уровнем доходов его населения

Примечание – Составлено автором по источнику [149]

Как мы видим, для высокоурбанизированных регионов – Нур-Султана, Алматы, Караганды, Павлодара – характерны номинальные доходы, более высокие в сравнении с остальными регионами при расчёте в среднем на душу населения.

О дифференциации экономического развития территорий позволяют говорить данные по ВРП на душу населения (таблица 6). Для определения места каждого региона Казахстана по данному показателю было осуществлено их ранжирование, при этом региону с наивысшим показателем был присвоен 1-й ранг, а региону с наименьшим показателем – 17-й ранг по количеству регионов страны.

Таблица 7 – Ранжирование регионов Казахстана по уровню ВРП на душу населения

Регионы	ВРП на душу населения, тыс. тенге				Темпы роста (%) 2019 год к 2010 году	Ранг региона
	2010 год	2013 год	2016 год	2019 год		
Акмолинская	798,1	1301,7	1818,2	2 621,2	328,4	11
Актюбинская	1523,1	2298,1	2464,9	3 396,8	223,0	8
Алматинская	537,9	886,2	1114,2	1 585,5	294,8	15
Атырауская	5401	7083	8653,1	14 584,4	270,0	1
Западно- Казахстанская	1730,4	2868,1	3179,8	4 501,2	260,1	5
Жамбылская	429	813,9	1062,7	1 518,8	354,0	16
Карагандинская	1387,7	1919,1	2682,6	3 911,0	281,8	7
Костанайская	970,8	1531,5	1727	2 815,9	290,1	10
Кызылординская	1236,5	1983	1701,1	2 289,1	185,1	13
Мангистауская	2890,4	3592,7	3880,6	5 352,8	185,2	4
Павлодарская	1384,6	2341,3	2606,9	4 023,3	290,6	6
Северо-Казахстанская	790,1	1298,2	1621	2 505,9	317,2	12
Туркестанская	474,6	791,3	975,3	1 008,1	212,4	17
Восточно- Казахстанская	889,8	1480,1	2006	2 929,2	329,2	9
г. Нур-Султан	2635,7	4374,3	5273,3	7 075,8	268,5	3
г. Алматы	2797,3	4779,1	6138,5	7 183,9	256,8	2
г. Шымкент	х	х	х	2 152,1	х	14
Примечание – Составлено автором по источнику [149]						

Согласно данным таблицы 7, лидерами являются Атырауская область, города Нур-Султан и Алматы, а также Мангистауская область. В числе аутсайдеров Туркестанская, Жамбылская и Алматинская области, т. е. регионы с традиционной аграрной специализацией. При этом наблюдается поляризация экономического пространства. На одном полюсе находятся регионы, имеющие показатель среднедушевого ВРП на уровне развитых стран, а на другом – регионы, сопоставимые с отстающими странами. Разрыв достигает 14 раз, именно на столько Атырауская область превосходит Туркестанскую область. Атырауская область по этому показателю в 2019 году (38 тыс. долл. США на

душу населения) находилась примерно на уровне Италии (34 тыс. долл. США на душу населения) и лишь немного уступала Японии (39 тыс. долл. США на душу населения), входящей в топ-10 самых развитых экономик мира [163]. Города Нур-Султан и Алматы по показателю ВРП на душу населения в номинальном выражении в 2019 году находились на уровне Латвии (18 тыс. долл. США на душу населения).

Исходя из приведенных данных можно заключить, что за последние годы в Казахстане сложилась градация регионов, в которой лидирующее положение занимают города Нур-Султан и Алматы с научно-техническим потенциалом и развитым сектором услуг, а также западные сырьедобывающие регионы [164].

По итогам 2019 года доля валового регионального продукта в ВВП страны (69 532,6 млрд. тенге) в городах Нур-Султане (7 834,8 млрд. тенге) и Алматы (13 547,0 млрд. тенге) составила 11,3 и 19,5% соответственно, или 30,8% суммарно, что значительно отличается от наблюдаемой ситуации в других частях страны (рисунок 19).

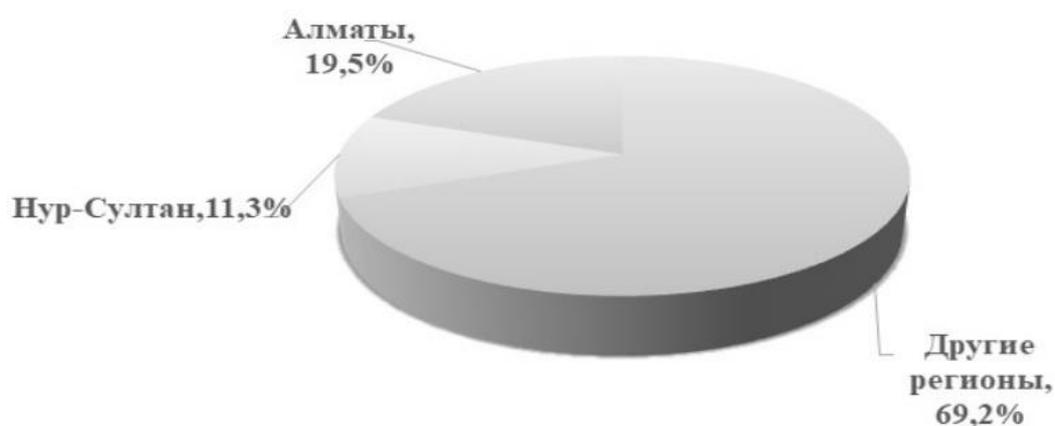
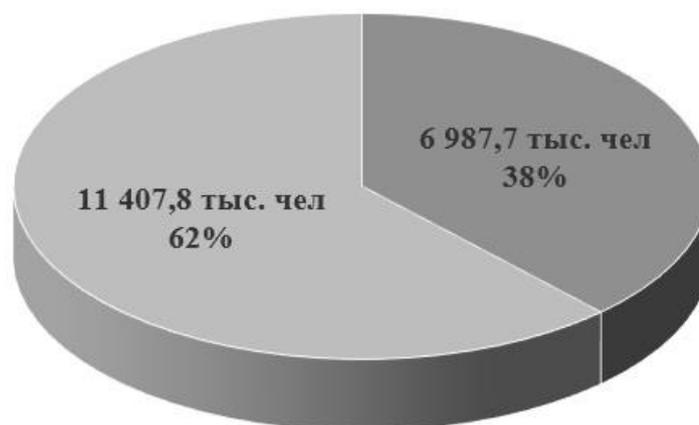


Рисунок 19 – Доля ВРП в республиканском ВВП (1.01.2020), %

Примечание – Составлено автором по источнику [149]

Численность жителей Алматинской, Актюбинской, Шымкентской и столичной агломераций составляет 6 987,7 тыс. человек, или 38% от всей численности населения Казахстана за 2018 год (рисунок 20). Так, в столичной агломерации население составляет 1 237,9 тыс. человек, в Алматинской – 3 059,6 тыс. человек, Шымкентской – 1 985,6 тыс. человек, Актюбинской – 704,5 тыс. человек [149]. Численность населения в данном случае увеличилась в результате включения в состав Шымкентской агломерации населённых пунктов Сарыагашского района Туркестанской области, а также за счёт естественного прироста населения и положительного миграционного сальдо.



- Численность населения 4-х агломераций
- Остальная численность населения страны

Рисунок 20 – Доля численности населения агломераций

Примечание – Составлено автором по источнику [149]

По результатам анализа формирования и функционирования четырёх городских агломераций определены модели их развития.

Астанинская агломерация. Средние темпы роста численности населения агломерации достигли 9,9% в год, и при сохранении 5%-го ежегодного прироста населения к 2030 году в столичной агломерации численность достигнет 2,5 млн. человек [165].

Алматинская агломерация. Город-ядро Алматинской агломерации – Алматы – является образовательным центром и культурной столицей Казахстана и Центральной Азии. В рейтинге мировых городов исследовательской группы Globalization and World Cities (GaWC, Великобритания) Алматы оценён как формирующийся мировой город [166]. Удельный вес ВВП города в общестрановом объёме составляет 24% [149]. В Алматы сконцентрированы финансовые ресурсы и расположены крупные финансовые институты страны, предоставляющие все сферы финансовых услуг. Алматы является лидером страны по ведению бизнеса согласно субнациональному рейтингу Всемирного банка [167].

Мегаполис является международным центром привлечения инвестиций, и, несмотря на пандемию, в мегаполисе наблюдаются высокие темпы роста инвестиций в основной капитал. Инвестиционный потенциал финансового центра страны показывает свою устойчивость к внешним шокам. Так, за январь-декабрь 2020 года объём инвестиций в основной капитал составил 971,2 млрд. тенге, что на 150,8 млрд.тенге больше, чем за аналогичный период 2019 года, или темпы роста составили 118,4% [149].

Высокоразвитый характер, отличающий данную агломерацию, определяет потребность в модели управления с сосредоточением необходимых административных и бюджетных полномочий в Алматы. В границах агломерации находятся города с высокой плотностью населения – Капшагай, Иссык, Талгар, Каскелен [168].

Шымкентская агломерация позиционируется как продовольственная

столица страны. Шымкентская агломерация является опорным центром Южного макрорегиона, включает:

а) город Шымкент, на который приходится 58% жителей Южно-Казахстанской области (при общей численности населения области – порядка 2,9 млн. человек и плотности 24,55 чел./км²);

б) 9 районов, сконцентрированные вокруг указанного города республиканского значения [169].

Актюбинская агломерация является индустриально-торговым хабом и центром инвестиций западного макрорегиона Казахстана, Урала и Поволжья России. Агломерация характеризуется промышленной направленностью и аграрным потенциалом, вместе с тем наблюдается нехватка рабочей силы и требуется диверсификация экономики региона [170].

В целом урбанизированные территории страны находятся на начальном этапе развития крупнейших городов с урбанистической точки зрения. Большие городские территории характеризуются несбалансированным развитием центральных и близлежащих населённых пунктов. Учитывая основные тенденции формирования урбанизированных территорий в современном Казахстане, можно выделить классификационную неоднородность городских образований, связанную с выраженной природной зональностью территории и наследственными особенностями расселения. Южная зона (преимущественно для Южно-Казахстанской области с центром в Шымкенте, в меньшей степени Алматинской, Кызылординской и Жамбылской областей) характеризуется расширенным воспроизводством населения, которое является основным источником его роста. Более того, темпы этого роста, даже с учётом миграционного оттока, довольно чётко соответствуют масштабам городского развития развивающихся стран [171].

Динамика развития самой крупной в стране Алматинской агломерации соответствует стадии III агломерационной урбанизации согласно теории дифференциальной урбанизации Джиббса [13, р. 121], рассмотренной в теоретической части диссертационной работы.

Среднеширотная зона Казахстана является наиболее дифференцированной с точки зрения градостроительства. Стремительно растущая столица г. Нур-Султан, а также города Актау, Атырау и Актобе развиваются самыми быстрыми темпами как новые центры экономического роста и привлечения населения. Более того, из-за отсутствия сформированного внешнего агломерационного пояса в ближайшем будущем проявятся близкие к субурбанизации тенденции.

Центром экономического роста является также город Караганда, городское население соответствующей области превысило отметку в 1 млн. жителей. Основным преимуществом зоны переселения Караганды в будущем станет существующая территориальная структура, которая станет основой для дальнейшего пространственного развития.

Северный пояс городских территорий (объединяющий городские территории всех регионов, граничащих с Россией, типологически включая

Восточный Казахстан) представлен типичными моноцентрическими внутрирегиональными городскими территориями. Перспективы формирования для них полноценных городских агломераций пока кажутся максимально отдалёнными, но в то же время именно в этой зоне расселения природные, экономические и инфраструктурные предпосылки для такого развития являются наиболее благоприятными.

В отношении проблемы развития урбанизированных территорий в Казахстане можно сформулировать критерии, на основании которых можно определить круг городских центров с положительным потенциалом для создания урбанизационных экстерналий: географическое положение, административный статус, статус столицы страны, социально-демографическая ситуация и плотность населения. Социально-демографическая ситуация оказывает существенное влияние на развитие урбанизационных процессов.

Исходя из международного опыта и особенностей страны, мы предполагаем, что только в городах с населением более 0,5 млн. чел. (или в группе взаимосвязанных соседних городов) наблюдаются агломерационные эффекты. Урбанизированные территории вокруг крупных городов играют роль основного поставщика кадров. Комплекс условий, необходимых для ускоренного городского развития под влиянием рыночных факторов, включает характерные только для юга и юго-востока Казахстана особенности – густонаселённость и достаточно мощную транспортно-логистическую инфраструктуру. Напротив, вокруг большинства отечественных городов население размещается с очень невысокой плотностью, что препятствует росту этих населённых пунктов.

Сфера услуг является наиболее важной для постиндустриальных городов, что наделяет Алматы наибольшим урбанизационно-экономическим потенциалом в стране. В крупных населённых пунктах с промышленной специализацией (Усть-Каменогорск и Павлодар – в Восточном Казахстане, Караганда – в центральной части республики) накоплен значительный человеческий потенциал, и с учётом статуса административно-территориального центра региона в них также ожидается развитие экономики услуг.

Важнейшим фактором инновационного развития урбанизированных территорий является состояние транспортной инфраструктурной системы. Вместе с тем, анализ современного состояния развития крупных урбанизированных территорий показывает отсутствие надлежащего транспортного инфраструктурного обеспечения. Например, проведя анализ транспортной инфраструктуры городов Алматы и Нур-Султан, мы видим, что доля населения с легковыми автомобилями увеличивается (рисунок 21).

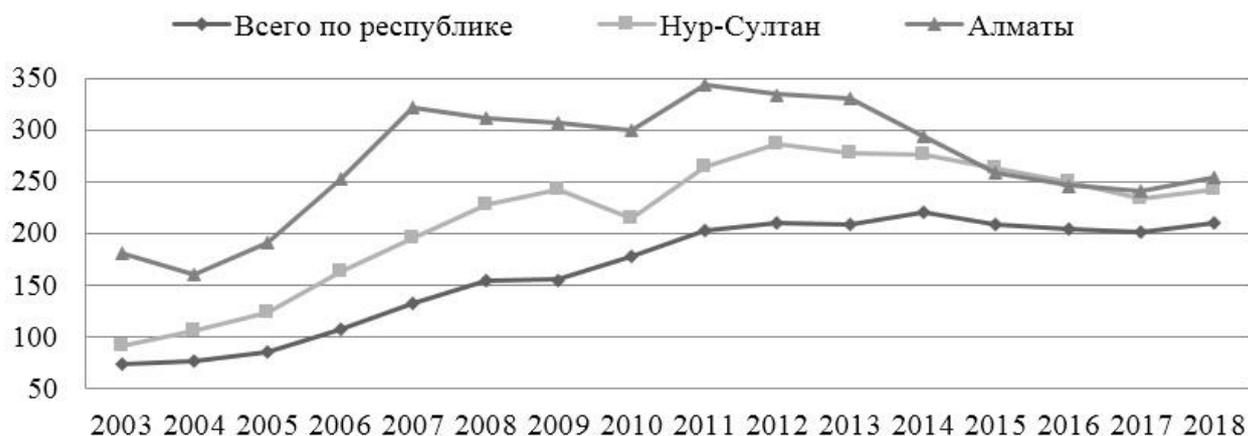


Рисунок 21 – Доля населения с легковыми автомобилями (2003-2018), ед. на 1000 жителей

Примечание – Составлено автором по источнику [149]

Единственным видом общественного транспорта в Нур-Султане являются автобусы, но зачастую они не справляются с пассажирским трафиком и не выдерживают нагрузки, а в результате увеличения числа легковых автомобилей создаются транспортные заторы. В Нур-Султане планируется ввод легкорельсового транспорта Light Rail Transit (LRT) в рамках ГКЧП, однако это ожидается в долгосрочной перспективе. Кроме того, для урбанизированных территорий ключевыми проблемами являются отсутствие доступного жилья, неразвитость системы городского общественного транспорта, недостаточный доступ к объектам социальной сферы, дошкольному образованию и т.д. Низкий уровень развития инфраструктуры жизнеобеспечения является, безусловно, наиболее важным фактором, ограничивающим социально-экономический рост прилегающих территорий Нур-Султана.

Следует отметить неудовлетворительное техническое состояние дорог областного, районного и внутрирайонного значения. В результате более 50% местных дорог с асфальтовым и гравийным покрытием имеют дефекты и требуют среднего и капитального ремонта. Например, существенной угрозой для развития Астанинской агломерации является отсутствие долгосрочных градообразующих факторов развития.

Очевидно, что одним из таких основополагающих факторов являются масштабные государственные инвестиции. Однако период инвестиционно-строительной деятельности рано или поздно закончится, и тогда перед городом и близлежащими территориями возникнет проблема поиска новых источников развития. Анализ структуры экономики города свидетельствует о большой доле государственных услуг и сильной зависимости от отраслей, связанных с инвестиционной деятельностью, строительством и строительными материалами. Одной из главных проблем является зависимость экономики города от строительной отрасли. В течение нескольких лет эта отрасль выступала локомотивом развития всей городской экономики, но в будущем

возможно снижение объёма строительства (на сегодняшний день уже наблюдается спад темпов в этой сфере).

Экономический рост города Нур-Султан и, как следствие, интенсивные миграционные процессы привели к увеличению нагрузки на жизнеобеспечивающую инфраструктуру города (дороги, общественный транспорт, инженерные и электрические сети).

Нур-Султан лидирует по темпам роста населения, вместе с тем высокий прирост населения в городе не сопровождается адекватным обеспечением доступным жильём и строительством объектов социальной инфраструктуры. В целом продолжающийся миграционный приток населения в крупные города при отсутствии достаточного уровня занятости может стать проблемным фактором развития пригородных зон урбанизированных территорий. Несмотря на то, что Нур-Султан располагает значительными территориями и жилым фондом, отсутствие доступного жилья и высокая стоимость жизни в столице являются основным препятствием для социальной адаптации мигрантов. Кроме того, существует ряд проблем в обеспечении населения социальными услугами, и пока экономический потенциал для их решения довольно низок [172].

Проблема моно- и малых городов Казахстана, зависящих в основном от природных ресурсов, состоит в неполной загруженности градообразующих промышленных предприятий, спаде производства, ветхости жилья и аварийном состоянии коммунальной инфраструктуры, что приводит к массовой безработице и социальному напряжению. Происходит массовый отток населения из моно- и малых городов в близлежащие крупные города и городские агломерации, тем самым значительно увеличивая демографическую, социальную и инфраструктурную нагрузку на крупные урбанизированные территории. Внешний миграционный отток квалифицированной рабочей силы происходит по причине низкого качества жизни в моно- и малых городах Казахстана, плохих социальных условий. В свою очередь, «утечка мозгов» негативно сказывается на экономике страны и её конкурентоспособности.

В соответствии с Законом РК «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» [67] к малым городам относятся населенные пункты с численностью населения до 50 тыс. жителей; к средним – от 50 до 100 тыс. жителей; к большим – от 100 до 500 тыс. жителей. Перечень моно- и малых городов Казахстана в настоящее время включает 27 и 41 единиц соответственно [149].

К моногородам Казахстана отнесены как большие города с населением свыше 100 тыс. человек – Кентау, Темиртау, Жанаозен, Экибастуз и Рудный; а также средние города с населением от 50 до 100 тыс. человек – Жезказган, Кульсары, Балхаш, Сатпаев, Степногорск, Риддер, так и города с населением менее 50 тыс. человек в количестве (всего 16 городов), специализация которых отличается узким экономическим профилем.

В качестве критериев отнесения АТЕ к моногороду приняты такие показатели как: 1) объем промышленного производства градообразующих предприятий города, в основном добывающего сектора, составляет более 20%

от общегородского объема производства (моноспециализация); 2) на градообразующих предприятиях города занято более 20% от общей численности занятого населения.

Моногорода Рудный, Кентау, Текели, Абай, Сарань, Аксу и Хромтау, Темиртау находятся в тесной экономической связи с крупными городами за счет постоянной (ежедневной) маятниковой трудовой миграции.

При этом Балхаш, Темиртау, Жанаозен, Кульсары, Хромтау находятся вдоль автомобильных дорог международного значения; Абай, Курчатов, Кентау, Аркалык, Риддер, Жезказган, Каражал, Житикара, Рудный, Аксу – вдоль республиканского значения; и Житикара – на приграничной территории.

Ряд моногородов: Лисаковск, Жанатас, Балхаш, Аркалык, Шахтинск, Риддер, Кульсары, Аксай, Сатпаев, Жезказган, Экибастуз, Курчатов, Житикара, Жанаозен, Каратау, Степногорск, Алтай, Каражал расположены в отдалении от крупных городских центров.

Моногорода с численностью населения 50 тыс. человек и выше – Кентау, Темиртау, Экибастуз, Жанаозен, Рудный, Жезказган, Балхаш, Сатпаев, Степногорск, Кульсары, Риддер. Сравнительный анализ социально-экономического развития 11-ти крупных моногородов (численность свыше 50,0 тыс. жителей) в 2019 году по сравнению с 2010 годом представлен в таблице 8.

Таблица 8 – Социально-экономическое развитие моногородов с численностью населения 50 тыс. человек и выше

Параметр	Численность населения, тыс. человек	Сальдо миграции, человек	Занятое население, тыс. человек	Инвестиции в основной капитал, млн. тенге	Объем производства пром. продукции (тов., усл.), млн. тенге	Общая площадь введенных в эксплуатацию жилых зданий, кв. м.	Объем розничной торговли, млн. тенге
1	2	3	4	5	6	7	8
Кентау							
2010 год	85,0	200,0	103,8	1200,0	12032,1	8300,0	2099,6
2018 год	203,2	2230,0	84,8	24119,0	29772,0	30900,0	8816,8
2019 год	206,7	510,0	84,8	24894,0	32797,0	40000,0	9565,2
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году, %	243,2		81,7	2074,5	272,6	481,9	455,6
Темиртау							
2010 год	178,9	830,0	х	55000,2	331258,1	19628,0	27933,4
2018 год	186,2	-334,0	91,6	60432,8	738894,4	19908,0	80412,1
2019 год	186,1	-663,0	93,8	93648,0	683451,7	12865,0	86706,3
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году, %	104,0			170,3	206,3	65,5	310,4
Экибастуз							
2010 год	144,6	508,0	х	50836,0	157036,0	5200,0	10200,0

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7	8
2018 год	153,0	-828,0	78,5	108690,0	601740,0	57500,0	61600,0
2019 год	152,9	-1097,0	79,4	145730,0	622933,0	54400,0	66500,0
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	105,7			286,7	396,7	1046,2	652,0
Жанаозен							
2010 год	118,7	-261,0	х	56862,0	61717,0	83800,0	2899,0
2018 год	151,1	-261,0	73,9	39528,0	192277,0	121000,0	14506,8
2019 год	154,0	-795,0	78,2	59391,0	194891,0	132100,0	15713,7
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	129,7			104,4	315,8	157,6	542,0
Рудный							
2010 год	125,5	1760,0	х	42888,0	273811,0	27100,0	17214,5
2018 год	130,1	-14,0	70,4	54357,0	329511,0	24092,0	61515,3
2019 год	129,7	-305,0	69,6	59307,0	453636,0	26499,0	66441,0
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	103,3			138,3	165,7	97,8	386,0
Жезказган							
2010 год	90,2	-1183,0	х	14445,5	423073,5	8904,0	17377,1
2018 год	91,6	-429,0	41,5	28356,2	333609,7	17221,0	37689,7
2019 год	91,9	-634,0	42,0	31335,0	529159,3	17608,0	40609,6
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	101,9			216,9	125,1	197,8	233,7
Кульсары							
2010 год	72,9	-201,0	х	84,7	2794,4	112000,0	9163,6
2018 год	83,0	-784,0	36,7	3213,4	6319,7	76000,0	21313,5
2019 год	83,5	-1413,0	37,6	3741,6	6716,9	138000,0	22901,6
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	114,5			4416,5	240,4	123,2	249,9
Балхаш							
2010 год	76,6	172,0	х	9549,4	8124,6	11055,0	8164,8
2018 год	79,2	-146,0	37,1	31622,5	518406,1	15984,0	20543,7
2019 год	79,2	-643,0	39,8	48771,6	342906,9	5497,0	21972,6
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	103,4			510,7	4220,6	49,7	269,1
Сатпаев							
2010 год	69,8	-89,0	х	15942,9	4095,0	6781,0	5403,1
2018 год	69,8	-594,0	30,4	38769,2	50891,8	42882,0	12896,1
2019 год	70,0	-738,0	31,1	25717,4	46763,0	19502,0	13721,0
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	100,3			161,3	1142,0	287,6	253,9

Продолжение таблицы 8

1	2	3	4	5	6	7	8
Степногорск							
2010 год	65,9	х	х	х	х	х	х
2018 год	67,8	-461,0	39,2	22762,4	140072,9	9802,0	27 546,4
2019 год	67,4	-673,0	38,7	27675,2	165779,6	13051,0	25246,5
Риддер							
2010 год	58,1	-59,0	х	9049,2	81396,9	4000,0	11882,3
2018 год	57,1	-251,0	29,7	27901,0	140276,8	11100,0	28911,0
2019 год	56,5	-446,0	29,8	37965,3	134225,3	3600,0	31000,0
Темпы роста (снижения) в 2019 году к 2010 году,%	97,2			419,5	164,9	90,0	260,9
Примечание – Составлено автором							

Как показывает анализ социально-экономических показателей развития моногородов страны с численностью населения 50 тыс. человек и выше, за последние 10 лет наблюдается рост отрицательного сальдо миграции во всех 11-ти моногородах, при этом наибольший отток населения наблюдается в Экибастузе и Кульсары.

Что касается производства промышленной продукции, то его наибольшие абсолютные объемы сложились в Экибастузе, а также в моногородах Карагандинского региона – Темиртау, Жезказгане и Балхаше. При этом наибольшие темпы роста данного показателя в Балхаше.

Анализ приведенных в таблице 8 социально-экономических показателей по крупным моногородам позволяет сделать также такой парадоксальный вывод, что, несмотря на умеренный рост численности населения в анализируемых моногородах (за исключением Риддера, Степногорска и Балхаша), объем розничной торговли во всех городах увеличился в гораздо большей степени. При чем, в Темиртау, Балхаше, Сатпаеве и Риддере, несмотря на снижение объемов промышленного производства в 2019 году по сравнению предыдущим годом, наблюдается годовой рост розничной торговли. Такие тенденции свидетельствуют о постепенной утрате этих моногородов статуса индустриально развитых и об усилении ориентации на куплю-продажу товаров.

Наблюдается неравномерность объемов инвестиций, привлекаемых в моногорода Казахстана. Так, объем инвестиций в Жанаозен в 2019 году в 2 раза меньше (59,4 млрд. тенге), чем в Экибастуз (145,7 млрд. тенге) при приблизительно одинаковой численности жителей. При этом необходимо подчеркнуть, что объем инвестиций в моногород Экибастуз за 10 лет существенно вырос и в 2019 году в 2-3 раза превысил объем инвестиций в другие моногорода.

Таким образом, анализ основных социально-экономических показателей развития моногородов страны с численностью свыше 50,0 тыс. жителей позволяет сделать выводы, во-первых, об оттоке населения; во-вторых, о смене ориентации городов с индустриального развития на производство услуг, т. е.

развитие третичного сектора; в-третьих, о снижении темпов роста вводимых в эксплуатацию жилых зданий.

В Казахстане насчитывается 41 малый город, общая численность жителей которых по за 2018 год составила 892,0 тыс. человек в среднегодовом исчислении. В целом, в малых городах наблюдается постоянное снижение количества жителей, к примеру, в 2018 году численность населения сократилась на 9,1 тыс. человек.

С 2009 по 2018 годы (за 10 лет) рост жителей в моно- и малых городах составил 52,5 тыс. чел. или с 2216,0 тыс. до 2268,5 тыс., при этом численность городских жителей крупных городов увеличилась на 2,0 млн. человек. Низкий уровень качества жизни населения по сравнению с крупными городами страны, отсутствие работы ввиду сокращения производственных мощностей на единственных градообразующих предприятиях привели к сокращению численности населения моно- и малых городов [149].

В результате исследования социально-экономического развития моно- и малых городов страны выявлены следующие проблемные вопросы:

1) высокая степень физического и морального износа материально-технической базы (степень износа основных средств по городам колеблется от 35% до 60-70% в регионах добычи нефти [164, с. 209]);

2) истощение ресурсов и, как следствие, снижение объемов производства;

3) рост миграции населения, в частности молодежи, в более крупные города в поисках постоянного источника дохода;

4) неудовлетворительное состояние дорог, инженерных коммуникаций и социальной инфраструктуры;

5) моно- и малые города не рассматриваются вместе с близлежащими крупными городами-центрами зоны влияния на моно- и малые города и не участвуют в процессе планирования и регулирования урбанизационного процесса в целом по республике.

В большинстве моно- и малых городах республики существуют вызовы, связанные с состоянием старых градообразующих предприятий. Вместе с тем, непрерывные государственные трансферты в моно- и малые города не приносят заметного улучшения экономики. Анализ реализации государственных мер по развитию моно- и малых городов [173, 174] подтверждает значительные объемы финансирования государственных программ. Так, в соответствии с Программой развития моногородов на 2012-2020 годы объем финансирования моногородов предусматривался в размере 6,0 млрд. тенге на решение первоочередных проблем в 2012 году, 38,2 млрд. тенге – в 2013, 43,2 млрд. тенге – в 2014 и 53,9 млрд. тенге – в 2015 [173]. При этом на развитие инженерной инфраструктуры моногородов в расчете на оптимальную численность населения предусматривалось свыше 21,0 млрд. тенге ежегодно. Кроме того, Программой развития регионов до 2020 года на реализацию проектов по развитию инженерной инфраструктуры было запланировано выделить 33,7 млрд. тенге моногородам в 2015-2019 годах, а малым городам – 11,8 млрд. тенге в 2019 году.

Как указывается в Обзоре городской политики Казахстана ОЭСР [172], периодическое прямое или косвенное субсидирование государством градообразующих предприятий в моно- и малых городах должны носить исключительно временный характер и ориентироваться на развитие инновационных, рентабельных предприятий, за счет которых будет происходить диверсификация экономики моно- и малых городов. При этом, преимущественно при реализации «якорных» инвестиционных проектов следует учитывать данные рекомендации.

2.3 Анализ взаимозависимости процесса урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий Республики Казахстан

В теоретической части диссертации по результатам проведенного обзора научной литературы установлено, что страны с высоким уровнем урбанизации входят в топ-30 стран с точки зрения уровня инновационного развития. Четвертая промышленная революция («Индустрии 4.0»), усиление процессов глобальной технологической революции ставит во главу угла поиск новых моделей территориального развития, диверсификацию источников и факторов экономического роста. Для инновационного развития урбанизированных территорий необходимы новые ниши и точки роста, к которым относятся города и городские агломерация.

Для Казахстана, с его обширной территорией, разнообразными природно-географическими, социально-экономическими условиями, траектория инновационного развития урбанизированных территорий во многом определяется особенностями и возможностями развития науки и инноваций в регионах. Следует отметить, что большая территориальная раздробленность и разный уровень индустриально-технического развития регионов Казахстана привели к неравномерному развитию городов. Например, в западных урбанизированных территориях республики, в которых основной упор делается на добычу нефтепродуктов, развитие инноваций и их внедрение связано с переработкой нефти и обслуживанием буровых станций. В городах восточного региона, где основное производство связано с добычей и обогащением различных руд, сильное влияние оказывают металлургия и материаловедение. В городах северной и центральной частях страны основной упор делается на развитие агропромышленного комплекса и угольной промышленности. Большая территория страны, широкий спектр различных отраслей промышленности и уровень их развития приводит к неравномерному уровню инновационного развития территорий. Вместе с тем, в Казахстане есть все основания для того, чтобы урбанизированные территории страны стали лидерами по созданию и развитию инноваций. В этой связи государством взят ориентир на формирование драйверов экономического роста (Нур-Султан, Алматы, Караганда, Шымкент, Актобе) и развитие наукоемкой экономики в урбанизированных территориях [175].

В крупных и средних городах республики имеется потенциал для развития инноваций ввиду присутствия в них ведущих вузов и научных центров; наиболее высокой концентрации венчурного капитала; наличия развитой институциональной базы, а также финансовых, производственных и людских ресурсов, способных генерировать креативные идеи и инновации.

Рейтинговые характеристики уровня инновационной активности и локализации были получены на основе сравнительного анализа крупных городов и регионов Казахстана. Расчет показателей, характеризующих инновационную активность в регионах Республики Казахстан, выполнен на основе официальной статистики за 2019 год [149]. Ранжирование городов и регионов и рейтинги инновационной активности определялись на основе данных: 1) уровня активности предприятий в области инноваций; 2) объема инновационной продукции; 3) доли инновационной продукции в ВРП; 4) изменения доли региона в структуре инновационной продукции республики (показатель позволяет оценить вклад региона в общий объем произведённой инновационной продукции страны) (таблица 9).

Таблица 9 – Инновационная активность городов и регионов в 2019 году

Регион	Количество предприятий всего, ед.	Предприятия		ВРП, млн. тенге	Объем произведенной инновационной продукции, млн. тенге	Доля в ВРП инновационной продукции, %
		из них имеющие инновации	уровень активности в области инноваций, %			
Всего по Республике	28 414	3 206	11,3	68 956 420,30	981 328,3	1,4
Акмолинская	1 148	88	7,7	1 927 439,20	17 793,0	0,9
Актюбинская	1 144	121	10,6	3 039 820,90	51 421,7	1,7
Алматинская	1 715	160	9,3	3 230 450,30	20 443,6	0,6
Атырауская	1 081	97	9,0	9 143 900,60	7 536,3	0,1
Западно-Казахстанская	834	44	5,3	2 963 795,60	24 713,4	0,8
Жамбылская	739	97	13,1	1 690 561,90	77 092,5	4,6
Карагандинская	2 175	293	13,5	5 346 885,80	74 007,0	1,4
Костанайская	1 357	174	12,8	2 414 510,50	211 088,3	8,7
Кызылординская	653	80	12,3	1 831 825,20	16 425,2	0,9
Мангистауская	988	34	3,4	3 624 758,60	7 971,3	0,2
Павлодарская	1 148	104	9,1	2 805 940,20	44 503,7	1,6
Северо-Казахстанская	964	92	9,5	1 358 767,20	8 652,1	0,6
Туркестанская	795	72	9,1	1 820 122,30	13 797,5	0,8
Восточно-Казахстанская	1 836	273	14,9	4 088 801,10	223 618,8	5,5
г. Нур-Султан	3 821	567	14,8	7 008 360,20	129 468,7	1,8
г. Алматы	6 649	810	12,2	14 429 064,70	48 948,4	0,3
г. Шымкент	1 367	100	7,3	2 231 416,00	3 846,6	0,2
Примечание – Составлено по источнику [149]						

Как видим из таблицы 9, наибольшая доля предприятий с высоким уровнем активности в области инноваций в общем количестве предприятий наблюдается в Восточно-Казахстанской области (14,9%) и г. Нур-Султане (14,8%). В мегаполисах Нур-Султане и Алматы, а также в двух урбанизированных регионах – Карагандинской и Восточно-Казахстанской областях – размещено наибольшее число инновационных предприятий (рисунок 23).

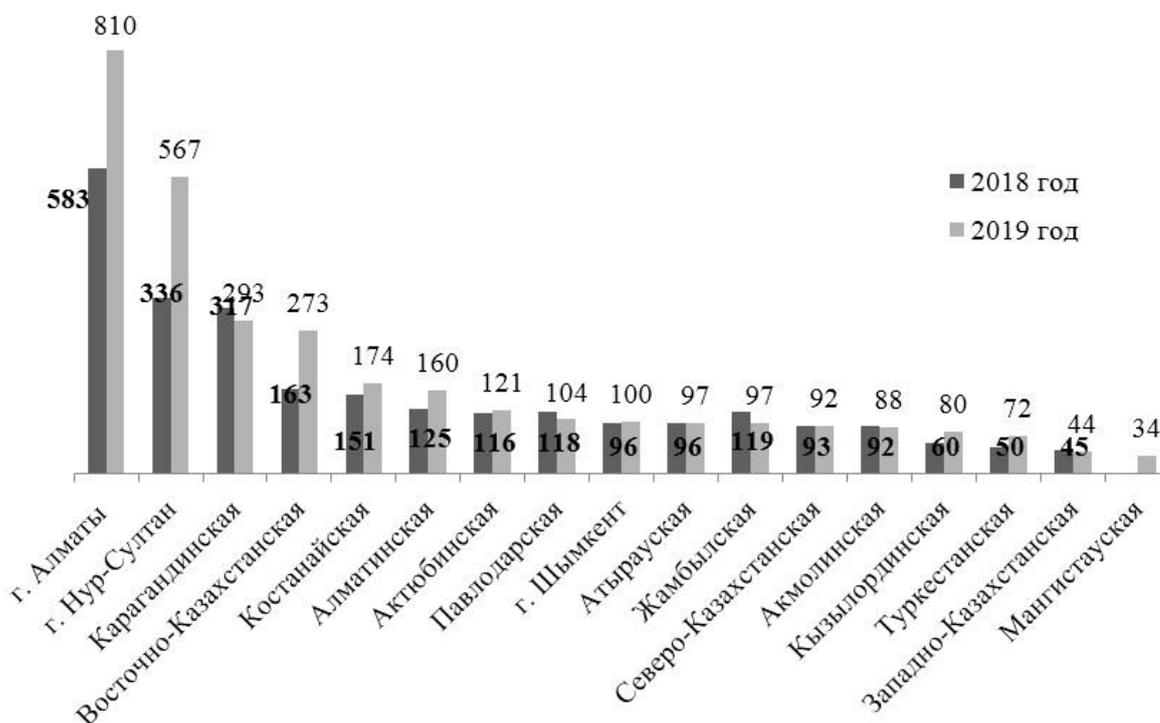


Рисунок 23 – Количество предприятий, имеющих инновации за 2018-2019 годы

Примечание – Составлено по источнику [149]

Из представленных графических данных видно, что крупные города страны Нур-Султан и Алматы с высоким уровнем инновационной активности являются основными полюсами роста инновационного развития. Во-первых, это связано с открытием и функционированием новых исследовательских центров в Назарбаев университете. В частности, на базе университета активно развивается современный инновационный кластер – Бизнес-кампус, объединяющий науку, малые и средние предприятия, институты, зарубежные и национальные инновационные компании, венчурные фонды, где работают исследователи, бизнесмены, дизайнеры и изобретатели, докторанты и магистранты. В Бизнес-кампусе функционирует соответствующая инновационная инфраструктура, научные лаборатории, исследовательские центры, школы, офис коммерциализации научных достижений, бизнес-инкубатор и технопарк. Во-вторых, в Алматы сосредоточены научно-исследовательские центры и большой интеллектуальный потенциал, генерируются идеи для всех сфер деятельности, а также готовятся

квалифицированные кадры для других регионов. Уже сегодня Автономный кластерный фонд «Парк инновационных технологий», действующий под брендом Almaty Tech Garden, инициирует реализацию нового проекта «Urban industry for Quality Living». Этот проект направлен на инновационное развитие мегаполисов страны, формирование экономики городов на основе Smart специализаций, креативного предпринимательства и развития сервисных услуг.

В соответствии с анализируемыми показателями крупным урбанизированным промышленным центрам принадлежит лидирующая роль в инновационной активности предприятий. Доля в ВРП инновационной продукции показана на рисунке 24.

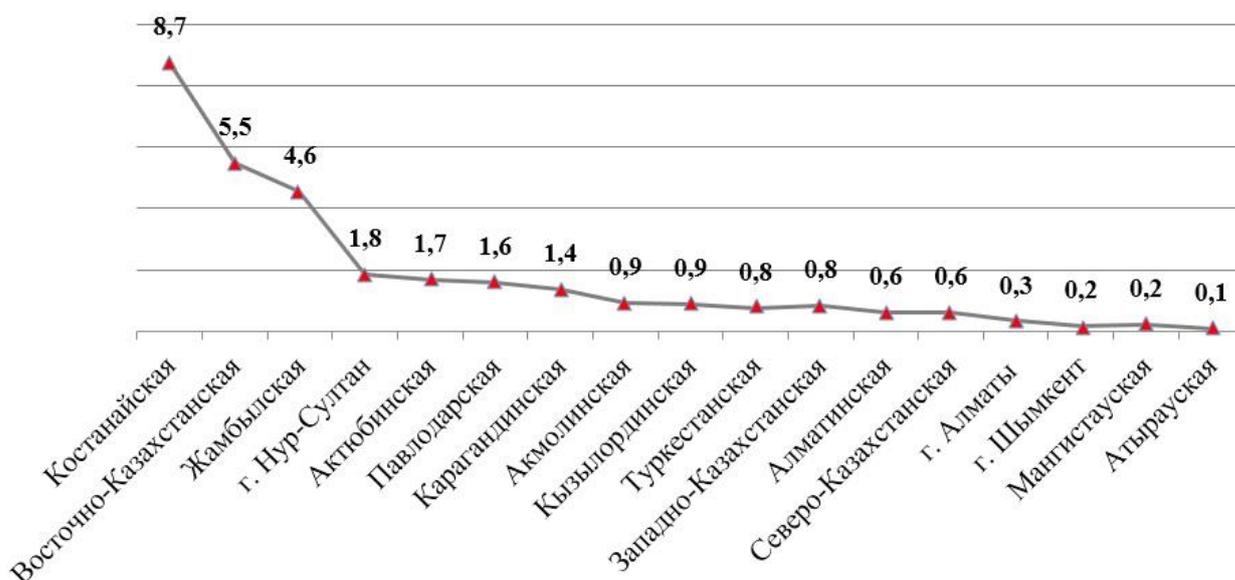


Рисунок 24 – Доля в ВРП инновационной продукции в 2019 году

Примечание – Составлено по источнику [149]

Согласно представленному выше графику лидерами с высокой долей инновационной продукции в ВРП являются: Костанайская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская области с показателями в 8,7, 5,5 и 4,6% соответственно, что демонстрирует их высокую инновационную активность и существенное влияние на ВРП. Кроме того, степень инновационной активности можно объяснить наличием промышленного производства, что определяет большой потенциал для развития в урбанизированных территориях инновационных продуктов и новых технологий.

В целом по результатам исследования инновационного потенциала урбанизированных территорий выявлено, что города Алматы и Нур-Султан являются центрами инновационной активности и полюсами роста для наукоемкой экономики. Обращает на себя внимание тот факт, что мультипликативный эффект обусловлен концентрацией региональных инновационных центров вблизи цепочек поставок в результате формирования агломераций. Города, где возникает эффект агломерации, начинают быстро развиваться, растет промышленный центр, интенсивная деловая активность

улучшает инфраструктуру и новые связи, чтобы привлечь больше фирм в города. В настоящее время в Алматы и Нур-Султане внедряется концепция Smart City, разрабатываются, передаются и реализуются Smart решения в отраслях экономики и сферах деятельности. Так, в Алматы используются Smart решения в области контроля безопасности, селевой активности, общественного транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, образования и здравоохранения. Точки локализации инновационной деятельности в этих городах: Бизнес-кампус в Назарбаев Университете Нур-Султана и Парк Инновационных технологий в Алатауском районе близ Алматы получают особую поддержку со стороны государства. Также особое внимание городские администрации Нур-Султана и Алматы уделяют внедрению Smart проектов в транспортный и финансовый секторы, созданию и развитию центров высокотехнологичной медицины. В двух мегаполисах успешно функционирует ряд крупнейших научно-медицинских центров, оснащенных на мировом уровне.

Наиболее инновационно развитыми сегодня являются урбанизированные территории Восточно-Казахстанской, Карагандинской и Костанайской областей. Имеются предпосылки для поэтапного создания высокотехнологичных производств на базе вновь разработанных технологий с их локализацией в городе Курчатове Восточно-Казахстанской области (ядерные технологии).

Для того, чтобы ресурсные города на западе страны (Атырауская, Актюбинская, Западно-Казахстанская, Мангистауская и частично Кызылординская области) смогли сохранить свои лидирующие позиции в условиях неблагоприятных изменений на мировом рынке сырьевых цен, крайне важно совершенствование отраслевой структуры экономики и переориентация их на инновационное развитие [175, р. 141]. В частности, рекомендуется инновационное развитие и масштабная технологическая модернизация сырьевого сектора экономики за счет использования Smart технологий и создания новых производств по переработке сырья, основывающихся на прорывных современных NBIC (Nano; Bio; Info; Cogno) технологиях.

Города в промышленных регионах со средним и низким уровнем инновационной активности (Павлодарская и Северо-Казахстанская области) нуждаются в структурной перестройке экономики за счет расширения производственной цепочки, заимствования и адаптации новых технологий; создания инновационных кластеров в секторах специализации; стимулирования малых и средних инновационных предприятий; создания сетей на основе концепции «модели четырех спиралей» [176]. Активная поддержка со стороны местных органов власти, формирование исследовательских центров при университетах, коммерциализация результатов научных исследований и поддержка креативных индустрий также имеют решающее значение [175, р. 142].

Ряд городов Жамбылской, Туркестанской, Алматинской и Кызылординской областей нуждаются в поддержке государства. Основным

направлением, которое может обеспечить развитие экономики в городах этих регионов, является развитая транспортная, логистическая и коммуникационная инфраструктура, охват интернетом всех удаленных территорий, что позволило бы нивелировать фактор удаленности территорий от центров. Наряду с широким использованием механизмов ГЧП решающее значение имеет стимулирование развития социальной инфраструктуры и медицинских услуг, обеспечивающих инклюзивное развитие путем разработки специальных программ и нестандартных схем привлечения инвестиций.

Шымкент, Туркестанская, Алматинская и Акмолинская области можно отнести к перспективным зонам. В Шымкенте есть не только большой аграрный потенциал, но и развитая промышленность и лучше демографическая ситуация. Проблемы городов этих регионов во многом обусловлены недостаточно эффективной политикой пространственного развития, слабо стимулирующей использование имеющегося инновационного потенциала. Важно обеспечить максимально полную переработку сельскохозяйственного сырья и выход на мировые рынки высококачественной готовой продукции. Крайне важно внедрять передовые технологии посева и уборки урожая, Smart орошение; применять «беспилотную» сельскохозяйственную технику. Наблюдаются благоприятные факторы для создания высокотехнологичных, инновационных и гибких производств, ориентированных на сельское хозяйство, ветеринарию в городе Степногорске Акмолинской области (биотехнологии).

Анализ взаимозависимости процесса урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий демонстрирует устойчивую связь между инновационно-развитыми регионами и уровнем урбанизации территории. Потенциал развития инновационной среды сосредоточен в основном в промышленно-развитых центрах Казахстана. Приоритетными отраслями и сферами деятельности, способными поднять уровень инновационного развития урбанизированных территорий Казахстана, могут стать биотехнология, ядерные и космические технологии, производство лекарственных средств и медицинского оборудования, создание производств по выпуску экологически чистых продуктов питания [177].

2.4 Проблемные аспекты процесса управления развитием городов и городских агломераций

Урбанизация носит амбивалентный характер: город есть двигатель развития общества и экономики, но при этом и источник различных угроз и рисков в случае неэффективного управления. Значимость урбанизации как глобального мегатренда, характеризующегося комплексностью и противоречивостью, актуализирует поиск путей решения управленческих проблем, вызванных ею, с учётом необходимости придания ей устойчивого развития посредством внедрения инноваций, направленных на нивелирование отрицательных и усиления позитивных её сторон. В этом ракурсе следует присоединиться к заключению ОЭСР о том, что, невзирая на продолжающуюся

в Казахстане модернизацию государственного управления, в управлении развитием городов и городских агломераций существуют определённые недостатки, требующие устранения в направлении раскрытия их больших потенциальных возможностей как главной движущей силы в вопросах экономического роста страны [172].

У четырёх городских агломераций Казахстана с центрами в Нур-Султане, Алматы, Шымкенте и Актобе на сегодняшний день отсутствует правовой статус административно-территориальной единицы, соответственно, процесс управления применительно к урбанизированным территориям усложняется тем, что они находятся в ведении различных уровней власти.

К примеру, в состав агломерации с центром в Нур-Султане входят части Аккольского, Аршалинского, Целиноградского и Шортандинского районов Акмолинской области. Другими словами, акимат города Нур-Султан не является целостным объектом управления, поскольку эти районы управляются акиматами соответствующих районов Акмолинской области.

Другим примером предстаёт территория зоны влияния города Алматы, которая была определена, исходя из ближайших связей города и его пригородов и с учётом местоположения его исторически сложившихся городов-спутников, а именно: Капшагая, Каскелена, Талгара, Ессика и села Узынагаш. Аналогичная тенденция расселения характерна для двух других городских агломераций с центрами в Шымкенте и Актобе.

Таким образом, все риски должны быть приняты во внимание уже сегодня, когда речь идёт о перспективном планировании роста населения города путём предоставления адекватных ресурсов гражданам, создания доступной высококачественной инфраструктуры в городских агломерациях и разработки программ, которые будут нацелены на трудоустройство мигрирующих из сельской местности людей и обеспечение их доступным жильём.

Основной задачей городских администраций является не только решение насущных проблем населения и предоставление государственных услуг. В целом можно заключить, что городские власти не придают должного значения стратегическому планированию, в соответствии с которым определяются цели и задачи государственного аппарата как на центральном, так и региональных уровнях.

В настоящее время в Казахстане базовым инструментом государственного планирования является программно-целевой метод планирования. Планы развития области, города республиканского значения, столицы (ПРТ), в которых необходимо отразить все ключевые направления социально-экономического развития региона, задачи и мероприятия по повышению качества жизни населения региона, основывается на программно-целевом подходе. ПРТ разрабатывается городскими администрациями в соответствии с Системой государственного планирования в Республике Казахстан [178]; Методикой по разработке стратегий развития городов республиканского и областного значений (Методика) [179], Прогнозной схемы

территориально-пространственного развития страны, государственных программ, стратегических планов государственных органов, и утверждается решениями маслихатов.

Так, в ходе исследования был проведен анализ действующих ПРТ регионов, а также городов Нур-Султана, Алматы, Шымкента.

Вместе с тем по итогам анализа выявлено, что зачастую при разработке стратегий территориального развития можно наблюдать бессистемное автоматическое перечисление базовых подходов и приёмов, используемых в практике, без их упорядочения и осмысления. В ПРТ не приводятся внешние и внутренние факторы, что не соответствует Методике, потому как согласно Методике необходимо формировать внешние и внутренние факторы, которые оказывают влияние на устойчивое развитие территории. Также в большинстве ПРТ отсутствует разбивка проблем-причин и проблем-следствий, соответственно, ввиду отсутствия причинно-следственных связей в ПРТ отсутствует возможность установить конкретные цели для успешной реализации ПРТ. Кроме того, приводятся проблемы, которые практически не могут быть устранены в рамках реализации ПРТ. В этой связи полагаем целесообразным определять ряд основных реальных проблем для того, чтобы их можно было устранять по мере реализации ПРТ.

Необходимо отметить неточность в отражении некоторой информации. Так, в анализе «Демографический потенциал» направления «Социальная сфера» ПРТ Актюбинской области указывается, что в регионе имеется тенденция повышения уровня урбанизации, тогда как приведены показатели общей численности населения без разбивки численности населения на городское и сельское. То есть, отражение более точной информации с последующей корректной аналитикой и выводами в ПРТ является важным условием для эффективной реализации данного документа.

Таким образом, при разработке ПРТ следует определять и выстраивать логическую взаимосвязь между всеми приводимыми сведениями для придания единообразия в информативности документа в целом.

По результатам анализа ПРТ также необходимо отметить, что, несмотря на то, что ПРТ является путеводителем в развитии регионов и городов, чрезмерно большое внимание уделяется анализу текущей ситуации и перечисляются в основном положительные аспекты развития городов и регионов. В этой связи в последующем полагаем акцентировать внимание на основных направлениях территориального развития, целях и соответствующих целевых индикаторах, а также путях их достижения, которые будут давать реальные результаты в вопросах территориального развития города и региона. Также для объективной оценки текущего состояния развития необходимо отражать анализ всех показателей, включая негативные аспекты и причины их наличия, которые также влияют на степень пространственного развития региона.

Следует подчеркнуть, что планирование территориального развития относится к первому уровню Системы государственного планирования, и

целью ПРТ является логическая взаимосвязь с Национальным планом развития Казахстана до 2025 года [180]. Отражение полной и точной информации по каждому региону и городу, в свою очередь, необходимо для включения валидных сведений в Прогнозную схему территориально-пространственного развития страны, которая является важным инструментом развития страны и определяет подходы государства по ключевым направлениям территориально-пространственного развития страны.

Соответственно, без проведения тщательного анализа и отражения наиболее точного прогноза в регионах посредством ПРТ Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны не позволит в достаточной степени отразить конкурентные преимущества и социально-экономический потенциал урбанизированной территории.

Полученные в ходе исследования результаты анализа системы стратегического планирования развитием городов показывают, что использование программно-целевого метода в системе государственного планирования и управления не в полной мере способствует инновационному развитию урбанизированных территорий. Полагаем, что программно-целевой метод следует дополнить проектным подходом (рисунок 25).

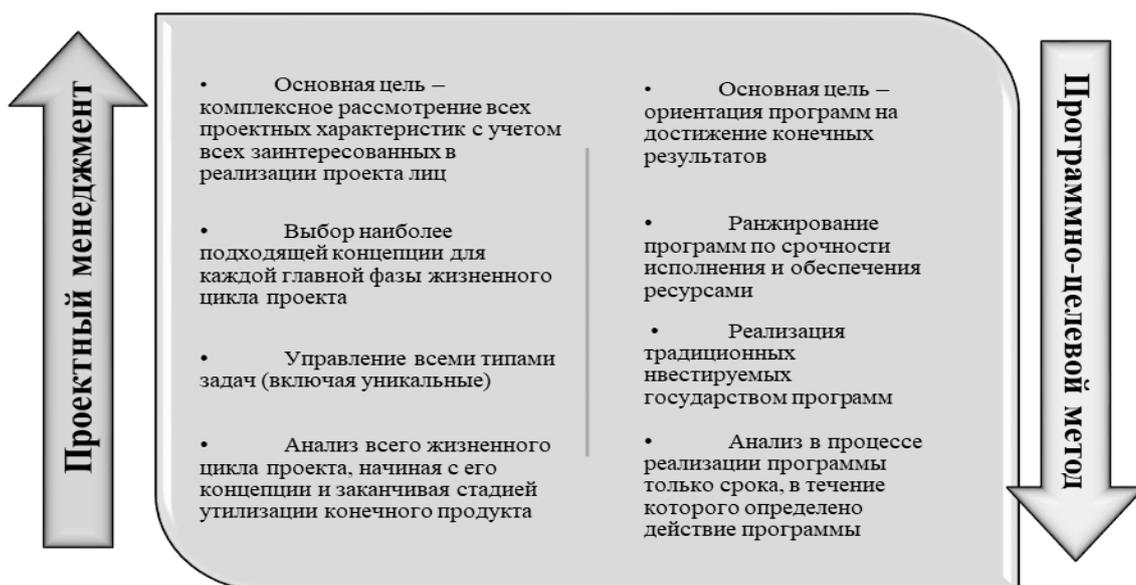


Рисунок 25 – Программно-целевой метод и проектный подход в управлении

Примечание – Составлено автором

Ключевым элементом проектного подхода является реализация проектов, так как на данном этапе достигаются намеченные цели. В основании проекта должна находиться ПРТ, анализ сильных и слабых сторон функционирования урбанизированной территории, диагностика и анализ действующих проектов, обнаружение вызовов и угроз.

Внедрение проектного подхода в управление инновационным развитием урбанизированных территорий способствует:

- 1) рациональному использованию финансовых и человеческих ресурсов в результате нивелирования рисков, вызовов и угроз;
- 2) совершенствованию процесса принятия управленческих решений, которые будут вырабатываться с учетом изменений внешней и внутренней среды;
- 3) вовлечению всех стейкхолдеров (частных структур, населения, власти) в процесс управления, что является одной из ключевых задач реализации концепции «слышащего государства»;
- 4) координацию процесса управления проектами, входящими в группу проектов для получения результатов, не достижимых при управлении проектами по отдельности;
- 5) введение в программу новых инициатив в рамках базовых направлений или групп проектов за счет декомпозиции задач проектов; организацию результативного сотрудничества между исполнителями проектных ролей и т.д. [181].

Таким образом, система государственного планирования по вопросам развития урбанизированных территорий нуждается в переосмыслении с применением проектного подхода и в контексте рассмотрения их как целостной территориально-экономической системы. Это позволит обеспечить гармоничность социально-экономического и инновационного развития урбанизированных территорий.

Также процесс управления инновационным развитием урбанизированных территорий Казахстана должен быть ориентирован на переход от бюрократической модели управления к преимущественно сервис-ориентированному подходу, созданию развитых инновационных экосистем, обеспечении широкого доступа городских жителей к высокотехнологичным услугам, улучшении условий их жизни за счёт повышения их информированности, вовлечении их в управленческие процессы и принятие решений по функционированию и развитию урбанизированных территорий. Государственный аппарат, как на центральном, так и региональных уровнях, должен стать поставщиком научно-обоснованных, выверенных, всесторонних проработанных предложений, и, как отметил Глава государства К-Ж.К. Токаев на расширенном заседании Правительства Республики Казахстан 26 января 2021 года, в рамках реализации концепции «слышащего государства» властям необходимо поддерживать постоянный обмен мнениями с обществом, налаживать постоянный диалог с независимыми экспертами [182].

Современные реалии требуют от городских властей способности быстро адаптироваться к меняющимся социально-экономическим условиям и мировым трендам, чтобы привлекать инвестиционные ресурсы в инновационное развитие городов. Соответственно, необходимо разработать целостную концепцию по управлению инновационным развитием урбанизированных территорий, в которой были бы чётко сформулированы направления, принципы и стратегии устойчивого и развития наукоемкой экономики в городах и городских агломерациях. Активное использование современных инструментов

управления и успешных зарубежных практик развития урбанизированных территорий в конечном итоге призвано обеспечить их устойчивое и инновационное развитие.

Одним из инструментов управления инновационным развитием городов является концепция Smart City, в котором ресурсы городских служб и частные инициативы взаимодействуют и сотрудничают для формирования инвестиционно-привлекательной экономики города, развития интеллектуальных секторов, выпускающих продукцию с высокой добавленной стоимостью, образования новых высокотехнологичных рабочих мест, обеспечения конкурентоспособной экономики посредством развития человеческого капитала и улучшения качества жизни населения города за счет применения Smart технологий и Smart решений [183].

Как показывает зарубежный опыт развития урбанизированных территорий, освещенный в теоретической части диссертационного исследования, наиболее эффективными оказываются те модели управления, которые обеспечивают достаточную гибкость в принятии решений с учётом интересов различных территориальных сообществ и соблюдения прав территориальных единиц. Урбанизированные территории следует рассматривать как единое социально-экономическое, инвестиционное пространство с общей системой экономики, социальных, транспортных и инженерных услуг, природно-экологической базой, что предполагает разработку и согласование стратегических планов развития для всей территории агломерации.

Отсутствие согласованной стратегии развития урбанизированных территорий может привести к серьёзным негативным последствиям, преодоление которых потребует значительного количества ресурсов. Стратегия социально-экономического развития урбанизированных территорий должна определять ключевые направления экономического развития и социальную сферу планируемой территории на долгосрочную перспективу (15-20 лет), а также ставить чёткие цели. При принятии управленческих решений необходимо учитывать комплексный подход к социально-экономическому и инновационному развитию урбанизированных территорий, в частности крупных городов, таких как Шымкент, Алматы, Караганда, Нур-Султан, которые сталкиваются с проблемой неконтролируемого роста численности населения. Наряду с переходом на новые принципы развития с акцентом на создании благоприятной среды обитания необходима разработка стратегии управляемой урбанизации.

Все стратегические документы страны, связанные с её пространственным развитием, предлагают такую его направленность, как контролируемая и управляемая урбанизация. Этот фактор определяет необходимость придания особого внимания управлению динамикой социально-демографических процессов в быстро растущих городах Казахстана. Кроме того, снижение внимания к агломерационным процессам приводит к явлению «ложной урбанизации» и увеличению социальной дифференциации населения.

Концентрация населения в крупных населённых центрах, в частности, в Шымкенте, Алматы, Нур-Султане, когда они не поддерживаются соответствующим развитием социальной, транспортной инфраструктуры и др., может привести к развитию негативных сценариев.

На рисунке 26 представлены ключевые проблемные аспекты управления развитием урбанизированных территорий, которые необходимо учитывать при принятии управленческих решений.

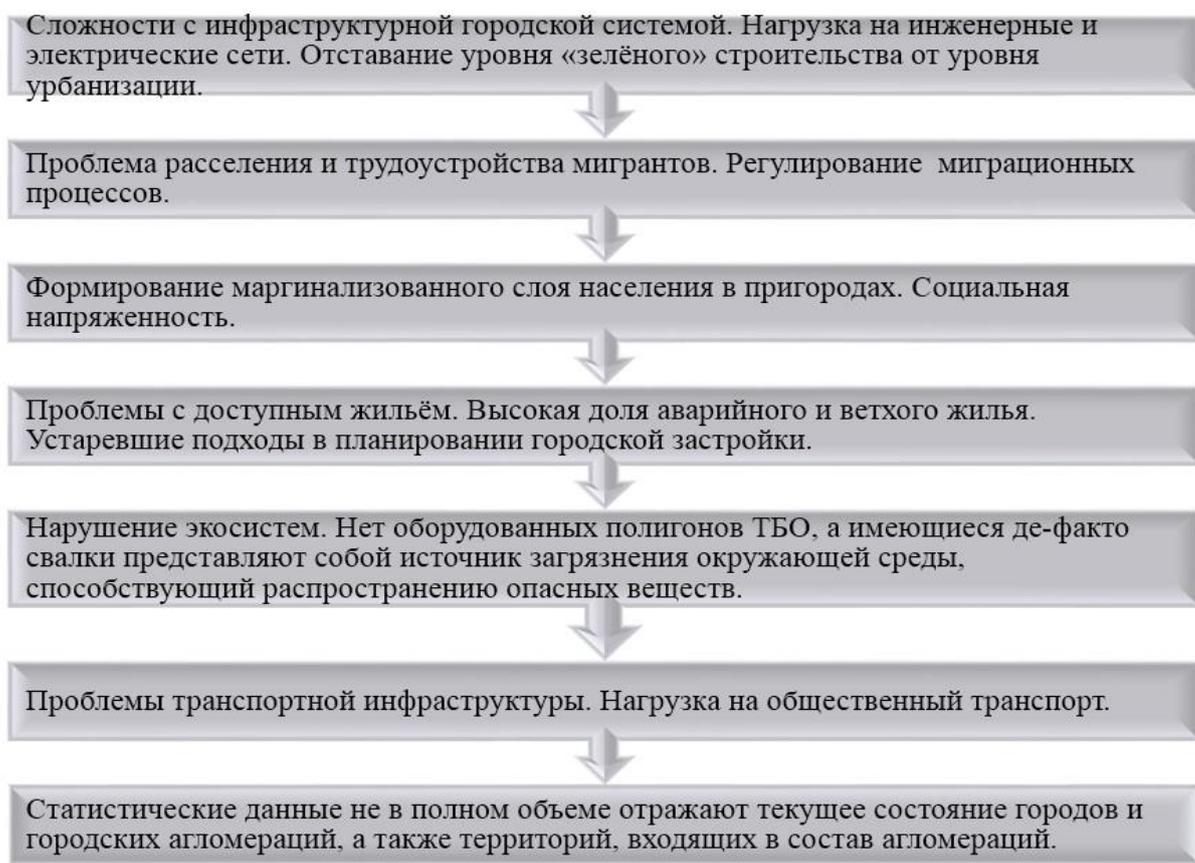


Рисунок 26 – Проблемные аспекты развития урбанизированных территорий

Примечание – Составлено автором

Связанные с ускорением урбанизационных процессов вызовы должны рассматриваться с учётом комплексного подхода и с применением современных методов и инструментов таких как: стратегическое сценарное планирование, проектный подход, внедрение механизма ГЧП и концепции Smart City и т.д.

Таким образом, во второй главе диссертационной работы нами проведён контент-анализ в хронологическом порядке программных документов системы государственного планирования развития урбанизированных территорий Казахстана. Выполнен SWOT-анализ стратегических и программных документов через призму Стратегплана 2025 и дана оценка инновационного развития урбанизированных территорий в Казахстане. Представлены анализ взаимозависимости урбанизационных и инновационных процессов и оценка процесса управления развитием городов и агломераций республики.

В целом, диагностика состояния процессов урбанизации и управления развитием урбанизированных территорий республики позволяет сделать следующие выводы, которые детализированы в третьем разделе настоящей диссертации:

1. Для Казахстана, так же, как и для других стран мира, характерно усиление процессов урбанизации за счет внутренней миграции населения сельских территорий и депрессивных населенных пунктов.

2. Пространственное развитие экономики республики характеризуется большой неравномерностью, сохраняющейся в условиях современных реалий.

3. Динамика экономических процессов в крупных и средних городах республики складывается неоднозначно, структура экономики меняется в пользу сектора услуг, что свидетельствует о постепенной утере некоторыми городами позиций индустриальных центров.

4. В Казахстане сформировались моногорода, которые относительно многообразны по своему экономическому профилю и уровню развития, но во многих из них назрели проблемы, решение которых видится в диверсификации экономики вплоть до изменения экономического профиля города как за счет внутренних импульсов развития, поддержки малого и среднего бизнеса, так и за счет привлечения внешних источников.

5. В Казахстане набирает обороты процесс формирования агломераций, которые необходимо развивать как «точки роста», центры управления территориями, концентрации экономического потенциала, вокруг которых располагаются малые города и населенные пункты-спутники. Позитивный опыт агломераций в будущем может быть транслирован на другие регионы страны и привести к возникновению целой сети «умных» городов.

6. Новым для Казахстана стратегическим направлением инновационного развития урбанизированных территорий является формирование в них ядра Smart экономики и инклюзивный подход к инновационному развитию с позиции внедрения концепции Smart City к пространственному ракурсу. Внедрение современных технологий в строительстве и коммунальном секторе городов.

3 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1 Научно-практические рекомендации по управлению инновационным развитием урбанизированных территорий

По результатам теоретического обзора, международного опыта и SWOT-анализа системы государственного планирования развития урбанизированных территорий Республики Казахстан нами сформированы научно-практические рекомендации. В качестве одних из ключевых направлений совершенствования процесса управления инновационным развитием городских агломераций и городов страны мы выделяем следующие:

1. Важно выстраивать стратегию управляемой урбанизации, отталкиваясь от концепции выделения и развития «точек роста» и сбалансированного территориально-пространственного развития. При этом следует иметь в виду, что формирование полюсов экономического роста нельзя выполнять без одновременного развития территорий, расположенных вокруг городов-ядер агломераций.

2. В условиях влияния глобальных вызовов четвертой промышленной революции и пандемии COVID-19 на экономику Казахстана ускоренное внедрение цифровых технологий становится стратегической задачей политики управляемой урбанизации. Приоритетом для инновационного развития урбанизированных территорий Казахстана является развитие опережающими темпами ИКТ и обеспечение высокоскоростным широкополосным доступом к Интернету всей страны за счет строительства волоконно-оптических линий связи на основе венчурного финансирования и ГЧП.

3. Предлагается пересмотреть существующие границы агломераций и разработать методические рекомендации по определению границ, численности населения и другим параметрам агломераций в целях изучения, планирования и прогнозирования их функционирования и развития. К примеру, территории столичной (21,7 тыс. кв. км) и Алматинской (9,4) агломераций значительно превышают площадь территорий крупнейших агломераций в мире, таких как Токио (8,5), Чикаго (6,8), Шанхай (3,5), Сан-Паулу (3,2).

Как отмечалось в аналитической части работы, ГП «Развитие регионов 2025» предусмотрено отнесение к ФГР региональных агломераций, состоящих из центра (города-ядра) и близлежащих населённых пунктов, которые удалены от него на расстояние до 30 км и пополняют трудовые ресурсы центра за счёт ежедневной маятниковой миграции (в процентном отношении речь идёт о не менее 15% трудящихся, проживающих на периферии и при этом работающих в центре ФГР). Вместе с тем методика по делимитации (установлению границ) агломерационного ареала отсутствует.

4. Важно разрабатывать более целостные и комплексные стратегии для реагирования на вызовы, с которыми сталкиваются города. Государство в тесной координации с негосударственными организациями и бизнес-структурами имеет все возможности для разработки эффективных и

основанных на фактических данных мер, направленных на содействие развитию инновационных и устойчивых городов. Необходимо понимать значение взаимодействия администрации городов с местными заинтересованными сторонами и расширения их участия путем предоставления соответствующих инструментов и услуг в управленческих процессах.

5. Предлагается создать уполномоченный орган по вопросам развития агломераций с участием органов власти разного уровня и выработать механизмы взаимодействия. Международный опыт, освещённый в теоретической части диссертационного исследования, показывает, что неадекватные институциональные рамки могут препятствовать согласованной региональной политике, направленной на уменьшение воздействия негативных внешних факторов и преодоление негативных сторон урбанизации.

6. Необходимо изменить методику сбора статистических данных, предоставив исследователям и государственным органам возможность владеть валидными статистическими показателями, а также в целях использования реальных целевых индикаторов для разработки планов территориального развития городов и агломераций. Аналитическое исследование «Устойчивые полюсы роста», проведенное Фондом Первого Президента РК – Елбасы, подтверждает наличие серьезных недостатков в системе национальной статистики, когда данные публикуются в малоприспособленном для анализа агрегированном виде. В указанном исследовании отмечается, что, несмотря на возможности использования Big Data для роста эффективности оказания государственных услуг и научно-исследовательской работы, их сбор в Казахстане по-прежнему осуществляется устаревшим методом [184].

Предлагается ведение статистической базы в разрезе всех категорий городов, а также в разрезе всех АТЕ, которые входят в состав городских агломераций. Целесообразно использовать такие целевые индикаторы, которые будут соответствовать следующим критериям: 1) возможность их сравнения в динамике за планируемый период; 2) наличие достаточных информационных и технических ресурсов для оценки их достижения; 3) полнота характеристики; 4) достижимость и измеримость; 5) наличие промежуточных значений с шагом в 2-3 года для проведения промежуточного мониторинга и оценки их достижения.

7. Для устойчивого развития моно- и малых городов Казахстана и выхода их из депрессивного состояния, а в целом и для агломерационного развития страны, необходимо предпринять комплекс мер (рисунок 27).

Все перечисленные меры, на наш взгляд, будут способствовать принятию эффективных управленческих решений и, в целом, усовершенствуют систему процесса управления развитием городов и агломераций.

При выработке государственных мер по диверсификации экономики моно- и малых городов необходимо использовать имеющиеся резервы и преимущества для развития города (туристский потенциал, рекреационный и др.)

Развитие моно- и малых городов на новой технологической основе, ориентированной на развитие наукоемких, высокотехнологичных производств в соответствии с выбранными приоритетами для каждого города

Установление льготного налогового режима для МСБ, льготное кредитование для поддержки новых производств в сфере креативной индустрии, льготный доступ и аренда помещений

Создание мелких ремесленных мастерских по производству товаров народного потребления

Создание льготных условий для развития гостиничного и туристического бизнеса путем предоставления налоговых каникул в городах, имеющих благоприятные условия для развития туризма и рекреации (Каркаралинск, Щучинск, Туркестан, Сарыагаш)

Государственные заказы и гранты на проекты, направленные на развитие и ремонт городской инфраструктуры

Технологическая модернизация градообразующего предприятия и формирование вспомогательных и обслуживающих производств путем объединения ресурсов государственного партнера и частного партнера

Рисунок 27 – Комплекс мер, необходимых для устойчивого развития моно- и малых городов, а также для агломерационного развития страны

Примечание – Составлено автором

Необходимо обозначить, что потребность в инновационном развитии урбанизированных территорий особенно отчётливо проявляется в Казахстане как стране со значительным территориальным пространством и большими расстояниями между населёнными пунктами. Крупные города и городские агломерации являются эффективным инструментом повышения конкурентных позиций как на региональном, так и на национальном уровнях и способствуют созданию благоприятного социально-экономического и правового климата не только для жителей и бизнес-структур крупных городских центров и агломераций, но для населения и предпринимателей на близлежащих территориях. Формирование единого урбанизированного пространства содействует достижению ряда эффектов, таких как: развитие образовательной и инновационной сфер; новые возможности для развития экономики (диверсификация и инвестиционная привлекательность) и общества (новое качество жизни) за счёт создания более разнообразного рынка труда, более ёмкого потребительского рынка.

Принимая во внимание, что эффективные механизмы управления обеспечивают необходимые инструменты и стимулы для развития городов,

власти на всех уровнях казахстанского правительства должны пересмотреть свои функции и обязанности и искать решения, позволяющие им достичь осязаемого синергетического эффекта посредством подходящего взаимодействия и соответствующих механизмов.

В результате проведенного экспертного опроса (рисунок 28) выяснилось, что существует проблема внутреннего эффективного взаимодействия государственных органов, ответственных за стратегию управляемой урбанизации и инновационное развитие урбанизированных территорий страны. Необходимо также подчеркнуть, что низкий уровень квалификации кадров и законодательные противоречия в НПА приводят к неэффективности в реализации урбанизационной политики (Приложения В, Г).

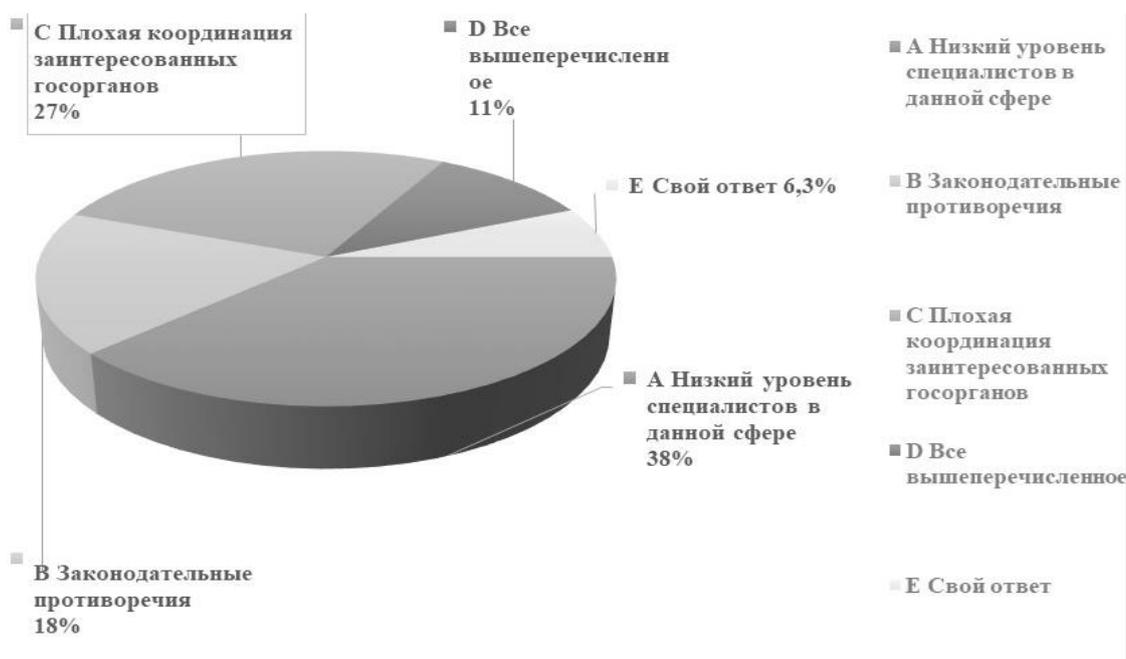


Рисунок 28 – Результаты экспертного опроса

Примечание – Составлен автором на основании результатов проведенного экспертного опроса

Как указывалось в теоретической части исследования, новейшие технологии имеют тенденцию формироваться в крупных городах и агломерациях. В развитых странах финансирование инновационных технологий осуществляется в значительных объемах со стороны государства и частных структур, в том числе путем выделения грантов на создание и формирование креативных индустрий в городах. Важным является сам процесс формирования и организации инновационной деятельности городов. На наш взгляд, задачи по созданию креативной экономики, основанной на знаниях, в целом должны быть интегрированы со стратегией государственного планирования. Система стратегического планирования в целях формирования полюсов роста должна учитывать особенности локализации, концентрации научного и инновационного потенциала каждой урбанизированной территории.

В городах Казахстана имеется возможность для формирования благоприятной среды, ориентированного на установление новых связей и налаживания сети контактов, а также для образования принципиально нового смешения в целях создания и развития инновационной экономики. Для инновационного развития урбанизированных территорий государственные меры должны быть ориентированы не только на решение повседневных проблем городов, но также на стимулирование инновационных процессов в городах и городских агломерациях.

Для более широкого пространственного рассредоточения секторов наукоемкой экономики и инновационного развития городов и городских агломераций страны необходимо:

- работа на опережение по внедрению и развитию ИКТ и оснащение всех территорий страны свободным доступом к высокоскоростному Интернету за счет строительства волоконно-оптических линий связи с привлечением средств венчурного финансирования;

- формирование стратегических альянсов между государственными структурами и частным бизнесом, реализация инновационных проектов в рамках ГЧП;

- ускоренное развитие высокотехнологичных отраслей и переориентация отраслевой структуры регионального производства от «сырьевой модели» к развитию наукоемких отраслей;

- сокращение инновационного цикла по всей цепочке от новой идеи до внедрения прикладных разработок в опытное производство и затем до инновационного потребления;

- повышение материального обеспечения научных исследований и инновационных разработок, активное бюджетное финансирование инновационных проектов и перспективных научных разработок в области инновационных изысканий;

- привлечение высококвалифицированных научных кадров путем предоставления им привлекательных социальных условий и обеспечения научно-исследовательских центров и лабораторий развитой инновационной инфраструктурой;

- повышение образовательного и квалификационного уровня работников в сферах технологий и инноваций, развитие новых знаний и навыков; создание кадрового потенциала для инновационной деятельности;

- формирование национальной системы институтов, адекватной требованиям по созданию наукоемкой экономики.

Как свидетельствует обзор лучших мировых практик по управлению инновационным развитием городов, государство не в состоянии справиться с этой задачей самостоятельно, требуется создание эффективной системы взаимодействия городской администрации со всеми заинтересованными сторонами за счет соблюдения оптимального баланса между интересами стейкхолдеров и стратегическими задачами городского развития, постоянного

диалога власти и городского сообщества, воплощения в процессы управления развитием городов концепции «слышащего государства».

В оценке эффективности политики, направленной на развитие урбанизированных территорий, а также в разработке и реализации государственных программных документов по региональному развитию и программ развития территорий должны принимать участие население, общественные организации и бизнес-сообщества. Обсуждение городских проблем и предложений по развитию территорий возможно на интерактивных площадках и созданных специально для этого интернет-платформах на сайтах акиматов. Такие «общественные центры оценивания» будут способствовать выработке конкретных мер для включения их в программы развития территорий и обоснованной корректировке уже принятых и утверждённых планов и программ территориального развития.

Из сложившейся ситуации с мировым кризисом, вызванным пандемией COVID-19, государству необходимо извлечь уроки и в управлении инновационным развитием городских территорий применять ситуационные подходы, базирующиеся на активном внедрении цифровых технологий. В связи с карантинными ограничениями и переходом к удаленному формату работы возникла необходимость в оперативном создании онлайн-сервисов, привлечении IT-сообществ к цифровизации городской инфраструктуры, ускоренной реализации Smart управления в рамках проектов Smart City, которые помогут оптимизировать процессы в работе городских служб.

В настоящее время одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству проводить стратегию управляемой урбанизации, являются самостоятельные бюджеты, которые состоят из четырех уровней – 1) республиканский бюджет; 2) областной бюджет, бюджеты города республиканского значения, столицы; 3) районный (города областного значения) бюджет; 4) бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа.

К местным бюджетам относятся областной, бюджеты города республиканского значения, столицы, районный (города областного значения) бюджет, бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Децентрализация является важным приоритетом в рамках национальной программы институциональных преобразований Казахстана. Планом нации – 100 конкретных шагов включает шаг (98), указывающий на то, что на уровне сельского округа, аула, села, поселка, города районного значения намечено внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления [185, 186].

Так, для самостоятельности бюджета полагаем целесообразным доходы от поступлений МСБ передать в местный бюджет города районного значения, села, поселка, сельского округа. Передача в местный бюджет четвертого уровня КПН от МСБ усилит стимул местных исполнительных органов по повышению экономической активности, развитию МСБ и увеличению доходов местного бюджета, а также сократит зависимость местного бюджета от третьего уровня бюджета (города областного значения).

Ниже показано поступление КПН от МСБ в бюджеты второго уровня за 2020 год (рисунок 29).

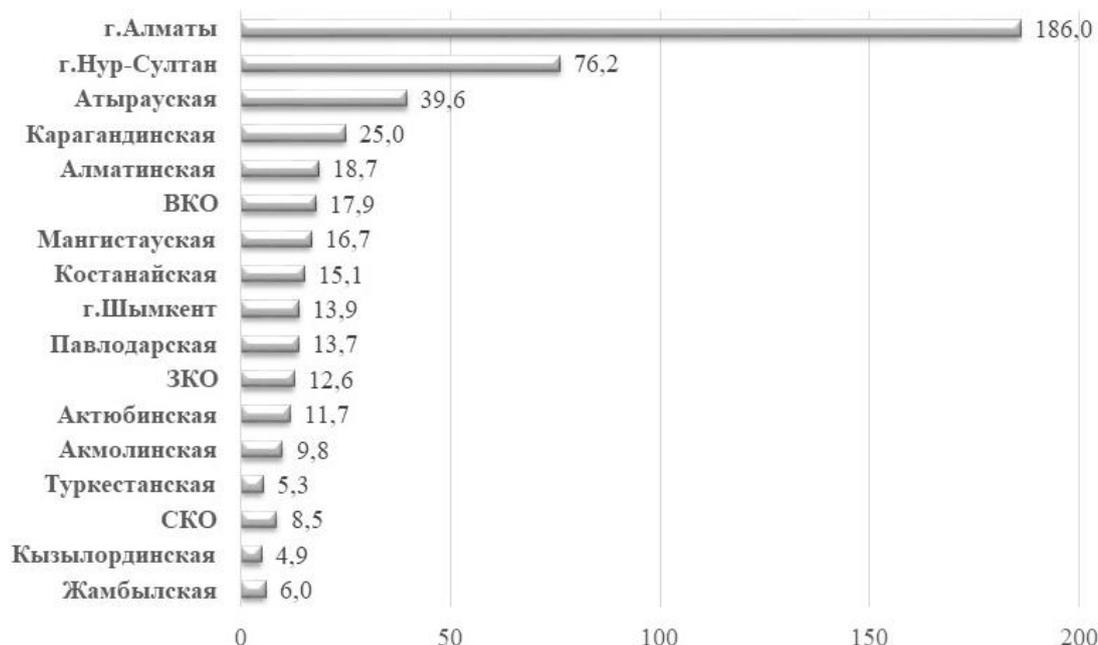


Рисунок 29 – поступление КПН от МСБ в бюджеты второго уровня за 2020 год, млрд. тенге

Примечание – Составлено по источнику [149]

Таким образом, анализ проблем правового регулирования в отношении функционирования и развития урбанизированных территорий показал, что государством выработан комплекс мер, направленных на устойчивое и инновационное развитие городов и агломераций [187-199]. Вместе с тем, с учетом глобальных процессов, а также современных вызовов, стоящих перед устойчивым развитием урбанизированных территорий, принимаемых государством мер оказывается недостаточно. Механизм реализации государственных программ и планов развития территорий не в полной мере раскрывает потенциал каждого города и не охватывает все стороны намеченных реформ. Следовательно, необходимы более прорывные и интенсивные меры и конкретные шаги для перехода на новый уровень развития урбанизированных территорий.

Большинство решений по стратегическому планированию городов принимаются центральными государственными органами; вместе с тем с учётом отличительных географических, природных и экономических особенностей каждого города данный подход является неэффективным. Соответственно, мы предлагаем переход к децентрализованному стратегическому планированию с вовлечением местного населения в процессы управления развитием городов. В работе над формированием местного бюджета и эффективным распределением финансовых ресурсов городов должны участвовать не только МИО, но также и население города.

3.2 Создание институционального механизма эффективного процесса управления инновационным развитием городов и городских агломераций

Проведенный обзор литературы в области развития городов и городских агломераций в разных странах, а также процесса управления ими, анализа развития городов и агломераций в Казахстане, что представлено в первом и втором разделах нашего исследования, позволяет сделать ряд практических рекомендаций по процессу управления инновационным развитием урбанизированных территорий Казахстана.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве» в республике местное управление осуществляется на трёх уровнях: областном, районном (городском) и сельском [156]. Таким образом, положениями данного закона не предусматривается никаких особенностей в части управления городскими агломерациями: в то время как город-центр управляется областными и городскими органами власти, то поселения, входящие в зону притяжения, вписываются в действующую трёхуровневую структуру, в которой управление осуществляют областные, районные, сельские органы. Вместе с тем в Казахстане необходима комплексная политика в отношении одновременного развития как города-ядра, так и его агломерации.

Классификатор основных ориентиров в процессе управления развитием урбанизированных территорий можем представить следующим образом (рисунок 30).



Рисунок 30 – Основные ориентиры в процессе управления развитием урбанизированных территорий

Примечание – Составлено автором

В Казахстане город-ядро и агломерация не рассматриваются как единый урбанизированный объект управления, соответственно, становится неэффективным сам процесс управления урбанизированными территориями,

что может стать причиной отсутствия или слабости агломерационных процессов в целом по республике.

На основании этого предлагается в городах Нур-Султане, Алматы, Шымкенте и Актобе внедрить метропольную модель управления, примеры которой освещались в первой главе исследования. На первоначальном этапе предлагаем запустить пилотный проект метропольной модели управления в зоне влияния Алматы с созданием государственного органа – Координационного Совета по управлению развитием агломераций. Необходим перевод в единое административное подчинение Координационного Совета по развитию Алматинской агломерации администраций индустриальных зон и парков (Алатау, Береке, Арна), СЭЗ «Парк инновационных технологий» с разработкой единой дорожной карты инновационного развития агломерации. В зоне действия Алматинской агломерации существуют несколько индустриальных и технических парков, администрирование которых осуществляется различными органами.

В состав Координационного Совета по развитию агломерации должны входить должностные лица городской администрации города-ядра агломерации и МИО территорий, входящих в состав агломерации, представители региональных палат предпринимателей и отраслевых союзов предпринимателей, квазигосударственных (Фонд развития предпринимательства «Даму» и др.) и бизнес-структур, гражданского общества. При этом Координационный Совет должен обеспечивать согласование действий МИО, взаимодействие с государственными органами, а также с частными структурами и населением. К основным задачам (полномочиям) Координационного Совета будут относиться эффективная реализация стратегического плана развития агломерации, координация деятельности МИО города-ядра и МИО территорий, входящих в агломерацию. Градостроительные, земельные, транспортно-логистические и инфраструктурные вопросы развития агломерации необходимо согласовывать с Координационным Советом. Также для эффективной деятельности Координационного Совета необходимо создать рабочий орган – Секретариат, в компетенцию которого будет входить подготовка аналитических материалов по проблемным вопросам функционирования и развития агломерации на заседания Координационного Совета. В свою очередь, Координационный Совет должен быть образован из комитетов по отраслевым направлениям (транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, социально-экономические вопросы и др.).

Создание единого институционального механизма, в рамках которого обеспечивается согласованность действий акиматов на всех уровнях – акимата центра-ядра агломерации и акиматов населенных пунктов, входящих в состав агломерации, позволит решить, во-первых, проблему двойственности управления агломерацией со стороны городской администрации города-ядра и администраций прилегающих территорий, т.е. будет выработан единый орган управления агломерацией. Во-вторых, в состав Координационного Совета будут входить все заинтересованные стороны, что будет способствовать

прозрачности процесса принятия решений и подотчетности расходования бюджетных средств (рисунок 31).



Рисунок 31 – Структура Координационного Совета по управлению развитием агломерации

Примечание – Составлено автором

Рассматривая вопрос о создании подобной управленческой структуры в агломерациях Казахстана, полагаем, что подписание меморандума городской администрации города-ядра и акиматов прилегающих к городу-ядру территорий будет первым шагом на пути создания эффективных механизмов управления развитием городскими агломерациями. Субъектами Меморандума будут выступать акиматы городов республиканского значения Нур-Султана, Алматы, Шымкента, акимат Актюбинской области и акиматы районов и городов, входящих в состав четырех агломераций Казахстана.

Кроме того, необходимо провести другие организационные мероприятия, которые помимо обязательного участия органов МИО в составе агломераций требуют координации со стороны центральных государственных органов (таблица 10).

Для реализации изложенных выше рекомендаций предлагаем внести изменения и дополнения в Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [155], Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве» [156] и Бюджетный кодекс Республики Казахстан [16] (Приложение Д).

Таблица 10 – Организационные мероприятия в рамках создания Координационных Советов по управлению функционированием и развитием агломераций

Этап	Мероприятия в рамках этапа
Разработка основных документов	<ul style="list-style-type: none"> – разработка градостроительного документа по каждой из четырех агломераций Казахстана; – разработка Концепций долгосрочного развития четырех агломераций республики
Организационная подготовка по созданию Координационных Советов по управлению развитием агломераций	<ul style="list-style-type: none"> – разработка стратегического плана мероприятий; – организация и проведение рабочих встреч, семинаров, круглых столов, онлайн-конференций по обсуждению ключевых приоритетов развития и функционирования агломераций; – определение стейкхолдеров для участия в работе Координационных Советов по управлению развитием агломераций; – выработка модели делимитации границ агломераций, основанной на международном и отечественном опыте и подходящей для условий агломераций республики; – определение степени и формы участия в формировании Координационных Советов по управлению развитием агломераций МИО и ЦГО; – подготовка проекта Меморандума
Формирование структуры Координационных Советов по управлению развитием агломераций	<ul style="list-style-type: none"> – формирование структуры рабочего совещательного органа – Координационного Совета агломерации; – формирование структуры исполнительного органа – Секретариата по вопросам функционирования и развития агломерации при Координационном Совете; – создание рабочих групп по развитию агломерации из состава МИО по основным направлениям развития агломерации (инфраструктурное развитие, финансовое обеспечение, создание рабочих мест, вопросы занятости и миграции, градостроительная деятельность и земельный вопрос, торговля и услуги и пр.)
Информационно-коммуникационное взаимодействие	<ul style="list-style-type: none"> – создание Интернет-площадок для вовлечения общественности в процессы управления функционированием и развитием агломерации; – создание интерактивной карты с возможностями сравнительной оценки функционирования агломерации и мониторинга развития агломерации в реальном времени
Использование инструментов института сотрудничества	<ul style="list-style-type: none"> – подписание Меморандума с Правительством «О социально-экономическом развитии агломерации»; – диагностика реализации государственных услуг и формирование перечня услуг, необходимых к реализации на территории агломераций; – создание учреждений, обслуживающих населенные пункты агломерации, оптимальное изменение административно-территориального деления – разработка типовых документов и планов межхозяйственного сотрудничества для органов МИО; – организация обучающих семинаров для государственных служащих по управлению развитием агломераций
Примечание – Составлено автором	

В качестве научного обоснования и практического инструмента реализации стратегии управляемой урбанизации предлагается механизм процесса управления инновационным развитием урбанизированных территорий Республики Казахстан (рисунок 32).

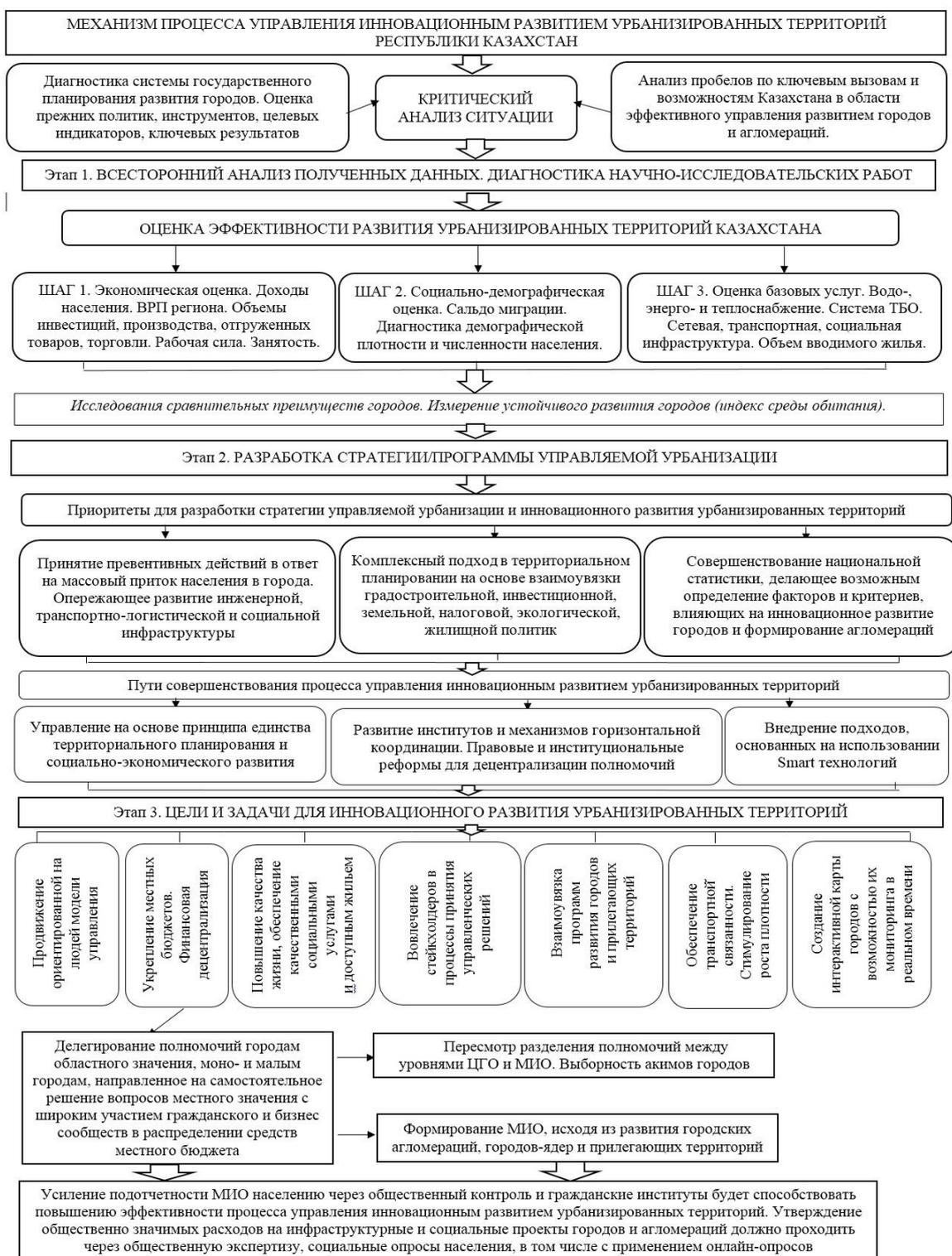


Рисунок 32 – Механизм процесса управления инновационным развитием урбанизированных территорий в Республике Казахстан

Примечание – Составлено автором

Данный механизм включает комплекс мер, необходимых для выработки государством стратегии управляемой урбанизации. Безусловно, повышению комфорта жизни в соответствии с международными стандартами способствует сокращение дистанции между населением и лицами, принимающими управленческие решения. Вовлеченность граждан и представителей бизнес-сообществ в процессы управления городским развитием оказывает влияние не только на улучшение деятельности городских администраций, но и повышение уровня человеческого капитала. Необходимы делегирование полномочий МИО, фискальная децентрализация, обеспечение баланса ответственности и распределения ресурсов между уровнями власти. Акимы городов должны выбираться гражданами города, соответственно, все вопросы, связанные с функционированием и развитием города, благоустройством общественных пространств, городской инфраструктурой (социальной, транспортной, жилищной), производством, торговлей и услугами будут решаться на местном уровне. Делегирование полномочий МИО усилит подотчетность городской администрации гражданам города посредством онлайн-опросов населения, социальных опросов на примере Великобритании, Нидерландов, которые были приведены в первой главе нашего исследования.

Бюджетные расходы на инфраструктурные проекты необходимо утверждать всеми заинтересованными сторонами. Реализация всех городских проектов должна осуществляться под контролем граждан города. Необходимо внедрение интернет-площадок и интерактивных платформ для обсуждения управленческих решений в режиме реального времени в рамках реализации концепции «слышащего государства». С целью привлечения новых инвестиций и создания рабочих мест требуется финансовая поддержка в адрес МСБ в виде специальных кредитов и грантов, а также необходимо создание образовательных платформ для предоставления предпринимателям консультаций и проведения семинаров. Поиску оптимальных методов для принятия управленческих решений по проблемам, связанным с функционированием и развитием города, поможет внедрение цифровых и интеллектуальных систем на основе концепции Smart City.

В соответствии с разработанным авторами механизмом процесса управления инновационным развитием урбанизированных территорий государственная политика пространственно-территориального развития должна быть направлена на принятие превентивных мер (по принципу «люди к инфраструктуре») в ответ на миграционные потоки в крупные города, на использование таких инструментов, как комплексное управление градостроительством и территориальным планированием, обеспечение качественными социальными услугами (здравоохранение, образование, доступное жилье), созданием адекватной городской инфраструктурой (общественный транспорт, логистика, ЖКХ), обеспечение транспортной связанности между территориями, внедрение высокотехнологичных решений для управления городским развитием на основе проектов Smart City [183, с. 139-140].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертационном исследовании проведено выявление существующих проблем, связанных с оценкой стратегии управления урбанизационными процессами в стране и определением влияния процесса урбанизации на социально-экономическое и инновационное развитие урбанизированных территорий, установлением взаимосвязи урбанизационных и инновационных процессов.

Несмотря на актуальность темы исследования и необходимость инновационного развития урбанизированных территорий с учетом стратегии управляемой урбанизации, отраженной в Послании Президента РК 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», по факту до настоящего времени политика управляемой урбанизации четко не воплощена в действенные планы государства. В результате отсутствуют единая позиция и скоординированность действий ключевых заинтересованных сторон (МНЭ РК, акиматов городов-центров агломераций и акиматов территорий, входящих в состав агломераций) для достижения общей цели.

В Казахстане как таковые урбанизированные территории на законодательном уровне не закреплены в качестве объекта государственного управления, тогда как государственными программными документами предусмотрено их формирование и развитие. В связи с этим сформулировано понятие «урбанизированная территория», трактуемое нами как форма государственной территории, которая обладает собственными институтами управления и которой присущи определённые качества и характеристики.

Базовыми теориями влияния стратегии управляемой урбанизации на экономический рост экономики и инновационное развитие городов являются: 1) концепция «полюсов роста», «осей развития»; 2) концепция диффузии инноваций; 3) концепция организации экономического пространства. В Казахстане наиболее вероятен сценарий рационального подхода, выступающего комбинацией этих теоретических концепций и основанного на детальном анализе причин и факторов, обуславливающих неравномерность социально-экономического и инновационного развития урбанизированных территорий с последующей разработкой мер, нацеленных на их сбалансированное и комплексное развитие.

В соответствии с поставленными задачами проведённое исследование позволило сформулировать следующие **выводы** и предложения:

1. На основе анализа сущности процесса урбанизации систематизированы используемые в научных исследованиях теоретико-методологические концепции. Анализ научных подходов к пониманию сущности урбанизации показал междисциплинарный характер исследуемой проблемы. Это объясняется многокомпонентностью процесса урбанизации (система расселения, размещение производства, концентрация экономической

активности, миграция, инфраструктура и т.д.), что обуславливает необходимость им управлять.

2. Установлено, что особенность исследования урбанизации как сложного процесса заключается в двойственности его содержания: с одной стороны, урбанизация стимулирует экономический рост, а с другой, при неэффективном управлении, возникает ряд проблем в экономической, экологической, социальной и других сферах. Урбанизация играет важную роль в социально-экономическом развитии, при этом ключевой задачей политики урбанизации выступает обеспечение социально-ориентированного направления развития урбанизированных территорий.

3. Определены основные существующие концепции анализа в части формирования и развития урбанизированных территорий. Выявлено, что управление инновационным развитием городских территорий усложнено их формированием в условиях централизованного планирования в советский период, а также их стихийным формированием. Выработаны подходы к стратегическому планированию инновационного развития урбанизированных территорий, основанные на SWOT-анализе программных документов развития территорий и математических моделях.

4. Делегирование полномочий и функций местным органам власти приводит к результативности разработанных программных документов по развитию городов и агломераций. Передача отдельных государственных полномочий местным органам управления позволяет предотвратить ряд существенных проблем, связанных с излишней концентрацией власти на центральном уровне, а также вызванных перегрузкой центральных государственных органов вопросами местного уровня и обеспечением участия населения в управленческом процессе.

5. Диагностика состояния компонентов системы государственного планирования в Казахстане позволяет судить о поэтапном преобразовании принимаемых программ по развитию урбанизированных территорий. При этом программные документы не в полной мере охватывают все стороны намеченных реформ и раскрывают потенциал городских агломераций. В связи с этим необходимы более прорывные и интенсивные инструменты для перехода на новый уровень развития отечественных моно- и малых городов. Программными документами в основном предусмотрены меры, направленные на развитие Нур-Султана, Алматы, Шымкента и Актобе, однако не установлен пошаговый алгоритм решения проблем развития моно- и малых городов и конкретные меры по развитию полюсов экономического роста на областном уровне. За исключением городов Нур-Султана, Алматы и Актоля отсутствует должное внимание к реализации концепции Smart City в моно- и малых городах.

6. С учётом выявленных тенденций в сфере формирования и развития урбанизированных территорий можем заключить, что указанные процессы приводят к необходимости совершенствовать административные процессы; ресурсное обеспечение урбанизированных территорий; стимулирование

центров экономического роста с соблюдением баланса развития других территорий; регулирование миграционных процессов.

7. На основе изучения мирового опыта управления урбанизацией в контексте мировых тенденций предложен ряд направлений, которые будут способствовать повышению качества управления урбанизационными процессами. С учетом глобальных вызовов, связанных с пандемией коронавируса COVID-19, следует расширить и ускорить внедрение цифровых технологий в процессы управления инновационным развитием городских территорий, а также оперативно создавать онлайн-сервисы, которые помогут оптимизировать процессы в работе транспорта, социальной сфере и ЖКХ.

Обзор международного опыта продемонстрировал возможность применения в Казахстане лучших европейских практик по функционированию институциональных механизмов управления функционированием и развитием урбанизированных территорий в Канаде, поскольку по плотности населения и территории соответствует Казахстану. Кроме того, необходимо учесть опыт стран ОЭСР, в частности Великобритании, США и Германии, по привлечению общественности к управлению развитием городских территорий. Для этого необходимо разработать действенный механизм внедрения принципа участия в систему местного самоуправления.

8. Установлена взаимообусловленность урбанизации и инновационного развития, наблюдается влияние урбанизированности территории на «диффузию инноваций». Процессы урбанизированного и инновационного развития находятся в двустороннем взаимодействии, стимулируя друг друга и нивелируя социально-экономические и экологические проблемы.

9. На основе исследования развития урбанизированных территорий в Казахстане выявлены основные недостатки в их функционировании и развитии:

1) транспортные заторы в Нур-Султане, Алматы и Шымкенте и др. крупных городах Казахстана из-за увеличившихся транспортных потоков;

2) не в достаточной мере развита системы городского общественного транспорта. Отсутствует должная техническая оснащённость транспортных средств, принадлежащих городским автопаркам;

3) отсутствие комплексной системы управления ТБО. В настоящее время лишь незначительная доля ТБО утилизируется (14,9% в 2016 г.). В городах Казахстана не налажена система раздельного сбора ТБО, в частности, не созданы централизованные пункты приёма отходов у населения, также не существует специализированных предприятий по их переработке;

4) отсутствие доступного жилья в крупных городах, низкая платежеспособность населения для оформления кредитов в БВУ на приобретение недвижимости, высокая доля ветхого фонда в общей площади жилья в моно- и малых городах;

5) доля зелёных проектов в городах останется на низком уровне, города Казахстана отстают от экономически развитых стран по внедрению «зеленых» стандартов;

б) изношенность основных фондов систем водоснабжения и систем водоотведения, что приводит к росту аварийности и потерям ресурсов в сетях (воды, тепла). Большинство очистных комплексов, прежде всего в моно- и малых городах не отвечает всем требованиям, предъявляемым к данному типу объектов, не проводились их ремонт и модернизация на протяжении длительного времени их эксплуатации;

7) отсутствие требований к энергетической эффективности строящихся в городах зданий и сооружений. В настоящий момент в Казахстане используются СНиПы, разработанные в постсоветский период. И хотя они были усовершенствованы, в них отсутствуют требования к энергоэффективности вводимых в эксплуатацию объектов. В результате новые здания и сооружения повышают нагрузку на существующие инженерные сети, что приводит к авариям и потребности увеличивать их мощности;

8) использование концепции Smart City только в трех городах страны (Нур-Султан, Алматы, Акколь).

В целом проведенный анализ подтвердил высокую степень значимости формулирования комплексной стратегии в области урбанизационной политики и инновационного развития урбанизированных территорий. Выработанные подходы, методы, рекомендации будут эффективны при выработке стратегии управляемой урбанизации, при принятии управленческих решений в области территориально-пространственного развития, инновационного развития урбанизированных территорий Казахстана, при выявлении внутреннего потенциала городов и агломераций.

В этой связи определены основные меры, направленные на эффективное управление инновационным развитием урбанизированных территорий:

1) совершенствование системы государственного планирования развития урбанизированных территорий;

2) проведение превентивных мероприятий по предоставлению инфраструктурных ресурсов качества жизни с учетом роста численности городского населения;

3) вовлечение всех стейкхолдеров в процессы принятия управленческих решений по функционированию и развитию городов за счет создания дискуссионных панелей, онлайн-площадок, опросов населения (на примере Великобритании, Нидерландов), проведение общественного мониторинга эффективности работы городской администрации, используя механизм Южной Кореи, Сингапура, Канады);

4) надлежащее распределение полномочий между стейкхолдерами, в том числе между национальными и региональными органами управления, гражданским обществом и частными структурами;

5) децентрализация полномочий центральных государственных органов с передачей их региональным органам управления могут способствовать более равномерному распределению бремени урбанизации, лежащему на городах-миллионниках страны, и сделать этот процесс более управляемым;

б) содействие развитию агломераций, обеспечение транспортной связности между городом-ядром и прилегающими территориями, создание продовольственных поясов вокруг агломераций и крупных городов Казахстана;

7) совершенствование государственного регулирования миграционных процессов, разработка и реализация программ трудоустройства сельских жителей, переселившихся в города, предоставления мигрантам прав пользования местными услугами;

8) рост государственных капиталовложений и частных инвестиций в развитие городской инфраструктуры (ЖКХ, социальную инфраструктуру и местную транспортную сеть) в целях повышения качества жизни горожан, решения экологических проблем и эффективного использования экономических возможностей, существующих в городах;

9) повышение уровня урбанизации за счет естественного прироста городского населения (создание условий в городах, способствующих улучшению состояния здоровья женщин и детей, реализация программ охраны репродуктивного здоровья женщин);

10) реализация урбанизационной политики, направленной на рациональное использование городских пространств, рост количества скверов и парков, увеличение «зеленого» строительства в городах;

11) ускоренное и повсеместное внедрение Smart технологий с охватом всех сфер городской инфраструктуры (социальной, транспортной, ЖКХ);

12) обеспечение урбанизированных территорий высокоскоростным широкополосным доступом к Интернету за счет строительства волоконно-оптических линий связи на основе венчурного финансирования и ГЧП;

13) социально-пространственная дифференциация в процессе проектирования и планирования застройки городского пространства должна отражать культуру жителей, а не уровень их дохода и при этом гарантировать одинаковое качество обслуживания;

14) совершенствование региональных механизмов управления посредством СПК, СЭЗ, широкого участия в процессах принятия решений местного населения, в том числе жителей пригородных районов.

Таким образом, управляемая урбанизация в Казахстане должна быть построена на принципах повышения городской мобильности, создания комфортных условий для людей. Итоги нашего исследования в целом констатируют, что на современном этапе глобальные тренды урбанизации и инновационных процессов требуют качественно новых подходов при разработке комплексной стратегии урбанизации и инновационного развития урбанизированных территорий.

Процессы урбанизированного и инновационного развития находятся в двустороннем взаимодействии, стимулируют друг друга и способствуя решению специфических проблем общества. Данный вопрос многоаспектен и требует дальнейшей разработки, направленной на глубокое исследование теоретико-методологических аспектов управления в сфере инновационного развития применительно к урбанизированным территориям.

В заключение добавим, что процессы урбанизации и связанные с ними проблемы требуют использования инновационных путей городского развития, которые должны внедряться в различных сферах для преодоления экономических, социальных, экологических проблем и достижения устойчивости в социально-экономическом развитии городов. При этом города, обладая инновационным потенциалом, способствуют инновационному развитию, реализуя местные проекты по содействию инновационной деятельности и образуя специфические формы её организации.

Высокая ценность инновационного развития урбанизированных территорий для социально-экономического развития Казахстана требует формирования особого подхода к вопросам управления ею. Устойчивое развитие республики не может быть достигнуто без существенного изменения того, как осуществляется управление городскими пространствами. Эффективные методы и механизмы управления инновационным развитием урбанизированных территорий дадут толчок для развития регионов, в частности, для усиления региональных экономик, качественной реализации государственной политики, выраженной в программах развития, стратегических планах и др., а также приведут к повышению качества жизни населения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Повестка дня в области устойчивого развития // <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/>. 15.03.2018.
- 2 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан–2050»: новый политический курс состоявшегося государства // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.01.2018.
- 3 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции по вхождению Казахстана в число 30 самых развитых государств мира: утв. 17 января 2014 года, №732 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001385>. 20.06.2018.
- 4 Указ Президента Республики Казахстан. О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года: утв. 15 февраля 2018 года, №636 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>. 01.05.2018.
- 5 Послание Президента Республики Казахстан К-Ж.К. Токаева народу Казахстана. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019>. 25.12.2019.
- 6 Мұхаметжан С.О. Актуальные проблемы инновационного развития урбанизированных территорий в Республике Казахстан: управленческий аспект // *Central Asian Economic Review*. – 2018. – №3(121). – С. 133-144.
- 7 Попов И.И. Современные геоурбанистические процессы в развивающихся странах: дис. ... канд. геогр. наук: 25.00.24. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2005. – 209 с.
- 8 Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В.С. Степина. – М: Мысль, 2000. – 2659 с.
- 9 Ravallion M., Chen S., Sangraula P. New evidence on the urbanization of global poverty // <http://documents.worldbank.org/curated/en>. 10.02.2019.
- 10 Демиденко Э.С. Урбанизация: проблемы управления и социального развития: техногенные тенденции общественного развития и их противоречивые следствия. – Брянск Изд-во Брянского гос. ун-та, 2005. – 332 с.
- 11 Пироженко О.Ю. Понятие процесса урбанизации в теориях пространственного развития // *Економічний форум*. – 2012. – №4. – С. 22-30.
- 12 Пивоваров Ю.Л. Урбанизация России в XX веке: представления и реальность // *Общественные науки и современность*. – 2001. – №6. – С. 101-113.
- 13 Gibbs J. The evolution of population concentration // *Economic Geography*. – 1963. – №2. – P. 119-129.
- 14 Hall P., Hay D. Growth Centres in the European Urban System. – London: Heinemann, 1980. – 250 p.
- 15 Нефедова Т.Г., Трейвиш А.И. Теория дифференциальной урбанизации и иерархия городов в России на рубеже XXI века // *Проблемы урбанизации на рубеже веков: науч. сб.* – Смоленск: Ойкумена, 2002. – С. 71-86.
- 16 Аль-Фахад А.З.М. Концепции развития городских территорий в развивающихся странах // *Вестник университета*. – 2016. – №11. – С. 12-17.
- 17 Айзард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах. – М.: Прогресс, 1966. – 659 с.

- 18 Isard W. *Methods of regional analysis*. – Cambridge. MIT Press, 1960. – 784 p.
- 19 Isard, W. *Location and Space–economy; a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. – NY., 1956. – 350 p.
- 20 Вебер А. Теория размещения промышленности: с прилож. работы Шлира «Промышленность Германии с 1860 г.» / пер. с нем. – Л.; М., 1926. – 223 с.
- 21 Palander, T. *Beiträge zur Standortstheorie*. – Upsala, 1935. – 419 p.
- 22 Perroux F. *Economic space: theory and applications* // *Quarterly Journal of Economics* – 1950. – Vol. 64, Issue 1. – P. 89-104.
- 23 Boudeville J. *Problems of regional economic planning*. – Edinburgh: At The University Press, 1966. – 192 p.
- 24 Hoover E. *The location of economic activity*. – NY.: McGraw-Hill, 1963. – 344 p.
- 25 Hägerstrand T. *Innovation diffusion as a spatial process*. – Chicago; London: The University of Chicago Press, 1967. – 357 p.
- 26 Pottier P. *Axes de communication et développement économique* // *Revue économique*. – 1963. – Vol. 14. – P. 58-132.
- 27 Мюрдаль Г. *Современные проблемы «третьего мира»* / пер. с англ. – М.: Прогресс, 1972. – 767 с.
- 28 Friedmann J. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*. – Cambridge: MIT Press, 1966. – 279 p.
- 29 Hirschman A. *The Strategy of Economic Development*. – New Haven, CT: Yale University Press. – 217 p.
- 30 Richardson H.W. *Regional Growth Theory*. – London, 1973. – 264 p.
- 31 Тюнен И.Г. *Изолированное государство* / пер. с нем. – М.: Экономическая жизнь, 1926. – 326 с.
- 32 Christaller W. *Die Zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. – Jena, 1933. – 331 p.
- 33 Krugman P. *Development, geography and economic theory*. – Cambridge: MIT Press, 1995. – 117 p.
- 34 Fujita M., Krugman P., Mori T. *On the evolution of hierarchical urban systems* // *European Economic Review*. – 1999. – Vol. 43, №2. – P. 209-251.
- 35 Гаджиев Ю.А. *Зарубежные теории регионального экономического роста и развития* // *Экономика региона*. – 2009. – №2. – С. 45-62.
- 36 Лёш А. *Географическое размещение хозяйства*. – М.: Изд-во иностранной литературы, 1959. – 455 с.
- 37 Krugman P. *The Self–Organizing Economy*. – Cambridge: Blackwell Publishers, 1996. – 122 p.
- 38 Fujita M., Krugman P.R., Venables A. *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. – Cambridge: MIT Press, 1999. – 367 p.
- 39 Баранский Н.Н. *Об экономико-географическом изучении города* // В

кн.: Экономическая география: экономическая картография. – М.: Географгиз, 1956. – 366 с.

40 Хорев Б.С. Проблемы городов: экономико-географическое исследование городского расселения в СССР. – М.: Мысль, 1971. – 413 с.

41 Полян П.М. и др. Проблемы делимитации городских агломераций: сравнение и синтез ведущих методик // Проблемы территориальной организации пространства и расселения в урбанизированных районах: сб. науч. тр. – Свердловск, 1988. – С. 26-40.

42 Лаппо Г.М. География городов. – М.: Гуманитарный издательский центр ВЛАДОС, 1997. – 478 с.

43 Mumford L. The culture of the cities. – NY.: Brace & World, 1961. – 566 p.

44 Тоффлер Э. Третья волна. – М.: АСТ, 1999. – 784 с.

45 Ахиезер А.С. Диалектика урбанизации и миграции в России // Общественные науки и современность. – 2000. – №1. – С. 78-89.

46 Dennison S. The location of Industry and the Depressed Areas. – London, 1966. – 216 p.

47 Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н. Региональный консалтинг: приглашение к творчеству: опыт разработки документов стратегического планирования регионального и муниципального уровня. – СПб.: Маматов, 2017. – 194 с.

48 Михуринская Е.А., Мартиросова Р.А. Городские агломерации как форма развития урбанизированных территорий // Экономика и управление. – 2011. – №4. – С. 114-118.

49 Савченкова В. М. Концепции города и урбанизации в западной социологии: теоретико-методологический анализ: дис. ... канд. соц. наук: 22.00.01. – М., 2005. – 157 с.

50 Потаев Г. А. Постиндустриальные города: реновация и развитие. – Минск: БНТУ, 2019. – 232 с.

51 Хуснутдинова С.Р. Урбанизированные территории как объект стратегического планирования и управления // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – №2-2. – С. 747-754.

52 Openshaw S. Optimal zoning systems for spatial interaction models // Environment and Planning. – 1977. – №A9. – P. 169-184.

53 A recommendation on the method to delineate cities, urban and rural areas for international statistical comparisons // <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-Item3j-Recommendation-E.pdf>. 20.02.2021.

54 Dijkstra L., Hamilton E., Lall S. et al. How do we define cities, towns, and rural areas? // <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-do>. 3.03.2021.

55 Nordbeck S. Urban allometric growth // Geografiska Annaler. – 1971. – №1. – P. 54-67.

56 Stewart J., Warntz W. Physics of population distribution // Journal of regional science. – 1958. – №1. – P. 99-123.

57 Кушнырь О.В. Разработка методики определения плотности населения по ночным снимкам DMSP OLS // Известия ВУЗов. – 2014. – №1. – С. 66-70.

58 Константинов О.А. Типы урбанизации в СССР // Известия АН СССР. –

1976. – №5. – С. 72-83.

59 Листенгурт Ф.М. Пути совершенствования расселения на территории СССР // Известия АН СССР. – 1985. – №2. – С. 68-76.

60 Симагин Ю.А. Соотношение городского и сельского населения в России (1991-1997 гг.) // Социологические исследования. – 2000. – №1. – С. 66-74.

61 Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики. – М., 1999. – 232 с.

62 Кухтин П.В. Урбанизированные земли как объект исследования и управления // <https://naukovedenie.ru/PDF/157EVN314.pdf>. 09.09.2020.

63 Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Социология экономической жизни: очерки теории. – Новосибирск: Наука: Сиб. отд., 1991. – 442 с.

64 Давидович В.Г. Величина городских поселений СССР // Вопросы географии: сб. – М., 1962. – Т. 56. – С. 5-30.

65 Щербакова Е.М. Городское и сельское население мира, 2016 // Демоскоп Weekly. – 2016. – №699-700. – С. 28-40.

66 Dijkstra L. et al The EU–OECD definition of a functional urban area // <https://dx.doi.org/10.1787/d58cb34d-en>. 10.02.2021.

67 Закон Республики Казахстан. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан: принят 16 июля 2001 года, №242 // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242_01.04.2019. 01.06.2019.

68 Смирнов И.П. Средние города Центральной России: особенности развития и роль в организации территории: дис. ... канд. геогр. наук: 25.00.24. – Тверь, 2016. – 201 с.

69 Лаппо Г.М. География городов. – М.: Владос, 1997. – 478 с.

70 Перцик Е.Н. География городов. – М.: Высшая школа, 1991. – 319 с.

71 Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. – М.: Прогресс. – 1982. – 458 с.

72 Schumpeter J.A. Business Cycles: a Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process. – London: McGraw-Hill Book Company, 1939. – 461 p.

73 Названова К.В. Инновации как инструмент современной трансформации экономики: Теоретический аспект // Экономический анализ: теория и практика. – 2017. – Т. 16, №2. – С. 251-259.

74 Валента Ф. Творческая активность – инновации – эффект. – М.: Эксмо, 2008. – 400 с.

75 Betz F. Managing Technology: competing through new ventures, innovation, a. corporate research. – New Jersey: Prentice Hall, 1987. – 268 p.

76 Брайан Т. Управление научно–техническими нововведениями. – М.: Экономика, 1989. – 310 с.

77 Grossi G. Promoting Innovation in a Big Business // Long Range Planning. – 1990. – Vol. 23, №1. – P. 41-52.

78 Твисс Б. Управление научно–техническими нововведениями. – М.: Экономика, 1989. – 271 с.

79 Никсон Ф. Инновационный менеджмент. – М.: Экономика, 1997. –

204 с.

80 Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е. Инновационные процессы: тенденции и проблемы // Экономист. – 2002. – №2. – С. 51-59.

81 Фатхудинов Р.А. Инновационный менеджмент. – СПб.: Питер, 2011. – 448 с.

82 Михайлова Е. В. Социологический подход к определению понятия «инновация»: на примере коммерческих организаций // Теория и практика общественного развития. – 2012. – №9. – С. 54-59.

83 Руководство Осло: рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям: совместная публикация ОЭСР и Евростата. – Изд. 3-е / пер. с англ. М.: ЦИСН. – 2010. – 107 с.

84 Полякова А.П., Солодков М.В. Инновационное развитие региона: экономическая сущность и принципы // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2015. – Т. 3, №1. – Р. 1-11.

85 Кокурин Д.И. Инновационная деятельность. – М.: Экзамен, 2009. – 576 с.

86 Егоров Н.Е. Инновационные кластеры в развитии экономики региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – №16. – С. 46-52.

87 Мухаметжан С.О., Джунусбекова Г.А. Актуальные аспекты влияния инноваций на развитие урбанизированных территорий // Экономика и статистика. – 2018. – №2. – С. 146-153.

88 Data Indicators World Bank // <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. 05.02.2020.

89 Annez P.C., Buckley R.M. Urbanization and growth: Setting the context // Urbanization and growth. – 2009. – Vol. 1. – P. 1-45.

90 Musgrave R. A. et al. Theory of public finance; a study in public economy. – NY; Toronto, London: McGraw-Hill Book Company Inc, 1959. – 628 p.

91 Samuelson P.A. The pure theory of public expenditure // The review of economics and statistics. – 1954. – Vol. 36, Issue 4. – P. 387-389.

92 Stiglitz J.E. The theory of local public goods // In book: The economics of public services. – London Palgrave Macmillan, 1977. – P. 274-333.

93 Boadway R., Keen M. Efficiency and the Optimal direction of Federal State Transfers // International Tax and Public Finance. – 1996. – Vol. 3. – P. 137-155.

94 Bird R., Bahl R. Decentralization and infrastructure in developing countries: reconciling principles and practice // [https://munkschool.utoronto.ca/img/uploads/260/1483_imfg_no_16_online_final_\(2\).pdf](https://munkschool.utoronto.ca/img/uploads/260/1483_imfg_no_16_online_final_(2).pdf). 15.09.2020.

95 New directions in federal economic development programs // Explorations in economic research. – 1977. – Vol. 4, №3. – P. 1-10.

96 Грицюк Т.В. Государственное регулирование экономического развития регионов: проблемы и стратегия // Финансы и кредит. – 2003. – №18(132). – С. 18-26.

97 Зинурова Р.И., Мисбахова Ч.А., Стародубова А.А. Моделирование диффузии инноваций в рамках национальной инновационной системы // Экономика в промышленности. – 2016. – №2. – С. 91-98.

- 98 Петровская Ж.А. Влияние инновационного потенциала на экономический рост: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.01. – Саратов, 2009. – 161 с.
- 99 Гуриева Л. К. Теория диффузии нововведений // Инновации. – 2005. – №4. – С. 22-26.
- 100 Braudel F. *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe–XVIIIe siècle: Les structures du quotidien: le possible et l'impossible.* – Paris: Colin, 1979. – Vol. 3. – 544 p.
- 101 Маршан П., Самсон И. Метрополисы и экономическое развитие России // Вопросы экономики. – 2004. – №1. – С. 4-18.
- 102 Scott A.J. et al. *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order.* – Oxford: Oxford University Press, 1998. – 192 p.
- 103 Бабурин В.Л. Инновационные циклы в российской экономике. – М.: ООО «УРСС», 2002. – 119 с.
- 104 Носонов А.М. Теория диффузии инноваций и инновационное развитие регионов России // Псковский регионологический журнал. – 2015. – №23. – С. 3-16.
- 105 Писаренко К.В. Управление социально-экономическим развитием регионов: финансовый механизм и международная практика // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №12-2. – С. 188-193.
- 106 Глазычев В.Л. Город без границ. – М.: Территория будущего, 2011. – 400 с.
- 107 Подымова Д.В. Процессы урбанизации в Канаде // США и Канада: экономика, политика, культура. – 2013. – №8. – С. 109-117.
- 108 Агаширинова В.Ю. Урбанизация как сложное комплексное явление // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2019. – №8(42). – С. 178-191.
- 109 Пивоваров Ю.Л. Урбанизация России в XX веке: представления и реальность // Общественные науки и современность. – 2001. – №6. – С. 101-113.
- 110 Акимова М.С., Улицкая Н.Ю. Управление городскими территориями: монография. – Пенза, 2015. – 219 с.
- 111 Гоффе Н.В. Социальные проблемы в экономическом пространстве мегаполиса // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – Т. 60, №10. – С. 62-72.
- 112 Швецов А.Н. Поляризация урбанистического пространства: особенности российского процесса в контексте мировых тенденций // Регионалистика. – 2017. – Т. 4, №5. – С. 20-34.
- 113 Мартыянов В.С. Сети и иерархии городов в глобальном мире: модернизационный потенциал и пределы экспансии // Мировая экономика и международные отношения. – 2017. – Т. 61, №6. – С. 57-66.
- 114 Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. – 2007. – №1. – С. 45-52.

- 115 Detrick S. The post industrial revitalization of Pittsburgh: Myths and evidence // *Community Development Journal*. – 1999. – Vol. 34, №1. – P. 4-12.
- 116 Dicken P. Global Manchester: from globaliser to globalised // In book: *City of Revolution: Restructuring Manchester*. – Manchester: Manchester University Press, 2002. – P. 18-33.
- 117 Mizell L., Allain-Dupré D. Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context. – 2013 // <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k49j2cjbv5mq-en.pdf?>. 29.09.2020.
- 118 Ефремова В.А. Отечественный и зарубежный опыт изучения городов, теряющих население: тематика, методы и центры исследований // *Региональные исследования*. – 2015. – №3. – С. 86-98.
- 119 Harrison J. Competitive Cities in the Global Economy // *Growth and Change*. – 2008. – Vol. 39, №1. – P. 177-179.
- 120 Бекетов Н. В. Научно-инновационные системы регионов: проблемы формирования и перспективы развития // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2004. – №10. – С. 15-21.
- 121 Global Innovation Index // <https://www.globalinnovationindex.org>. 25.12.2019.
- 122 Рой О.М. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2015. – Т. 8, №4(36). – С. 71-79.
- 123 Human development indices and indicators: 2018 statistical update // http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development. 5.10.2020.
- 124 Рисин И.Е., Шаталова Е.А. Стратегическое планирование социально-экономического развития городов: зарубежный и российский опыт // *Вестник Воронежского государственного университета*. – 2007. – №2. – С. 25-32.
- 125 Перцик Е.Н., Кабакова С.И. Особенности формирования пространственной структуры урбанизации в странах Америки в контексте проблем развития урбанизации в России // *Биосферная совместимость: человек, регион, технологии*. – 2015. – №1. – С. 52-62.
- 126 Туровский Р. Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2003. – Т. 12. – С. 54-65.
- 127 Болотина Е.В. Муниципальное управление: теория и практика французской государственности: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2006. – 336 с.
- 128 Дудин М.Н. Зарубежный опыт осуществления региональной политики в условиях транзитивной экономики и возможность применения его в России // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2015. – №10(385). – С. 2-14.
- 129 Ворожихин В. Роль местного самоуправления в повышении конкурентоспособности страны // *Самоуправление*. – 2012. – №10. – С. 6-9.
- 130 Power A. Neighbourhood management and the future of urban areas // https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1158968. 25.10.2020.

131 Конати Э. Neighbourhood Management: технологии управления услугами на уровне и с использованием ресурсов территориального сообщества // https://urbanecomics.ru/sites/default/files/3586_import.pdf. 5.02.2021.

132 Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – №3. – С. 155-166.

133 Иванов В.В., Жабина М.М. Международная практика государственно-частного партнерства (ГЧП) // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – №6. – С. 20-33.

134 Федоненко М.В. Опыт развития умных городов в современном мире // Социально-экономические явления и процессы. – 2019. – Т. 14, №2(106). – С. 61-72.

135 Максимов С. Н. «Умный город»: к вопросу о понятии и концепции // Проблемы современной экономики. – 2017. – №1(61). – С. 117-120.

136 Вотцель Д., Кузнецова Е. Технологии умных городов: что влияет на выбор горожан? // <https://www.mckinsey.com/ru/~media/McKinsey>. 29.10.2020.

137 Manville C. et al. Mapping smart cities in the EU. – 2014 // <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014>. 29.10.2020.

138 Рыбина Е.Г. Организационные и экономические методы развития «Умных городов» // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2015. – №10(82). – С. 43-54.

139 Keon S. et al. International Case Studies of Smart Cities–Singapore, Republic of Singapore // <https://publications.iadb.org/handle/11319/7723>. 5.02.2021.

140 Намиот Д.Е., Куприяновский В.П., Синягов С.А. Инфокоммуникационные сервисы в умном городе // International Journal of Open Information Technologies. – 2016. – Т. 4, №4. – С. 1-9.

141 Русановский В.А., Марков В.А. Фактор урбанизации в пространственных моделях экономического роста: оценка и особенности в Российской Федерации // Вестник Тамбовского университета. – 2015. – №7(147). – С. 113-124.

142 Интервью Президента Республики Казахстан К-Ж.К. Токаева Международному информационному агентству КазТАГ // <https://kaztag.kz/ru/news/my-uzhe-isytyvaem-problemy-s>. 19.05.2020.

143 Указ Президента Республики Казахстан. О Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны до 2030 года: утв. 23 августа 2019 года, №625 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000625>. 01.10.2019.

144 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы развития регионов на 2020-2025 годы: утв. 27 декабря 2019 года, №990 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.02.2020.

145 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020-2025 годы: утв. 31 декабря 2019 года, №1050. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001050>. 01.02.2020.

146 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об

утверждении Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2020-2025 годы: утв. 31 декабря 2019 года, №1055 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001055>. 20.02.2020.

147 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы жилищно-коммунального развития «Нұрлы жер» на 2020-2025 годы: утв. 31 декабря 2019 года, №1054 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001054>. 20.02.2020.

148 Постановление Правительства Республики Казахстана. Об утверждении Государственной программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса–2025»: утв. 24 декабря 2019 года, №968 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000968>. 01.03.2020.

149 Основные социально-экономические показатели / Бюро нац. статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан // <https://stat.gov.kz/official/industry>. 10.05.2021.

150 The Global Competitiveness Report 2019 // http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. 01.05.2020.

151 Закон Республики Казахстан. О государственно-частном партнёрстве: принят 31 октября 2015 года, №379-V // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 01.03.2020.

152 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении государственной программы развития «Цифровой Казахстан»: утв. 12 декабря 2017 года, №827 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.09.2019.

153 Sustainable Development Goals // <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>. 01.05.2019.

154 Вопросы реализации целей устойчивого развития в Казахстане / АО «Институт экономических исследований» // <https://www.unescap.org>. 01.05.2020.

155 Закон Республики Казахстан. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: принят 23 января 2001 года, №148 // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_. 10.05.2019.

156 Закон Республики Казахстан. Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан: принят 8 декабря 1993 года, №2572–XII // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200_. 15.05.2019.

157 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Концепции индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020-2025 годы: утв. 20 декабря 2018 года, №846 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000846/links>. 05.08.2019.

158 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Основных положений Генеральной схемы организации территории Республики Казахстан: утв. 30 декабря 2013 года, №1434 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001434>. 05.04.2018.

159 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Генеральном плане города Алматы: утв. 19 декабря 2002 года, №1330 // http://adilet.zan.kz/rus/docs/P020001330_. 01.05.2019.

160 Кодекс Республики Казахстан. Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 4 декабря 2008 года, №95-IV // <http://adilet.zan.kz>. 10.03.2020.

- 161 Урбанизация как ускоритель инклюзивного и устойчивого развития в Казахстане: национ. докл. о человеческом развитии - 2019 // <https://www.kz.undp.org/content/kazakhstan/ru/home/library/corporate>. 01.05.2020.
- 162 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Государственной программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы «Еңбек»: утв. 13 ноября 2018 года, №746 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000746>. 15.04.2020.
- 163 World Bank Open Data // <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CN>. 01.05.2020.
- 164 Нурланова Н.А. Города как точки роста экономического пространства Казахстана: тенденции и перспективы развития // Проблемы развития территории. – 2016. – №5(85). – С. 201-216.
- 165 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Астанинской агломерации: утв. 8 ноября 2017 года, №726 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000726>. 20.09.2019.
- 166 The Globalization and World Cities (GaWC) Research Network // <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018t.html>. 20.09.2019.
- 167 Новая модель роста для формирования стабильного среднего класса: докл. №125611–KZ / Всемирный банк. – Вашингтон, 2018. – 183 с.
- 168 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Алматинской агломерации: утв. 24 мая 2016 года, №302 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000302>. 20.09.2019.
- 169 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Шымкентской агломерации: утв. 22 февраля 2018 года, №74 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000074>. 20.09.2019.
- 170 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Межрегиональной схемы территориального развития Актюбинской агломерации: утв. 3 марта 2018 года, №109 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000109>. 20.09.2019.
- 171 Джунусбекова Г.А., Дауешова А.Е., Мухаметжан С.О. Актуальные аспекты управления урбанизированными территориями в Республике Казахстан // Казахстан – Спектр. – 2018. – №2(84). – С. 63-78.
- 172 OECD Urban Policy Reviews: Kazakhstan: (Russian version) – Paris, 2017 // <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274624-ru>. 5.03.2021.
- 173 Постановление Правительства Республики Казахстан. Программа развития моногородов на 2012–2020 годы: утв. 25 мая 2012 года, №683 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000683>. 20.03.2018.
- 174 Программа развития регионов до 2020 года: утв. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года, №728 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000728>. 20.04.2018.
- 175 Amrin A.K., Nurlanova N.K. Innovation Activity: Localization, New

Trends and Assessment Methods // Inzinerine Ekonomika – Engineering Economics. – 2020. – Vol. 31(2). – P. 134-144.

176 Нурланова Н.К. Технологическая модернизация экономики регионов Казахстана на основе smart специализации: сценарии и механизмы реализации // Россия: тенденции и перспективы развития: сб. тр. конф. – М., 2018. – С. 1024-1028.

177 Нурланова Н.К., Днишев Ф.М., Бримбетова Н.Ж. Сценарии и предпосылки модернизации экономики регионов Казахстана // Экономика и финансы. – 2019. – №1. – С. 32-40.

178 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан: утв. 29 декабря 2017 года, №790 // <http://adilet.zan.kz/rus>. 05.04.2018.

179 Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан. Об утверждении Методики по разработке стратегий развития городов республиканского и областного значений: утв. 11 января 2019 года, №3 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900018174>. 05.04.2019.

180 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: утв. 15 февраля 2018 года, №636 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 05.04.2019.

181 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Правил осуществления проектного управления: утв. 31 мая 2021 года, №358 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000358>. 20.06.2021.

182 Расширенное заседание Правительства Республики Казахстан с Президентом Республики Казахстан К-Ж.К. Токаевым // https://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_sittings. 27.01.2021.

183 Кошербаева А.Б. Анализ развития городов Казахстана в свете управляемой урбанизации. // Экономика и статистика. – 2018. – №4. – С. 134-140.

184 Фонд Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы. Устойчивые полюсы роста: рекомендации по результатам аналитического исследования // <https://www.kzexpertclub.fpp.kz>. 01.06.2020.

185 Программа Президента Республики Казахстан. План нации - 100 конкретных шагов // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. 20.04.2018.

186 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 23.07.2019.

187 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Концепции региональной политики Республики Казахстан: утв. 9 сентября 1996 года, №1097 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P960001097>. 15.04.2018.

188 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 05.02.2018.

189 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Концепции

региональной политики Республики Казахстан на 2002–2006 годы: утв. 7 декабря 2001 года, №1598 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010001598>. 20.04.2018.

190 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Программы развития малых городов на 2004-2006 годы: утв. 31 декабря 2003 года, №1389 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030001389>. 01.05.2018.

191 Указ Президента Республики Казахстан. О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года: утв. 28 августа 2006 года, №167 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000167>. 01.06.2018.

192 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Новый Казахстан в новом мире // <http://adilet.zan.kz/rus>. 10.02.2018.

193 Указ Президента Республики Казахстан. О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года: утв. 1 февраля 2010 года, №922 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000922>. 10.02.2018.

194 Указ Президента Республики Казахстан. О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы: утв. 19 марта 2010 года, №958 // [#z12](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000958). 15.02.2018.

195 Указ Президента Республики Казахстан. О Прогнозной схеме территориально–пространственного развития страны до 2020 года: утв. 21 июля 2011 года, №118 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118>. 01.03.2018.

196 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении Программы «Развитие регионов»: утв. 26 июля 2011 года, №862 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000862>. 15.03.2018.

197 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 27 января 2012 года. Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 15.03.2018.

198 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2017 года. Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 25.05.2018.

199 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 5 октября 2018 года. Рост благосостояния казахстанцев: повышение доходов и качества жизни // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 05.06.2018.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Ответ на аналитическую записку

АҚТӨБЕ ОБЛЫСЫНЫҢ ӘКІМДІГІ

«ЭКОНОМИКА ЖӘНЕ
БЮДЖЕТТІК ЖОСПАРЛАУ
БАСКАРМАСЫ»
МЕМЛЕКЕТТІК МЕКЕМЕ



АКИМАТ АКТЮБИНСКОЙ ОБЛАСТИ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ
И БЮДЖЕТНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ»

030010, Ақтөбе қаласы, Әбілқайыр хан даңғылы, 40
тел./факс: 8(7132) 56-49-07
e-mail: oblekonomika@mail.ru

30.05.2018 № 01 - 057901

030010, город Актюбе, пр-т Абилқайыр хана, 40
тел./факс: 8(7132) 56-49-07
e-mail: oblekonomika@mail.ru

Докторантам Академии
государственного
управления при
Президенте Республики
Казахстан
Мұхаметжан С.,
Мухаметкалиевой Е.,
Қармыс Ғ.

Управление экономики и бюджетного планирования Актюбинской области, рассмотрев Аналитическую записку по анализу Программы развития территории Актюбинской области на 2016-2020 годы (далее – ПРТ), выполненную докторантами Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, сообщает о принятии к сведению информации, изложенной в представленной вами аналитической записке.

Полагаем также необходимым отметить, что Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан обладает положительной репутацией в сфере предоставления образовательных услуг государственным служащим на основе практико-ориентированного подхода и является надежным помощником в формировании профессионального государственного аппарата.

Рекомендации, которые были выработаны вами, имеют практическую пользу и будут использованы в работе, а также в дальнейшем при корректировке ПРТ специалистами Управления.

Выражаем вам и руководителю проекта профессору Джунусбековой Г.А. благодарность за проведенный анализ и надеемся на дальнейшее плодотворное сотрудничество.

С уважением,

Заместитель
руководителя управления

Тлеумуратов Н.Ж.

002234

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 – Основные положения, касающиеся развития урбанизированных территорий Казахстана согласно нормативным правовым актам Республики Казахстан

Год	НПА	Основные положения, касающиеся развития урбанизированных территорий	Примечание
1	2	3	4
1996	<i>Концепция региональной политики РК (ППРК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – поставлена задача по активизации экономики <i>в малых и средних городах</i>; – определена необходимость осуществления региональной политики <i>дифференцированно</i>, с учётом особенностей разных типов городов и регионов в целях более полного раскрытия их потенциала; – выделены <i>три группы городов и регионов</i>, в соответствии с их уровнем дохода 	Утратило силу
1997	<i>Стратегия «Казахстан-2030» (послание Президента РК)</i>	– впервые озвучены проблемы урбанизационных процессов в стране в контексте значительной миграции сельских жителей в крупные города	
2001	<i>Концепция региональной политики Казахстана на 2002-2006 годы (ППРК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – впервые поднят вопрос развития <i>«точек роста»</i>; – подчёркивается важность стимулирования <i>«точек роста»</i>; – ставится задача по проведению типологизации <i>малых и средних городов</i>; – обозначена необходимость фрагментации городов и регионов <i>на 6 групп</i> 	Утратило силу
2003	<i>Программа развития малых городов на 2004-2006 годы (ППРК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – выделено 5 функциональных типов малых городов с учётом ресурсного потенциала, демографической ситуации и социально-экономических показателей; – определены основные направления их развития в соответствии с <i>функциональной типологией</i>; – в программу развития малых городов включены города с численностью населения до 50 тыс. чел. 	Утратило силу
2006	<i>Стратегия территориального развития РК до 2015 года (указ Президента РК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – впервые ставится задача <i>поляризованного развития</i>, где полюсами роста определены города в противовес ранее принятой политики равномерного развития территорий и политики сглаживания межрегиональных диспропорций; – впервые указывается <i>прямая зависимость между процессами урбанизации и инновационным развитием экономики</i>, улучшением качества жизни населения страны; – определён переход к <i>осевому подходу</i> формирования территориального пространства страны, каркасной основой которого являются транспортно-коммуникационные 	Утратил силу в связи с принятием Программы 202

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
		<p>коридоры (северная, южная и центральная оси территориального развития);</p> <ul style="list-style-type: none"> – переход на <i>интенсивный этап процесса урбанизации</i> с экстенсивного (характерен для советского периода) определён приоритетом совершенствования системы территориального расселения страны; – ставится задача формирования полюсов роста, интегрированных с региональными и мировыми рынками, через приоритетное развитие городов-лидеров и опорных городов; – определена задача по обеспечению перехода Астаны и Алматы к инновационному развитию, превращению их в торгово-логистические, транспортные, финансовые и кадровые центры, поставщиков информации и технологий 	0
2007	<p>«Новый Казахстан в новом мире» (послание Президента РК)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – формирование «точек роста» за счёт развития городов-лидеров выделен как один из приоритетов нового этапа всесторонней модернизации страны 	
2010	<p>Стратегический план развития РК до 2020 года (указ Президента РК)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – ставится задача по формированию столицы Казахстана в <i>город мирового уровня</i> с конкурентоспособной экономикой и созданию условий для вхождения столицы в топ-30 конкурентоспособных городов мира 	Утратил силу
2010	<p>Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию РК на 2010-2014 годы (указ Президента РК)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – одной из задач ГПФИИР являлось обеспечение концентрации экономики на территориях, обладающих конкурентными преимуществами для индустриального развития, с <i>формированием полюсов роста</i> через приоритетное развитие агломераций с центрами в городах Астане, Алматы, Шымкенте, Актобе и Актау 	Утратил силу
2011	<p>Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года (указ Президента РК)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – впервые обозначена роль высокоурбанизированных зон; – впервые дано значение показателя «уровень урбанизации» в разрезе регионов и страны в целом; – впервые даётся понятие «агломерация»; – городские агломерации рассматриваются как центры экономического роста макрорегионов страны; – дана оценка экономического потенциала урбанизированных территорий страны; – рост городов и агломераций, с учётом зарубежного опыта, обозначен одним из факторов прогресса страны; 	Утратило силу в связи с утверждением Прогнозной схемы 2030

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
		<p>– выделено <i>три категории</i> городов: 1) агломерации и города-хабы; 2) областные центры и крупные города областного значения; 3) моно- и малые города;</p> <p>– ставится задача создания современных урбанистических центров мирового уровня;</p> <p>– выделено <i>шесть макрорегионов</i> (Южный, Северный, Западный, Центрально-Восточный, Астана и Алматы) на основе <i>трёх критериев зонирования</i>: экономической специализации, системе расселения и характере экономических связей</p>	
2011	<p><i>Программа «Развитие регионов» (ППРК)</i></p>	<p>– <i>стимулирование и регулируемое развитие процессов урбанизации и агломераций</i> определены одними из приоритетов региональной политики;</p> <p>– впервые <i>использован метод изохрон</i> для делимитации (установления границ) агломерационного ареала, заключающийся в определении границ агломерации, исходя из затрат времени, необходимого для поездки в центр агломерации (<i>1,5-часовая изохрона принята для агломераций 1-го уровня с центрами в городах Астана, Алматы и Шымкент; 1,0-часовая изохрона – для агломераций 2-го уровня с центрами в Актобе и Актау</i>);</p> <p>– впервые использован <i>термин «Smart City»</i> в контексте создания высокоурбанистической среды жизни населения, комфортных условий для бизнеса;</p> <p>– ставится задача <i>формирования долгосрочных центров экономического роста, интегрированных с региональными и мировыми рынками</i>;</p> <p>– впервые заданы <i>целевые индикаторы</i> по ожидаемому росту ВРП до 2015 г. в разрезе регионов и городов Астана и Алматы</p>	<p>Утратило силу в связи с принятием Программы развития регионов 2020</p>
2012	<p><i>«Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» (послание Президента РК)</i></p>	<p>– правительству поручено разработать и принять <i>программу развития городских агломераций</i>;</p> <p>– поручено разработать и принять программу развития малых городов с учётом диверсификации каждой конкретной сферы экономики малого города; – <i>пять крупных городов: Астана, Алматы, Актобе, Актау и Шымкент</i> обозначены как наиболее перспективные</p>	
2012	<p><i>Стратегия «Казахстан-2050» (послание Президента РК)</i></p>	<p>– поручено принять долгосрочную программу, направленную на создание промышленных проектов на базе малых городов, которые в свою очередь должны стать индустриально-производственными городами-спутниками крупных агломераций и в конечном итоге повысить уровень жизни местного населения</p>	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2012	<i>Программа развития моногородов на 2012-2020 годы (ППРК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – определено понятие «моногород»; – приведён подробный анализ состояния моногородов страны; – определены приоритеты государственной поддержки моногородам; – в программу включены города с численностью населения от 10 до 200 тыс. чел. 	Утратило силу в связи с принятием Программы 2020-2025
2013	<i>Генеральная схема организации территории РК (ППРК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – впервые используется формулировка «урбанизованная территория», но понятие «урбанизованная территория» в документе не определено; – обозначены основные направления развития 4-х агломераций с центрами в Астане, Алматы, Шымкенте и Актобе, а также развития в перспективе (после 2030 года) Усть-Каменогорской, Павлодарской и Актауской агломераций 	
2014	<i>Программа развития регионов до 2020 года (ППРК) в разрезе регионов</i>	<ul style="list-style-type: none"> – впервые применён термин «управляемая урбанизация»; – для делимитации (установления границ) агломерационного ареала использован метод изохрон, заключающийся в определении границ агломерации, исходя из затрат времени, необходимого для поездки в центр агломерации. В качестве границы агломерации принята 1,5-часовая изохрона; – <i>управляемая урбанизация</i>, приоритетное развитие центров экономического роста и территориальная концентрация обозначены основой стратегии сбалансированного развития, определённой в качестве базовой идеологии региональной политики; – впервые проведён SWOT-анализ развития агломераций в Казахстане (дана оценка слабым и сильным сторонам, возможностям и угрозам в развитии агломераций); – впервые определено 4 целевых индикатора по прогнозируемым в 2015-2019 гг.: численности населения 4-х агломераций, инвестиций в основной капитал на душу населения в разрезе 6-ти макрорегионов и регионов, доле модернизированных/построенных сетей в разрезе регионов, количеству городов, имеющих доступ к централизованным системам); – впервые ставится задача реализации проектов Smart City 	Утратило силу в связи с принятием Государственной программы развития регионов 2020-2025
2015	<i>План нации – 100 конкретных шагов (Программа Президента РК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – ставится задача по превращению столицы страны в деловой, культурный и научный центр Евразии и созданию в столице современной международной транспортно-логистической системы, включающей новый терминал аэропорта (69 шаг) 	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2017	«Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» (послание Президента РК)	<ul style="list-style-type: none"> – ставится задача придать импульс строительному сектору в связи с ускорением процессов урбанизации в стране; – правительству поручено принять меры по развитию транспортного сообщения больших городов с ближайшими населёнными пунктами; – ставится задача по поддержке процессов мобильности рабочей силы из сел в города 	
2017	«Цифровой Казахстан» на 2018-2022 годы (ППРК)	<ul style="list-style-type: none"> – в рамках реализации концепции <i>Smart city</i> ставится задача по внедрению компонентов Smart первоначально в Астане, Алматы, Шымкенте, Актобе и Караганде и в последующем во всех городах страны; – определён приоритет по вхождению 5 городов Казахстана в один из глобальных рейтингов <i>Smart city</i> к 2022 году; – предусмотрены меры по развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры в городах, по автоматизации городской инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства и систем тепло-, водоснабжения и водоотведения; – запланировано создание центров оперативного управления в малых городах 	
2018	«Рост благосостояния казахстанцев: повышение доходов и качества жизни» (послание Президента РК)	<ul style="list-style-type: none"> – правительству поручено подготовить прагматичную программу развития регионов до 2025 года с указанием конкретных мероприятий, проектов и объёмов финансирования; – ставится задача увеличения в крупных городах строительства арендного жилья для социально уязвимых слоёв населения; – отмечено о необходимости системного развития городской инфраструктуры; – поручено разработать систему региональных стандартов для всех населённых пунктов, в т.ч. для городов республиканского значения; – поставлена задача по обеспечению системами мониторинга общественной безопасности всех городов страны; – подчёркнута важность развития глобальных городов и мегаполисов, в которых создаётся более 70% мирового ВВП в контексте необходимости внедрения новых подходов к территориальному развитию страны 	
2018	Стратегический план развития РК до 2025 года (указ Президента РК)	<ul style="list-style-type: none"> – определены основные меры политики управляемой урбанизации в пятой системной реформе (в работе приведён SWOT-анализ Стратегплана 2025) 	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2018	<i>Национальный План развития РК до 2025 года (указ Президента РК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – определено семь ключевых задач в Общенациональном приоритете 10 «Сбалансированное территориальное развитие» (обозначены основные направления в области урбанизационной политики до 2025 года) 	
2019	<i>Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2030 года (указ Президента РК)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – развитие «точек роста» с учётом управляемой урбанизации определён основным подходом к территориально-пространственному развитию страны; – отмечена необходимость концентрации трудовых, финансовых и производственных ресурсов в «точках роста» в условиях бюджетных ограничений; – ставится задача по развитию городов на основе конкурентных преимуществ и потенциала; – определена задача по перспективному расселению городского и сельского населения с учётом управляемой урбанизации и развития базовой инфраструктуры; – поставлена задача по инфраструктурной обеспеченности территорий, обеспечению базовыми стандартами качества жизни населения; – проведена группировка регионов в 4 макро региона (<i>высокотехнологичные, добывающие, индустриальные и аграрно-индустриальные</i>) с учётом зон влияния, географической структуры экспорта, рынков сбыта для казахстанских товаров и услуг за пределами страны; – по 4 группам макрорегионов определены их перспективная конкурентоспособная экономическая специализация, система расселения и характер рыночных связей; – определена реализация концепции «Smart City» во всех областных центрах и городах республиканского значения на основе опыта городов Нур-Султана и Акколя; – впервые применён термин «<i>функциональный городской район (ФГР)</i>» и даётся определение; – ставится задача по развитию агломераций, направленное на обеспечение перехода к инновационному развитию, их превращению в полноценные центры экономического роста в национальном и глобальном масштабах 	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
2019	<p><i>Государственная программа развития регионов на 2020–2025 годы (ППРК)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – целью программы обозначено повышение экономической конкурентоспособности регионов и улучшение качества жизни населения <i>через управляемую урбанизацию</i>; – впервые приведено понятие «<i>функциональный городской район</i>» (ФГР). ФГР-это аналог агломерационных образований на региональном уровне, при этом ФГР объединяет: а) город-ядро с населением не менее 100 тыс. чел. и плотностью не менее 1000 чел. на 1 кв. км (при этом не являющийся частью другого ФГР или моногородом); б) окружающие населённые пункты, не менее 15 % трудового населения которых участвует в ежедневной маятниковой миграции в город-ядро; – впервые определено понятие «центр экономического роста» и определена категория АТЕ, являющаяся центром экономического роста; – ставится задача <i>развития ФГР – агломераций с центрами в городах Нур-Султане, Алматы, Шымкенте и Актобе</i>, при этом результаты выполнения задачи за 2020-2025 гг. будут измеряться: 1) численностью населения 4-х агломераций и их центров, 2) увеличением объёмов привлечения инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в центрах агломераций; – определена задача <i>развития ФГР с центрами в областных центрах, городе Семей</i> (измерение результатов дополнено третьим показателем «степень износа инженерной и транспортной инфраструктуры»); – ставится задача <i>развития моногородов с численностью населения более 50 тыс. человек</i>, не входящих в состав ФГР (результаты по 2-м показателям: 1) увеличению объёмов привлечения инвестиций в основной капитал, 2) степени износа инженерной и транспортной инфраструктуры); – поставлена задача <i>развития приграничных моно- и малых городов с прилегающими территориями</i> (один показатель – степень износа инженерной и транспортной инфраструктуры); – определены мероприятия по развитию урбанизированных территорий, в т.ч.: 1) <i>создание оптимальной городской среды с доведением до соответствующих параметров системы региональных стандартов</i>; 2) <i>внедрение технологий Smart City</i>; 3) <i>разработка национального рейтинга качества функционирования городов</i>; 	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4
		<p>4) разработка мастер-планов центров ФГР; 5) развитие окраин крупных городов; 6) развитие инженерной инфраструктуры центров ФГР и иных населённых пунктов; 7) обеспечение транспортной связанности населённых пунктов в составе ФГР с центрами ФГР; и т.д. (всего 28 мероприятий по развитию урбанизированных территорий)</p>	
2019	<p>Государственная программа индустриально-инновационного развития РК на 2020 – 2025 годы (ППРК)</p>	<p>– ускоряющаяся урбанизация в SWOT-анализе программы отнесена к факторам, дающим дополнительные возможности для индустриально-инновационного развития страны;</p> <p>– ставится задача по стимулированию развития отечественных производств на территориях, прилегающих к крупным городам с учётом формирующихся агломераций страны;</p> <p>– развитие городов и агломераций отнесено к основным направлениям реализации программы;</p> <p>– программа предусматривает производство высокотехнологичных товаров и услуг, ориентированных на экспорт, территориально размещаемых в пригородных зонах крупных городов и агломераций как один из приоритетов инновационного развития городов и агломераций;</p> <p>– одно из направлений программы – формирование городов-контрмагнитов вокруг центров агломераций, способных обеспечить оттягивание потоков миграции и стать центрами размещения производственных мощностей и логистики, наукоградами и центрами развития сферы услуг;</p> <p>– ставится задача по развитию в городах-контрмагнитах неиндустриальной экономики с непосредственной связью с наукой, которая в свою очередь позволит сформировать высокотехнологичные рабочие места и повысить уровень занятости экономически активного населения;</p> <p>– определение ФГР, приведённое в Прогнозной схеме, дополнено «...расположенные в радиусе не более 30 км от города-ядра...»</p>	
<p>Примечание – Составлено автором на основе источников [2; 4; 143; 144; 145; 152; 158; 173; 174; 180; 185; 187; 188; 189; 190; 191; 192; 193; 194; 195; 196; 197; 198; 199]</p>			

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Методология экспертного опроса на тему:
«Управление инновационным развитием урбанизированных территорий в
Республике Казахстан»

Состояние проблемы. Ввиду того, что одной из задач исследования является разработать рекомендации по управлению инновационным развитием урбанизированных территорий, вопросы для экспертов учитывают возможность оценки или обобщения практического материала.

Экспертный опрос планируется осуществить через ряд вопросов, раскрывающих анализ сферы на основе личного опыта практической работы, в т.ч. на уровне государственного управления. В связи с тем, что исследуемые вопросы касаются управленческого процесса и находятся в компетенции ЦГО и МИО, планируется проведение опроса экспертов из числа МНЭ РК, АО «Астана Innovations», Акимата г. Нур-Султан и Центра Урбанистики г. Нур-Султан.

Кроме того, при подготовке к опросу учитывался опыт экспертов по их участию в принятии управленческих решений по управлению развитием и функционированием городов и агломераций с позиции экономического, социального и правового аспектов урбанизационной политики.

Цель экспертного опроса – выявить мнение экспертов по процессу управления развитием урбанизированных территорий, функционированием и формированием городских агломераций, определить основные проблемные вопросы в этой области и установить пути их решения для принятия мер государственного управления.

Задачи экспертного опроса по выявлению мнения или личного отношения эксперта:

- относительно стимулирующих мер урбанизации в Казахстане;
- взаимодействия ЦГО и МИО;
- к стейкхолдерам по процессам управления развитием урбанизированных территорий;
- относительно государственных мер в области урбанизационной политики;
- касательно эффективности принимаемых управленческих решений по развитию урбанизированных территорий;
- внедрения опыта экономически развитых стран.

Основной метод сбора информации от экспертов – экспертный опрос (на основе анкеты).

Выборка: 80 экспертов.

География опроса: город Нур-Султан.

Период проведения экспертного опроса: июнь - август 2019 года; июль - сентябрь 2020 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Анкетирование
по процессу урбанизации и развитию урбанизированных территорий

1. ФИО. _____

2. Занимаемая должность: _____

3. Как вы считаете, какие факторы влияют на стимулирование процесса урбанизации в Казахстане? (можно отметить не более трёх вариантов ответов)

А. Производство

В. Городская среда

С. Качество жизни

Д. Городская культура

Е. Продовольственный пояс крупных городов

Ф. Рабочие места

Г. Всё вышеперечисленное

Н. Свой ответ _____

Варианты ответов	Количество
А. Производство	41
В. Городская среда	40
С. Качество жизни	35
Д. Городская культура	15
Е. Продовольственный пояс крупных городов	11
Ф. Рабочие места	31
Г. Всё вышеперечисленное	57
Н. Свой ответ	3
<i>Итого</i>	<i>233 (max. три ответа)</i>

4. Как вы считаете, происходят ли процессы урбанизации в Казахстане (один ответ)?

А. Да

В. Скорее всего да

С. Не знаю

Д. Скорее всего нет

Е. Нет

Варианты ответов	Количество
А. Да	47
В. Скорее всего да	24
С. Не знаю	2
Д. Скорее всего нет	7
Е. Нет	0
<i>Итого</i>	<i>80</i>

5. Как вы оцениваете государственные меры, направленные на развитие городов и агломераций Казахстана (один ответ)?

- A. Неудовлетворительно
- B. Удовлетворительно
- C. Хорошо
- D. Отлично
- E. Затрудняюсь ответить

Варианты ответов	Количество
A. Неудовлетворительно	14
B. Удовлетворительно	37
C. Хорошо	21
D. Отлично	6
E. Затрудняюсь ответить	2
<i>Итого</i>	80

6. Какие управленческие решения могут способствовать развитию городов Казахстана? (можно отметить не более трёх вариантов ответов)

- A. Основанные на передовых практиках ведущих городов мира
- B. Разработка отдельной государственной программы (дорожной карты) развития городов и агломераций
- C. Привлечение зарубежных экспертов для проведения исследовательских работ (ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк) и их рекомендации
- D. Реализация проектов в рамках ГЧП
- E. Улучшение городской инфраструктуры
- F. Создание новых производственных предприятий и дополнительных рабочих мест
- G. Свой ответ _____

Варианты ответов	Количество
A. Основанные на передовых практиках ведущих городов мира	26
B. Разработка отдельной государственной программы (дорожной карты) развития городов и агломераций	33
C. Привлечение зарубежных экспертов для проведения исследовательских работ (ПРООН, ОЭСР, Всемирный Банк) и их рекомендации	19
D. Реализация проектов в рамках ГЧП	26
E. Улучшение городской инфраструктуры	45
F. Создание новых производственных предприятий и дополнительных рабочих мест	57
G. Свой ответ	4
<i>Итого</i>	210(<i>max. три ответа</i>)

7. Какие на ваш взгляд основные проблемы в процессе управления развитием городов в Казахстане (один ответ)?

- A. Низкий уровень специалистов в данной сфере
- B. Законодательные противоречия

- C. Плохая координация заинтересованных госорганов
 D. Все вышеперечисленное
 E. Свой ответ _____

Варианты ответов	Количество
A. Низкий уровень специалистов в данной сфере	30
B. Законодательные противоречия	15
C. Плохая координация заинтересованных госорганов	22
D. Все вышеперечисленное	9
E. Свой ответ	5
<i>Итого</i>	<i>80</i>

8. Что на ваш взгляд необходимо усовершенствовать в процессе управления развитием городов в Казахстане?

- A. Повышение квалификации кадров
 B. Совершенствование законодательства в данной сфере
 C. Тесное взаимодействие госорганов, общественных объединений и неправительственных организаций при формировании и реализации политики в сфере городского развития
 D. Все вышеперечисленное
 E. Свой ответ: _____

Варианты ответов	Количество
A. Повышение квалификации кадров	10
B. Совершенствование законодательства в данной сфере	17
C. Тесное взаимодействие госорганов, общественных объединений и неправительственных организаций при формировании и реализации политики в сфере городского развития	14
D. Все вышеперечисленное	37
E. Свой ответ:	2
<i>Итого</i>	<i>80</i>

9. Опыт каких стран, на ваш взгляд, необходимо применить при формировании стратегии развития городов Казахстана?

- A. Европейский союз
 B. Канада, Австралия
 C. Малайзия, Сингапур
 D. Южная Корея, Япония
 E. Свой ответ: _____

Варианты ответов	Количество
A. Европейский союз	23
B. Канада, Австралия	18
C. Малайзия, Сингапур	27
D. Южная Корея, Япония	12
E. Свой ответ:	0
<i>Итого</i>	<i>80</i>

10. Какой тип урбанизации в настоящее время в Казахстане?

А. Управляемая

В. Неуправляемая

С. Ложная (стихийное расселение вокруг крупных городов)

Д. Не знаю

Е. Свой ответ: _____

Варианты ответов	Количество
А. Управляемая	39
В. Неуправляемая	16
С. Ложная (стихийное расселение вокруг крупных городов)	11
Д. Не знаю	3
Е. Свой ответ:	1
<i>Итого</i>	<i>80</i>

11. Как вы считаете, управляемая государством урбанизация будет способствовать развитию городов Казахстана?

А. Да (если да, то почему?) _____

В. Нет

Варианты ответов	Количество
А. Да	68
В. Нет	12
<i>Итого</i>	<i>80</i>

12. Необходимо ли внесение изменений в процесс управления развитием городов Казахстана?

А. Да (если да, то почему?) _____

В. Нет

Варианты ответов	Количество
А. Да	73
В. Нет	7
<i>Итого</i>	<i>80</i>

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Таблица Г.1 – Сравнение предлагаемым изменений с действующей редакцией нормативных правовых актов Республики Казахстан

Структурный элемент	Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Обоснование
1	2	3	4
Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» от 8 декабря 1993 года			
Статья 2	<p>Статья 2. Категории административно-территориальных единиц</p> <p>Для осуществления государственного управления на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов территория Республики Казахстан подразделяется на три основные категории – агломерации, регионы и населенные пункты.</p> <p style="text-align: center;">-----</p>	<p>Статья 2. Категории административно-территориальных единиц</p> <p>Для осуществления государственного управления на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов территория Республики Казахстан подразделяется на три основные категории – агломерации, регионы и населенные пункты.</p> <p>Агломерация – урбанизированное скопление близко расположенных населенных пунктов вокруг одного (моноцентрическая) или нескольких (полицентрическая) городов-ядер, объединенных между собой постоянными производственными, культурно-бытовыми и иными связями, а также имеющих тенденцию к территориальному слиянию, предполагающее объединение городов и сельских населенных пунктов двух или нескольких регионов.</p> <p>Регион – это часть территории республики, включающая несколько населенных пунктов, образуемая и управляемая в интересах республики.</p>	<p>В целях комплексного управления городскими территориями, включающими в себя территорию городов и сельских населенных пунктов. Так для агломераций с центрами в городах Нур-Султан, Алматы и Шымкент создать Советы по управлению агломерациями. В состав каждого Совета будут включены местный исполнительный орган, маслихат города-ядра агломерации и прилегающей области, бизнес сообщество агломерации в целом и активное гражданское общество</p>

Продолжение таблицы Д.1

1	2	3	4
Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года			
Пункт 1 статьи 52-1	Статья 52-1. Поступления в бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа подпункт 1-2) отсутствует -----	Статья 52-1. Поступления в бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа 1-2) корпоративный подходный налог по нормативам распределения доходов, установленным маслихатом города районного значения, села, поселка, сельского округ, за исключением поступлений от субъектов крупного предпринимательства по перечню, утверждаемому центральный уполномоченным органом по государственному планированию совместно с центральный уполномоченным органом по исполнению бюджета, и поступлений от организаций нефтяного сектора; -----	В целях увеличения самостоятельности местного исполнительно органа и ускорения процесса принятия решений для ускоренного развития полюсов экономического предлагается в города районного значения, села, поселка, сельского округа доходы от поступлений корпоративного подходного налога с предприятий МСБ передать в местный бюджет
Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республики Казахстан» от 23 января 2001 года			
Статья 6	Статья 6. Компетенция маслихатов пункт 3-2 отсутствует	Статья 6. Компетенция маслихатов пункт 3-2 К компетенции районного маслихата относится утверждение бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа и отчета о его исполнении.	
Примечание – Составлено автором на основе исследования			