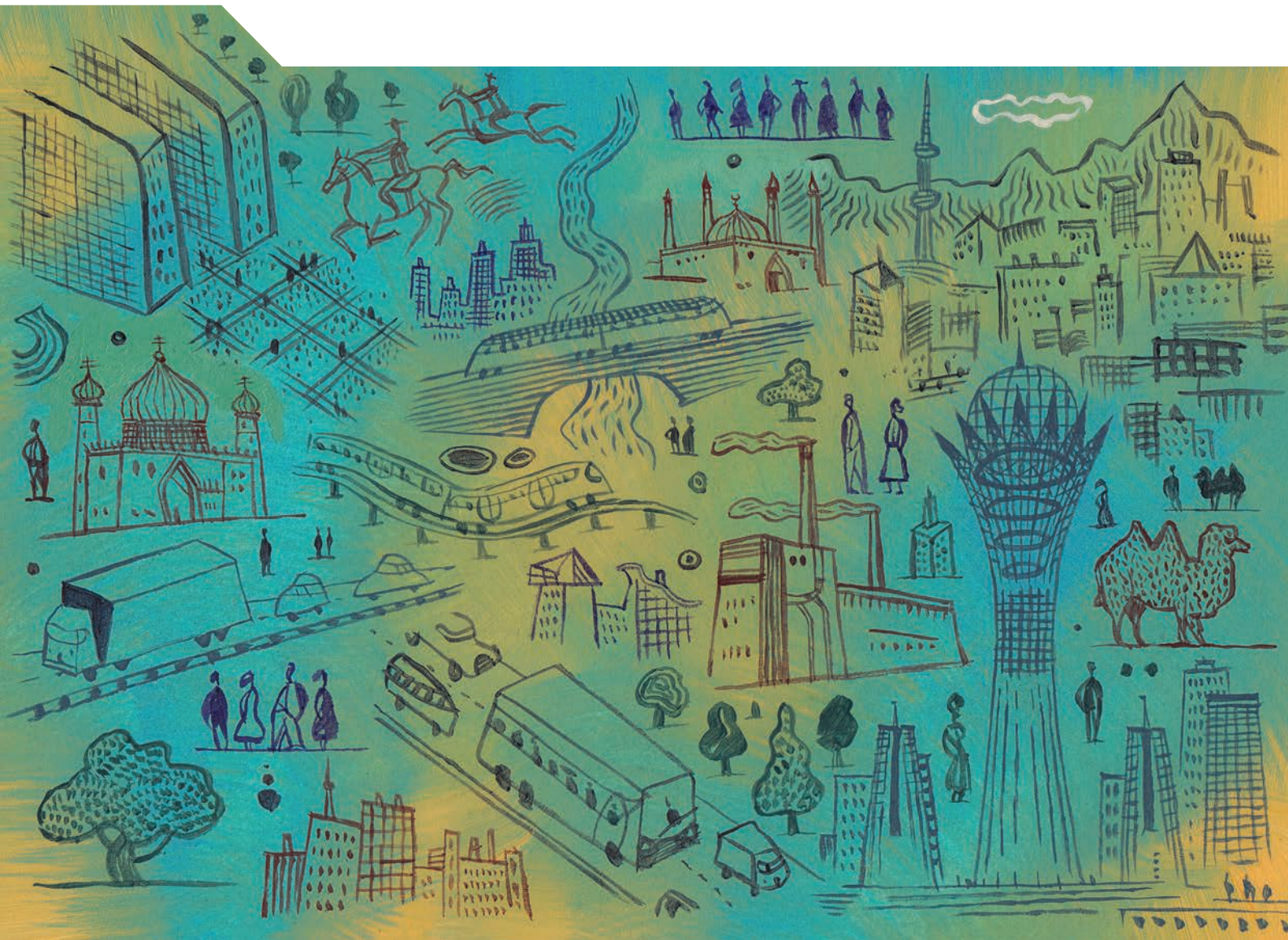




Обзор городской политики ОЭСР

КАЗАХСТАН

2017



**Обзор городской политики
ОЭСР:
Казахстан
2017**

Настоящий документ и любая содержащаяся в нем карта не затрагивают статус любых территорий и суверенитет над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей..

При цитировании просьба ссылаться на настоящую публикацию:

OECD (2017), *OECD Urban Policy Reviews: Kazakhstan: (Russian version)*, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264274624-ru>

ISBN 978-92-64-27461-7 (печатное издание)

ISBN 978-92-64-27462-4 (PDF)

Этот перевод опубликован по соглашению с ОЭСР. Это не официальный перевод ОЭСР. Ответственность за качество перевода и его соответствие тексту работы на языке оригинала несут исключительно автор(ы) перевода. В случае какого-либо разночтения между текстом работы на языке оригинала и его переводом, верным считается только текст работы на языке оригинала.

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными органами Израиля под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не является отражением предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Оригинал опубликован ОЭСР на английском языке под названием: "OECD Urban Policy Reviews: Kazakhstan 2017".

Сведения об авторах фото: см. обложку © Jeffrey Fisher.

Исправления к публикациям ОЭСР можно найти в Интернете по адресу: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© ОЭСР 2017

Вы можете копировать, загружать или печатать материалы ОЭСР для собственного пользования, вы также можете включать цитаты из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в собственные документы, презентации, блоги, интернет-сайты и учебные материалы при условии указания ОЭСР как источника и владельца авторских прав. Все запросы на открытое или коммерческое использование, а также на право перевода должны направляться на rights@oecd.org. Запросы на разрешение на фотокопирование разделов настоящего материала для открытого или коммерческого использования должны направляться в Copyright Clearance Center (CCC) на info@copyright.com или в Centre francais d'exploitation du droit de copie (CFC) на contact@cfcopies.com.

Предисловие

К 2050 году ожидается почти двукратное увеличение мирового населения, проживающего в городах. Урбанизация станет одним из важнейших изменений, принесенных XXI столетием. Значение городов и агломераций для национальной экономики делает их ключевыми участниками международного рынка. Страны, состоящие в ОЭСР, и другие государства продолжают оказывать поддержку городам и ищут способы решения как традиционных городских проблем (таких, как неконтролируемое разрастание городских территорий, заброшенные районы, бедность), так и относительно новых вопросов, связанных с конкурентоспособностью, городским маркетингом, экологической устойчивостью и инновациями. Новая повестка дня, принятая на Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) в октябре 2016 года, предусматривает ряд общемировых стандартов в области устойчивого городского развития, методов градостроительства и градоуправления, на которые предстоит ориентироваться властям.

Из публикации ОЭСР «Обзор городской политики в Казахстане» ясно следует, что, невзирая на идущую в стране модернизацию, в городах еще сохраняется ряд недостатков, которые предстоит устранить, чтобы города смогли полностью раскрыть свой потенциал и стать основной движущей силой экономического роста. По мере дальнейшей урбанизации экономические показатели страны все теснее будут связаны с функционированием городов и системой городского управления. В документе содержится предположение, что для достижения целей национального развития необходимо уделять особое внимание качественным аспектам урбанизации, которая, сама по себе, является непрямым, но отнюдь не единственным условием экономического развития. Таким образом, формирование привлекательной и хорошо управляемой системы крупных и средних городов имеет для Казахстана особое значение. Для этого потребуются разработать рамочную концепцию урбанистического развития, которая определяла бы основные направления работы, подходы и стратегии городского и территориального развития, а также комплексную систему планирования рационального землепользования.

Обзоры городской политики подготавливаются Комитетом ОЭСР по региональному развитию (КРР) при помощи Рабочей группы по городской политике – единственной в своем роде международной площадки для обсуждения насущных проблем и обмена опытом. Все обзоры городской политики ОЭСР составляются по единой методике, которая предусматривает проведение межнациональных сопоставительных исследований и подготовку рекомендаций по интеграции отраслевых инициатив в планы и программы городского развития. Обзоры содержат всестороннюю оценку национальной политики градостроительства, включая экономические, социальные и экологические аспекты. Прежде всего, внимание уделяется мерам, разрабатываемым и осуществляемым центральными

органами власти в сфере городского развития. Кроме того, анализируется прямое и косвенное влияние национального планирования городских территорий, а также определенных отраслевых политик, на урбанистическое развитие. И наконец, в обзорах рассматриваются вопросы государственного управления, в том числе межведомственные отношения в налогово-бюджетной сфере, разнообразные институциональные, финансово-бюджетные и политические инструменты, которые способствуют слаженной работе различных уровней государственного управления (в том числе органы центрального уровня) по урбанистическому развитию.



Ламия Камал-Шауи
Директор

Центр по предпринимательству, МСП, Пространственному развитию и туризму
Организация экономического сотрудничества и развития

Выражение признательности

Настоящий документ входит в серию Обзоров городской политики, подготавливаемых Центром предпринимательства, МСП, Пространственного развития и Туризма, и в частности отделом регионального развития, который возглавляет Жоаким Оливейра Мартинс. Работы проводились при финансовой поддержке Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

Секретариат ОЭСР благодарит министра национальной экономики РК Куандыка Бишимбаева; вице-министра национальной экономики Романа Скляра; генерального директора Департамента межрегионального сотрудничества, анализа и оценки регионов МНЭ РК Жайыка Шарабасова; а также координационную группу Министерства национальной экономики, действующую под руководством Даурена Жамбайбека при поддержке Арслана Бисембаева, Шолпан Баймагамбетовой, Нурлана Сеитханова и Даурена Закумбаева. Секретариат также выражает признательность многочисленным представителям государственного и частного сектора, гражданского общества и научных кругов, поделившихся с сотрудниками ОЭСР своими взглядами. В частности, Секретариат благодарит Анару Макатову, Елену Ерзакович, Малику Тукмадиеву, Матса Андерссона, Меруерт Махмутову и Айгуль Кошербаеву. Особая благодарность за организацию интервью и предоставление ценной информации выражается правительствам городов Астана и Алматы, Южно-Казахстанской области, городов Шымкент, Туркестан и Кентау. Ценные сведения и поддержка для целей настоящего обзора были предоставлены Комитетом по статистике РК. Мы также благодарим Астанинское отделение Азиатского банка развития, представители которого поделились своими взглядами с сотрудниками ОЭСР. Секретариат признателен Правительствам Канады и Турецкой Республики, которые взяли на себя функции ведущих экспертов для коллегиальной экспертной оценки.

Проект настоящего документа составили Антуан Компс, Мадина Джунусова и Оскар Уэрта Мельчор, который исполнял и функции координатора. Контроль за проведением работ осуществлял руководитель Программы развития городов Рюдигер Аренд, оказывавший важное содействие на протяжении всего процесса работы. От Даниелы Глоккер, Изабель Шатри, Карен Магуайр, Моники Штаеровской, Тьерры Макмэхон и Андреа Урхаммер поступили ценные замечания и данные. Секретариат признателен Дэну Маккарти, директору по энергетической и природоохранной политике канадского Агентства развития атлантических провинций *Atlantic Canada Opportunities Agency*, за ценные замечания и советы. Данная работа была разработана в рамках страновой программы Казахстана и с помощью коллег из Евразийской программы Секретариата ОЭСР по международным отношениям. Также выражаем особую благодарность Пилар Филип, Джоанн Дандон, Викки Эллиот и Сесиль Кордольяни, подготовившим отчет к публикации.

Содержание

Список сокращений	11
Краткий обзор	15
Основные факты	15
Главные проблемы городов	15
Ключевые рекомендации по экономической политике	16
Оценка и рекомендации	19
Урбанистическая система Казахстана	19
Проблемы урбанизации	22
Решение проблем, присущих урбанизации	24
Ответ на управленческие проблемы урбанизации в Казахстане	28
<i>Глава 1</i> Урбанистическая система Казахстана и ее проблемы	33
Вступление	34
Урбанистическая структура Казахстана	36
Урбанизация в Казахстане	49
Проблемы урбанизации в Казахстане	58
Основные экономические проблемы и развитие инноваций в городах Казахстана	77
Примечания	109
Список литературы	115
<i>Приложение 1.A1</i> Определение функциональных городских районов по методике ОЭСР ..	122
<i>Приложение 1.A2</i> Алматинский, Астанинский и Шымкентский функциональные городские районы	123
<i>Глава 2</i> На пути к эффективной и стабильной урбанизации в Казахстане	127
Основные сведения об урбанизации в Казахстане	128
Новые принципы градостроительства	135
Решение национальных проблем урбанизации	142
Примечания	185
Список литературы	189
<i>Глава 3</i> Управление процессом урбанизации в Казахстане	199
Система управления на государственном и местном уровне	200
Система городского управления	210
Цена урбанизации	225
Развитие потенциала местных органов государственного управления	246
Стимулирование диалога с обществом	262
Примечания	267
Список литературы	269

Таблицы

Таблица 1.1. Территориальное устройство Казахстана (2016 год)	37
Таблица 1.2. Поселки с населением свыше 20 000, 2016 год	41
Таблица 1.3. Функциональные городские районы Казахстана (2009 год)	49
Таблица 1.4. Ориентировочный уровень урбанизации с поправкой на изменения в законе об административно-территориальном устройстве	51
Таблица 1.5. Оцененные утечки и неучтенный расход воды (% в общем объеме воды, поданной в сеть)	69
Таблица 1.6. Тарифы на отопление жилья в некоторых городах (2011-2012 годы).....	72
Таблица 1.7. Доступность тарифов на отопление в областных центрах Казахстана	72
Таблица 1.8. Субъективная оценка препятствий ведению бизнеса в разрезе областей.....	97
Таблица 2.1. Города-ядра трех крупнейших городских агломераций Казахстана, 2016 год	130
Таблица 2.2. Грамотный подход к городскому вопросу: точка зрения ОЭСР.....	133
Таблица 2.3. Механизмы управления ростом городов, применяемые в странах ОЭСР	154
Таблица 2.4. Системы обеспечения граждан социальным жильем.....	159
Таблица 2.5. Общественный и частный транспорт в г. Алматы, 2001 и 2011 годы	163
Таблица 2.6. Основные требования энергосберегающей политики.....	176
Таблица 3.1. Территориальная структура местных органов власти в Казахстане.....	204
Таблица 3.2. Центральные органы власти, занимающиеся вопросами развития городов в Казахстане	214
Таблица 3.3. Предложение для Республики Казахстан касательно Национального координационного совета по развитию городов и регионов	220
Таблица 3.4. Поступления в бюджет местных органов власти в Казахстане	226
Таблица 3.5. Основные характеристики бюджета городов Алматы и Шымкент	233
Таблица 3.6. Инструментарий для финансирования государственных услуг и инфраструктуры	235
Таблица 3.7. Задолженность местных органов власти в Казахстане	239
Таблица 3.8. Расходы местных органов власти в Казахстане.....	241
Таблица 3.9. Бюджет города Алматы, 2016 год.....	241
Таблица 3.10. Распределение обязанностей между органами местного самоуправления: общая система.....	245
Таблица 3.11. Распределение государственных служащих между органами центральной власти и СНОВ	247
Таблица 3.12. Сравнение преимуществ и недостатков систем организации государственной службы.....	250

Рисунки

Рисунок 1.1. Уровень урбанизации: Казахстан и некоторые другие страны (1950-2015 годы)...	35
Рисунок 1.2. Средняя численность муниципальных образований на 100 000 жителей (2015-2016 годы)	43
Рисунок 1.3. Населенные пункты в зонах маятниковой миграции 26 функциональных городских районов Казахстана	46
Рисунок 1.4. Доля населения страны, проживающего в ФГР.....	46

Рисунок 1.5. Доля населения по типу ФГР.....	47
Рисунок 1.6. Доля населения, проживающего в метрополитенских ареалах (2009 год)	48
Рисунок 1.7. Официальный уровень урбанизации в 1991-2016 годах.....	50
Рисунок 1.8. Прирост городского населения в Казахстане.....	52
Рисунок 1.9. Среднегодовой рост населения с разбивкой по размеру ФГР (1999-2009 годы).....	53
Рисунок 1.10. Рост ФГР Казахстана (1999-2009 годы).....	53
Рисунок 1.11. Факторы роста населения городов (2009-2014 годы).....	54
Рисунок 1.12. Применение закона Зипфа к функциональным городским районам Казахстана (2009 год).....	57
Рисунок 1.13. Применение закона Зипфа к ФГР Казахстана в 1999 и 2009 годах	57
Рисунок 1.14. Количество легковых автомобилей на 1 000 человек населения.....	59
Рисунок 1.15. Индекс пассажирооборота с 2003 года.....	60
Рисунок 1.16. Уровень удовлетворенности жилищным фондом	61
Рисунок 1.17. Жилищный фонд Казахстана (2001-2015 годы)	62
Рисунок 1.18. Средняя доля индивидуальной жилой застройки в объеме вновь строящегося жилья (2010-2015 годы).....	63
Рисунок 1.19. Корреляция между ростом населения и расширением жилищного фонда (2011-2015 годы)	65
Рисунок 1.20. Индекс цен на жилую недвижимость (2001-2015 годы).....	66
Рисунок 1.21. Население по форме собственности и типу занимаемых помещений в больших городах Казахстана	67
Рисунок 1.22. Уровень теплопотерь в регионах Казахстана	68
Рисунок 1.23. Рост тарифов на некоторые коммунальные услуги в реальном выражении (индексы).....	71
Рисунок 1.24. Концентрация мелких взвешенных частиц в атмосфере городов.....	73
Рисунок 1.25. Удельное образование твердых бытовых отходов на душу населения (кг/год)....	76
Рисунок 1.26. Объемы образования твердых бытовых отходов в странах ОЭСР, Астане и Алматы (2013 год).....	77
Рисунок 1.27. Экономическая конвергенция и урбанизация (1990-2015 годы).....	78
Рисунок 1.28. Средний уровень заработной платы и рост заработной платы в реальном выражении в моногородах.....	83
Рисунок 1.29. Доля жителей с высшим образованием, 2009 год	84
Рисунок 1.30. Самозанятость в моногородах Казахстана (2015 год).....	85
Рисунок 1.31. Годовой механический прирост населения, 2010-2015 годы	86
Рисунок 1.32. НИОКР сконцентрированы главным образом в Алматы.....	104
Рисунок 1.33. Технопарки Казахстана.....	104
Рисунок 1.34. Вузы Казахстана, вошедшие в международный рейтинг лучших университетов.....	105
Рисунок 1.35. Фиксированный широкополосный доступ в интернет на 100 человек населения	106
Рисунок 1.A1.1. Процедура определения функциональных городских районов в странах ОЭСР	122
Рисунок 1.A2.1. Алматинский метрополитенский ареал: города-ядра и населенные пункты зон маятниковой миграции (2009 год)	123
Рисунок 1.A2.2. Населенные пункты зоны маятниковой миграции Астанинского ФГР, 2009 год	125
Рисунок 1.A2.3. Шымкентский и Таразский ФГР, 2009 год.....	126
Рисунок 2.1. Категории городов согласно Программе развития регионов до 2020 года.....	131
Рисунок 2.2. Система экономического и градостроительного планирования в Казахстане	136
Рисунок 2.3. Роль институтов градостроительства в управлении городским хозяйством	171

Рисунок 3.1. Налоговые поступления в бюджет местных органов власти в 2014 году (% ВВП и налоговых поступлений в государственную казну).....	231
Рисунок 3.2. Доля налоговых поступлений и трансфертов в бюджете местных органов власти Казахстана.....	233
Рисунок 3.3. Поступления в казну местных органов власти: соотношение государственного бюджета и собственных средств.....	234
Рисунок 3.4. Распределение общего количества госслужащих по уровням государственного управления, 2011 год	248

Список сокращений

БУРР	Система вознаграждения с учетом результатов работы
ГГК	Государственный градостроительный кадастр
ГГР	Границы городского роста
ГП	Государственные предприятия
ГПИИР	Государственная программа по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан
ГС	Градостроительный совет
ГСОР	Генеральная схема организации территории Республики Казахстан
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ЕФРР	Европейский фонд регионального развития
ЕЦА	Восточная Европа и Центральная Азия
ИП	Инновационная политика
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИЭИ	Институт экономических исследований
КПР	Комплексный план развития
КПЭ	Ключевые показатели эффективности
КРЕМ	Комитет по регулированию естественных монополий
КСГПТО	Комплексные схемы градостроительного планирования территорий областей
ЛРТ	Легкорельсовый транспорт
Меморандум	Меморандум о взаимопонимании
МНЭ	Министерство национальной экономики РК
МРР	Министерство регионального развития РК
МСП	Малые и средние предприятия

МСТР	Межрегиональные схемы территориального развития
НАЦ	Национальный аналитический центр
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ПЗ	Проект застройки
Программа	Программа по повышению конкурентоспособности стран Евразии
ПРР	Программа развития регионов
ПРТ	Программа развития территории
ПСЭР	Прогноз социально-экономического развития
РКИК	Рамочная конвенция ООН об изменении климата
СЛИН	Система личных идентификационных номеров
СНОВ	Субнациональные органы власти
СЭЗ	Специальные экономические зоны
УАГ	Управление архитектуры и градостроительства
УОЭ	Управление, обслуживание и эксплуатация
УЭБП	Управление экономики и бюджетного планирования
ФГР	Функциональный городской район
ЦТТ	Центры трансфера технологий
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
ШПНО	Школа профессионального и непрерывного образования Университета Центральной Азии
BANOBRAS	Национальный банк финансирования государственных проектов и услуг Мексики (<i>Banco Nacional de obras y Servicios Publicos</i>)
BEERS	Исследование «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий»
ЕРСІ	Государственные учреждения по развитию межкоммунального сотрудничества (<i>Établissements Publics de Coopération Intercommunale</i>)
GPEEC	Планирование занятости, рабочей силы и компетенций (<i>Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences</i>)
HESA	Агентство статистики высшего образования Великобритании
IAU	Институт градостроительства и развития Парижского региона (<i>Institut</i>

	<i>d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France)</i>
INEGI	Национальный институт статистики Мексики (<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>)
IPPUC	Научно-исследовательский и проектный институт градостроительства города Куритиба, Бразилия
NAMA	Национальный план действий по предотвращению изменения климата
NDIT	Организация « <i>Northern Development Initiative Trust</i> »
NHSCR	Центральный реестр Национальной службы здравоохранения Великобритании
NO₂	Оксиды азота
PADD	План благоустройства и устойчивого развития (<i>Plan d'Aménagement et de Développement Durable</i>)
PM₁₀	Содержание в атмосфере мелких взвешенных частиц
PM_{2,5}	Ультрамелкие взвешенные частицы
REFINA	Немецкая программа по сокращению нерационального потребления земельных ресурсов и устойчивому землепользованию
SCoT	Схема согласованного территориального развития Франции (<i>Schéma de cohérence territoriale</i>)
SO₂	Оксиды серы
VUF	Вьетнамский урбанистический форум

Краткий обзор

Основные факты

- Казахстан планирует к 2050 году войти в число 30 наиболее развитых стран с долей городского населения 70%. После объявления независимости численность городского населения в Казахстане снизилась, однако ситуация начала медленно, но верно исправляться. По оценкам ОЭСР, с 1990 по 2001 год уровень урбанизации упал с 54,8% до 50,3%, но к 2016 году поднялся до 55,6%. В Казахстане меньше густонаселенных областей, чем в большинстве стран ОЭСР, а доля населения, проживающего в городских агломерациях, ниже. Так, на три крупнейших центра страны Астану, Алматы и Шымкент с пригородами приходится лишь 23,1% всего населения, в то время как в странах ОЭСР этот показатель составляет в среднем 48,6%.
- В Казахстане сложная территориально-урбанистическая структура. На первом уровне административного деления насчитывается 14 областей и 2 города республиканского подчинения - Алматы и Астана. Второй уровень состоит из 217 районов, включая 38 городов областного подчинения, 160 сельских районов и 17 городских районов. На третьем уровне выделяют 2 455 муниципальных округов, в том числе 47 городов районного подчинения, 26 городских поселков, а остальное приходится на села и сельские округа. В зависимости от численности населения и политического значения города могут быть представлены на всех трех уровнях. Тем не менее, административный статус не всегда отражает демографические реалии, поскольку критерии присвоения статуса города и, как следствие, расширения доступа к ресурсам не всегда соблюдаются.
- У местных органов власти отсутствует необходимая политическая, административная и финансовая самостоятельность. В основе межведомственных отношений лежит иерархическая субординация: органы, находящиеся на более высокой ступени, оказывают сильное влияние на решения, принимаемые на местах. Акимы назначаются свыше, и города во многом зависят от трансфертов из бюджета вышестоящего уровня.

Главные проблемы городов

- Городской общественный транспорт находится в упадке. Автомобиль постепенно становится главным средством передвижения. Росту автомобилизации способствовали умеренные цены на топливо, расширение и улучшение автомобильных дорог в крупных городах, а также неудовлетворительная работа общественного транспорта. В свою очередь, это привело к повышению уровня загрязнения и возникновению заторов.

- Несмотря на увеличение жилищного фонда, сохраняется проблема доступности жилья. Быстрый рост населения в больших и средних городах вызвал дефицит доступного жилья для приезжих, семей с низким уровнем доходов и даже для представителей среднего класса. На социальное жилье приходится лишь 4% всего жилищного фонда. Помимо этого, недостаточно развит рынок аренды недвижимости.
- Инженерные сети устарели, а ненадлежащий учет и низкие тарифы не позволяют получить достаточно средств для модернизации, технического обслуживания и ремонта. Четыре пятых теплосетей работают неэффективно, с большими теплотерями и частыми сбоями. Около 64% водопроводных и канализационных сетей нуждаются в капитальном ремонте или замене.
- Загрязнение воздуха и утилизация отходов вызывают у жителей городов опасения за свое здоровье. Основными источниками загрязнения служат промышленные предприятия, электростанции и личные автотранспортные средства. Уборка мусора пока производится не повсеместно, и твердые бытовые отходы зачастую сбрасываются в неподготовленных или плохо подготовленных местах.

Ключевые рекомендации по экономической политике

- Казахстану необходима отдельная градостроительная концепция, в которой были бы четко прописаны направления, принципы и стратегии городского и территориального развития. Учреждение Министерства городского и регионального развития и Национального совета по согласованию вопросов городского и регионального развития при поддержке премьер-министра упростит межведомственное взаимодействие в данной сфере.
- Поскольку многие проблемы казахстанских городов связаны со слабой системой территориального планирования, властям следует избрать комплексный подход в этой области, чтобы контролировать беспорядочный переход сельскохозяйственных земель к населенным пунктам и предотвратить стихийное разрастание городов. Помимо этого, требуется выработать комплексную методику землеустройства, чтобы территориальное планирование осуществлялось с учетом тесно связанных вопросов градостроительной политики, включая экономическое развитие, социальное благополучие, обеспеченность жильем, коммунальное хозяйство и транспортное планирование.
- Необходимо принять меры по устранению дефицита доступного жилья. В частности, можно избегать ограничительных правил землепользования, осуществлять территориальное планирование с учетом необходимости строительства доступного жилья, а также стимулировать развитие рынка недвижимости.
- Для слаженного территориального, транспортного, налогового и инфраструктурного планирования требуется общий, стратегический, сетевой подход. В связи с этим необходимо укрепить потенциал межведомственного планирования, например учредив градостроительные институты.

- Следует оптимизировать инфраструктуру и систему управления коммунальным хозяйством. Решить проблему поможет расстановка четких приоритетов и повышение эффективности программ по восстановлению объектов муниципальной инфраструктуры. Для обеспечения финансовой самостоятельности коммунального хозяйства можно скорректировать тарифы так, чтобы они покрывали расходы, а также по возможности привлечь частный сектор, в том числе в форме государственно-частного партнерства.
- Рекомендуется стимулировать внутреннюю миграцию и учитывать ее в вопросах градостроительного проектирования. Так, можно разработать более простую систему регистрации мигрантов, а также оказывать государственные услуги не по наличию прописки, а по индивидуальному номеру каждого гражданина.
- Помимо этого, важно укрепить потенциал урбанизации в регионах. Изменение налога на имущество и модернизация кадастра поможет получить дополнительный доход и сделать систему государственного финансирования более объективной и гибкой. Кроме того, финансовое положение городов можно улучшить, если распределить обязанности по расходованию средств среди всех уровней государственного управления. В целом, необходимо сосредоточить работу на стратегическом управлении рабочей силой, чтобы повысить уровень квалификации государственных служащих и обеспечить все уровни государственного управления тщательно продуманным кадровым составом.

Оценка и рекомендации

После объявления независимости в 1991 году численность городского населения в Казахстане снизилась. Десятилетие спустя ситуация начала медленно, но верно исправляться. По мере урбанизации экономическое положение страны будет все больше зависеть от состояния городов и системы городского управления. До 2015 года среднегодовой темп роста в Казахстане составлял 8% во многом благодаря добывающей промышленности (нефтегазовой отрасли). Поскольку падение цен на нефть может отразиться на перспективах дальнейшего экономического роста, процессу урбанизации отводится особая роль в формировании более сбалансированной модели экономики. Влияние городов на ВВП усиливалось на протяжении последних пяти лет. В 2015 году на Алматы и Астану приходилось около 15% населения страны и примерно треть ВВП, что связано с большим скоплением предприятий, занимающихся производством продукции с высокой добавленной стоимостью. Грамотный подход к городскому вопросу позволит создать благоприятную среду для развития инноваций различными компаниями, предпринимателями и учреждениями. При наличии необходимых условий города могут стимулировать поток новых идей, способствовать распространению имеющихся знаний и содействовать разработке инноваций - главного фактора экономического роста.

В данной публикации выдвигается предположение, что для достижения целей стратегии «Казахстан-2050» стране необходимо сосредоточиться на качественных аспектах урбанизации. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что урбанизация - всего лишь необходимое условие развития экономики, но никак не гарантия. Следуя Новой программе урбанизации и Целям устойчивого развития ООН, Казахстан превратит свои города в двигатель экономического и социального развития. Чтобы обеспечить благополучие граждан, руководству страны необходимо найти корректные ответы на важнейшие проблемы урбанизации, такие как жилищный вопрос, коммунальные услуги, землепользование, городской транспорт и внутренняя миграция. Текущей системе городского управления недостает необходимых средств и стимулов для обеспечения устойчивого и социально-ориентированного развития городов.

Урбанистическая система Казахстана

Казахстан - девятая по площади страна с рассеянным типом расселения и малым количеством густонаселенных областей по сравнению с большинством стран ОЭСР. Учитывая низкую плотность населения, развитие перспективной и хорошо управляемой системы крупных и средних городов имеет особое значение для экономического развития страны.

Влияние советского наследия на города Казахстана

Руководство страны планирует, что к 2050 году Казахстан войдет в число 30 наиболее развитых стран с долей городского населения 70%. Однако государство все еще пытается сбросить наследие советского прошлого. Система городов, доставшаяся Казахстану в 1991 году, была сформирована в результате советского централизованного планирования. Географическое положение и рост городов, а также развитие соответствующей инфраструктуры во многом определялось динамикой добывающей промышленности и в меньшей степени потребностями аграрной экономики. Таким образом, они являлись скорее отражением устремлений плановиков, чем следствием естественного хода событий. После объявления независимости они сыграли ключевую роль в переходе к рыночной экономике. Упразднение многих элементов советской системы (например, обязательного распределения выпускников учебных заведений и субсидируемых тарифов на транспорт и электроэнергию) привело к увеличению концентрации населения в крупных городах. Однако даже 25 лет спустя подавляющее большинство казахстанских городов не до конца приспособились к новым рыночным условиям.

На протяжении последних 20 лет города Казахстана развивались в двух направлениях. По первому пути последовали два города республиканского значения Астана и Алматы. Они должны стать важными торговыми, финансовыми, технологическими и культурными центрами Евразии. Вторую группу представляет костяк региональных центров, в которых сосредоточена местная экономическая деятельность. В последние годы власти уделяют все больше внимания городским агломерациям, моногородам и малым городам, не переставая при этом работать с двумя крупнейшими населенными пунктами страны.

Сложная урбанистическая структура - отголосок советского прошлого

В настоящее время в систему административно-территориального устройства Казахстана входят 87 городов и 30 расположенных поблизости поселков. В 2016 году в Казахстане действовало 2 676 субнациональных органов власти (СНОВ), представлявших три уровня административного устройства: региональные (областные), в том числе в Алматы и Астане, районные и муниципальные (аульные). В городах могут существовать органы власти, относящиеся ко всем трем уровням. Однако административно-территориальное деление не учитывает последних социально-демографических тенденций. Официальная статистика занижает реальную численность городского населения, так как многие мигранты, приезжающие из других городов и стран, проживают без регистрации. Поскольку бюджетные ассигнования основываются на официальной численности населения, расхождения между статистическими и фактическими данными могут вызвать управленческие проблемы и сказаться на эффективности государственных услуг. Кроме того, они свидетельствуют о том, что официальный уровень урбанизации не всегда является отражением истинного положения дел.

Средние темпы урбанизации после десятилетнего спада

Казахстан - самая урбанизированная страна в Центральной Азии. Однако после получения независимости в 1991 году государство столкнулось с нехарактерными для себя демографическими моделями. В период с 1991 по 2001 год население страны сократилось на 9,1%. Спад в большей мере ощущался в городах, чем в сельской местности, что, по оценкам ОЭСР, привело к некоторому снижению

уровня урбанизации с почти 55% в 1991 году до 50,3% в 2001 году. Это было связано с возвращением выходцев из России и Германии на родину и низким естественным приростом населения. В 2001 году городское население вновь стало увеличиваться и к 2011 году превысило показатель 1991 года. В 2010 году темпы демографического роста стабилизировались и с тех пор составляют порядка 1,4%-1,5% в год. С 2002 года численность населения в городах росла несколько сильнее, чем в сельской местности, вследствие чего официальный уровень урбанизации в 2016 году достиг 57%. При этом следует отметить, что на официальную статистику по городскому и сельскому населению повлиял ряд существенных административно-территориальных преобразований, произошедших с 2002 года. В 2010-2015 годах численность городского населения стремительно росла (на 1,8 процентных пунктов в год), но все же медленнее, чем в Китае (3%) и Турции (2%). Относительно невысокие темпы урбанизации объясняются слабой внутренней мобильностью и низким уровнем миграции из сельской местности. В период с 2010 по 2015 год на внутреннюю миграцию приходилась лишь пятая часть прироста городского населения. С 2006 года повышению численности жителей городов в большей мере способствовал естественный прирост, нежели миграция.

Уровень урбанизации, сопоставимый со странами-участницами ОЭСР

Чтобы провести корректное сравнение между Казахстаном и странами ОЭСР с поправкой на некоторые недостатки официальной статистики, к Казахстану была впервые применена методика определения функциональных городских районов (ФГР), используемая в ОЭСР и ЕС. В общей сложности было выделено 26 ФГР, на которые приходится 55% всего населения страны. Эта цифра почти соответствует средней доле населения ФГР в странах-участницах ОЭСР (56%). Таким образом, анализ ФГР показал, что уровень урбанизации в Казахстане не такой уж и низкий, как это следует из простого сравнения национальных показателей, и не сильно отличается от стран-участниц ОЭСР. Тем не менее, в 2009 году около 23% населения Казахстана проживало в трех городских агломерациях (Алматы, Астана и Шымкент). Это меньше, чем в большинстве стран ОЭСР (48,6%) и Китае (59%), что указывает на возможность усиления концентрации населения и экономической деятельности в крупных городских центрах. Как правило, в городских агломерациях лучше налажены связи с региональным и мировым рынком, а значит скопление населения и предприятий на их территории может благоприятно сказаться на экономическом росте.

Расширение границ крупных городов - главный фактор роста численности городского населения

Астана, Алматы и Шымкент растут быстрее остальных 23 ФГР Казахстана. С 1999 по 2009 год их доля в общей численности населения поднялась с 18,2% до 23,1%. Количество жителей в этих трех городах в рассматриваемом периоде увеличивалось в среднем на 3,1% в год. В 2009-2014 годах население главного ядра метрополитенских ареалов росло на 3,2% в год по сравнению с 1,6% в ядре средних городских населенных пунктов и 1,8% в малых городских населенных пунктах. Всплеск в Астане связан с переездом центральных органов государственной власти и штаб-квартир крупных государственных предприятий (ГП). Многие другие быстрорастущие города на юге и западе страны специализируются на добыче полезных ископаемых. Что же касается северной части Казахстана, население местных ФГР осталось на прежнем уровне или даже сократилось. Расширение

территории крупных городов - обычное явление и важный фактор роста городского населения в Казахстане. Шымкент, Алматы и Атырау перенесли свои административные границы и поглотили близлежащие населенные пункты. Это считалось необходимым для оптимизации транспортного сообщения, развития социальной инфраструктуры и реализации строительных проектов.

Попытки властей возродить моногорода

В наследство от бывшего Советского Союза стране досталось 27 моногородов, специализирующихся на добывающей промышленности или рыбном промысле. Они столкнулись с рядом проблем, включая ослабление конкурентоспособности градообразующей отрасли, плохое транспортное сообщение, низкую заработную плату, миграцию квалифицированного персонала и ограниченные возможности для официального трудоустройства. В 2012 году центральные органы власти приняли меры по диверсификации экономики моногородов, в частности предложив стимулы для развития предпринимательской деятельности и МСП. Однако из-за бюджетных ограничений запланированное было реализовано лишь отчасти. Моногорода очень разные, а принятый универсальный подход до сих пор был недостаточно гибким и не позволял корректировать меры с учетом местной специфики. Власти проанализировали экономические перспективы каждого моногорода на основе единой методики и лишь у двух обнаружили «низкий экономический потенциал». Результаты исследования социально-экономических показателей моногородов оказались невысокими.

Возможность оптимизировать стратегию, проведя новый, более реалистичный анализ

Руководство страны могло бы пересмотреть текущую экономическую политику в отношении моногородов с учетом сложившейся ситуации. В любом случае государственная поддержка градообразующих отраслей должна носить временный характер и способствовать диверсификации моногородов с хорошими экономическими перспективами. Известно, что регулярная поддержка, оказываемая градообразующим предприятиям напрямую или в виде перекрестного субсидирования, чревата определенными рисками. Она не только препятствует эффективному пространственному распределению рабочей силы и предприятий, но также сдерживает модернизацию значительной части перерабатывающей промышленности страны. Более эффективным способом стимулирования экономического развития крупных и средних моногородов представляется целевая поддержка МСП и предпринимательской деятельности, а также оптимизация транспортного сообщения.

Проблемы урбанизации

Урбанизация играет важную роль в социально-экономическом развитии страны, однако основной задачей национального значения является обеспечение устойчивого, социально-ориентированного роста и процветания городов. Казахстан в целом и его города в частности не стоят на месте, однако городским центрам еще предстоит решить ряд проблем, которые не дают им стать мощным двигателем экономики.

Упадок городского общественного транспорта

Автомобиль постепенно становится главным средством передвижения в городе. К моменту выхода из Советского Союза в Казахстане имелось небольшое количество автолюбителей и обширная сеть не всегда рентабельного городского общественного транспорта. Однако с 2000-х годов количество автомобилей стремительно росло, при этом самый высокий уровень автомобилизации отмечается в Алматы и Астане (в 2015 году там насчитывалось 428 и 385 автомобилей на 1 000 жителей соответственно). Этому способствовал высокий спрос на личные легковые автомобили, умеренные цены на топливо, расширение и улучшение автомобильных дорог в крупных городах и близлежащих районах, а также неудовлетворительная работа общественного транспорта. Городской общественный транспорт, унаследованный с советских времен (троллейбусы и трамваи), находится в упадке. Наибольшей популярностью в крупных городах пользуются автобусы, принадлежащие индивидуальным предпринимателям или частным компаниям, однако заторы на дорогах отрицательно сказываются на эффективности автобусного сообщения. Астана и Алматы планируют, что легкорельсовая транспортная система поможет улучшить ситуацию с городским общественным транспортом, однако этот проект будет осуществлен еще не скоро.

Расширение жилищного фонда при сохранении относительно низкого уровня удовлетворенности жилищными условиями

С 2000 года жилищный фонд в Казахстане заметно расширился, увеличившись в Астане и Алматы более чем в два раза. Количество жилых помещений стремительно росло в регионах, где отмечался уверенный экономический и демографический подъем: в Атырауской, Кызылординской и Мангистауской областях. Увеличилась средняя жилая площадь на душу населения, однако неравенство в обеспеченности жильем сохраняется. Несмотря на почти что всеобщий доступ к базовым санитарно-техническим средствам, уровень удовлетворенности условиями проживания остается низким. Так, многие новостройки не подключены к системе канализации. Быстрый рост населения в больших и средних городах с 2001 года вызвал дефицит доступного жилья для приезжих, семей с низким уровнем доходов и даже для представителей среднего класса. После массовой приватизации жилья в 90-е годы в домах в основном проживают собственники. Аналогичная ситуация отмечается в Восточной Европе и странах-участницах ОЭСР. Почти во всех крупных городах, включая Астану и Алматы, на долю муниципального жилья приходится менее 4% жилищного фонда, в то время как в странах ОЭСР эта цифра составляет в среднем 8%. Принимая во внимание тот факт, что государственное жилье (в том числе социальное) предоставляется в весьма ограниченных объемах, у частного сектора есть все необходимое для того, чтобы удовлетворить растущий спрос на доступное жилье в крупных городах.

Рост цен на жилье и недостаточно развитый рынок аренды недвижимости

Экономический спад в 2016 году привел к снижению цен и объемов продаж небольших, но доступных квартир, никак не отразившись на спросе на дорогое жилье. Предложение доступного жилья ограничено, так как с 2001 по 2015 год цены на первичном и вторичном рынке недвижимости выросли практически в шесть раз. Казахстан занимает одно из первых мест в мире по уровню частной собственности на жилье (в 2011 году 97% жилищного фонда занимали

собственники). Это значит, что рынок аренды развит недостаточно, и большая доля жилья сдается неофициально. Слабый рынок аренды ограничивает мобильность населения, что не только сказывается на экономической продуктивности, но и повышает цены на съемное жилье.

Невозможность модернизации устаревших инженерных сетей из-за низких тарифов на коммунальные услуги

С 1991 года коммунальное хозяйство (водоснабжение, водоотведение и отопление) в Казахстане начало стремительно ветшать. В переходный период на техническое обслуживание и ремонт инженерных сетей средств выделялось немного или не выделялось вовсе. Четыре пятых районных теплосетей устарели, что является причиной больших теплотерь и частых сбоев в подаче теплоэнергии. Модернизация районных теплосетей и отопительных приборов в жилых помещениях позволит повысить эффективность расходования энергии и сократить объем выброса парниковых газов. Около 64% водопроводных и канализационных сетей нуждаются в капитальном ремонте или замене. Поскольку счета выставляются независимо от фактического объема потребления коммунальных услуг, тарифы на которые и без того довольно низкие, коммунальные службы не заинтересованы во вложении средств в обновление и модернизацию инженерных сетей.

Загрязнение воздуха и утилизация отходов - потенциальная угроза здоровью жителей крупных городов

Загрязнение воздуха вызывает все большую обеспокоенность у населения крупных городов Казахстана. Основными источниками загрязнения служат промышленные предприятия, электростанции и личные автотранспортные средства. Несмотря на то что в 2011 году содержание взвешенных частиц в атмосфере было ниже, чем в других странах с уровнем дохода выше среднего, этот показатель в крупных городах может довольно скоро повыситься, учитывая нарастающие темпы автомобилизации. Системы контроля за состоянием окружающей среды не получают достаточного финансирования, и экологическая статистика не всегда отражает текущий уровень загрязнения. Казахстан планирует сократить потребление угля при производстве электроэнергии, перейдя на газовые генераторы и альтернативные источники энергии, такие как солнечные батареи и ветряные электростанции. Службы уборки мусора пока что работают не везде. Зачастую твердые бытовые отходы сбрасываются в неподготовленных или плохо подготовленных местах, создавая угрозу загрязнения подземных вод и окружающей среды.

Решение проблем, присущих урбанизации

Чтобы достичь поставленных целей, Казахстану следует грамотно подойти к вопросу урбанизации. Решение комплекса взаимосвязанных проблем - обеспеченность жильем, территориальное планирование, транспортное сообщение, коммунальное хозяйство и внутренняя миграция - будет способствовать стабильному, социально-ориентированному развитию городов.

Потребность в совершенствовании системы градостроительства

Градостроительная деятельность в Казахстане до сих пор сводится в основном к составлению планов городской застройки. Генеральный план -

основополагающий документ, определяющий изменение облика города. Как правило, он разрабатывается на 30 лет и обновляется по мере необходимости. Каждый уровень власти подготавливает по одному генеральному плану. Чтобы вывести градостроительную деятельность на новый уровень, генеральный план следует составлять с учетом не только технических норм, но и потребностей местного населения. Для успешной реализации генерального плана необходимо, чтобы территориальное и бюджетное планирование осуществлялись в тесной связи друг с другом. Устранение информационной асимметрии в области архитектурно-строительного проектирования и землепользования сделает градостроительную деятельность более прозрачной и открытой для общественности. Генеральные планы должны содержать проверенную информацию и отражать мнение граждан. Помимо этого, руководству страны рекомендуется: i) регулярно следить за ходом и результатами работы; ii) обеспечить прозрачность процесса; iii) оценивать не только соответствие техническим нормам, но и финансовые, трудовые и природные ресурсы, необходимые для реализации намеченных мер; iv) стимулировать участие местных жителей.

Важность оптимизации системы территориального планирования

Главные проблемы казахстанских городов по большей части связаны со слабой системой территориального планирования. Стихийный рост городов, загрязнение, неудовлетворительные государственные услуги (например, коммунальные), нехватка жилой площади и плохое внутригородское транспортное сообщение - все это происходит от отсутствия грамотного территориального планирования и недочетов правового регулирования. Есть три стратегии, способных в этом помочь. Во-первых, Казахстану следует выработать комплексную систему территориального планирования, чтобы контролировать переход сельскохозяйственных земель к населенным пунктам и предотвратить стихийное разрастание городов. Для этого руководству страны потребуется распределить полномочия и обязанности в соответствующей сфере между различными уровнями государственного управления. Во-вторых, власти могли бы принять комплексную систему землеустройства, которая предусматривала бы совместное планирование и реализацию тесно связанных вопросов градостроительной политики, включая экономическое развитие, социальное благополучие, обеспечение жильем, коммунальное хозяйство и транспортное планирование. Государственные меры по жилищно-коммунальному хозяйству следует оценить с позиций землеустройства и необходимости улучшения условий жизни в городах. Более эффективному развитию урбанизации будет способствовать объединение земельного кадастра с Государственным градостроительным кадастром. Обеспечить грамотное землеустройство помогут инвестиции в передовые методы градостроительного зонирования, а также в наращивание потенциала соответствующих государственных служащих. И наконец, принимая во внимание стремительный рост населения в некоторых регионах страны, властям предлагается контролировать разрастание городов с помощью правил землепользования и смежных инструментов. Так, жилищную политику следует согласовывать с градостроительными планами, транспортной политикой и землеустроительной деятельностью. Помимо этого, она должна отвечать стремлениям создать более компактные города. Для контроля роста городов рекомендуется использовать комплекс нормативно-правовых инструментов, так как единственно верного решения без каких-либо негативных побочных эффектов не существует.

Необходимость устранения дефицита доступного жилья

Принимая меры, способствующие устойчивому развитию территории городов, Казахстану следует обеспечить население доступным жильем, необходимым для успешной социальной интеграции. Один из способов устранения дефицита жилья заключается в обеспечении гибкости правил землепользования и ограничении цен на недвижимость. В качестве альтернативы можно избрать комплексный подход к системе планирования, разработав программы и нормативно-правовые акты, обязывающие или стимулирующие частных застройщиков к предложению доступного или социального жилья. Доступное жилье предлагается включать в уже имеющийся проект застройки или возводить в любом другом месте, а также выделять средства или земельные участки для его постройки. Все это представляется вполне осуществимым в Казахстане, где частный сектор играет важную роль на рынке недвижимости. Однако для проведения переговоров с застройщиками и оценки рентабельности проектов потребуется повысить квалификацию кадров местных органов власти.

Не менее важно определиться с тем, как будет предоставляться социальное жилье - на широкой основе или по целевому принципу. Поскольку спрос на социальное жилье повысился, а общий фонд ограничен, власти могут столкнуться с необходимостью регулярно оценивать соответствие текущих жильцов определенным критериям, чтобы освободить социальное жилье для более нуждающихся семей.

Помимо этого, сделать жилье более доступным поможет расширение рынка аренды. Так, Казахстан мог бы рассмотреть возможность разработки и реализации государственных мер в области аренды недвижимости, пересмотреть нормативно-правовую базу, скорректировав положение собственников и съемщиков жилья, а также предложить налоговые стимулы для сдачи жилья в аренду. Следует также отметить, что строительство жилых комплексов должно осуществляться в соответствии с требованиями безопасности.

Обеспечение взаимосвязи между землепользованием, транспортом и инвестициями

Обеспечение гармонично развивающегося, доступного городского транспорта представляет непростую задачу для Казахстана. Отчасти сложность заключается в отсутствии стратегического подхода к планированию и управлению транспортным хозяйством. Для решения данной проблемы властям рекомендуется уточнить роль городов в транспортном и жилищном планировании и укрепить их технический потенциал. Планируя строительство новых жилых объектов, городская администрация должна учитывать их транспортную доступность для будущих жителей, а также влияние на транспортные потоки во всем городе в целом. Чтобы территориальное планирование и проектирование объектов транспортной и прочей городской инфраструктуры осуществлялось согласованно, отдельным, разрозненным техническим решениям необходимо предпочесть комплексный стратегический подход. В связи с этим потребуется укрепить потенциал в области межведомственного планирования. В частности, в дополнение к существующим учебным заведениям можно создать градостроительные институты, тщательно продумав вопрос об их управлении и финансировании. Они смогут прорабатывать самые разные темы с привлечением специалистов из множества областей. Кроме того, для обеспечения комплексного планирования

необходимо наладить межведомственное взаимодействие в городских акиматах и сотрудничество с представителями других уровней государственного управления. Города могут создавать государственно-частные партнерства и принять коммерческий подход к финансированию транспортных проектов.

Требуемая оптимизация инфраструктуры и системы управления коммунальным хозяйством

Проблема коммунального хозяйства стоит особенно остро, так как устаревшая инфраструктура, не соответствующая растущим потребностям населения, стала характерной чертой многих городских населенных пунктов. Чтобы восстановить коммунальное хозяйство, необходимо реализовать соответствующие программы, четко расставив приоритеты и обеспечив надлежащее финансирование. Руководство страны могло бы реформировать данную отрасль, предоставив местным органам власти возможность принимать меры, способствующие оптимизации управления существующими объектами инфраструктуры, и позволив им самостоятельно решать вопросы о передаче коммунальных услуг на субподряд частным предприятиям. При этом важно ограничить возможности для злоупотребления (включая высокие цены для потребителей и плохое обслуживание) и предложить подходящие стимулы для инвестиций. Формирование государственно-частного партнерства (ГЧП) поможет получить необходимые средства для обслуживания и расширения коммунального хозяйства. Однако для этого субнациональным органам власти потребуется повысить свою компетентность в данных вопросах и получить необходимый опыт. Более того, чтобы реформа коммунального хозяйства прошла успешно, необходимо обеспечить переход к энергосберегающему строительству. Так, можно принять свод правил по экономии энергии в ходе строительства или ввести минимальные обязательные нормы и требования к энергоэффективности строительных материалов и оборудования, чтобы снизить энергопотребление в новых и старых зданиях.

Стимулирование внутренней миграции

По сравнению с советским периодом граждане Казахстана обладают большей свободой перемещения. Несмотря на то что для получения работы прописка не требуется, основные государственные услуги в Казахстане (школьное образование, медицинское обслуживание, услуги социальных центров и центров занятости) оказываются людям лишь по месту постоянного проживания. Более того, ненадлежащее планирование миграционных потоков привело к образованию стихийных поселений, возникновению заторов на дорогах, появлению городской бедности и неконтролируемому разрастанию городов. Важно отдавать себе отчет в том, что внутренняя миграция способна помочь укрепить городскую экономику. Пусть не все, кто приезжают в город на заработки, обладают высокой квалификацией, однако они приносят с собой разнообразные навыки и умения, необходимые для развития местной экономики. Комплексная миграционная политика и законодательство позволят городам лучше подготовиться к возникающим проблемам и находить подходящие решения. Главная задача заключается в формировании такой системы, которая упростит процесс регистрации мигрантов и позволит собирать более точные сведения о миграционных потоках, столь необходимые в градостроительной деятельности. Так, государственные услуги можно оказывать по личному номеру граждан, а не в зависимости от наличия регистрации.

Ответ на управленческие проблемы урбанизации в Казахстане

Урбанизация - возможно, один из главных ресурсов, способных обеспечить дальнейшее развитие Казахстана, однако для этого потребуется внести некоторые коррективы в существующую институциональную структуру, государственный бюджет, а также в административную практику и нормы культуры. Чтобы города развивались в нужном направлении, необходимо, прежде всего, укрепить потенциал субнациональных органов власти.

Отсутствие необходимой политической, административной и финансовой самостоятельности у субнациональных органов власти

Как и во многих других странах региона, в Казахстане отсутствует четкое распределение функций, полномочий, обязанностей и сфер компетенции местных органов власти. В основе межведомственных отношений лежит иерархическая субординация. Таким образом, органы, стоящие на более высокой ступени, оказывают существенное влияние на решения, принимаемые на местах. Это выражается в назначении акимов вышестоящими исполнительными органами и в степени зависимости от трансфертов из бюджета вышестоящего уровня. Попытки реформировать структуру власти привели к передаче многих административных функций субнациональным органам. На практике центральные органы государственного управления передали часть полномочий и обязанностей, однако власти на местах по-прежнему отчитываются по всем вопросам перед центральным министерством или ведомством. Стимулы для сотрудничества между администрациями городов и регионов отсутствуют. Рычаги управления - бюджетные, административные и политические - не позволяют городам совместно работать над масштабными проектами, экономя, таким образом, на расходах.

Дальнейшая урбанизация и децентрализация за счет укрепления демократических основ субнациональных органов власти

Чтобы оптимизировать систему городского управления, необходимо сосредоточить работу на укреплении органов местного самоуправления и вовлечении местных жителей в процесс принятия решений по градостроительным проектам. Для этого можно расширить обязанности маслихатов по надзору за акимами и местной администрацией, усилив подотчетность перед общественностью. Выборы акимов в сельской местности стали бы важным шагом на пути к укреплению местной власти, при этом можно выбирать, а не назначать членов акиматов на всех уровнях государственного управления (в том числе в Астане и Алматы). Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что подобные реформы способны усилить ответственность органов местного самоуправления перед гражданами. Дальнейшая децентрализация дала бы местным органам власти возможность самостоятельно решать возникающие проблемы. Так, можно принять асимметричный подход, при котором центральные органы государственного управления делегируют обязанности коллегам на местах, которые могут быть более компетентны в определенных сферах. Децентрализация поможет органам власти субъектов Республики Казахстан самостоятельно контролировать ресурсы, которыми они распоряжаются, а также укрепит их подотчетность перед гражданами. Процесс должен быть достаточно гибким, чтобы на центральном и местном уровне могли сформироваться необходимые механизмы. Тем не менее, следует разработать четкий план, предусмотрев в нем функции различных уровней государственного управления и связи между ними. Введение механизмов

взаимодействия между городами способствовало бы осуществлению совместных инвестиций и оптимизировало бы планирование в метрополитенских ареалах.

Отсутствие общей концепции развития городов в Казахстане

У Казахстана нет общей концепции развития городов, которая предусматривала бы экономические, социальные, экологические и прочие меры. Единый стратегический документ поможет расставить приоритеты, уточнить роль, которую города играют в развитии национальной экономики, и определить институциональные процессы, которые позволят им обеспечить долговременную стабильность за счет их собственных ресурсов и средств. Следует также отметить, что развитие городов по-прежнему во многом определяется отраслевыми планами. Программа регионального развития по большому счету представляет собой комплекс текущих отраслевых мер. И наконец, недостаточное взаимодействие между центральными органами власти, отвечающими за развитие городов, усугублялось административными проблемами, так как Министерство регионального развития вошло в состав Министерства национальной экономики спустя всего лишь год после его создания. Это означало, что вопросы городского и регионального развития не получали должного внимания в программе работы властей и в глазах граждан.

Важность четкого руководства, согласованности действий и информационного обеспечения для дальнейшего развития городов в Казахстане

Большую пользу Казахстану принесет единая концепция урбанизации, в которой излагалась бы стратегия развития городов и регионов в соответствии с Новой программой урбанизации и Целями устойчивого развития ООН, включая цель № 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов». Для этого потребуется расширить полномочия областных, районных и городских властей, чтобы они могли использовать поступающие инвестиции на благо развития. На центральном уровне государственного управления следует диверсифицировать механизмы горизонтального взаимодействия по вопросам городской политики (должности министров по сквозным вопросам, ротация государственных служащих). Предлагается рассмотреть возможность создания Министерства городского и регионального развития, которое следило бы за согласованностью задач городской и региональной политики с другими государственными целями.

Для межведомственного планирования городского развития необходимо, чтобы все участники процесса имели полное представление о функциях, обязанностях, полномочиях и ресурсах друг друга. Можно создать комитеты, рабочие группы или двусторонние партнерства на высшем уровне, а также учредить Национальный совет по согласованию вопросов городского и регионального развития, который доводил бы стратегии регионального и городского развития до сведения министерств. Помимо этого, определенную пользу принесут площадки для обмена передовым опытом и распространения идей регионального/ городского развития среди субнациональных органов власти (совокупности городов). Усиление подотчетности по вопросам городского развития позволит сформировать стимулы для сотрудничества и совместной работы. В интересах государства разработать предложения по коллективной ответственности министерств: это поможет прорабатывать все аспекты, относящиеся к их компетенции, и составлять наиболее оптимальные меры. Для обеспечения устойчивого и социально-ориентированного

развития городов Казахстана необходимо повысить эффективность сбора данных на уровне населенных пунктов и проводить надежный количественный анализ вопросов урбанизации.

Наличие у городов ограниченных финансовых ресурсов для урбанизации

Государственные услуги в Казахстане финансируются за счет межбюджетных трансфертов и вертикальных программ. Таким образом, у субнациональных органов власти недостаточно внутренних финансовых ресурсов и нет стимулов для разработки собственной базы налогообложения. Поступления в их казну весьма разнообразны, в том числе: межбюджетные гранты, субсидии, дотации и налоговые отчисления. Главные налоги уходят в центральный бюджет и распределяются между региональными органами власти. Доход сверх прогнозируемых расходов местного бюджета перенаправляется на центральный уровень. Местные органы управления не имеют права устанавливать налоговые ставки или определять налогооблагаемую базу. Из-за стабильности налоговых поступлений субнациональные органы власти не могут сильно повлиять на свои бюджетные доходы. Сумма налогов, приходящихся на местный бюджет, лишь косвенно зависит от объемов производства и уровня предпринимательской активности, инвестиционного потенциала или реструктуризации региональной экономики. Это ограничивает возможность увеличения собственных поступлений. Заем средств субнациональными органами власти допускается только из бюджета следующего уровня государственного управления. Города Астана и Алматы не вправе выпускать облигации для покрытия дефицита бюджета.

Необходимость в объективной и более гибкой системе государственного финансирования для поддержки урбанизации

Систему межбюджетных трансфертов следует перестроить, чтобы по итогам реализации разработанной центром стратегии удалось добиться поставленных целей в области городского развития. Передача некоторых налогов местным органам власти поможет ослабить зависимость от трансфертов из вышестоящих бюджетов. Помимо этого, важно сделать так, чтобы порядок налогообложения имущества в сельских и городских населенных пунктах был более эффективным и прозрачным. Для этого потребуется реформировать налог на имущество так, чтобы субнациональные органы власти, особенно в городах, могли увеличить свой доход. Включение сельскохозяйственных земель в реформу налогообложения поможет городам и селам оказывать государственные услуги. В частности, для увеличения поступлений по налогу на имущество можно модернизировать кадастр. Субнациональным органам власти следует предоставить более широкие полномочия по займу средств под строгим надзором со стороны центра: это поможет им финансировать проекты по развитию городской инфраструктуры.

Действующая система финансирования местных органов власти не способствует подотчетности властей в вопросах оказания государственных услуг. Наблюдается неравномерная налогово-бюджетная децентрализация: расходы осуществляются на региональном уровне, а доходы сосредотачиваются в центре. Чтобы финансовая система содействовала дальнейшей урбанизации, маслихаты должны стимулировать акиматы к открытому и конструктивному обсуждению вопросов городского развития, а также экономических проблем региона и города. Первостепенное значение следует придать четкому распределению бюджетных полномочий между разными уровнями государственного управления, так как это

поможет повысить эффективность работы и усилить подотчетность властей. В результате можно будет оценить, достаточно ли доходов и налоговых поступлений получают различные уровни государственного управления, и принять решение о необходимости межбюджетных трансфертов. Рекомендуется избегать сложных форм деконцентрации и децентрализации государственного управления. Помимо этого, важно тщательно проанализировать распределение обязанностей в децентрализованной системе, чтобы оказание государственных услуг на определенной территории относилось к ведению соответствующих нижних уровней государственного управления.

Стратегическое управление государственными служащими в целях наращивания потенциала местных органов власти

На субнациональные органы власти приходится большая доля государственных служащих, многие из которых не обладают достаточной квалификацией. При этом не всегда есть возможность адаптировать рабочую силу с учетом собственных потребностей. Местным органам власти необходимо усовершенствовать технические навыки и деловые качества своих сотрудников. Начатая реформа государственной службы призвана ввести так называемую «карьерную систему» на всех уровнях государственного управления и повысить профессионализм чиновников. Смысл заключается в том, чтобы у каждого гражданина, обладающего соответствующим потенциалом и навыками, была возможность поступить на государственную службу. Для повышения по служебной лестнице нужно будет пройти конкурс на замещение вакантной должности: сотрудникам соответствующего ведомства будет отдаваться предпочтение по сравнению со сторонними кандидатами.

Помимо текущих реформ, Казахстану необходимо сосредоточить работу на стратегическом кадровом планировании: это поможет содержать рабочую силу ровно в том количестве, какое необходимо для удовлетворения меняющихся потребностей государственной службы, не затрачивая при этом лишних средств. Чтобы субнациональные органы власти могли регулировать свой аппарат с учетом возникающих потребностей, центр мог бы предоставить им полномочия по управлению кадрами. Это повысит административную гибкость, улучшит показатели работы и поможет в большей мере соответствовать предъявляемым требованиям. Например, власти на местах могли бы самостоятельно определять и регулировать уровень оплаты труда. Принимая во внимание, что результативность государственного управления в целом зависит от деятельности каждого уровня власти в отдельности, систему оценки эффективности труда можно привязать к стратегическим целям отдельных ведомств и всего государственного аппарата в целом. Помимо прочего, рекомендуется повысить уровень подготовки и квалификации кадров центральных, региональных и местных органов власти, осуществлять периодическую ротацию государственных служащих с целью расширить их опыт, определить возможности карьерного роста и категории рабочих мест, а также обеспечить равные возможности для всех.

Граждане - участники процесса урбанизации

Несмотря на то что властям Казахстана известно о важности вовлечения общественности в совместную деятельность по развитию городской среды, возможности для участия граждан в процессе принятия решений ограничены. Причины могут заключаться в проблемах технического характера, отсутствии

у государственных служащих навыков взаимодействия с населением, а также в настороженности и пассивности самих граждан. Национальным, региональным и местным органам власти предлагается придать градостроительной деятельности коллегиальный характер, чтобы граждане могли участвовать в форумах и общественных обсуждениях и высказывать свои предложения по электронной почте или через Интернет. При этом следует укрепить органы местного самоуправления и усилить их прозрачность. В частности, чтобы построить отношения доверия и лучше информировать граждан, можно ввести свободный доступ на заседания акиматов и маслихатов. Публичные обсуждения - ключевой элемент градостроительной деятельности, позволяющий заинтересованным сторонам повлиять на принимаемые решения. Местным жителям необходимо предоставить возможность рассматривать соответствующие вопросы вместе с местными органами власти, при этом важно, чтобы действия общественности не послужили препятствием для реализации градостроительных проектов. Акиматы могли бы следить за тем, чтобы граждане получали актуальную, понятную и достоверную информацию о градостроительной деятельности.

Глава 1

Урбанистическая система Казахстана и ее проблемы

Настоящая глава содержит обзор основных тенденций и проблем городских населенных пунктов Казахстана. Особое внимание уделяется функциональным городским районам, формирующим новую картину городских агломераций в стране. В частности, в главе рассматриваются: i) основные особенности урбанистической структуры страны; ii) умеренные темпы урбанизации в начале XXI века; iii) ряд трудностей политического характера, которые переживают города в таких сферах, как жилищный вопрос, городской общественный транспорт, коммунальные услуги и миграция; iv) возможности стимулирования инновационного развития в городах.

Вступление

Казахстан стал независимым государством в 1991 году, после 70 лет советской власти. С 1991 по 2000 годы в стране продолжался дестабилизирующий период перехода от плановой экономики к рыночной. В первом десятилетии XXI века Казахстан испытывал устойчивый экономический и демографический рост. Рост экономики, обусловленный деятельностью нефтегазового сектора, в период с 2000 по 2013 годы составлял, в среднем, 8% в год, однако в 2014 году замедлился до 4,2%, а в 2015 году – до 1,2% (Committee of Statistics, 2016a). В 2000-2005 годах рост ВВП на 50% являлся заслугой данного сектора, но уже с 2010 года основной движущей силой стали внутренний спрос и сфера услуг. Свою роль сыграли и положительные изменения, происходившие в сфере промышленного производства, и прежде всего в производстве транспортного оборудования, химической и фармацевтической промышленности, а также в секторе наукоемких услуг, хотя общая величина сектора промышленного производства остается скромной. Данный сектор обеспечивает занятость 5% трудовых ресурсов и производит 11% ВВП, что представляет собой относительно низкие показатели в сравнении как с развивающимися странами, так и со странами, обладающими развитой экономикой и богатыми природными ресурсами (OECD, 2016a). В целом, значительная доля добавленной стоимости по-прежнему производится в добывающих отраслях Казахстана; к ним же относятся преобладающие объемы экспорта и прямых иностранных инвестиций. Один лишь нефтегазовый комплекс по сей день производит почти 30% ВВП. Другой основной особенностью казахстанской экономики является высокий процент занятых в сельском хозяйстве: на этот сектор экономики приходится 24% занятости, но лишь 5% в структуре ВВП. Перераспределение рабочей силы в отрасли с более высокой производительностью могло бы обеспечить рост ВВП на душу населения примерно в 30%, однако для этого потребуется резкое увеличение государственных, частных и иностранных инвестиций (OECD, 2016a).

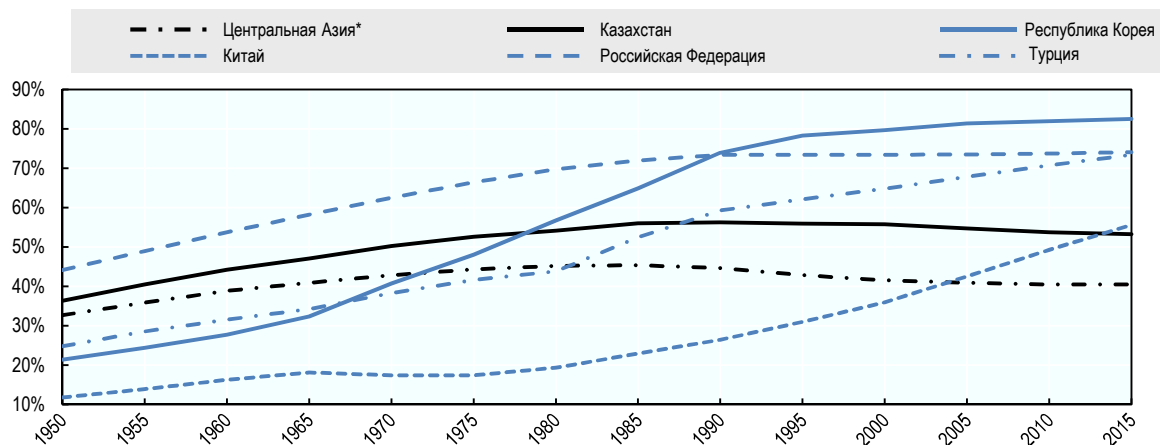
Казахстан является девятой по величине территории страной в мире: его площадь составляет 2,74 млн. км². Учитывая низкую плотность населения и рассеянный тип расселения, густонаселенных районов в нем меньше, чем в большинстве стран, входящих в ОЭСР (OECD, 2017a, forthcoming). Таким образом, формирование хорошо управляемой системы крупных и средних городов имеет первостепенное значение для экономического развития Казахстана. «Программа развития регионов до 2020 года» называет три крупнейшие городские агломерации важнейшими точками будущего демографического и экономического роста (Government of Kazakhstan, 2014). Она входит в состав государственной долгосрочной стратегии развития «Казахстан-2050», целью которой является сделать Казахстан к 2050 году одной из 30 наиболее развитых стран мира.

Наличие 55,6% городского населения по данным на конец 2014 года делает Казахстан самой урбанизированной из центральноазиатских стран постсоветского пространства, где стандартная доля составляет 40% от общей численности населения. Однако уровни урбанизации в разных странах не поддаются непосредственному сопоставлению. Анализ функциональных городских районов (ФГР) позволяет предположить, что Казахстан, несмотря на близость к большинству стран ОЭСР по уровню урбанизации, отличается малочисленностью доли населения, проживающей в так называемых *метрополитенских ареалах* – крупных городских агломерациях с населением свыше 500 000 человек.

В целом, если сравнивать с общемировыми тенденциями, урбанизация в Казахстане происходила относительно низкими темпами. В 1990 году (за год до получения независимости) в городах проживало примерно 43% мирового населения; к 2014 году эти цифры увеличились до 54% (United Nations, 2015). Уровень урбанизации в Казахстане в этот период оставался практически неизменным (увеличившись с 54,8% до 55,6%, по оценкам ОЭСР)¹, что главным образом обуславливалось экономическим спадом и эмиграцией 90-х годов. Период крупнейшего в истории Казахстана роста городов приходится на более раннее время, а именно на эпоху существования СССР (см. Рисунок 1.1). Согласно официальной статистике, начиная с 2001 года, городское население опережало по росту население сельских районов в течение всех лет, за исключением 2005 года.² Но даже в последнее время процесс урбанизации, по всей видимости, происходит медленнее, чем в большинстве стран со средним уровнем дохода – таких, как Китай или Турция.

Советская система централизованного планирования сформировала ту урбанистическую систему, которую унаследовал Казахстан в 1991 году. Расположение и рост городов, равно как и развитие сопутствующей инфраструктуры, в значительной мере определялись ростом добывающих отраслей промышленности и, в меньшей степени, запросами экономики сельского хозяйства. Движущей силой урбанизации была разработка месторождений полезных ископаемых и создание нефтяной, химической, металлургической и угольной промышленности, что вело к возникновению моногородов (то есть городов с одним градообразующим предприятием), таких как Экибастуз, Рудный, Темиртау, Кентау и Каратау (CER, ESCAP, UNDP, 2013). Отказ от многих элементов советской системы после 1991 года (в том числе от распределения молодых специалистов по окончании вузов, от щедрого субсидирования тарифов на транспорт и энергию) повлек за собой преобразование урбанистической системы Казахстана: население сосредоточилось в крупных городах.

Рисунок 1.1. Уровень урбанизации: Казахстан и некоторые другие страны (1950-2015 годы)



Примечание: * Центральная Азия включает в себя Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Источник: UNDESA (2014), "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision", United Nations Department of Economic and Social Affairs, June, <https://esa.un.org/unpd/wup/> (по состоянию на сентябрь 2016 года).

В настоящей главе рассматривается урбанистическая структура Казахстана и недавние тенденции урбанизации, в том числе динамичный рост крупнейших городских агломераций страны. Наряду с официальными данными, основанными на административном определении городских населенных пунктов, здесь вводится понятие функциональных городских районов (ФГР), что позволяет по-новому взглянуть на городские агломерации с точки зрения типа расселения и маятниковых миграционных потоков. Кроме того, в настоящей главе анализируются связи между урбанизацией и экономическим ростом, а также основные экономические трудности, связанные с городами (в том числе моногорода, привлечение иностранных инвестиций и так далее). И наконец, здесь рассмотрены основные проблемы городов Казахстана (мобильность городского населения, жилищно-коммунальное хозяйство, качество воздуха и твердые бытовые отходы) и связи между экономическим ростом, урбанизацией и инновациями.

Урбанистическая структура Казахстана

В основе административного устройства лежат три уровня субнациональных органов власти

Для анализа урбанизации в Казахстане требуется общее понимание определения городских и сельских населенных пунктов. В разных странах применяются разные определения такого явления как город, которые зачастую основываются на критериях политико-исторического характера, равно как и на приоритетах текущей политики. Крупный городской населенный пункт может включать в себя множество субнациональных органов власти (СНОВ), чаще всего муниципалитетов. И напротив, черта города иногда захватывает не только районы с высокой плотностью городского населения. В частности, для Казахстана это типичное явление. Из трех метрополитенских ареалов страны (города Алматы, Шымкент и Астана) только в Алматы (где проживает 2 402 человека на кв. км)³ плотность населения превышает среднее значение по городам – центрам метрополитенских ареалов в странах ОЭСР (1 474 человека на кв. км). Принимая в расчет скорее территории застройки, нежели официальный городской статус, С. Энджел (Angel, 2012) считает, что по плотности Алматы относится к средней группе крупных городов мира, но при этом плотность в ней меньше, чем в крупных городах большинства развивающихся стран.

Блок 1.1. Применяемый ОЭСР классификатор объектов административно-территориального деления в Казахстане

Классификация регионов 35 стран, состоящих в ОЭСР, осуществляется на двух уровнях территориального деления, отражающих их административное устройство. 391 крупный (TL2) регион ОЭСР представляет собой первый административный уровень субнациональных органов власти. Пример: провинция Онтарио в Канаде. Регион TL2 содержит 2 197 малых регионов (TL3). Пример: Аквитания во Франции как регион TL2 включает в себя пять регионов TL3 – Дордонь, Жиронду, Ланды, Ло и Гаронну и Атлантические Пиренеи. Регионы TL3 соответствуют административным единицам; исключения составляют Австралия, Канада, Германия и США. Границы всех регионов находятся в пределах государственной границы. Такая классификация упрощает сопоставление географических единиц одного уровня территориального деления. Эти два уровня, официально признанные и сохраняющие относительную неизменность во всех странах – членах ОЭСР, в большинстве стран берутся за основу при осуществлении региональной политики. В Казахстане регионы TL2 соответствуют областям (включая города республиканского значения Астану и Алматы), а регионы TL3 представляют собой районы и города областного значения.

Источник: OECD (2016c), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Таблица 1.1. Территориальное устройство Казахстана (2016 год)

Унитарное государство (2016 год)	Областной уровень (TL2)	Районный уровень (TL3)	Муниципальный уровень
	14 областей и 2 города республиканского значения (Астана и Алматы)	38 крупных городов областного значения ¹	47 малых городов районного значения
		177 районов (17 городских и 160 сельских) ²	2 372 сел, сельских округов и поселков и 26 городских поселков
	16	215	2 445

1. Города областного значения имеют административный статус и полномочия районных центров в дополнение к задачам и полномочиям муниципального уровня.
2. Четыре крупнейших города Казахстана (Алматы, Шымкент, Астана и Караганда) разделены на административные районы городов, представляющие собой административно-территориальные единицы муниципальных образований.

Источник: OECD/UCLG (2016), “Subnational governments around the world: Structure and finance”, www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf, Комитет по статистике Республики Казахстан.

Определение городских населенных пунктов, применяемое в Казахстане, основано на законе РК от 08.12.1993 г. № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» (далее – Закон 1993 года), в соответствии с которым статус городского населенного пункта получили 87 городов Казахстана и 30 поселков, расположенных вблизи от городов. По состоянию на 1 января 2016 года, в Казахстане существует 2 676 субнациональных органов власти (СНОВ), отражающих три уровня административно-территориального устройства (см. Таблицу 1.1).

Одной из наиболее характерных особенностей системы является то, как в эту схему укладываются города. В зависимости от населения и политического влияния, города подразделяются на три уровня:

- Областной (первый) уровень включает в себя 14 областей и два крупных города – Алматы и Астану, которые названы «городами республиканского значения». С административной точки зрения, оба города занимают уникальное положение, так как обладают полномочиями, соответствующими областному, районному и муниципальному уровням.
- Районный (второй) уровень включает в себя 170 сельских районов, 38 городов областного значения и 17 городских районов (см. Таблицу 1.1). Эти города, крупнейшие в стране, обладают административными полномочиями районного уровня. Закон 1993 года определяет их как «населенные пункты, являющиеся крупными экономическими и культурными центрами, имеющие развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность более 50 тысяч человек».
- Муниципальный (третий) уровень включает в себя 47 городов меньшего размера, которые называются «города районного значения», и 2 372 муниципальных образования, куда иногда входит группа из нескольких сельских населенных пунктов (аулов, или сел).

В статье 3 Закона 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» дается определение населенного пункта, который может считаться городским. В соответствии с этим определением, городскими населенными пунктами являются города и некоторые поселки, расположенные поблизости от больших городов:

- К городам относятся населенные пункты с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых работники, занятые не в сельском хозяйстве (то есть рабочие, служащие и так далее), составляют свыше двух третей общей численности населения.
- К поселкам относятся населенные пункты с численностью не менее 3 тысяч человек, из которых работники, занятые не в сельском хозяйстве (то есть рабочие, служащие и так далее), составляют не менее двух третей. Некоторые поселки считаются городскими при условии их нахождения на территории административной подчиненности городов – то есть, как правило, вблизи от крупного города (см. Блок 1.2).

Блок 1.2. Города и городская администрация в Казахстане

38 городов областного значения имеют административный статус районных центров, что соответствует второму уровню субнациональных органов власти (ТЛЗ) по классификации ОЭСР. Территория административной подчиненности 32 из них охватывает как территорию внутри городской черты, так и прилегающие территории, в том числе села и городские поселки. Такая расширенная территория административной подчиненности (в отличие от собственно города) известна как «городской акимат», или ГА. Мэр города (аким) и его администрация по отношению к таким территориям исполняют те же обязанности, что и районные акимы в своих районах.

«Городские акиматы» в строгом понимании не равны городам, поскольку подчиненные им территории включают в себя сельские населенные пункты, окружающие город-центр. Кроме того, такие территории чрезвычайно неоднородны: на некоторых проживает, помимо населения города-центра, лишь около тысячи человек, тогда как другие имеют значительную площадь, охватывают десятки населенных пунктов и имеют до 20 000 жителей (например, Экибастуз), не считая города-центра.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР.

Несоответствие административного статуса изменившимся демографическим реалиям

За последние 25 лет в административно-территориальном устройстве Казахстана не произошло достаточных изменений, которые полностью отражали бы недавнюю социальную и демографическую динамику. Официальные демографические данные по большим городам ненадежны и недооценивают реальную численность населения в больших городах, поскольку множество внутренних и внешних мигрантов проживает там без официальной регистрации (см. Блок 1.3). Расхождения между официальной демографической статистикой и социально-демографическими тенденциями могут отрицательно влиять на эффективность предоставления государственных услуг. Бюджетные ассигнования зависят от официальной статистики, и потому ряд крупных городов, численность населения которых оценена неадекватно, может недополучать финансирование, предназначенное для целей государственных услуг, и не справляться с растущей нагрузкой на городскую инфраструктуру.

Блок 1.3. Население больших городов и внутренние мигранты: занижение статистических данных

Комитет по статистике Республики Казахстан осуществляет сбор данных о внутренней миграции и численности городского населения, исходя из данных официальной регистрации, которыми располагает миграционная полиция Министерства внутренних дел. В соответствии с законом «О миграции населения», внутренние мигранты обязаны регистрироваться по новому месту проживания. Однако, как было отмечено в ходе последней Общей оценки статистической системы Казахстана, проведенной экономическими комиссиями ООН (UNECE and UNESCAP, 2008), на практике «точность сведений о регистрации мигрантов находится под вопросом».

Основная трудность заключается в том, что многие мигранты живут и работают в городах, не проходя процедуру регистрации (Zimovina, 2009). Согласно результатам независимого исследования, проведенного в Алматы в 2012 году, лишь 54% молодежи из числа внутренних мигрантов (в возрасте от 15 до 29 лет) были зарегистрированы в городе (Makhmutova, 2012). Чтобы получить регистрацию в больших городах, мигрантам приходится преодолевать немало препятствий: они обязаны подтвердить свое право собственности на занимаемую жилплощадь или заручиться содействием владельца жилплощади. Как правило, владельцы отказываются участвовать в трудоемкой процедуре регистрации своих арендаторов,

поскольку рынок жилой аренды в Казахстане, по большей части, носит неформальный характер. Кроме того, регистрация граждан, проживающих на территории нелегальной застройки, в принципе невозможна.

Исследования на местах подтвердили, что акимы (то есть мэры) больших городов знают о занижении фактической численности населения в официальных статистических данных и иногда ссылаются на альтернативную (неофициальную) демографическую статистику. К примеру, аким города Астана недавно признал, что многие лица, в настоящее время проживающие в Астане, не зарегистрированы и, как следствие, не учитываются официальной статистикой. По словам акима, официально население Астаны в начале 2016 года составляло 880 000 человек, и тем не менее, местные больницы обслуживают примерно 940 000 человек, а по городу ездит более миллиона жителей¹.

Информации о степени занижения данных о численности городского населения, которая в разных городах может варьироваться, мало. В отношении численности населения крупных городов, таких как Астана, Алматы и Шымкент, существуют неофициальные оценки. Систематическая недооценка фактической величины населения крупных центральных городов, свойственная официальной статистике, имеет множество потенциальных последствий негативного характера. Городской и областной администрации необходимы точные цифры для планирования городского развития и обслуживания, включая школы, больницы и общественный транспорт. Более того, трансферты, поступающие в городской бюджет с более высокого уровня, в значительной степени рассчитываются на основе официальной демографической статистики. Расхождения между официальной и фактической численностью населения могут отрицательно влиять на распределение бюджетных ассигнований, например, искажая его в пользу городов меньшего размера или сельских населенных пунктов. Причина в том, что мигранты, проживающие (иногда временно) в больших городах, нередко остаются официально зарегистрированными по прежнему месту жительства, которым, как правило, является небольшой город или сельский населенный пункт.

1. См. «Исекешев объяснил появление в Астане миллионного жителя» в Tengrinews, текст на русском языке: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/isekesh-ev-obyasnil-poyavlenie-v-astane-millionnogo-jitelya-298163/.

Источники: UNECE, UNESCAP (2008), Global Assessment Report of the statistical system of Kazakhstan, January 2008, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/technical_co-op/GA_Kazakhstan_EN.pdf; Zimovina (2009), «Процессы урбанизации в Казахстане в постсоветский период и их демографическая составляющая», Е.П. Зимовина, *Demoskop Weekly*, Москва, текст на русском языке: www.demoscope.ru/weekly/2009/0363/analit02.php; исследование ОЭСР.

С января 2016 года официальный перечень в Казахстане включает 87 городов. Однако статус городского населенного пункта не всегда отражает реальную демографическую ситуацию. Применение юридических критериев определения статуса населенного пункта (минимальная численность населения, доля рабочих и служащих) не носит систематического характера. Во многих случаях статус городского населенного пункта в большей степени является наследием советского прошлого, чем отражением существующих социально-экономических реалий. К примеру, в 14 городах величина населения не достигает 10 000 человек (в трех городах проживает даже меньше 5 000). И напротив, в 14 поселках численность населения превышает 10 000, причем в пяти из них более 20 000 жителей. Из этих пяти поселков лишь два имеют статус городских, поскольку расположены на территории городской администрации Аральска и Кызылорды, соответственно (см. Таблицу 1.2).

Проблема заключается в том, что официальный уровень урбанизации используется как показатель для определения размера трансфертов из республиканского бюджета в областной (уровень TL2), а из областного – в бюджеты районов и городов областного значения. Коэффициент урбанизации применяется для отображения роста относительных затрат на оказание государственных услуг в городских населенных пунктах в связи с определенными

статьями расходов – например, коммунальным хозяйством или здравоохранением (Ministry of National Economy, 2014). Таким образом, если официальный уровень урбанизации более не отражает социально-демографических реалий, он, предположительно, способен оказывать отрицательное воздействие на бюджетные ассигнования областям и районам, степень урбанизации которых в данных официальной статистики занижена.

Таблица 1.2. Поселки с населением свыше 20 000, 2016 год

Название	Население	Расстояние до ближайшего города	Административный статус	Административная принадлежность
Айтеке-Би	40 747	Отдаленный	Сельский	Казалинский район
Зачаганск	36 300	2 км от г. Уральск	Городской	Уральская горрадикация
Затобольск	24 513	3 км от г. Костанай	Сельский	Затобольский район
Тасбогет	24 415	9 км от г. Кызылорда	Городской	Кызылординская горрадикация
Отеген-Батыр	21 275	3 км от г. Алматы	Сельский	Илийский район

Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016b), Demographic database (Комитет по статистике Республики Казахстан, демографическая статистика), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_adf.ctrlstate=u5ioriyfd_4&_afLoop=1653212230005672 (по состоянию на 16 ноября 2016 года).

Как и в случае со статусом населенного пункта, юридическое определение городов областного значения (то есть численность населения более 50 000 человек) не всегда применяется на практике. К примеру, четыре города, где в течение 1990-х годов наблюдалась быстрая убыль населения, по-прежнему считаются городами областного значения, хотя численность их населения значительно меньше 50 000. С другой стороны, двум городам, население которых в последние годы быстро росло и в результате превысило пороговую величину минимальной численности, не был присвоен статус городов областного значения (Каскелен и Кульсары). Как отмечено в Главе 3, города областного значения имеют больше административных полномочий (то есть располагают собственной администрацией), поскольку относятся к районному, а не к муниципальному уровню. Недостаток административных и бюджетных возможностей потенциально способен сдерживать рост городов. Таким образом, правительство может рассмотреть вопрос о присвоении им статуса городов областного значения в ближайшем будущем.

Блок 1.4. Применение городской статистики в настоящем обзоре и ее состояние в Казахстане

В настоящем обзоре данные о населении городов включают как функциональные городские районы (ФГР), так и города в административных границах. Имеющихся данных немного: данные о населении и занятости на муниципальном уровне есть лишь за годы последних переписей, а данные о населении ФГР – только за 2009 и 1999 годы. Таким образом, любое использование данных о ФГР для анализа будет прямо оговариваться. Если не указано иное, данные о населении городов и другие данные городского уровня в настоящей главе относятся к городам в юридическом (административном) понимании. Можно отметить также, что центральные города ФГР Казахстана соответствуют официальным (административным) границам.

Официальные статистические данные о единицах административно-территориального деления на уровне ниже областного (TL2) в Казахстане скудны. На уровне TL3 (районы и города областного значения) отсутствуют многие показатели (например, уровень бедности, определяемый как процент домохозяйств с доходом ниже национального прожиточного минимума). Что еще важнее, имеется мало данных по 2 445 муниципальным образованиям (см. Таблицу 1.1). Отсутствуют данные аэрофотосъемки, которые включали бы в себя все муниципальные образования.

Как для международного сопоставительного анализа, так и для местного использования (например, для работы местных администраций) необходимо больше статистических данных на уровне районов и муниципальных образований. Решение этого вопроса нельзя откладывать, так как республиканское правительство планирует расширить круг обязанностей муниципальных властей, но при этом территориальных статистических данных на уровне муниципальных образований слишком мало, чтобы помочь местным органам власти в оценке или формировании собственной политики.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР.

Муниципальная раздробленность незначительно превышает средний показатель по странам ОЭСР

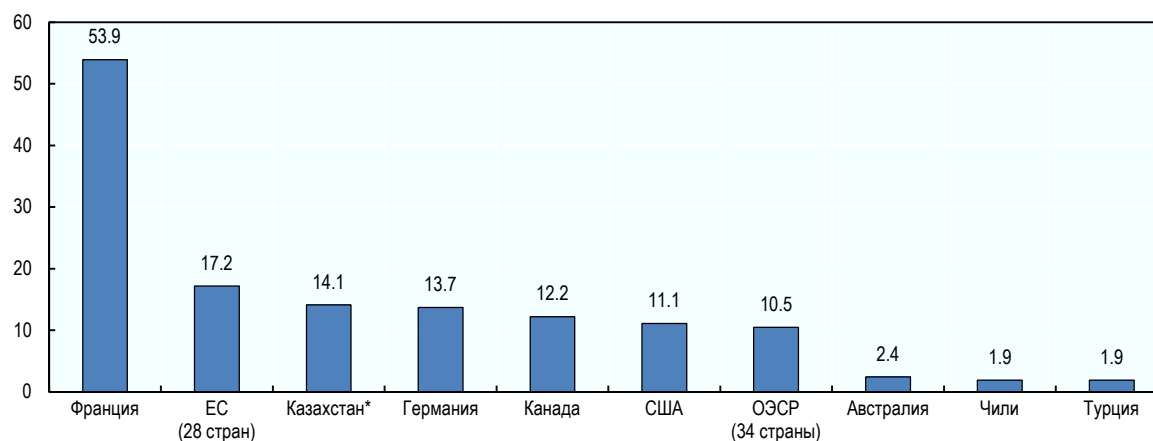
Численность муниципальных образований в Казахстане с 2001 года выросла на 5,3%, благодаря росту числа сельских муниципальных образований. Однако с 2009 года как в сельских, так и в городских районах происходит объединение муниципальных образований, в силу чего численность последних постепенно сокращается. Учитывая размеры территории Казахстана, площадь среднего муниципального образования составляет 10 965 км², что больше, чем в какой-либо из стран ОЭСР, за исключением Австралии. В рамках принятия мер по укреплению потенциала низшего уровня государственного управления, правительство планирует содействовать дальнейшему слиянию муниципальных образований, главным образом в сельских районах (President of Kazakhstan, 2012). В 2009 году средняя численность населения муниципального образования в Казахстане составляла 1 724 человека, что в сравнении со странами ОЭСР можно считать показателем ниже среднего.⁴ Однако муниципальная раздробленность (определяемая как средняя численность муниципальных образований на 100 000 жителей) лишь незначительно превышает среднее значение по странам ОЭСР в 2015-2016 годах. В Блоке 1.5 приведены примеры из опыта стран ОЭСР в области объединения муниципальных образований.

Блок 1.5. Муниципальные слияния: опыт стран ОЭСР и Китая

Муниципальные слияния осуществлялись в ряде стран ОЭСР (Дании, Финляндии, Греции, Исландии, Нидерландах, Норвегии, Швеции и др.) с целью сокращения численности муниципальных образований и увеличения их площади и населения. Китай тоже движется в направлении административной консолидации, особенно на нижних уровнях управления: два или три (или более) малых города сливаются, образуя район, а округа объединяются в большой город. Первостепенным мотивом для Китая является наращивание темпов урбанизации. Это решительный шаг к слиянию субнациональных органов власти, который может способствовать сокращению расходов, сопряженных с оказанием государственных услуг, и прежде всего в пределах единого функционального городского района (ФГР).

Источник: OECD (2015a), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>; OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

Рисунок 1.2. Средняя численность муниципальных образований на 100 000 жителей (2015-2016 годы)



Примечание. * Муниципальные образования включают в себя города, сельские округа и поселки, имеющие собственного акима.

Источник: OECD (2016d), "Subnational governments in OECD countries: Key data" (brochure), OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy; Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016b), Demographic database (Комитет по статистике Республики Казахстан, демографическая статистика), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_adf.ctrlstate=u5ioriyfd_4&_afzLoop=1653212230005672.

При рассмотрении вопроса о дальнейшем объединении муниципальных образований в урбанизированных районах или вокруг крупных городов было бы полезно принять к сведению определение функционального городского района (ФГР), приведенное в настоящей главе. Муниципальные образования в пределах одного ФГР, как правило, нуждаются в координации политики на уровне всей городской агломерации, и потому не следует допускать чрезмерной муниципальной раздробленности.

Пересмотр понятия городских агломераций в Казахстане: функциональные городские районы (ФГР)

Чтобы провести корректное сравнение между уровнями урбанизации в Казахстане и странах ОЭСР с поправкой на некоторые недостатки официальной статистики (так, статус городского населенного пункта не всегда отражает текущие демографические тенденции), к Казахстану была впервые применена методика

определения функциональных городских районов (ФГР), используемая в ОЭСР и ЕС (см. Блоки 1.6 и 1.7). В рамках указанной методологии ФГР рассматриваются как функциональные экономические единицы с густонаселенными ядрами (то есть городами-центрами) и зонами маятниковой миграции, чей рынок труда тесно связан с городами-центрами. В соответствии с определением функционального городского района, такие районы являются функциональными экономическими единицами (вне зависимости от официальных административных границ); такой подход может помочь национальным органам власти, областным и городским администрациям эффективнее планировать развитие инфраструктуры, транспорта (особенно пассажирского общественного транспорта), жилищного строительства и школьного образования, а также создание зон культуры и отдыха. И действительно, ФГР как единица оптимально отвечает целям оказания государственных услуг, предназначенных всей городской агломерации.

Применение методики ОЭСР и ЕС в Казахстане (с незначительными коррективами; см. Блок 1.6) позволяет выделить 26 ФГР (см. Рисунок 1.3), на которые, по данным за 2009 год, приходится 54,5% всего населения страны, включая как городское, так и сельское население, проживающее в зонах маятниковой миграции вокруг 26 городов-центров. Эта цифра почти соответствует средней доле населения ФГР в странах – участницах ОЭСР (56%; см. Рисунок 1.4). В 12 странах ОЭСР процент населения, проживающего в ФГР, ниже, чем в Казахстане. Это позволяет заключить, что уровень урбанизации в Казахстане не такой уж и низкий, как это следует из сравнения национальных показателей,⁵ и опровергает мнение, что в этом отношении Казахстан сильно отличается от стран, наиболее развитых экономически.

Блок 1.6. Определение функциональных городских районов, применяемое в ОЭСР и ЕС

Определение функциональных городских районов, применяемое в ОЭСР и ЕС, включает в себя густонаселенные центры («города-ядра») и близко расположенные населенные пункты с интенсивными маятниковыми миграционными потоками в направлении центров («зоны маятниковой миграции»). Такое определение избавляет от необходимости учитывать административные границы, что ранее затрудняло сравнение на международном уровне. Расчет территорий функциональных городских районов производится на основе сочетания географических данных об административных границах муниципальных образований и данных переписи населения на муниципальном уровне.

На первом этапе рассчитывается распределение населения на 1 км² методом детального территориального дезагрегирования, что позволяет определить города-ядра, представляющие собой близко расположенные скопления («места компактного проживания») густонаселенных районов (ячейки сетки) с численностью населения свыше 50 000 человек. Ячейки с высокой плотностью населения характеризуются наличием более чем 1 500 жителей на квадратный километр (в Канаде и США этот показатель составляет 1 000 человек на квадратный километр). Источником данных о населении с привязкой к координатной сетке, применяемых на первом этапе, служит база данных *Landscan*, созданная Окриджской национальной лабораторией (штат Теннесси, США). Определяются центральные муниципальные образования, соответствующие таким городам-ядрам.

На втором этапе устанавливаются границы зон маятниковой миграции при таких городах-ядрах, для чего используется информация о маятниковых миграционных потоках, движущихся к городу от окружающих его населенных пунктов. Населенные пункты, откуда в центр ездит 15% или более занятого постоянного населения, включаются в зону маятниковой миграции, которую можно назвать «районом снабжения рабочей силой» для городского рынка труда за пределами густонаселенного ядра. Размер зон маятниковой миграции относительно размера ядра ясно показывает влияние городов на окружающие территории.

На третьем и последнем этапе муниципальные образования, окруженные единым функциональным районом, включаются в состав функционального городского района, тогда как изолированные, отдаленные населенные пункты (которые входят в состав зоны маятниковой миграции, но географически удалены от прочих составляющих ФГР) в него не включаются.

Это определение применяется в 30 странах ОЭСР (отсутствуют данные по Исландии, Израилю, Новой Зеландии и Турции), где выделено 1 198 городских районов различного размера. Среди них 281 метрополитенский ареал (в том числе 81 крупный метрополитенский ареал с населением свыше 1,5 млн. человек), где проживает более 500 000 человек, фигурирует в базе данных ОЭСР *Metropolitan database*. В 2014 году на них приходилось 49% всего населения стран ОЭСР, 57% валового внутреннего продукта и 51% занятости. В число прочих функциональных городских районов входит 411 городских районов средней величины (с населением от 200 000 до 500 000 человек) и 506 малых городских районов (от 50 000 до 200 000 человек).

Источник: OECD (2016c), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en; OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

Блок 1.7. Методика выделения функциональных городских районов в Казахстане

В настоящее время в Казахстане разрабатывается современная инфраструктура геопространственных данных, в том числе автоматизированная информационная система государственного земельного кадастра с использованием ГИС-программного обеспечения (www.aisgzk.kz/aisgzk/ru/content/maps/) и градостроительный кадастр (<http://nationalplan.kz/>). При этом страна пока не располагает цифровыми данными относительно всех административных границ в Казахстане. Границы многих муниципальных образований, даже расположенных близко к крупным городам, все еще не отражены в цифровом формате. Если даже такие данные существуют, цифровые карты с отображением административных границ муниципального уровня считаются государственной тайной, вследствие чего зарубежные аналитики и международные организации не могут получить к ним доступ.

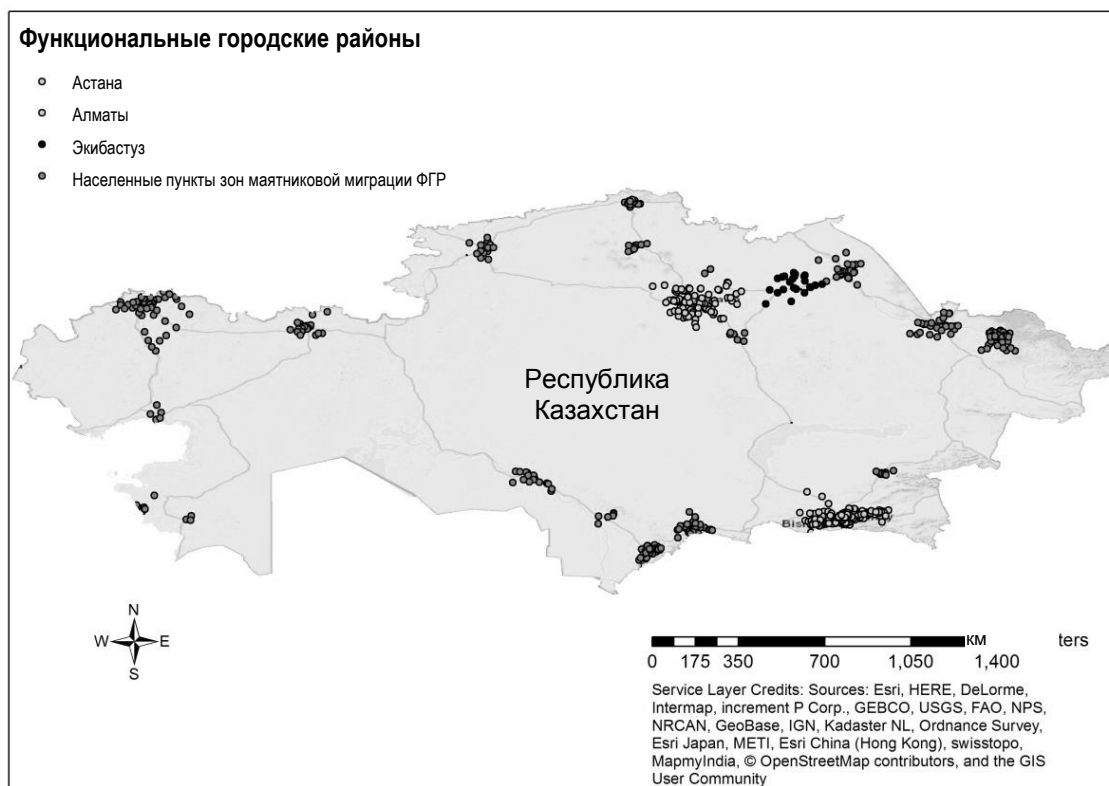
Принимая во внимание низкую плотность населения, в Казахстане, так же как и в Канаде и США, для выявления городов-ядер применялось пороговое значение в 1 000 человек на квадратный километр. При этом использовалось детальное территориальное дезагрегирование данных (1 км²) о населении с привязкой к координатной сетке, взятых из базы *Landsat*. Выявление центральных населенных пунктов стало возможным благодаря определению муниципальных границ 26 ядер ФГР (то есть крупнейших городов страны) на основе открытых картографических источников, таких, как *OpenStreetMap*. Точность расположения ядер ФГР была перепроверена с использованием ряда общедоступных цифровых карт и официальной земельно-кадастровой карты Казахстана, созданной с применением ГИС-программного обеспечения.

По причине отсутствия точной цифровой карты с нанесенными на нее границами муниципальных образований в последний этап определения ФГР по методике ОЭСР (включение населенных пунктов, окруженных единым функциональным районом, и исключение отдаленных) пришлось вносить коррективы. После определения муниципальных образований, находящихся в зоне маятниковой миграции, на основе миграционных потоков сотрудники ОЭСР составили перечень всех населенных пунктов, входящих в состав таких муниципальных образований, исходя из данных КАТО (Классификатора административно-территориальных объектов). Геокодирование таких населенных пунктов позволило выявить изолированные (отдаленные) муниципальные образования (которые входят в состав зоны маятниковой миграции, но географически удалены от прочих составляющих ФГР), и вычленив их из ФГР.² Принимая во внимание ограниченный объем данных и отсутствие информации о муниципальных границах, выделить муниципальные образования, окруженные единым функциональным районом, не представилось возможным.

1. В соответствии с законом №349-1 от 15.03.1999 «О государственных секретах» (с изменениями и дополнениями), к государственным секретам относятся «сведения, раскрывающие результаты топографической, геодезической или картографической деятельности, имеющие важное оборонное или экономическое значение» (п. 22 ст. 12).

2. Для выявления изолированных муниципальных образований применялась пятидесятикилометровая кольцевая буферная зона, соответствующая площади самого крупного города.

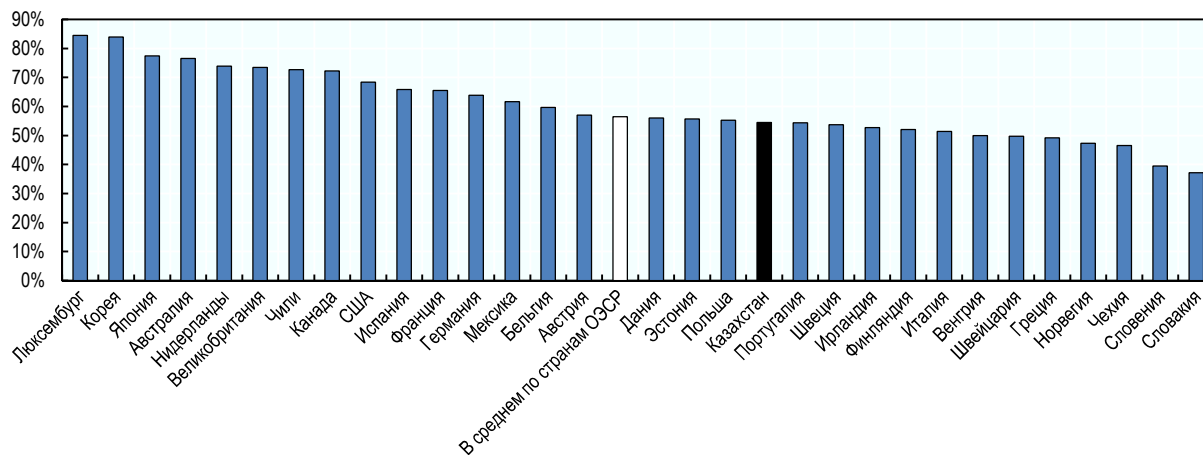
Рисунок 1.3. Населенные пункты в зонах маятниковой миграции 26 функциональных городских районов Казахстана



Примечание. Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике.

Рисунок 1.4. Доля населения страны, проживающего в ФГР

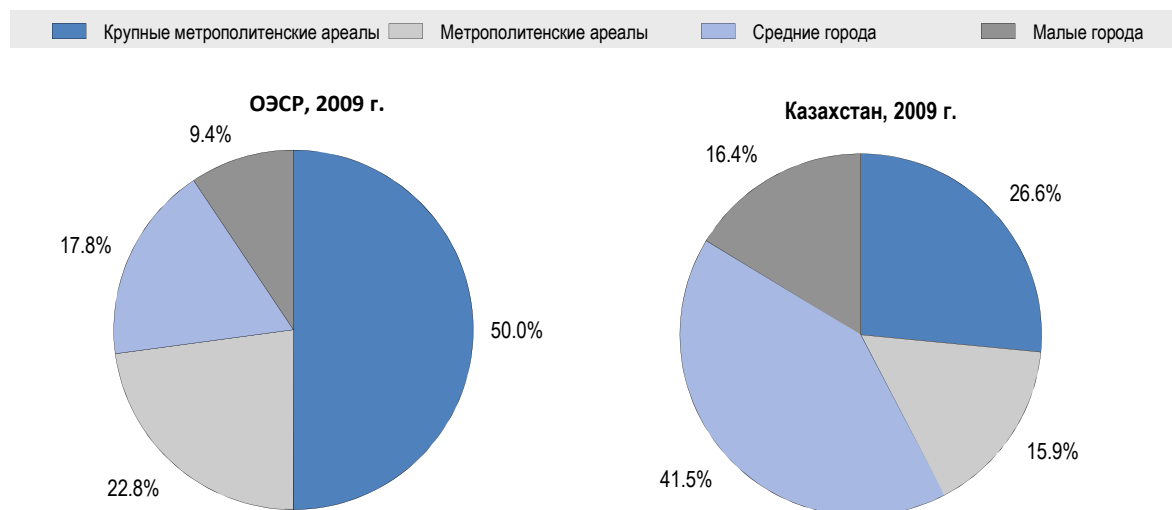


Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике (неопубликованных).

В Казахстане имеется лишь один крупный метрополитенский ареал, центром которого является Алматы: на данный момент это самая крупная городская агломерация, где проживает 14,4% всего населения республики. Функциональный район Алматы значительно больше, чем можно было бы предположить по административным данным о населении. Кроме того, Алматы – единственный в стране полицентрический функциональный район, так как состоит из двух взаимосвязанных городов-ядер: Алматы и Каскелена. Алматинская зона маятниковой миграции крупнее, чем во всех прочих ФГР Казахстана. Только три казахстанских ФГР (Алматы, Астану и Шымкент) можно назвать метрополитенскими ареалами (которые представляют собой функциональные городские районы с населением свыше 500 000 человек). В 2009 году там проживало 23,1% всего населения Казахстана.

Рисунок 1.5. Доля населения по типу ФГР

Процент населения, проживающего в ФГР



Примечания: в данном случае метрополитенские ареалы подразделяются на крупные метрополитенские ареалы (с населением от 1,5 млн. человек) и прочие метрополитенские ареалы (с населением от 500 000 до 1,5 млн. человек).

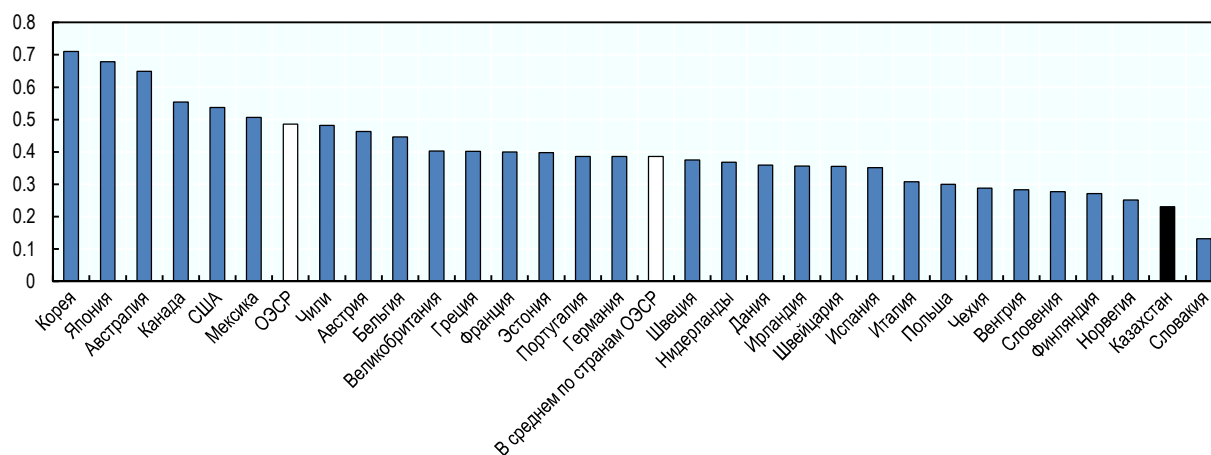
Источник: OECD Database (2016), Functional areas by country, data for 2016, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm> (по состоянию на ноябрь 2016 года).

Доля населения, проживающего в метрополитенских ареалах (крупных конурбациях) очень мала по стандартам ОЭСР: в 29 странах, состоящих в ОЭСР, доля населения метрополитенских ареалов в 2009 году составляла 48,6% общей численности населения. Во всех 29 странах доля населения метрополитенских ареалов была выше, чем в Казахстане, исключая Словацкую Республику, где она равнялась 13,2% (см. Рисунок 1.6). Низкий процент населения метрополитенских ареалов отражает присущий Казахстану относительно рассеянный характер структуры населения. Как говорится в «Территориальном обзоре Казахстана» (OECD, 2017a, forthcoming), показатель плотности населения в Казахстане ниже, чем в большинстве сопоставимых по размеру стран (России, Канаде, Китае и так далее). Значительная доля населения ФГР Казахстана проживает в средних (ФГР с населением от 200 000 до 500 000 человек) и малых городских районах (ФГР с населением от 50 000 до 200 000 человек), в отличие от стран ОЭСР (см. Рисунок

1.5). Высокий процент населения, проживающего в малых и средних городах, является следствием территориального планирования советских времен.

В число таких населенных пунктов входит немало моногородов, возведенных вблизи от мест добычи полезных ископаемых. В 2000-е годы уже произошло некоторое изменение баланса между экономическими условиями и плотностью населения (OECD, 2017a, forthcoming), однако низкий процент населения метрополитенских ареалов наводит на мысли о необходимости увеличения населения и концентрации экономики в крупных городских агломерациях, где лучше налажены связи с внутренним, региональным и мировым рынком.

Рисунок 1.6. Доля населения, проживающего в метрополитенских ареалах (2009 год)



Источник: OECD (2015b), “Metropolitan areas”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>. Информация о Казахстане: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике.

В Таблице 1.3 приведен ряд основных характеристик ФГР Казахстана. Зоны маятниковой миграции Астанинской и Шымкентской городских агломераций, судя по всему, относительно малы и имеют численность населения ниже среднего (19,1%). Для Шымкента это особенно странно, так как он, согласно «Программе развития регионов до 2020 года» (ПРР), является центром городской агломерации первого уровня. Напротив, анализ ФГР позволяет предположить, что несколько средних по размеру областных центров (например, Уральск, Тараз или Кызылорда) являются важными агломерациями, в зонах маятниковой миграции которых проживает значительная часть населения (в Уральске – до 32%). На зоны маятниковой миграции в Казахстане приходится, в среднем, 20% всего населения ФГР (в странах ОЭСР этот показатель составляет 23,6%). Подробнее об Алматинском, Астанинском и Шымкентском ФГР см. в Приложении 1.А2.

Таблица 1.3. Функциональные городские районы Казахстана (2009 год)

Город	Население ФГР (2009 г.)	Тип ФГР	Население города-центра ² (2009 г.)	Население зон маятниковой миграции (%)
Алматы ⁰	2 313 498	Полицентрический	1 427 226	38,3%
Астана	700 777	Моноцентрический	613 006	12,5%
Шымкент	679 273	Моноцентрический	603 499	11,2%
Тараз	465 532	Моноцентрический	320 634	31,1%
Караганда	461 564	Моноцентрический	459 778	0,4%
Актобе	396 811	Моноцентрический	345 687	12,9%
Усть-Каменогорск	378 087	Моноцентрический	303 720	19,7%
Павлодар	352 434	Моноцентрический	317 289	10,0%
Семей	318 981	Моноцентрический	299 264	6,2%
Уральск	299 833	Моноцентрический	202 161	32,6%
Кызылорда	245 669	Моноцентрический	188 682	23,2%
Костанай	232 006	Моноцентрический	214 961	7,3%
Ақтау	234 359	Моноцентрический	166 962	28,8%
Петропавловск	220 082	Моноцентрический	201 446	8,5%
Атырау	176 409	Моноцентрический	165 387	6,2%
Темиртау	169 590	Моноцентрический	169 590	0,0%
Кокшетау	152 116	Моноцентрический	135 106	11,2%
Талдыкорган	146 844	Моноцентрический	123 038	16,2%
Туркестан	145 104	Моноцентрический	142 899	1,5%
Экибастуз	142 511	Моноцентрический	125 012	12,3%
Жанаозен	114 333	Моноцентрический	91 332	20,1%
Рудный	109 659	Моноцентрический	109 659	0,0%
Жезказган	87 060	Моноцентрический	86 227	1,0%
Балхаш	68 833	Моноцентрический	68 833	0,0%
Кентау	58 649	Моноцентрический	57 121	2,6%
Степногорск	51 404	Моноцентрический	46 712	9,1%

Примечания. 1. В Алматинский метрополитенский ареал входят два взаимосвязанных ядра: г. Алматы и г. Каскелен. 2. В численность населения городов-ядер включено население территорий, соответствующих административным границам городов.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе демографических данных Комитета по статистике (неопубликованных).

Урбанизация в Казахстане

Средние темпы урбанизации после десятилетнего спада

После получения независимости в 1991 году Казахстан столкнулся с нехарактерными для себя демографическими моделями. В эпоху СССР демографический рост сопровождался непрерывным ростом городского населения и повышением уровня урбанизации. Однако в период с 1991 по 2001 годы население страны сократилось на 9,1%. Спад в большей мере ощущался в городах (-10%), чем в сельской местности (-8,1%), что привело к снижению официального коэффициента урбанизации с 57,3% (1991 год) до 56,6% (2001 год). В этот период

города Казахстана потеряли почти 930 000 человек населения, что главным образом было связано с эмиграцией горожан русского и немецкого происхождения на историческую родину и низким естественным приростом населения. Отток эмигрантов достиг своего пика в 1994 году (когда Казахстан покинуло 400 000 человек, то есть 2,5% всего населения), и к 2003-2004 годам практически прекратился.

Начиная с 2001 года, городское население вновь стало увеличиваться после многих лет демографического спада, а в 2002 году начался общий рост населения. К 2011 году он превысил показатель 1991 года (16,3 млн. человек); после 2010 года темпы демографического роста стабилизировались и с тех пор составляют порядка 1,4%-1,5% в год. С 2002 года численность населения в городах росла быстрее, чем в сельской местности. Вследствие постепенного увеличения официальный коэффициент урбанизации на начало 2016 года составил 57%. При этом следует отметить, что на официальную статистику по городскому и сельскому населению повлиял ряд существенных административно-территориальных преобразований, происходивших с 2002 года (см. Рисунок 1.7).⁶

Рисунок 1.7. Официальный уровень урбанизации в 1991-2016 годах



Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016b), Demographic database (Комитет по статистике Республики Казахстан, демографическая статистика), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_afLstate=u5ioriyfd_4&_afLloop=1653212230005672.

В публикации Т. Жумасултанова (Zhumasultanov, 2011) приведены оценки уровня урбанизации в Казахстане за последние годы с поправками на изменения 2007 года, которые привели к увеличению численности сельского населения. Согласно этим оценкам, уровень урбанизации, в целом, оставался неизменным на протяжении периода с 1991 года (54,8%) по 2011 год (54,5%), к началу 2001 года достигнув своего минимума (50,3%), а затем вновь возрастая на отрезке с 2001 по 2011 годы. В дополнение к оценкам Жумасултанова за недавний период, в Таблице 1.4 приведены скорректированные показатели урбанизации, которые нейтрализуют влияние территориального расширения Шымкента и Алматы, имевшего место в 2013 и 2014 годах, соответственно. Основной вывод заключается в том, что, если бы не последовавший за этим расширением перевод значительного количества населения в категорию городского, темпы роста уровня урбанизации в стране были

бы существенно ниже, и к началу 2016 года данный показатель ориентировочно достиг бы 55,6% (а не 57%, как утверждает официальная статистика).

Таблица 1.4. **Ориентировочный уровень урбанизации с поправкой на изменения в законе об административно-территориальном устройстве**

1991 год	2001 год	2006 год	2011 год	2015 год*	2016 год*
54,8%	50,3%	51,2%	54,6%	55,3%	55,6%

Примечания: * по оценке ОЭСР. В 2015 и 2016 годах новых городских жителей Шымкента и Алматы при подсчетах вычли из общего числа городского населения. Для того чтобы смоделировать прирост городского населения в 2016 году, за основу были взяты темпы демографического роста в соответствующих районах до изменения границ (то есть за 2013 и 2014 годы).

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных из публикации Т. Жумасултанова «Расселение населения страны по городской и сельской местностям», текст на русском языке: www.stat.gov.kz/getfmg?id=WC16200033665.

В 2010-2015 годах прирост городского населения составил 1,8% в год (с поправкой на крупные административно-территориальные преобразования, см. выше расчеты ОЭСР), тогда как в Китае этот показатель за тот же период равнялся 3%, а в Турции – 2% (United Nations, 2014). Правительство Казахстана ставит перед страной цель к 2050 году вывести урбанизацию на уровень 70%.⁷ По прогнозам ООН, к 2050 году ожидается увеличение городского населения до 13 млн. человек при уровне урбанизации 64,6%. Линейная прогрессия роста городского и сельского населения, наблюдавшегося с 2010 по 2016 годы (с поправкой на административные преобразования), может вывести показатель урбанизации Казахстана на уровень 59,6%⁸ к 2030 году, а к 2050 году он достигнет 63,3% (при условии отсутствия значительных изменений, выражающихся в переводе населенных пунктов из одной категории в другую). Оба прогноза показывают, что для достижения желаемых 70% к 2050 году процесс урбанизации необходимо ускорить.

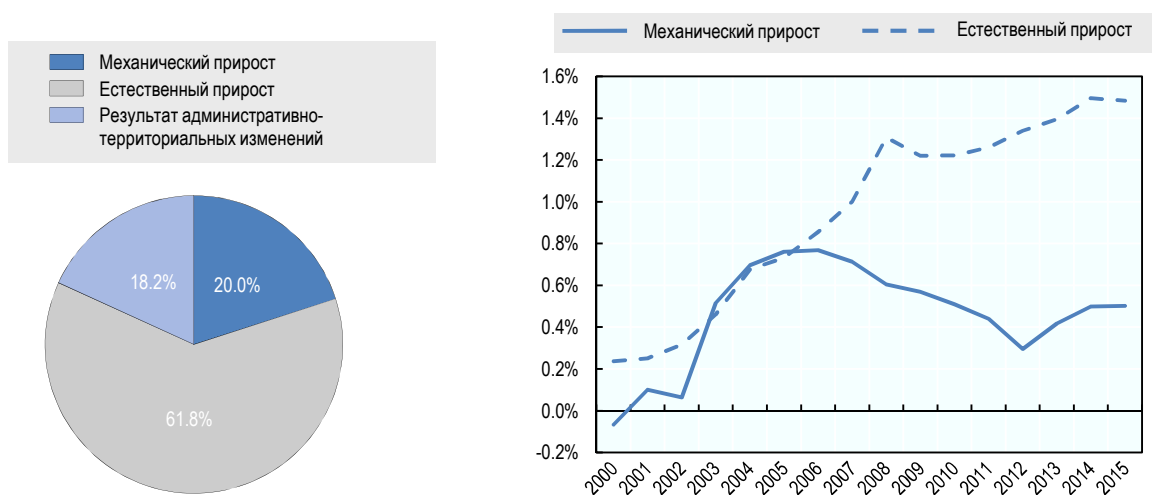
Низкий уровень внутренней мобильности и миграции из сельской местности

Одной из причин невысоких темпов урбанизации в Казахстане является относительно низкий уровень внутренней мобильности населения. Как показано на Рисунке 1.8, в период с 2010 по 2015 годы на внутреннюю миграцию приходилась лишь пятая часть прироста городского населения. Годовой механический (то есть миграционный) прирост городского населения достиг своего пика (0,8%) в 2006 году, но в 2014-2015 годах произошло его снижение и стабилизация на среднегодовом уровне примерно 0,5%. С 2006 года повышению численности жителей городов Казахстана в большей мере способствовал естественный прирост, нежели миграция. Интенсивность межрегиональных миграционных потоков представляется близкой к показателям, отмеченным в России, но при этом значительно ниже, чем в США, Японии или Канаде (Aldashev and Dietz, 2014). Внутренняя миграция в Казахстане заметно слабее, чем в Китае, где активная миграция из сельской местности является основным фактором роста городского населения (OECD, 2015a). Институт экономических исследований Республики Казахстан (ИЭИ) в своем недавнем исследовании, посвященном проблемам миграционной политики, пришел к аналогичным выводам (Economic Research Institute, 2014). Относительно низкий уровень внутренней (и в частности сельско-

городской) миграции может объясняться целым рядом препятствий, в том числе неразвитостью и вялостью рынка жилой аренды, трудоемким процессом регистрации граждан (из-за чего внутренние мигранты порой лишены доступа к государственным услугам) и высокими ценами на недвижимость в больших городах. Тем не менее, официальная статистика, на основе которой осуществлялись все приведенные в настоящем разделе оценки, необъективно отражает уровень миграции сельского населения, занижая данные в неопределенной степени.

Рисунок 1.8. Прирост городского населения в Казахстане

Слева: факторы роста городского населения (2010-2015 годы); справа: процент среднегодовой численности населения

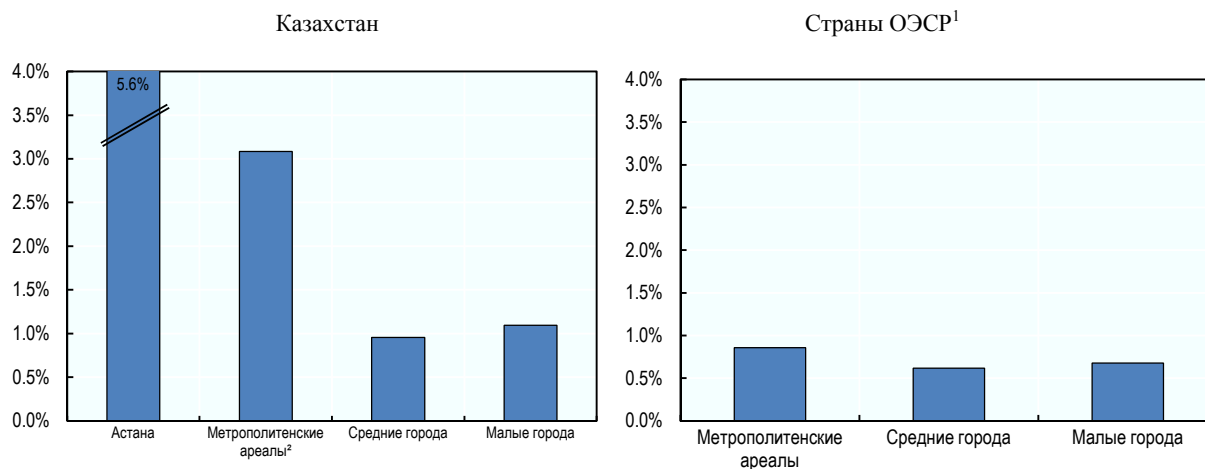


Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе демографических данных Комитета по статистике РК (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2016b, Demographic database), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_adf.ctrlst ate=u5ioriyfd_4&_afLoop=1653212230005672.

Основной прирост городского населения происходит в наиболее крупных городах, где имеются признаки периурбанизации

Астанинская агломерация, равно как и две другие (Алматинская и Шымкентская), растут быстрее остальных 23 ФГР Казахстана (см. Рисунок 1.9). С 1999 по 2009 годы их доля в общей численности населения поднялась с 18,2% до 23,1%. Количество жителей в этих трех агломерациях за данное десятилетие увеличивалось в среднем на 3,1% в год, что значительно превышает средний показатель роста метрополитенских ареалов в странах ОЭСР (0,86%) за рассматриваемый период. И напротив, среднегодовой показатель роста населения средних и малых ФГР в указанный период был ненамного выше, чем в странах ОЭСР. Данные о городах-ядрах за 2009-2014 годы⁹ свидетельствуют о том же: расширение городов, являющихся центрами агломераций, составляло 3,2% в год, тогда как в центрах средних ФГР этот показатель равнялся 1,6%, а в центрах малых ФГР – 1,8%.

Рисунок 1.9. Среднегодовой рост населения с разбивкой по размеру ФГР (1999-2009 годы)

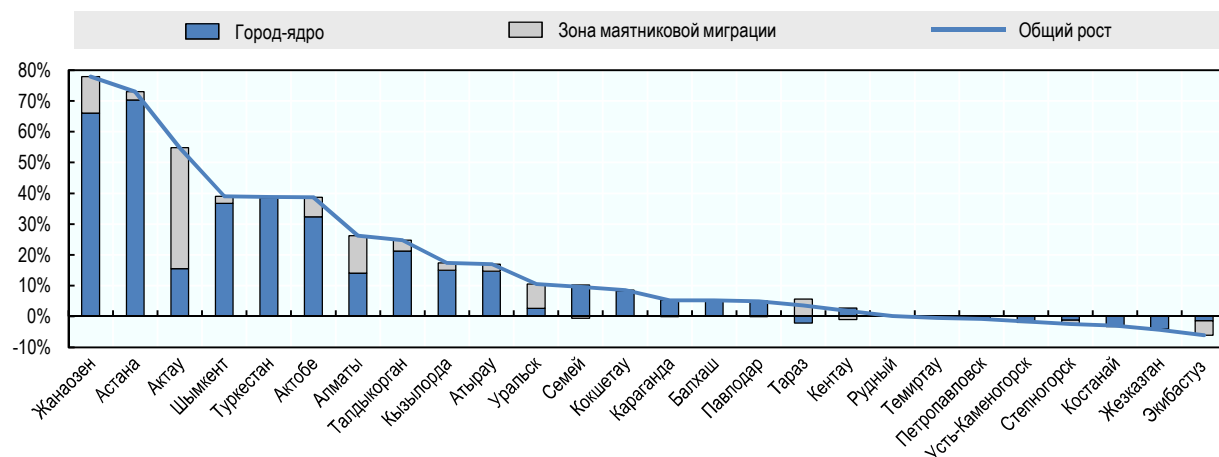


Примечания: 1. Без учета Дании (данные отсутствуют). 2. Астана, Алматы и Шымкент.

Источник: OECD (2015b), “Metropolitan areas”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>.

Рисунок 1.10. Рост ФГР Казахстана (1999-2009 годы)

Доля города-ядра и зон маятниковой миграции в росте общей численности населения



Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе демографических данных Комитета по статистике РК (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2016b, Demographic database), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_adf.ctrlstate=u5ioriyfd_4&_afLoop=1653212230005672.

В период с 1999 по 2009 годы население зон маятниковой миграции росло быстрее, чем в городах-ядрах. В частности, на территории Алматинской агломерации наблюдалась субурбанизация: в указанный период на территории зоны маятниковой миграции был отмечен более высокий прирост населения (33,8%), чем в двух городах-ядрах, то есть Алматы и Каскелене (22%). То же касается и ряда средних ФГР (Таразского, Уральского, Атырауского, Актауского и Актобинского).¹⁰ И напротив, в двух других метрополитенских ареалах Казахстана (Астанинской и Шымкентской агломерациях) города-ядра в 1999-2009 годах росли быстрее зон маятниковой миграции. В крупных метрополитенских ареалах стран – участниц ОЭСР субурбанизация носит наиболее интенсивный характер (свыше 1,5 млн. человек). На Рисунке 1.10 показана доля зон маятниковой миграции и городов-ядер в общем росте ФГР за период с 1999 по 2009 годы.

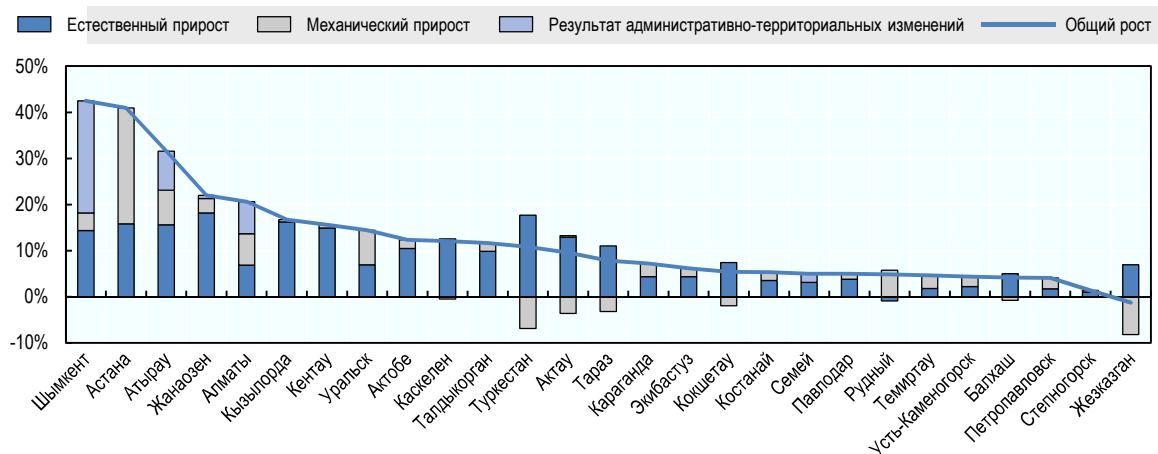
Существующий географо-демографический дисбаланс в 1999-2009 года влиял на модели городского роста в Казахстане. Кроме Астаны, наиболее быстро растущие города расположены в южных и западных областях страны. На западе Казахстана наблюдается быстрый рост Жанаозена и Актау, связанный с интенсивным развитием добычи полезных ископаемых (а именно углеводородного сырья). Всплеск в Астане связан с переездом центральных органов государственной власти и штаб-квартир крупных государственных предприятий (ГП). Что же касается северной части Казахстана, население местных ФГР в период с 1999 по 2009 годы осталось на прежнем уровне или даже сократилось.

Расширение границ крупных городов – главный фактор роста численности населения, начиная с 2009 года

Если рассматривать только города-ядра,¹¹ модели городского роста в 2009-2014 годах во многом совпадают с тенденциями предыдущего десятилетия. Однако расширение территории, входящей в черту города, послужило чрезвычайно важным фактором роста городского населения Шымкента, Алматы и Атырау (см. Рисунок 1.10). Если в обычных условиях рост городского населения происходит главным образом вследствие естественного прироста, то здесь наиболее влиятельным фактором оказался прирост механический: город Астана ростом своего населения обязан миграции на 60%, в Алматы и Уральске она тоже сыграла немалую роль. И напротив, в других четырех городах механический прирост населения оказался отрицательной величиной. В целом, если в 1999-2009 годах сокращение численности населения было отмечено в семи городах, то в 2009-2014 годах во всех городах-ядрах ФГР, за исключением Жезказгана, наблюдался демографический рост (см. Рисунок 1.11). Даже в четырех регионах, переживавших демографический спад,¹² большие города продолжали благополучно расти за счет межрегиональной миграции населения из сельской местности.

Рисунок 1.11. Факторы роста населения городов (2009-2014 годы)

Административные преобразования (ориентировочные) соответствуют расширению городских границ.



Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе демографических данных Комитета по статистике РК (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2016b, Demographic database), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_adf.ctrlstate=u5i0riyfd_4&_afLooop=1653212230005672.

Расширение административных границ крупных городов – обычное явление в Казахстане.¹³ С 2009 года свою территорию расширили четыре города, что порой означало значительное увеличение численности населения. В ряде случаев

поглощение близлежащих населенных пунктов считалось еще и способом оптимизировать развитие инфраструктуры и восполнить нехватку земли в условиях роста населения. К примеру, расширение границ города Кызылорда, по словам местных властей, было неизбежным следствием распределения земельных участков под индивидуальную застройку.

Наиболее значительное расширение территории имело место в Алматы и Шымкенте: так, территория Алматы почти удвоилась (94%), а население выросло на 92 604 человека (6%), тогда как в Шымкенте трехкратное увеличение территории города сопровождалось 20% ростом населения. По информации властей обоих городов, расширение было необходимо для оптимизации транспортного сообщения (сети автомобильных дорог, новых железнодорожных веток, автостоянок и автовокзалов), развития социальной инфраструктуры (новых школ и больниц) и реализации новых проектов жилищного строительства (только в Шымкенте). В настоящее время Шымкент по величине территории превосходит все города Казахстана (1 170 км²).

Вследствие быстрого развития крупных городов постепенно формируется городская иерархия

ФГР, выделенные на территории Казахстана, можно использовать для проверки предполагаемой зависимости между размером (населением) города и его рангом, в соответствии с законом Зипфа (см. Блок 1.8). Закон Зипфа представляет собой эмпирическую закономерность, а не идеал урбанистического развития страны. Однако рассмотрение текущей зависимости между рангом и численностью населения, равно как и ее недавней динамики, позволяет делать полезные аналитические выводы о потенциальном ходе формирования иерархии городов Казахстана. Если взглянуть на распределение размеров ФГР, картина в значительной степени совпадает с предсказанной законом Зипфа. Как видно на Рисунке 1.12, Астанинский, Шымкентский и Таразский функциональные городские районы (три крупнейших ФГР страны после Алматинского) по сравнению с Алматинским ФГР имеют размеры меньше предполагаемых. И напротив, имеющиеся данные позволяют заключить, что многие города среднего размера (например, Петропавловск и Уральск) крупнее, чем предполагалось, по сравнению с наиболее крупным городом (то есть Алматы). Это соответствует выводу, что на средние и малые ФГР в Казахстане приходится более высокий процент общей численности населения, чем в странах ОЭСР. На основании этого можно ожидать, что текущая тенденция к преобладанию темпов роста метрополитенских ареалов (Алматинского, Астанинского и Шымкентского) над темпами роста средних ФГР (выраженного в численности населения) сохранится и в будущем.¹⁴

Блок 1.8. Закон Зипфа и иерархия городов Казахстана

Применительно к изучению городского расселения закон Зипфа означает эмпирическую закономерность распределения размеров городов, которая наблюдается и обсуждается уже более века (Auerbach, 1913; Zipf, 1949). Ранги, то есть номера городов в гипотетическом списке, где они расположены в порядке убывания численности населения, в разных странах соответствуют определенному степенному закону, согласно которому, если воспользоваться распределением Парето, при построении графика в двойном логарифмическом масштабе зависимость носит линейный характер с коэффициентом равным или приближенным к -1. Говоря проще, это подразумевает, что город с самым большим населением в два раза больше, чем следующий по размеру город, и так далее по всей иерархии городов. В малых масштабах эта зависимость часто нарушается, но в отношении многих стран с очень широким диапазоном размеров городов закон работает на удивление четко (Gabaix and Ioannides, 2004)

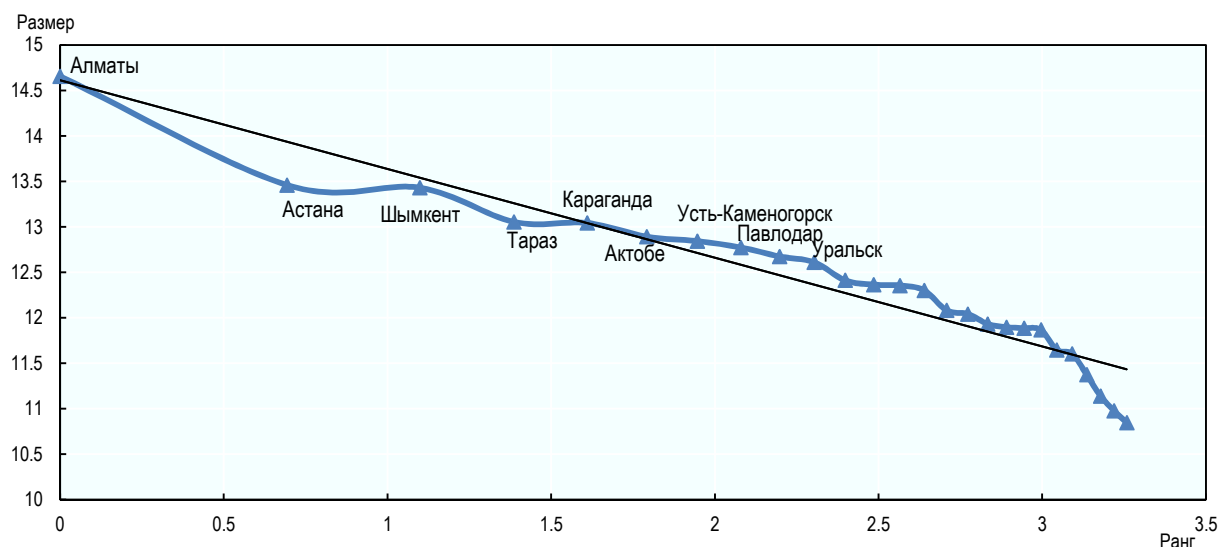
Релевантность закона Зипфа применительно к распределению размеров городов является двойкой. С одной стороны, он связан со стремлением понять принципы распределения населения и человеческой деятельности в пространстве; Пол Кругман (Krugman, 1996:40) назвал данную закономерность «мистической» и заявил, что у нее должно быть теоретическое объяснение. Кроме того, остается под вопросом, предусматривает ли закон Зипфа существование ограничений, влияющих на модели роста городского населения, то есть тот факт, что траектории роста отдельных городов не влияют на общее распределение размеров в рамках урбанистической системы (Duranton, 2007). Другие поднимают вопрос о существовании различных уровней экономической эффективности в рамках различных городских структур (численность городов и их размеры) (Storper, 2013).

В Казахстане распределение размеров городов смещается в направлении модели Зипфа, поскольку агломерации с центрами в Алматы, Астане (второй по величине ФГР в стране) и Шымкенте (третий по величине ФГР) в 1999-2009 годах росли быстрее, чем города второго уровня.

Исходя из размеров городов, обладающих соответствующим статусом, Й. Линн (Linn, 2014) делает вывод о несоответствии Казахстана распределению городской системы, предусмотренной законом Зипфа, поскольку города второго уровня по размерам крупнее, чем можно предположить, по сравнению с размером Алматы. Однако если вместо административных данных взять за основу ФГР, это позволяет заключить, что, невзирая на более крупный размер городов второго уровня относительно предполагаемого, размер Алматы отнюдь не меньше предсказанного законом Зипфа. Алматинский ФГР, действительно, заметно превосходит по численности населения отдельно взятый город Алматы (см. Таблицу 1.3). В целом, распределение размеров ФГР Казахстана в большей мере соответствует закону Зипфа, нежели в случае с городами, наделенными официальным статусом, что справедливо по отношению к ситуации как на 1999, так и на 2009 год. Это соответствует прочим рабочим предположениям, согласно которым функционально определяемые урбанистические системы в большей степени приближены к правилу «ранг-размер», чем системы, определяемые по административному признаку (Veneri, 2013).

Источники: Auerbach, F. (1913), “Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration”, *Petermanns Geographische Mitteilungen*, No. 59, pp. 74-76; Duranton, G. (2007), “Urban evolutions: The fast, the slow, and the still”, *American Economic Review*, Vol. 97/1, pp. 197-221; Krugman, P. (1996), *The Self-Organizing Economy*, Blackwell, Cambridge, Massachusetts; Storper, M. (2013), *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press, Oxford; Zipf, G. (1949), *Human Behavior and the Principle of Least Effort*, Addison-Wesley, Cambridge, Massachusetts; Gabaix X. and Y.M. Ioannides (2004), “The Evolution of City Distributions”, in J.V. Henderson and J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Ch.53, North Holland, Amsterdam, pp. 2 341-2 378. Настоящий блок взят из публикации ОЭСР (OECD, 2015a), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>; Veneri, P. (2013), “On City Size Distribution: Evidence from OECD Functional Urban Areas”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/27, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tt100wf7j-en>.

Рисунок 1.12. Применение закона Зипфа к функциональным городским районам Казахстана (2009 год)

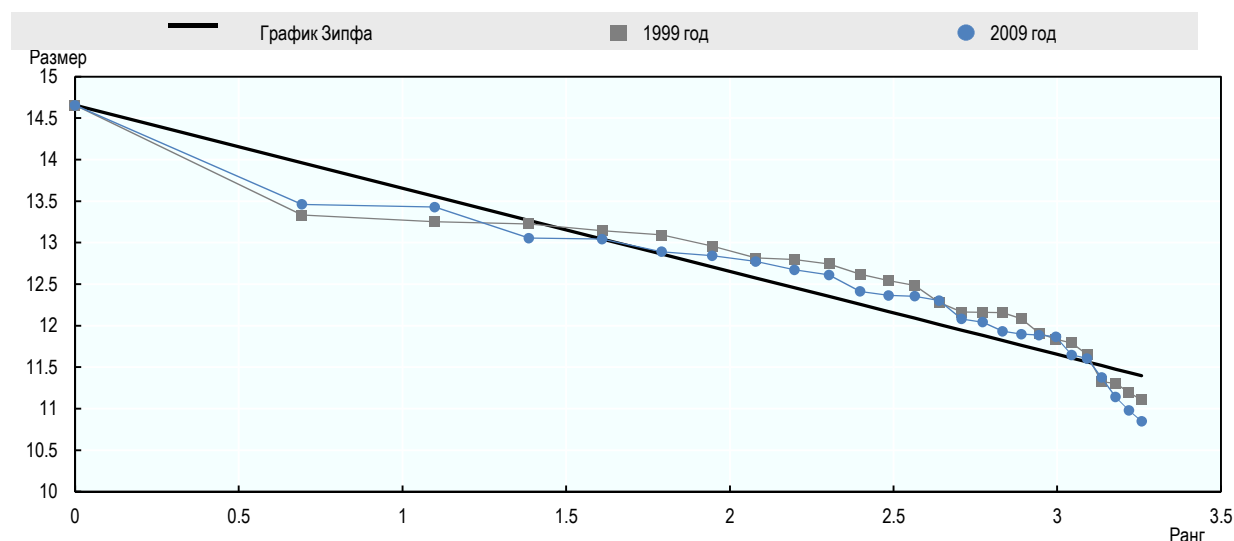


Примечание. Подобранный кривая распределения «ранг-размер», где $y = -0,9744x + 14,61$; $R^2 = 0,9186$.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике РК.

В период с 1999 по 2009 годы урбанистическая структура Казахстана (на основе ФГР) уже демонстрировала смещение в сторону модели Зипфа, что главным образом обуславливалось значительным демографическим ростом Астаны и Шымкента. В силу неизменности или заметно более низких темпов роста численности населения средних и малых городов, их относительный размер в настоящее время ближе к модели Зипфа (как следует из Рисунка 1.13, кривая за 2009 год больше соответствует графику Зипфа, чем кривая за 1999 год).

Рисунок 1.13. Применение закона Зипфа к ФГР Казахстана в 1999 и 2009 годах



Примечания: прямая линия выражает идеальное распределение размеров городов по закону Зипфа, исходя из размера Алматы по состоянию на 2009 год (поскольку этот город является крупнейшим в стране). Второй по величине город уступает Алматы по размеру вдвое, третий – уступает втрое и так далее. Кривая за 2009 год представляет собой реальное распределение размеров ФГР, а кривая за 1999 год отражает существовавшее в этом году отклонение распределения размеров от закона Зипфа. При построении кривой за 1999 год использовался размер Алматы по состоянию на 2009 год.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике РК.

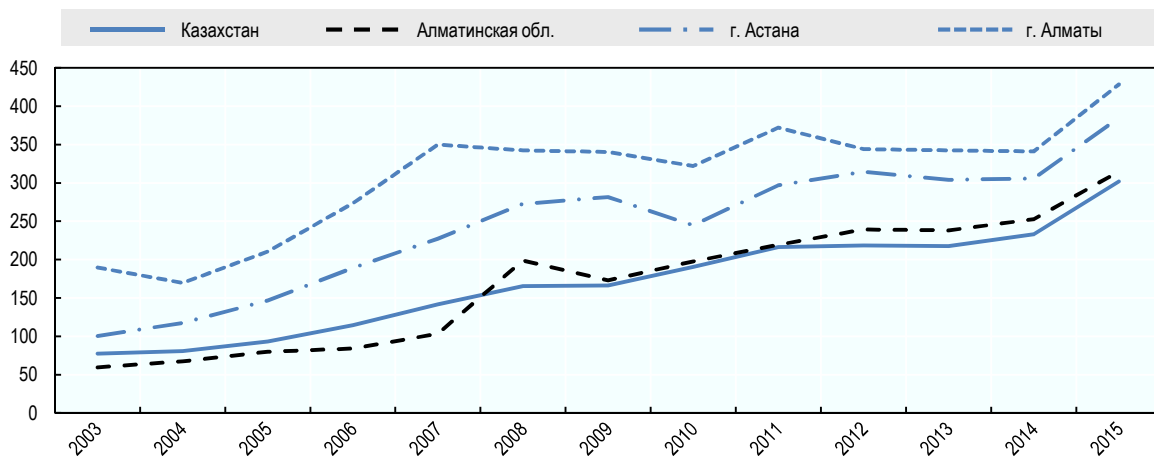
Проблемы урбанизации в Казахстане

Цель №11 из числа Целей в области устойчивого развития (ЦУР), принятых ООН в сентябре 2015 года, содержит методические указания и конкретные задачи по обеспечению открытости, жизнестойкости и экологической устойчивости городов. Одна из задач Цели №11 – «к 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта». Другая задача звучит так: «к 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов» (United Nations, 2015). Таким образом, в настоящей главе, наряду с другими вопросами, рассматриваются проблемы урбанизации в Казахстане, имеющие непосредственное отношение к ряду задач Цели №11, в том числе проблемы мобильности городского населения, доступного жилья, коммунального хозяйства, качества воздуха и твердых бытовых отходов.

Рост уровня автомобилизации, упадок городского общественного транспорта, транспортные заторы

Личный автомобиль постепенно становится главным средством передвижения в городах Казахстана. К моменту выхода из Советского Союза в стране имелось небольшое количество автолюбителей и обширная (пусть и не всегда рентабельная) сеть городского общественного транспорта (Coulibaly et al., 2013). Однако с 2000-х годов количество автомобилей стремительно росло (см. Рисунок 1.14), при этом самый высокий уровень автомобилизации отмечается в Алматы и Астане (в 2015 году там насчитывалось 428 и 385 автомобилей на 1 000 жителей, соответственно) (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2016c). Это соответствует общим тенденциям в развивающихся странах и бывших советских республиках, являясь следствием экономического роста и увеличения дохода на душу населения. По темпам автомобилизации Казахстан все еще отстает от большинства стран ОЭСР (к примеру, на 1 000 жителей Канады и Польши в 2012 году приходилось 594 и 486 легковых автомобилей, соответственно).¹⁵ Высокая эластичность спроса на личный автотранспорт по доходу, умеренные цены на топливо, расширение и улучшение автомобильных дорог в крупных городах и близлежащих районах свидетельствуют о том, что в ближайшем будущем использование личных автомобилей продолжит расти. Уровень автомобилизации в Алматы почти равен или близок к показателям ряда стран ОЭСР, в том числе Чехии, Франции и Ирландии (где на 1 000 населения в 2012 году приходилось 450, 489 и 431 легковой автомобиль, соответственно).

Рисунок 1.14. Количество легковых автомобилей на 1 000 человек населения



Примечание. Для сохранения возможности сопоставления данных в динамике по времени здесь использованы временные ряды зарегистрированных и снятых с учета легковых автомобилей.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике РК (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, 2016c, Transport databases), информация на русском языке:

www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersTransport?_afzLoop=2881198183833380#%40%3F_afzLoop%3D2881198183833380%26_adf.ctrl-state%3Dm213q9ir5_110.

Доля личных автомобилей в структуре пассажирского транспорта крупных городских агломераций Казахстана относительно велика. В Алматы, Астане и Актобе этот показатель в 2010 году оценивался почти в 70% (ADB, 2012a). По тем же оценкам, доля общественного транспорта в Алматы составляет от 25% до 30%, что очень немного в сравнении с европейскими городами (City of Almaty and UNDP/CAST, 2013). Излишняя склонность населения Алматы, Астане и Актобе к использованию автомобиля как средства передвижения по городу по показателям сопоставима с США (Linn, 2014). В результате, крупнейшие городские агломерации Казахстана, в том числе Астанинская и особенно Алматинская, страдают от транспортных заторов: в настоящее время скорость движения автомобилей по Алматы не превышает 19 км/ч (City of Almaty and UNDP/CAST, 2013).

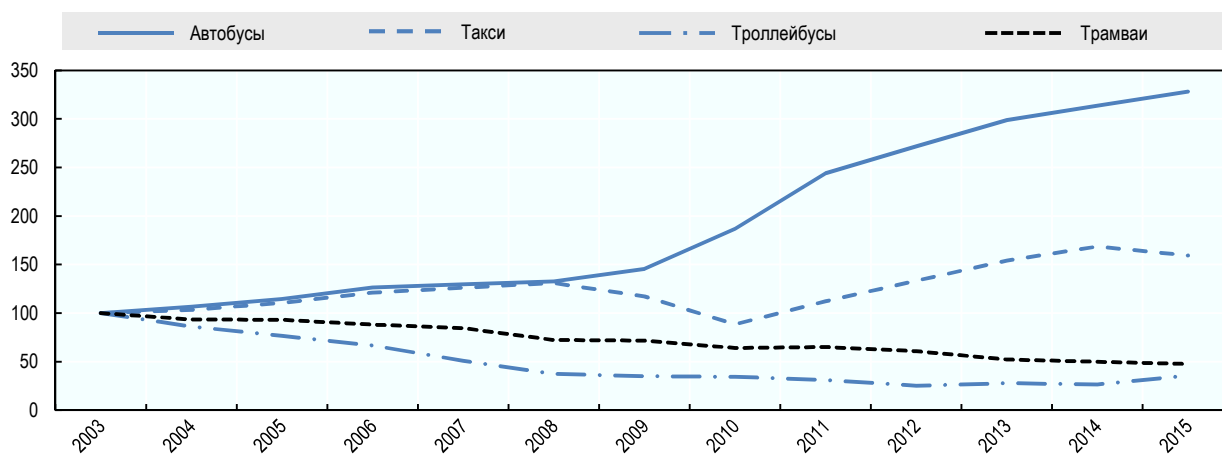
Небольшая доля общественного транспорта обусловлена его неудовлетворительной работой и недостатком возможностей комбинированного использования в виде удобных пересадок с личного транспорта на общественный (то есть автомобильных парковок) и с одного вида общественного транспорта на другой. Наиболее популярным видом общественного транспорта в больших городах Казахстана являются автобусы, но заторы на дорогах отрицательно сказываются на эффективности автобусного сообщения: так, средняя скорость движения автобуса в Алматы составляет почти 14 км/ч, а нередко и того меньше. Неэффективность работы и низкая скорость общественного транспорта главным образом затрагивает интересы мало- и среднеобеспеченных граждан и пожилых людей, которые чаще всего и пользуются его услугами (данные по Алматы см. в «Стратегии устойчивого транспорта г. Алматы» (City of Almaty and UNDP/CAST, 2013)).

Городской общественный транспорт, унаследованный с советских времен (в основном, троллейбусы и трамваи), находится в упадке, а наибольшей популярностью пользуются автобусы (см. Рисунок 1.15), зачастую принадлежащие индивидуальным предпринимателям или частным компаниям. Трамвайное

сообщение сохранилось лишь в трех городах из 87, и в последние годы неуклонно сокращается.¹⁶ Модернизации постепенно изнашивающегося подвижного состава практически не производится (за исключением г. Павлодар).¹⁷ Это, в сочетании с высокой стоимостью содержания, привело к неудовлетворительной работе, сокращению пассажирооборота и отмене большинства трамвайных и троллейбусных маршрутов. Последние две трамвайные линии Алматы были демонтированы в 2015 году. Это не соответствует тенденциям, существующим во многих странах ОЭСР (особенно европейских), где популярность городского легкорельсового транспорта среди населения продолжает расти.

Рисунок 1.15. Индекс пассажирооборота с 2003 года

2003 = 100



Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016c), Transport database (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика транспорта), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersTransport?_adf.ctrl-state=b61rkbqj2_50&_afLoop=2947648817962669#%40%3F_afLoop%3D2947648817962669%26_adf.ctrl-state%3Dudk4hhsnm_17.

Другими побочными результатами чрезмерной зависимости населения городов и пригородов от личного автотранспорта являются загрязнение воздуха и высокий процент дорожно-транспортных происшествий, в том числе со смертельным исходом. 80% выбросов, загрязняющих атмосферу, в Алматы производит автомобильный транспорт; это оказывает отрицательное влияние на здоровье людей, включая высокий уровень заболеваний дыхательной системы. Там же зафиксировано максимальное количество ДТП на 100 000 населения (345, тогда как средний показатель по стране равен 118).¹⁸ Показатель ДТП со смертельным исходом в Казахстане выше, чем в любой из стран – участниц ОЭСР. В 2014 году было зарегистрировано 15 таких случаев на 100 000 человек населения, при том, что средний показатель по странам ОЭСР составил 5.¹⁹

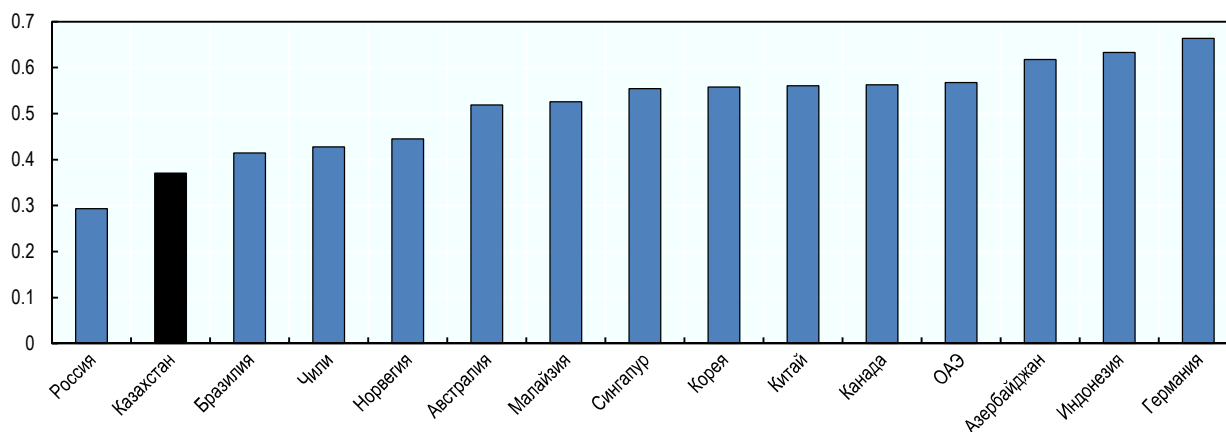
В Астане и Алматы разработаны стратегии для поддержки перераспределения пассажиропотоков между личным и общественным транспортом и улучшения работы последнего. Значимым событием для Алматы стало завершение первой очереди строительства и открытие линии метрополитена, состоявшееся в 2011 году. В 2015 году подземным транспортом пользовались около 40 000 человек ежедневно.²⁰ В обоих городах на ближайшие годы запланировано развитие современных видов легкорельсового транспорта (ЛРТ). А пока Астана и Алматы обновляют городской автобусный парк и вводят систему единых электронных проездных билетов.

Дороги Евразии строились из расчета значительно более низкой предельной нагрузки на ось, чем предусмотрено международными стандартами, действующими в Европе. В Казахстане, как и в других странах постсоветского пространства, движение на дорогах значительно возросло, начиная с 2000 годов. Быстрое перераспределение грузоперевозок между железнодорожным и автомобильным транспортом и высокий уровень автомобильных грузоперевозок на душу населения привели к ускоренному износу дорожного полотна и, как следствие, росту потребности в финансировании дорожно-ремонтных работ (Coulibaly et al., 2013; ADB, 2012a). Ремонт и реконструкция крупных автомагистралей является одной из приоритетных задач Государственной программы инфраструктурного развития «Нурлы жол», однако плохое состояние автомобильных дорог местного значения представляет собой проблему для экономики средних и малых городов, расположенных вдали от крупной автотрассы²¹, и способствует росту числа ДТП со смертельным исходом на дорогах Казахстана.

Сохранение относительно низкого уровня удовлетворенности жилищными условиями, невзирая на расширение жилищного фонда

Исходя из структуры человеческого благосостояния, применяемой в ОЭСР, был сделан вывод (OECD, 2016a), что, несмотря на почти что всеобщий доступ к базовым санитарно-техническим средствам (встроенные санузлы и так далее), уровень удовлетворенности условиями проживания остается низким и не достигает контрольного показателя по странам с сопоставимым уровнем дохода на душу населения. В частности, треть населения не удовлетворена наличием «качественного и доступного жилья» в своем городе или селе (см. Рисунок 1.16). Та же доля населения сообщала о финансовых затруднениях, связанных с поиском достойного жилья (OECD, 2016e). Быстрый рост населения в городах (особенно больших и средних), характерный для Центральной Азии в целом, с 2001 года вызвал дефицит доступного жилья для приезжих, населения с низким уровнем доходов и даже для представителей среднего класса.

Рисунок 1.16. Уровень удовлетворенности жилищным фондом



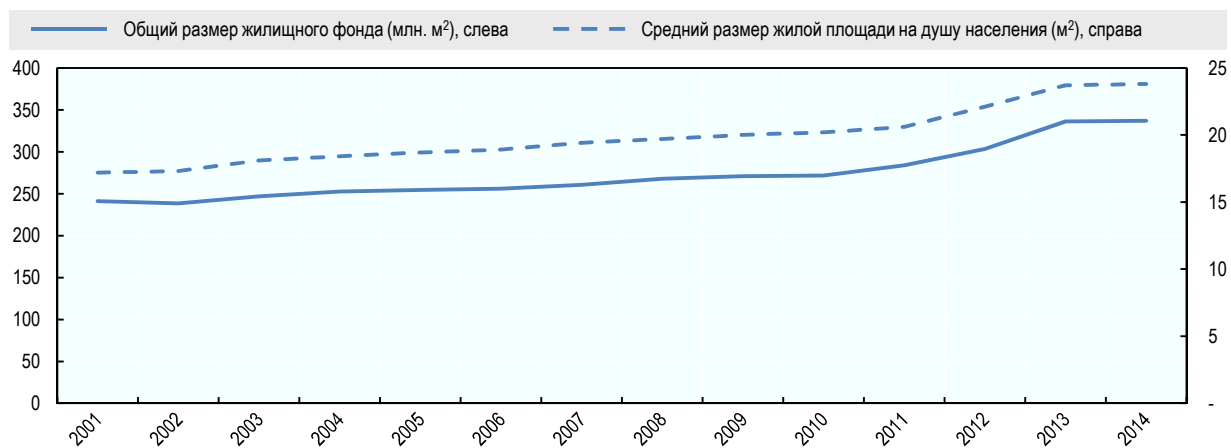
Примечание. Для построения графика «уровня удовлетворенности» взяты данные за 2014 год, исключая Китай, Чили, Малайзию и ОАЭ (данные за 2013 год). Он отражает процент граждан, ответивших «да» на вопрос: «Удовлетворяет ли вас наличие качественного и доступного жилья в городе или районе, где вы проживаете?»

Источники: OECD (2016a), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, Chapter 2, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>, OECD Publishing, Paris; data from Gallup (2014), Gallup World Poll (database).

Казахстан входит в число евразийских стран, где с 2000 года наблюдался наиболее интенсивный рост (UNECE, 2016), и жилищный фонд в республике с того времени заметно расширился (см. Рисунок 1.17), что стало необходимым вследствие относительно быстрого роста населения. Количество жилых помещений, в Астане и Алматы увеличившееся более чем в два раза, стремительно росло и в регионах, где отмечался уверенный экономический и демографический подъем: например, в Атырауской, Кызылординской и Мангистауской областях. По всей стране увеличилась средняя жилая площадь на душу населения. Однако неравенство в обеспеченности жильем сохраняется: так, в Астане и Алматы распределение жилой площади на душу населения превышает средний показатель по стране, причем в первом случае разница весьма значительна (28,5 кв. м на душу населения при среднем показателе по стране 23,8 кв. м). И напротив, жители менее богатых городов (например, Тараза) или городов с быстро растущим населением (таких, как Жанаозен) в среднем, обеспечены куда меньшей жилой площадью на душу населения (18,9 и 16,4 кв. м, соответственно), чем в среднем по стране.

После объявления независимости власти Казахстана, равно как и других бывших советских республик, провели массовую приватизацию жилья, продав его квартиросъемщикам по низкой цене (UNECE, 2016). В результате, подавляющее большинство жилых помещений в городах находится в частной собственности: так, в 2014 году государству принадлежало только 3,2% жилищного фонда.²² Кроме того, размер государственного жилищного фонда с 2004 года оставался сравнительно стабильным, и рост жилья в городах за период с 2004 по 2014 годы (38%) практически полностью пришелся на долю частного сектора. Почти во всех крупных городах, включая Астану и Алматы, но исключая Рудный и Павлодар, на долю муниципального жилья приходится менее 4% жилищного фонда.

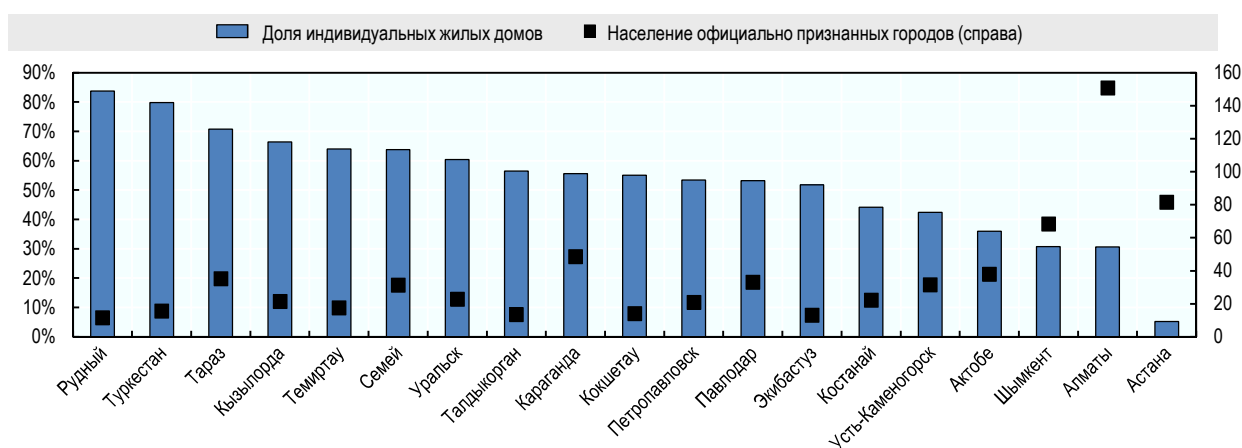
Рисунок 1.17. Жилищный фонд Казахстана (2001-2015 годы)



Источник: Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (2016d), Housing database (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика жилищного фонда), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?_afLoop=3991147878468215#%40%3F_afLoop%3D3991147878468215%26_adf.ctrl-state%3D44m4aly8u_55 (по состоянию на 3 сентября 2016 года).

Характерной особенностью жилищного строительства в Казахстане является преобладание индивидуальной застройки: в 2010-2015 годах 56% новостроек относилось именно к этому типу. В соответствии с законом «Об индивидуальном жилищном строительстве» и Земельным кодексом,²³ каждый гражданин Республики Казахстан имеет право на получение земельного участка для строительства индивидуального жилого дома на территории республики. Для получения земельного участка индивидуальный застройщик подает заявление в местные органы исполнительной власти, которые, в частности, обязаны обеспечивать строительство и эксплуатацию объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры на территории индивидуальной жилой застройки. Если в Астане доля индивидуальной застройки в общем объеме вновь строящегося жилья за период с 2010 по 2015 годы была незначительной (5%), то в Алматы и Шымкенте она составила почти треть, а в Актобе – 36%. Более того, на индивидуальную застройку в большинстве других городов в тот же период приходилась большая часть вновь строящегося жилья (см. Рисунок 1.18). Быстрый рост индивидуальной жилой застройки в периферийных районах в целом типичен для городов Евразии и соответствует как экономическим стимулам (бесплатное выделение земельных участков под строительство, высокая стоимость покупки и аренды квартир в центральных районах города), так и культурным установкам многих казахских семей. Однако это влечет за собой риск неуправляемого разрастания городов и возникновения новых малонаселенных жилых районов на окружающих центр территориях, где местные власти пытаются наладить соответствующее транспортное сообщение, работу коммунального хозяйства и объектов социальной инфраструктуры. Это хорошо видно на примере Шымкента, где многие частные дома до сих пор не подключены к системе канализации.²⁴ В следующие несколько десятилетий затраты на обеспечение новых районов, возникших в результате индивидуального жилищного строительства, городской инфраструктурой в долгосрочной перспективе станут весьма значительным финансовым бременем для крупных городов.

Рисунок 1.18. Средняя доля индивидуальной жилой застройки в объеме вновь строящегося жилья (2010-2015 годы)



Источник: Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (2016d), Housing database (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика жилищного фонда), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?_afLooP=3991147878468215#%40%3F_afLooP%3D3991147878468215%26_adf.ctrl-state%3D44m4aly8u_55 (по состоянию на 3 сентября 2016 года).

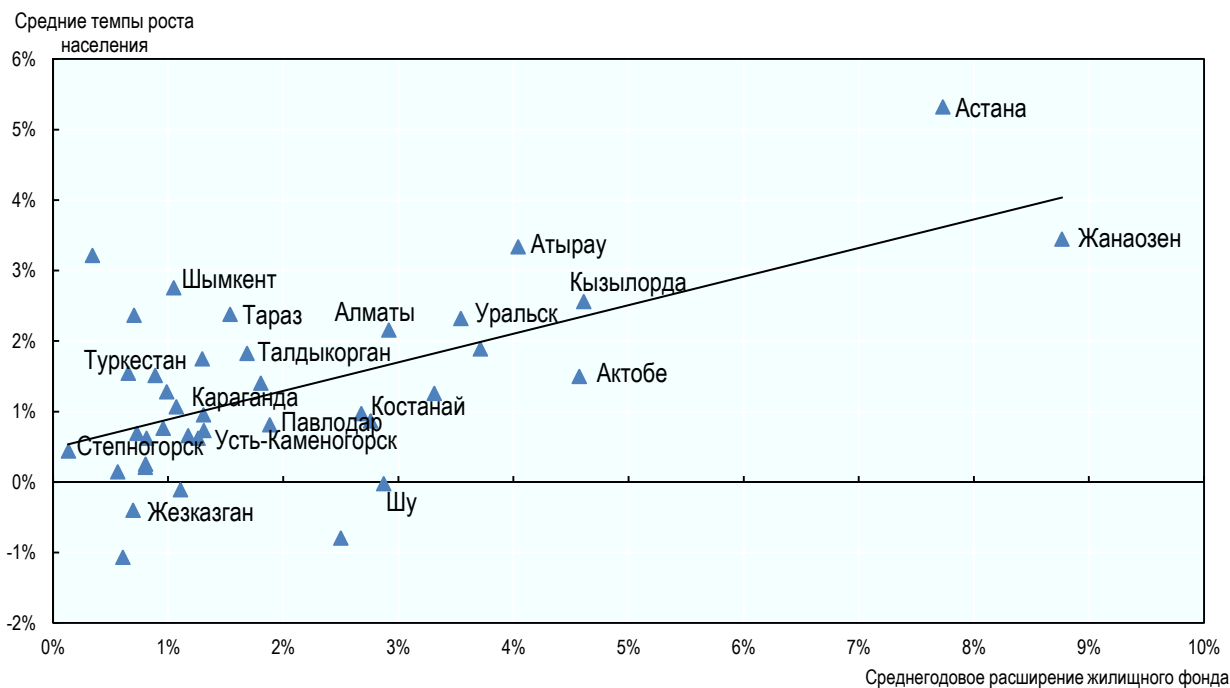
Если водоснабжение городских домов к настоящему времени налажено практически повсеместно, то канализация остается проблемой во многих городах Казахстана. Это может отрицательно влиять на здоровье жителей и экологию. Особенно остро проблема подключения к канализационной сети стоит в южных городах страны. В 2014 году в Шымкенте только 60% жилых домов были подключены к канализации, а в Кызылорде и Туркестане эти цифры составили до 38% и 11%, соответственно.²⁵ Складывается впечатление, что многие новые частные дома не подключаются к сетям водоотведения потому, что предприятия коммунального хозяйства (как частные, так и муниципальные) не в состоянии угнаться за темпами жилищного строительства в малонаселенных периферийных районах. В Кызылорде, где процент подключения городских домов к канализации один из самых низких по стране, 58,6% населения в 2009 году проживало в частных домах,²⁶ а в период с 2010 по 2015 годы индивидуальная застройка занимала 66,4% общей площади новостроек.

Рост цен на жилье и вялый рынок жилой аренды

Предложение на рынке жилья, по-видимому, развивается, реагируя на растущий спрос, хотя во многих быстрорастущих городах, кроме Алматы и Астаны, все еще не в состоянии его удовлетворить. Рост населения тесно коррелирует с количеством квадратных метров нового жилья, как на областном уровне, так и в 38 городах областного значения (см. Рисунок 1.19). Тем не менее, значительное расширение жилищного фонда наблюдается и в ряде городов поменьше, где численность населения остается неизменной или сокращается. В городе Шу Карагандинской области жилищный фонд с 2011 года ежегодно рос на 2,7%, невзирая на сохранение прежней численности населения. Имеются также свидетельства удовлетворительного уровня предложения на рынке коммерческой недвижимости и дорогих крупногабаритных квартир при недостатке доступных квартир небольшой площади. Если на цены и объемы продаж в первом из упомянутых сегментов рынка отрицательно повлиял экономический спад 2016 года, то спрос на бюджетное жилье сохраняется.²⁷

Рисунок 1.19. Корреляция между ростом населения и расширением жилищного фонда (2011-2015 годы)

37 городов областного значения, Астана, Алматы и Шу



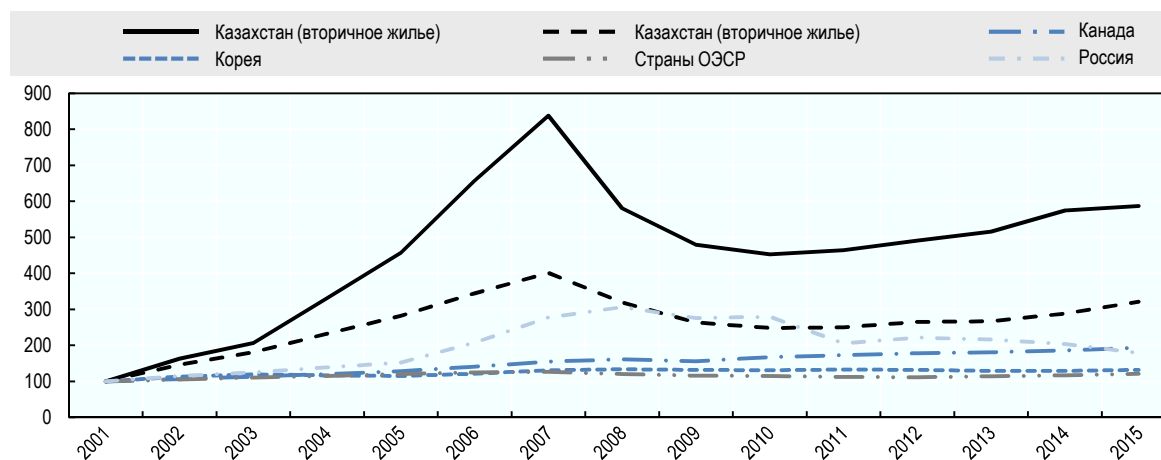
Примечание. Подобранная кривая, где $y = 0.4051x + 0.0048$; $R^2 = 0.3648$. При включении малых городов районного подчинения корреляция ухудшается.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе жилищной статистики Комитета по статистике (неопубликованные данные).

С 2001 по 2015 годы цены на жилую недвижимость в Казахстане выросли почти в шесть раз, хотя данные официальной статистики относятся только к большим городам и, как следствие, могут неадекватно оценивать рост цен по стране в целом.²⁸ Как на первичном, так и на вторичном рынке жилья цены с 2001 года росли быстрее, чем в России и в большинстве стран ОЭСР (см. Рисунок 1.20). После жилищного бума 2007 года, который стал результатом введения ипотеки и привел к банковскому кризису, цены на вторичное жилье пошли на спад (ОЭСР, 2016е). Начиная с 2011 года, они вновь растут. В Алматы, Астане и Актау цены на вторичное жилье значительно выше и неустойчивее, чем в целом по стране, а с 2008 года, когда ценовой пузырь на рынке недвижимости внезапно лопнул, они стали резко снижаться. И напротив, в других городах рынок жилья более устойчив, а коррекция, потребовавшаяся после 2008 года, оказалась значительно меньше. Таким образом, с 2001 года во многих городах второго уровня отмечался более значительный рост цен на жилье, чем в Алматы и Астане.

Рисунок 1.20. Индекс цен на жилую недвижимость (2001-2015 годы)

2001 = 100



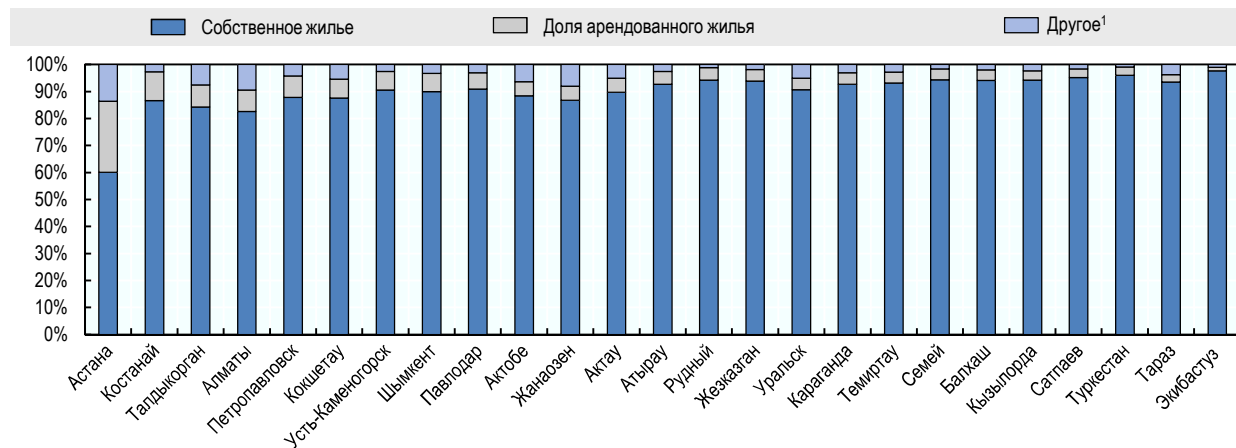
Примечания: при пересчете номинальных цен на жилье использовался дефлятор личных потребительских расходов, взятый из статистики национальных счетов. В других странах индекс цен включает как вторичное, так и первичное жилье. В большинстве городов Казахстана уровень цен на первичное жилье выше, чем на вторичное.

Источник: Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (2016d), Housing database (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика жилищного фонда), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?_afzLoop=3991147878468215#%40%3F_afzLoop%3D3991147878468215%26_adf.ctrl-state%3D44m4aly8u_55 (по состоянию на 3 сентября 2016 года); OECD (2016e), “Prices: Analytical house price indicators”, Main Economic Indicators (database), <http://dx.doi.org/10.1787/cbcc2905-en>.

Казахстан занимает одно из первых мест в мире по уровню частной собственности на жилье (в 2011 году 97% жилищного фонда занимали собственники). Это значительно больше, чем в России (86%) и странах ЕС, где такая доля составила 71% (Amann, 2013). Данные переписи населения 2009 года подтверждают, что 91% респондентов проживали в помещениях, принадлежащих членам домохозяйства, и лишь 4,7% арендовали жилье. Это значит, что рынок аренды в стране развит недостаточно, и большая доля жилья сдается неофициально и не оформляется документально, то есть не сопровождается заключением договоров аренды, а зачастую и пропиской жильцов. Как представляется, из всех больших городов Казахстана (то есть городов-центров 26 ФГР) значительный рынок аренды существует только в Астане (26%) (см. Рисунок 1.21). В Алматы лишь 8% жителей в 2009 году проживало на арендованной жилплощади. Слабый рынок аренды является проблемой, поскольку ограничивает мобильность населения, что сказывается на экономической продуктивности. Это отчасти объясняет относительно низкий уровень мобильности рабочей силы в городах и областях Казахстана. Другой недостаток в том, что слабость рынка мешает молодежи, которая не всегда может позволить себе ипотеку, образовывать независимые домохозяйства. Как правило, вялый рынок аренды означает завышение цен. Для привлечения талантливых и высококвалифицированных специалистов (как отечественных, так и зарубежных) в города Казахстана необходимо развивать предложение в сфере аренды жилья.

Рисунок 1.21. **Население по форме собственности и типу занимаемых помещений в больших городах Казахстана**

Респонденты переписи, 2009 год.



Примечание. 1. В том числе респонденты, которые проживают в помещениях, принадлежащих другим лицам (не членам домохозяйства, но, к примеру, родственникам члена семьи), без оплаты за аренду.

Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (Комитет по статистике РК, неопубликованные данные Национальной переписи населения 2009 года).

Невозможность модернизации устаревших инженерных сетей из-за низких тарифов на коммунальные услуги

С 1991 года, когда была провозглашена независимость, коммунальное хозяйство (водоснабжение, водоотведение и отопление) в Казахстане начало стремительно ветшать. В советские времена строительство инженерных сетей осуществлялось на основе завышенных прогнозов спроса, а в моногородах их содержание зависело от финансовой и технической поддержки градообразующего предприятия (ADB, 2012a). В переходный период на техническое обслуживание и ремонт сетей средств выделялось немного или не выделялось вовсе. Однако в последние годы ситуация изменилась: модернизация (реконструкция и строительство) инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства и систем тепло-, водоснабжения и водоотведения занимает не последнее место в списке задач Государственной программы инфраструктурного развития «Нурлы жол».²⁹ В соответствии с программой, предприятия ЖКХ могут обращаться в местные исполнительные органы для получения финансирования через механизм бюджетного кредитования.

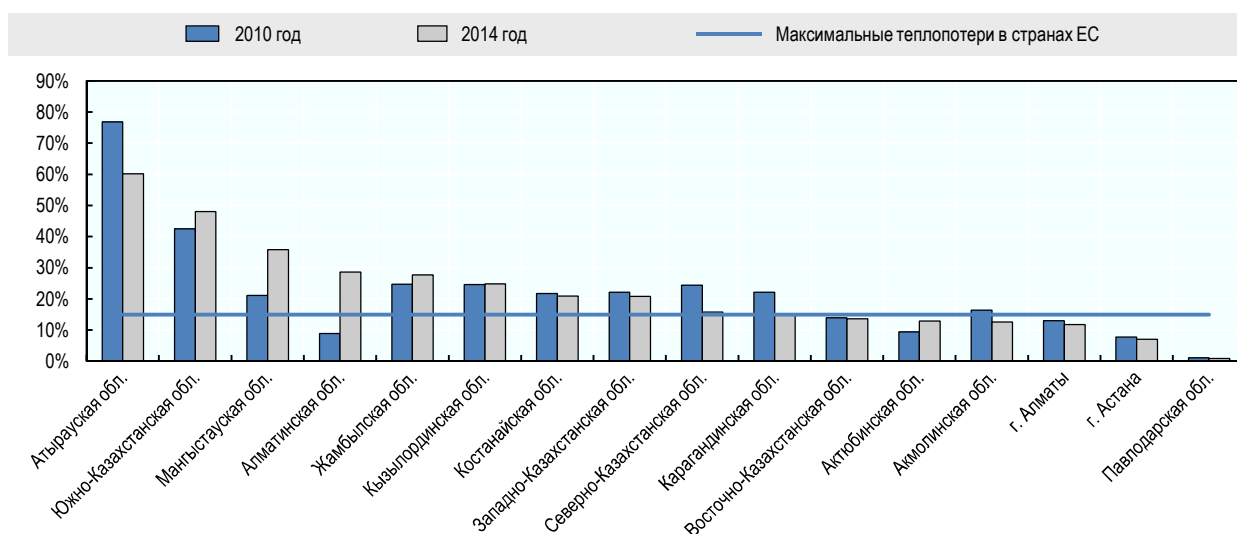
Системы централизованного теплоснабжения имеют большое значение для Казахстана, поскольку именно они обеспечивают более 50% коммунального потребления тепла в городах. Нередко у горожан просто нет альтернативы по причине отсутствия инфраструктуры снабжения природным газом (исключение составляют города южного Казахстана, в том числе Алматы). Восемьдесят процентов районных теплосетей устарели, что является причиной больших теплопотерь и высокой численности сбоев в подаче теплоэнергии на километр сети (ADB, 2012b). Значительные теплопотери отмечаются в ряде регионов, хотя Астана и Алматы, судя по всему, справляются с проблемой относительно неплохо (см. Рисунок 1.22). Особенно серьезны потери в городах южного Казахстана и Атырауской области. Средний уровень теплопотерь в современных, содержащихся

в хорошем состоянии теплосетях Европы составляет примерно 5-10% в общем объеме распределяемого тепла. Несмотря на значительные различия в показателях, в ряде городов теплотери могут достигать 50% производимой энергии (OECD, 2012). Кроме того, коммунальное потребление тепла в Казахстане заметно выше, чем в странах Европы, так как из-за отсутствия приборов учета выставяемые счета не всегда основаны на реальном потреблении. Почти все теплосети по-прежнему являются собственностью местных акиматов (ADB, 2012a).

По данным ОЭСР (OECD, 2012), модернизация жилого сектора (в том числе районных теплосетей и отопительных приборов в жилых помещениях) позволит повысить эффективность расходования энергии и сократить объем выброса парниковых газов. Пилотные проекты, осуществлявшиеся в Астане и Алматы, предусматривали потенциальную экономию энергии, достигаемую в результате модернизации системы теплоснабжения (в том числе установки приборов учета и индивидуальных тепловых пунктов³⁰ – ИТП), в размере от 25% до 30% в общем объеме распределяемого тепла. Перевод местных угольных котельных на природный газ значительно сократил выбросы CO₂, позволил сэкономить энергию и снизить расходы на отопление для домохозяйств (OECD, 2012). Таким образом, модернизация районных теплосетей – неотъемлемое условие достижения Казахстаном поставленной цели относительно сокращения объема выброса парниковых газов в атмосферу (до 2020 года на 15% по отношению к уровню 1990 года и до 2050 года – на 25%).

Рисунок 1.22. Уровень теплотери в регионах Казахстана

% в объеме общей подачи тепла, 2010 и 2014 годы



Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2015a), Brochure on communal utilities (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство»), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations2015?_afzLoop=4018574655539556#%40%3F_afzLoop%3D4018574655539556%26_adf.ctrl-state%3D13vgemt9b5_21.

Водопроводные и канализационные сети тоже находятся в плохом состоянии, из-за чего часто происходят сбои в работе. Согласно данным Комитета по статистике, в 2014 году доля утечек и неучтенного расхода воды составила одну пятую общего объема подачи, а в Алматы – более половины. В крупных промышленных городах (например, в Караганде) летом горячая вода в жилые дома

не подается. В некоторых водопроводных сетях отмечается очень высокий процент утечек и неучтенного расхода, особенно в Алматы (см. Таблицу 1.5) и Актюбинской области (где средний уровень утечек и неучтенного расхода воды за 2014 год оценивался в 30% общего объема подачи). Как и в случае с отоплением, наличие приборов учета не является повсеместной практикой: у 25% потребителей до сих пор не установлены индивидуальные водосчетчики. Большинство водоканализационных сетей находится в собственности местных акиматов; из общего правила заметно выделяется Шымкент, где они принадлежат частному предприятию с мажоритарным участием городского акимата (ADB, 2012a).

Таблица 1.5. **Оцененные утечки и неучтенный расход воды (% в общем объеме воды, поданной в сеть)**

	2010 год	2015 год
Казахстан (в целом по стране)	29,7%	22,6%
Астана	15,4%	24,9%
Алматы	61,9%	52,7%

Примечание. Доля утечек и неучтенного расхода воды в общем объеме воды, поданной в сеть (системы водоснабжения и водоотведения).

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике РК (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2015a), Brochure on communal services), информация на русском языке: http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations201?_afzLoop=4016293972938445#%40%3F_afzLoop%3D4016293972938445%26_adf.ctrl-state%3Dgyjiffls9_38.

Улучшение работы систем тепло-, водоснабжения и водоотведения требует крупных капиталовложений. Трудность заключается в том, что тарифы обычно рассчитаны лишь на покрытие той или иной части эксплуатационных расходов, но не могут компенсировать вложение значительных средств в обновление и модернизацию инженерных сетей. В результате, операторы сетей тепло- и водоснабжения, как правило, имеют низкие финансовые показатели и в большинстве своем не отличаются устойчивостью финансового положения. Это снижает их кредитоспособность в глазах коммерческих банков и затрудняет привлечение заемных средств в рамках финансового рынка (услуга долгосрочного финансирования в местной валюте мало распространена в Казахстане, что касается даже прибыльных предприятий). Убытки по техническим причинам еще больше подрывают финансовую устойчивость коммунального хозяйства: так, в 2011 году консультанты АБР оценивали неучтенный расход воды в 40% от общего объема (ADB, 2012a).

Государственные коммунальные службы время от времени получают поддержку от центрального правительства (через городские акиматы): прямые субсидии постепенно вытесняются кредитами с субсидированием процентных ставок. Однако прогнозировать такие ассигнования невозможно, так как национальный Комитет по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства (далее – «комитет») получает больше заявок на финансирование, чем может удовлетворить. По данным комитета, фонды выделяются лишь в самых необходимых случаях, то есть на содержание наиболее изношенных сетей тепло- и водоснабжения и водоотведения. Впрочем, как представляется, свою роль в распределении фондов играют и усилия, прилагаемые областными властями для того, чтобы убедить центральные органы в необходимости предоставления помощи, и это может означать, что принимаемые решения не являются оптимальными. В результате коммунальные службы лишены возможности

планировать деятельность в долгосрочном периоде, что ведет к недостатку вложений в содержание инженерных коммуникаций.

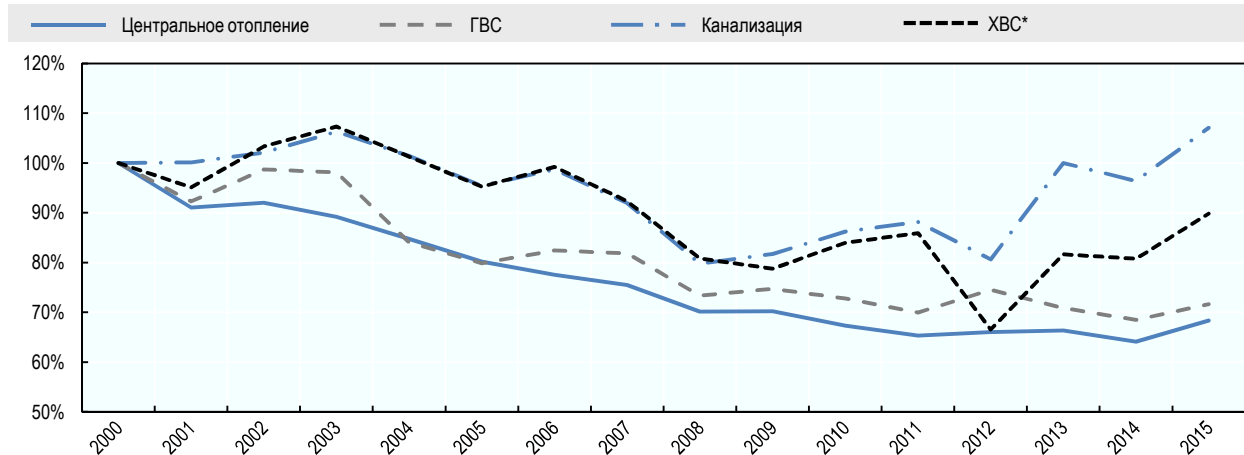
Ранее проведенное исследование показало, что трудности коммунального хозяйства Казахстана во многом вызваны недостатком приборов учета и низкими тарифами. Республиканское правительство и местные акиматы активно способствуют установке приборов учета. К примеру, установка теплосчетчиков в жилых домах может финансироваться путем передачи выделенных средств коммунальным предприятиям в лизинг с рассрочкой через АО «Фонд развития ЖКХ». Кроме того, все чаще применяются дифференцированные тарифы, в соответствии с которыми потребители, не имеющие приборов учета, вынуждены платить больше. Это стимулирует домовладельцев устанавливать счетчики, однако фактическое воздействие данной меры на охват населения приборами учета различается в зависимости от региона и вида коммунальных услуг (отопления, водоснабжения или канализации). Так, в случае с теплоснабжением проблемой является часто встречающаяся установка общедомовых приборов учета, что требует согласия всех собственников жилья покрыть свою долю расходов на установку.

Другая проблема, связанная с приборами учета, заключается в том, что в большинстве домов отсутствуют средства регулирования температуры воздуха (терморегулирующие вентили радиаторов). Установка таких вентилях способствует экономии энергии и улучшает отношение населения к приборам учета и тарифам на основе потребления тепла, так как позволяет самостоятельно контролировать теплотребление. С 2004 года обязательная установка терморегулирующих вентилях в новостройках предусмотрена строительными нормами. ОЭСР (OECD, 2012) рекомендовала устанавливать терморегулирующие вентили радиаторов и в старых зданиях при замене отопительных приборов. По данным Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, в 2011 году лишь в 38% жилых помещений радиаторы были оборудованы такими вентилями (OECD, 2012).

Тарифы на коммунальные услуги в Казахстане контролируются Комитетом по регулированию естественных монополий (КРЕМ), который является республиканским антимонопольным органом. Коммунальные службы (водоснабжение / водоотведение или теплоснабжение) подпадают под действие единой нормативно-правовой базы, разработанной для естественных монополий. Как представляется, обеспечение доступности услуг водо- и теплоснабжения и водоотведения для населения, являясь функцией акиматов, в то же время дублируется КРЕМ. Максимальные тарифы устанавливаются на пятилетний срок, а коммунальные службы обязаны представлять на утверждение в КРЕМ все тарифные сметы с индексацией по уровню инфляции. К примеру, увеличение расходов на оплату труда не может превышать рост инфляции. В случае несоответствия смет коммунальные службы обязаны снижать тарифы, как минимум, на определенные периоды (тарифная компенсация). Невзирая на то, что капитальные вложения, по мнению КРЕМ, включены в действующие тарифы, многие специалисты подчеркивают, что этих средств недостаточно для ремонта и (или) замены изношенного оборудования (ADB, 2012b; OECD, 2012 and 2014b). Это подтверждается результатами исследования, проведенного в рамках настоящего обзора. По этой причине попытки привлечь в коммунальное хозяйство частных инвесторов, в том числе иностранные компании, в большинстве случаев оказались безуспешными. Как следствие, капитальные вложения и далее будут

финансироваться главным образом за счет бюджетных ассигнований и льготных кредитов от государства.

Рисунок 1.23. Рост тарифов на некоторые коммунальные услуги в реальном выражении (индексы)
2000 = 100



Примечания. При пересчете рядов использовался Индекс потребительских цен (ИПЦ) на основе данных Комитета по статистике. *Тарифы на потребление холодной воды в пределах установленной нормы. В ряде регионов тарифы для населения с объемом потребления свыше установленной нормы или в домах, не оборудованных приборами учета, выше.

Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2015b), “Brochure on communal services” (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Казахстан»), информация на русском языке:

http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations2015?_afzLoop=4016293972938445#%40%3F_afzLoop%3D4016293972938445%26_adf.ctrl-state%3Dgyjffl9_38.

Рост тарифов на центральное отопление, горячее и холодное водоснабжение с 2000 года не соответствовал инфляции. Согласно официальной статистике, единственным видом коммунальных услуг, где рост потребительских тарифов, начиная с 2000 года, ей соответствовал, является канализация (см. Рисунок 1.23). Стоит отметить, что на республиканском уровне тарифы на центральное отопление в реальном выражении почти 15 лет снижались. Отчасти это отражает внимание властей к возможному социальному воздействию недостаточного теплоснабжения, учитывая суровый климат страны. По данным ОЭСР (ОЕСД, 2014b), тарифы на центральное отопление в Казахстане ниже, чем в странах Центральной и Восточной Европы (см. Таблицу 1.6). В значительной мере это объясняется дешевизной топлива (в основном, низкими ценами на уголь), а также тем, что, как отмечалось выше, в расчет тарифов не закладываются или почти не закладываются капитальные вложения. Низкие цены на воду и тепло не только служат основным препятствием модернизации инженерных сетей, но и не стимулируют отечественного потребителя экономить воду и энергию.

Таблица 1.6. Тарифы на отопление жилья в некоторых городах (2011-2012 годы)

	Краков (Польша)	София (Болгария)	Алматы* (Казахстан)
Цены в евро / ГДж	11,67	12,27	5,93

Примечания: ГДж = гигаджоули. По среднему обменному курсу ЕЦБ и Национального банка Казахстана за 2011-2012 годы (PLN/EUR и BGN/EUR) и 2012 год (KZT/EUR). *: 2012 год.

Источник: информация по Казахстану взята из исследования, проведенного ОЭСР на основе неопубликованных данных Комитета по статистике РК.

Таблица 1.7. Доступность тарифов на отопление в областных центрах Казахстана

	Сметные расходы на отопление (тенге/месяц), 2011-2012 годы	Расчетная ценовая доступность (% расходов на оплату отопления в совокупном доходе домохозяйства)
Астана	4 561	2,2%
Алматы	6 058	3,3%
Актау (Мангыстауская область)	2 655	1,8%
Атырау	4 479	2,6%
Актобе	2 627	1,5%
Караганда	3 593	1,9%
Костанай	5 181	3,7%
Кызылорда	4 800	3,8%
Кокшетау (Акмолинская область)	4 046	2,3%
Уральск (Западно-Казахстанская область)	4 360	3,2%
Усть-Каменогорск (Восточно-Казахстанская область)	2 196	1,5%
Павлодар	2 514	1,5%
Петропавловск (Северо-Казахстанская область)	4 037	2,5%
Тараз (Жамбылская область)	3 969	3,8%
Талдыкорган (Алматинская область)	6 169	3,7%
Шымкент (Южно-Казахстанская область)	6 307	6,3%

Примечание. В соответствии с международными стандартами, установленными Всемирным банком, максимальная доля расходов на оплату отопления равна 8%.

Источник: OECD (2014b), “Energy subsidies and climate change in Kazakhstan”, Final Report, OECD, Paris.

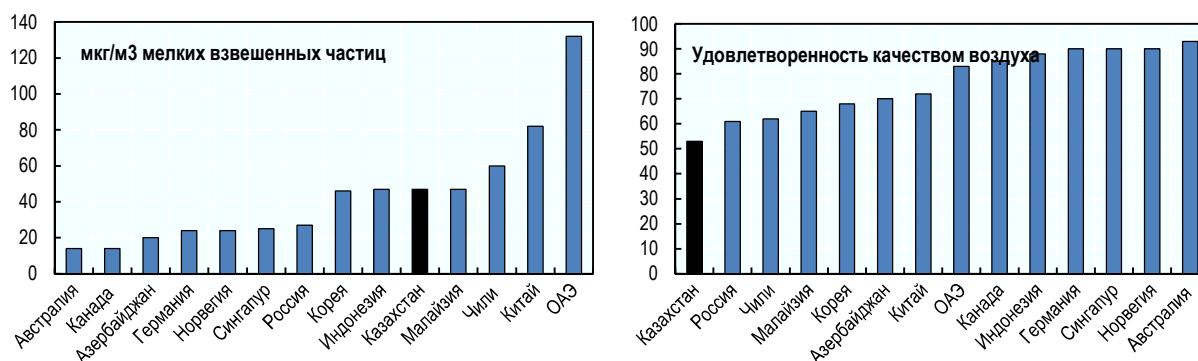
Разница между тарифами на центральное отопление для различных регионов отражает вид топлива (на юге Казахстана, в Таразе и Кызылорде это газ; на севере, включая Астану, Караганду и Павлодар, – более дешевый уголь) и удаленность от его источника (OECD, 2016a). ОЭСР (OECD, 2014b) провела анализ ценовой доступности теплоснабжения в ключевых городах Казахстана. Доля расходов на оплату отопления в доходе домохозяйства выше в Шымкенте, Таразе и Кызылорде (см. Таблицу 1.7), тогда как в Астане и Алматы она, по всей видимости, сравнительно невелика. Главный вывод, который можно из этого сделать, таков: во всех регионах, кроме Шымкента, тарифы на центральное отопление можно повышать, не рискуя превысить максимальный размер, то есть 8% совокупного дохода.³¹

Загрязнение воздуха превращается в серьезную опасность для здоровья населения крупных городов Казахстана

В Казахстане высокий уровень выбросов CO₂ относительно масштабов экономики. Уровень выбросов относительно ВВП в последние годы заметно стабилизировался. Тем не менее, Казахстан продемонстрировал твердость своих намерений в сфере противодействия изменениям климата, в 2009 году ратифицировав Киотский протокол и взяв на себя добровольное обязательство к 2020 году сократить выбросы парниковых газов в атмосферу на 15% по отношению к базовому уровню 1990 года, в соответствии с Рамочной конвенцией ООН об изменении климата (РКИК). По прогнозам, основанным на текущей политике в данной сфере, в 2020 году уровень выбросов CO₂ будет сопоставим с 1990 годом, для чего потребуются к этому сроку сократить объем выбросов примерно на 15% (OECD, 2016a). При этом Казахстан стремится повышать энергоэффективность экономики и развивать альтернативные (возобновляемые) источники энергии, о чем свидетельствует проведение «ЭКСПО-2017» в Астане.³² На высшем государственном уровне была принята «Концепция по переходу Республики Казахстан к "зеленой" экономике» (2013 год).

Рисунок 1.24. Концентрация мелких взвешенных частиц в атмосфере городов

Уровни концентрации мелких взвешенных частиц, рассчитанные с учетом плотности городского населения* (2011 год), в микрограммах на кубический метр



Примечания: * города с населением свыше 100 000 человек.

Источники: OECD, 2016a and World Bank (2016d), World Development Indicators (database), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (по состоянию на 7 октября 2016 года). Информация о Казахстане: оценки ОЭСР (см. Таблицу 1.4).

Загрязнение воздуха вызывает все большую обеспокоенность у населения крупных городов Казахстана. Уровень удовлетворенности качеством воздуха в республике ниже, чем во многих других странах, включая Китай. Как показано на Рисунке 1.24, содержание взвешенных частиц (имеются в виду частицы диаметром менее 10 мкм) в атмосфере городов Казахстана в 2011 году превышало среднегодовой лимит, рекомендованный ВОЗ (40 мкг/м³). Несмотря на то, что в 2011 году содержание взвешенных частиц в атмосфере было ниже, чем в других странах с уровнем дохода выше среднего, включая страны ОЭСР (Чили, Турцию и др.), ожидается быстрое повышение этого показателя в крупных городах, учитывая нарастающие темпы автомобилизации и активное на данный момент использование угольных электростанций на значительной территории страны. В Астане и Алматы

уровень содержания взвешенных частиц заметно выше, чем в среднем по стране. По предварительным оценкам, степень воздействия загрязнения воздуха на здоровье населения в Казахстане весьма ощутима: преждевременная смертность от причин, предположительно связанных с загрязнением воздуха, в период с 2008 по 2010 годы составила 16 117 случаев, причем самый высокий уровень смертности в связи с загрязнением воздуха был зафиксирован в Алматы (Kenessariyev et al., 2013). Авторы упомянутого исследования пришли к заключению, что воздействие загрязнения воздуха на преждевременную смертность в Казахстане значительно выше, чем в России и Украине.

В «Концепции по переходу Республики Казахстан к "зеленой" экономике» (President of Kazakhstan, 2013)³³ поставлены задачи по сокращению объема выбросов оксидов серы (SO₂) и азота (NO₂) в атмосферу до «европейского уровня». Однако системы контроля за состоянием окружающей среды не получают достаточного финансирования, и экологическая статистика не всегда отражает текущий уровень загрязнения (World Bank, 2016a). То же относится и к проблеме загрязнения воздуха: несмотря на многочисленность объектов экологического нормирования и регулирования, предусмотренных Экологическим кодексом Республики Казахстан, ряд наиболее опасных загрязняющих веществ (приземной озон, мелкие и ультрамелкие взвешенные частицы диаметром менее 2,5 мкм и менее 10 мкм) в республике не контролируется (Brown, 2014). Это значительно затрудняет сравнение качества воздуха в городах Казахстана и других стран. Исходя из результатов недавних исследований, согласно которым высокая концентрация ультрамелких взвешенных частиц диаметром менее 2,5 мкм в атмосфере особенно опасна для здоровья людей, специалисты рекомендуют внести коррективы в системы контроля и целенаправленно замерять содержание ультрамелких частиц (Carlsen et al., 2013).

По словам директора департамента экомониторинга РГП «Қазгидромет», в первой половине 2015 года очень высокое загрязнение воздуха было отмечено во многих больших городах Казахстана (включая Тараз, Алматы, Астану, Усть-Каменогорск, Караганду и Шымкент).³⁴ Основными источниками загрязнения служат промышленные предприятия, электростанции и личные автотранспортные средства. Кроме того, загрязнению в немалой степени способствуют стационарные источники, особенно тепловые электростанции, использующие уголь в качестве топлива (OECD, 2016a). В будущем Казахстан планирует сократить потребление угля при производстве электроэнергии, перейдя на газовые генераторы и альтернативные источники энергии, такие, как ветряные и солнечные электростанции.³⁵ В 2013 году правительство ввело экологический стандарт «Евро-4» для личного автотранспорта, регулирующий содержание вредных веществ в выхлопных газах отечественных и импортных автомобилей. Это положительно повлияло на ситуацию и способствовало сокращению вредных выбросов (UNDP/GEF, 2015a). Одна из проблем заключается в том, что большинство (57%)³⁶ автомобильного транспорта в стране используется более 10 лет и, как следствие, не соответствует новым, более жестким нормативам по выбросам. С другой стороны, в Казахстане не более 3% автомобилей оборудовано дизельными двигателями, благодаря чему уровень выбросов данной разновидности ниже, чем в Европе.

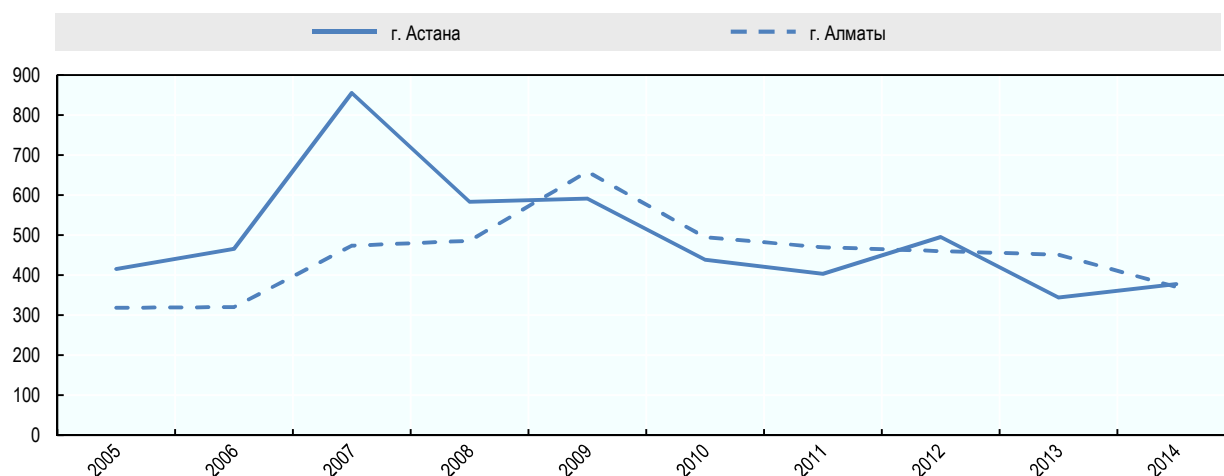
В Алматы зафиксирован особенно высокий уровень загрязнения воздуха, что объясняется географическим положением города: с одной стороны его окружают горы, с другой – заводы. В рейтинге самых грязных городов мира, составленном исследовательской компанией *Mercer Human Resources Consulting* в 2008 году

исходя из уровня загрязнения воздуха и других показателей, касающихся здоровья людей и состояния окружающей среды, город Алматы занял девятое место. Согласно проведенному исследованию, результаты замеров концентрации частиц диаметром менее 10 мкм в общем объеме твердых взвешенных частиц подтверждают, что она превышает среднегодовой показатель в 40 мкг/м^3 (среднегодовой лимит по рекомендациям ВОЗ) на большинстве мониторинговых станций Алматы, при этом в центре города наблюдается очень высокий среднегодовой уровень концентрации (до 123 мкг/м^3). Источником 80% выбросов, загрязняющих атмосферу в Алматы, являются автомобили, а потому развитие альтернативных видов транспорта имеет первостепенное значение для снижения уровня загрязнения городского воздуха.

Муниципальные службы уборки мусора не справляются с растущими объемами твердых бытовых отходов

Существующая в городах система сбора и удаления твердых бытовых отходов не справляется со своими задачами в условиях быстрого роста урбанизации и экономики. Службы уборки мусора пока что работают не везде в стране. По данным АБР (ADB, 2012b), уровень сбора отходов в Казахстане ниже, чем в странах ОЭСР, и составляет от 42% до 60%. В статистической отчетности, касающейся сбора, обработки и удаления твердых бытовых отходов в Казахстане, много пропусков и противоречий, и потому делать выводы из сведений, представленных в настоящем разделе, следует с осторожностью. Поскольку в сельских районах редко действуют службы сбора ТБО (отсюда и недостаток статистической информации), здесь чаще используются данные по Астане и Алматы, чем по Казахстану в целом. Согласно официальной статистике, после 2005 года образование твердых бытовых отходов на душу населения быстро росло (см. Рисунок 1.25), но с 2009 года наметилась обратная тенденция. Одно из возможных объяснений состоит в том, что после 2009 года как в Астане, так и в Алматы быстро росли тарифы на сбор отходов, что стимулировало сокращение производства ТБО домохозяйствами и предприятиями. Если сравнивать со странами, состоящими в ОЭСР, удельное образование ТБО на душу населения в Астане и Алматы (примерно 344 и 451 кг на человека, соответственно) является довольно низким и сопоставимо с показателями Мексики, Японии или Кореи (см. Рисунок 1.26). Властям Казахстана следует учесть, что в долгосрочной перспективе (с 2010 по 2040 годы) объем образования ТБО возрастет, как минимум, на 50% вследствие увеличения дохода и потребления на душу населения (ADB, 2012a). Именно так произошло в странах ОЭСР с быстро растущей экономикой – например, в Мексике, Турции и Чили.

Рисунок 1.25. Удельное образование твердых бытовых отходов на душу населения (кг/год)

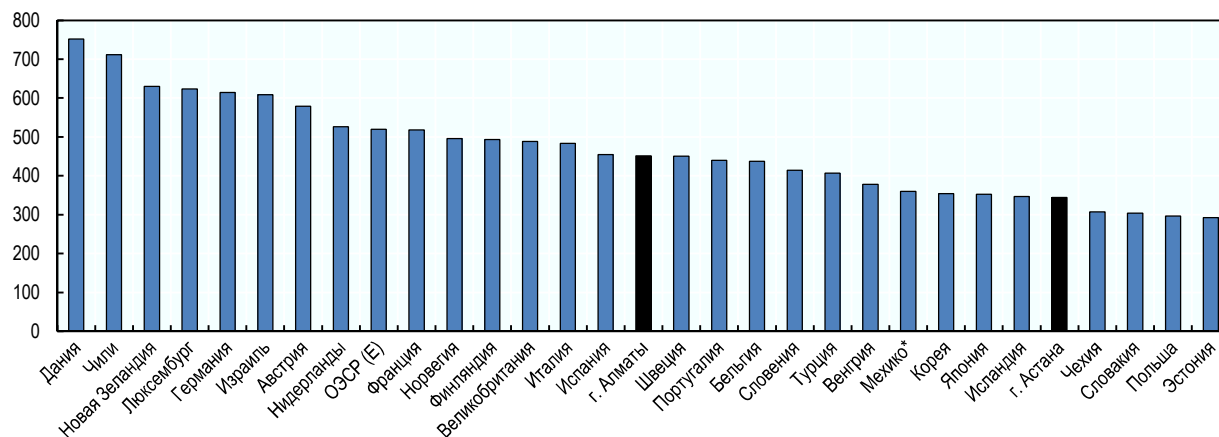


Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, environment database (Комитет по статистике РК, экологическая статистика, неопубликованные данные).

По данным АБР (ADB, 2012a), в Казахстане твердые бытовые отходы часто сбрасываются в неподготовленных или плохо подготовленных местах (открытые свалки). Это создает угрозу загрязнения подземных вод и окружающей среды. В 2013 году правительство взяло на себя обязательство по созданию вблизи от крупных городов более 150 специально оборудованных полигонов для размещения ТБО.³⁷ Малая часть твердых бытовых отходов идет в переработку: так, в 2012 году эта часть составила 2,2% в общем объеме ТБО.³⁸ В ряде больших городов (например, в Шымкенте) при свалках организованы сортировочные площадки или применяются иные методы сортировки, что является необходимой предпосылкой переработки мусора. В 2014 году почти 8% ТБО в Астане перерабатывалось на специализированном мусороперерабатывающем заводе. Неиспользуемый потенциал извлечения вторичных материальных ресурсов из твердых бытовых отходов в городских населенных пунктах весьма высок, как в связи с переработкой картона, бумаги или органических веществ, так и в отношении использования ТБО в промышленных процессах (ADB, 2012a). Действительно, в странах ОЭСР для извлечения вторсырья (переработка и компостирование) используется, в среднем, почти треть твердых бытовых отходов (34% по состоянию на 2012 год), что означает получение продуктов в товарных масштабах и сокращение расходов на обработку ТБО.

Рисунок 1.26. Объемы образования твердых бытовых отходов в странах ОЭСР, Астане и Алматы (2013 год)

кг на душу населения



Примечание: * по Мексике взяты данные за 2012 год.

Источники: OECD (2016f), "Municipal waste", *OECD Environment Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00601-en> (по состоянию на 28 сентября 2016 года); Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, environment database (Комитет по статистике РК, экологическая статистика, неопубликованные данные).

В соответствии с Экологическим кодексом Республики Казахстан, местные исполнительные органы в области охраны окружающей среды организуют разработку и обеспечивают выполнение программ по управлению отходами (включая сбор, переработку, перевозку и уничтожение), а также обеспечивают строительство объектов по удалению и размещению отходов (включая мероприятия по рекультивации мест размещения отходов). На практике же сбор ТБО осуществляется государственными или частными компаниями, заключившими договоры с местными акиматами. Такие компании самостоятельно взимают с домохозяйств плату за уборку мусора. С другой стороны, большинством свалок и мусороперерабатывающих предприятий управляют государственные организации. Независимо от быстрого роста, отмеченного с 2009 года, тарифы на сбор отходов остаются низкими и, как правило, не отражают реальных расходов, что не способствует повышению качества услуг или хотя бы поддержанию его на прежнем уровне (ADB, 2012a). В среднем, лишь 65% домохозяйств действительно платит соответствующим службам за уборку мусора: как правило, частные компании не имеют достаточно средств юридической защиты, чтобы призвать к ответу неплательщиков (судебные разбирательства требуют значительных затрат времени и средств). В целом, данная отрасль не привлекательна для иностранных компаний, участие которых могло бы способствовать модернизации услуг по утилизации твердых бытовых отходов (UNDP/GEF, 2015b).

Основные экономические проблемы и развитие инноваций в городах Казахстана

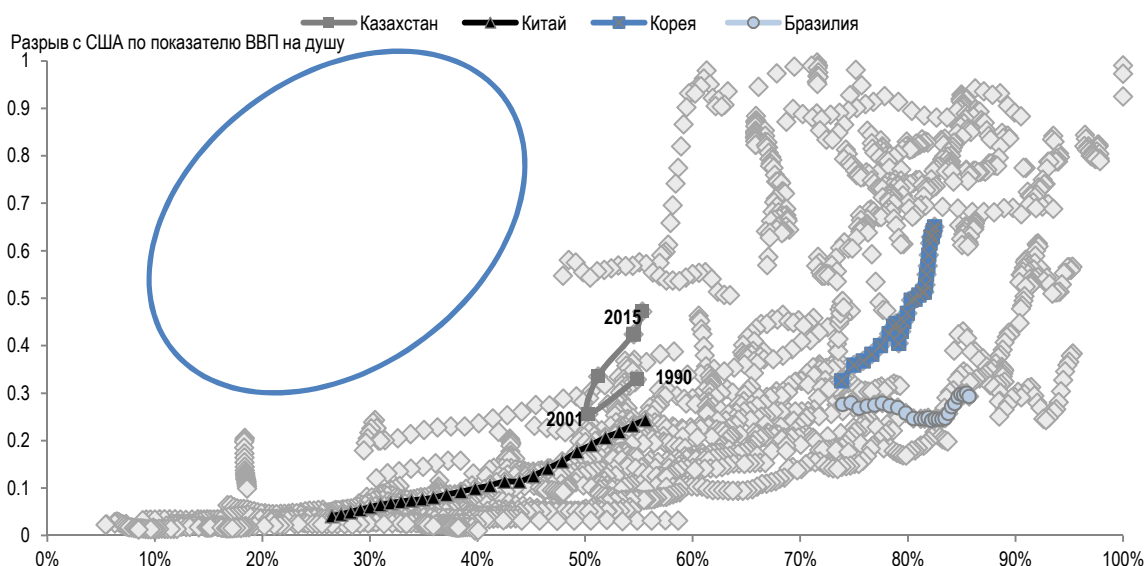
Урбанизация и экономический рост

Урбанизация страны имеет важные последствия для экономического развития. Согласно Дж. В. Хендерсону (Henderson, 2010), экономика не развивается без урбанизации, но и сама по себе урбанизация еще не гарантирует экономического развития. Эмпирические данные подтверждают, что без урбанизации ни в одной

стране не удалось добиться высокого уровня ВВП на душу населения (см. большой пустой участок в левом верхнем углу Рисунка 1.27). С другой стороны, в ряде стран высокий уровень урбанизации не оказывает значительного влияния на сближение показателя ВВП на душу населения с аналогичным показателем в США. Такая картина наблюдается во многих странах Латинской Америки – например, в Бразилии. И напротив, Корея и Китай смогли значительно сократить разрыв с США по показателю ВВП на душу населения в ходе быстро протекающего процесса урбанизации (урбанизация в Корее по большей части происходила до 1990 года, а потому не отражена на Рисунке 1.27). Казахстанская модель выделяется из общего ряда, так как, вследствие высокого уровня эмиграции горожан, уровень урбанизации во время экономического спада 1990-х годов снижился, и это увеличило разрыв между Казахстаном и США по показателю ВВП на душу населения. С 2001 года в стране начался длительный период интенсивного экономического роста, сопровождавшегося умеренным ростом уровня урбанизации.

Рисунок 1.27. Экономическая конвергенция и урбанизация (1990-2015 годы)

Уровень урбанизации в Казахстане по оценкам ОЭСР (см. Таблицу 1.4)



Примечание: взяты данные по 91 стране за период с 1990 по 2015 годы; сведения о разрыве с США по показателю ВВП на душу населения основаны на ВВП (ППС) на душу населения в постоянных долларах 2011 года.

Источник: World Bank (2016d), *World Development Indicators* (database),

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>. Информация о Казахстане: оценки ОЭСР (см. Таблицу 1.4).

Как правило, процесс урбанизации начинается с улучшения производительности аграрного сектора экономики вследствие совершенствования технологий или реформирования экономики (пример: введение системы ответственности домохозяйств в Китае 70-х годов) (OECD, 2015a, Chapter 2). Это высвобождает трудовые ресурсы, которые перераспределяются из сельского хозяйства в отрасли с более производительным применением труда, то есть в промышленный сектор и сферу услуг. И поскольку агломерация (и обусловленная ею экономия) благоприятно

влияет на данные секторы, производство постепенно сосредотачивается в районах с высокой плотностью населения (Henderson, 2010). Однако при рассмотрении классической взаимосвязи между урбанизацией и экономическим развитием в Казахстане следует учитывать две важные особенности. Во-первых, в период интенсивного роста, начиная с 2001 года, решающую роль играли добывающие отрасли, особенно нефтегазовый комплекс (OECD, 2016a).

Во-вторых, урбанистическая система Казахстана в значительной степени является детищем плановой экономики эпохи СССР. Основная часть процесса урбанизации в стране происходила в период с 1926 по 1989 годы. Территориальная организация производства преследовала цель укрепления Советского Союза как единого целого. В большинстве случаев, города вырастали вокруг предприятий или развивались как центры производства. Советские плановики добивались роста городов в малонаселенных районах, чтобы разрабатывать природные ресурсы и осваивать обширную территорию страны. Результатом стало чрезмерное рассредоточение населения и городов по стране, а также меньший удельный вес больших городов, чем в развитых странах (Coulibaly et al., 2013).³⁹ Во многих городах было плохо налажено сообщение с другими. Внутреннее сообщение между городами Казахстана находится на неудовлетворительном уровне, отчасти потому, что значительная часть транспортной сети была спланирована при СССР и ориентирована в направлении России (ADB, 2012a).

Как следует из публикации ОЭСР (OECD, 2017a, forthcoming), территориальная концентрация населения и ВВП в Казахстане за период 1998-2010 годов росла быстрее, чем в большинстве стран – участниц ОЭСР. Быстрый рост метрополитенских ареалов Казахстана, наблюдавшийся в 2000-х годах, как показано в настоящей главе, позволяет заключить, что данная экономическая и демографическая концентрация все еще играет свою роль. Это подтверждается имеющимися данными о ВВП богатейших метрополитенских ареалов Казахстана. Так, в 2015 году на Алматы приходилось 21,9% ВВП страны, хотя там проживает лишь 9,5% населения республики. В текущем году на Астану, где проживает всего 5% населения Казахстана, приходилось 11,4% ВВП. Удельный вес Астаны и Алматы в структуре ВВП (в процентах от ВВП страны) в последние пять лет рос, что говорит о неуклонном сосредоточении предприятий, чьи виды деятельности связаны с созданием высокой добавленной стоимости, в этих двух городах.⁴⁰

Такое скопление населения и предприятий в нескольких густонаселенных «центрах экономического роста» имеет ключевое значение, если Казахстан намеревается воспользоваться эффектом агломерационной экономии; и правительство это осознает, о чем свидетельствуют «Программа развития регионов до 2020 года» (ППР) и «Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года» (далее – «Прогнозная схема»). Но одной концентрации недостаточно: проведенное ОЭСР исследование позволяет заключить, что города способствуют экономическому росту лишь при условии хорошего управления и транспортного сообщения (как внутреннего, так и на участках между ядром и зоной маятниковой миграции, а равно и с соседними городами), так как это позволяет пользоваться преимуществами агломерационной экономии при сниженных издержках (см. Блок 1.9).

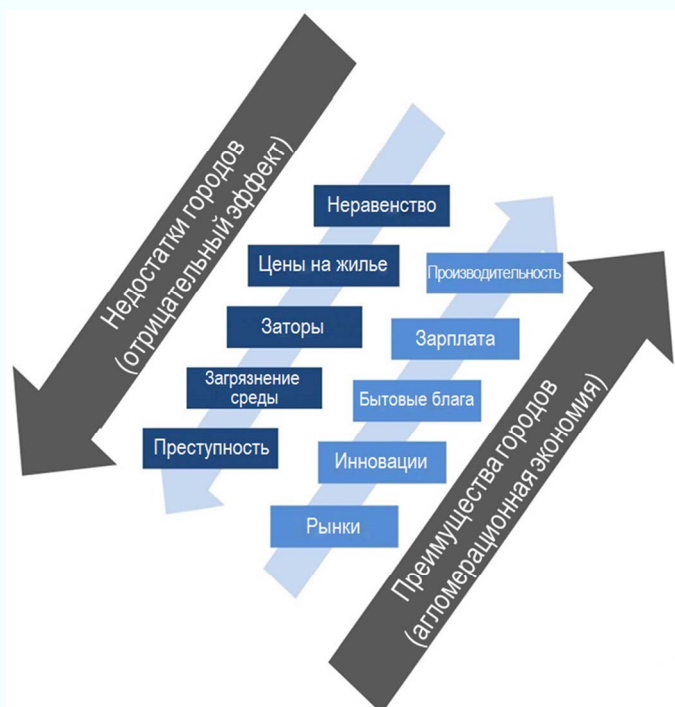
Блок 1.9. Издержки и выгоды агломерационной экономики

Метрополитенские ареалы и динамично развивающиеся города среднего размера обладают огромным потенциалом в сфере создания рабочих мест и инноваций, являясь центрами и точками доступа для общемировых систем, включая торговлю и транспорт. Во многих странах – участницах ОЭСР наблюдается рост производительности труда, измеренной в ВВП на одного работника, и оплаты труда в положительной зависимости от размера города.

Повышенный уровень производительности отражает преимущество, присущее нахождению в городе, которое известно как выгоды агломерации. В среднем, оплата труда работника возрастает в положительной зависимости от размера города, где тот работает, даже с учетом характеристик работника – например, уровня его образования. Оценки ОЭСР позволяют сделать вывод, что выгода агломерации в форме надбавки возрастает на 2-5% при удвоении численности населения (Ahrend et al., 2014), что соответствует сопоставимым исследованиям, посвященным отдельно взятым странам (Combes et al., 2012). Однако, возникновение выгод агломерации в разных городах носит неравномерный характер, и в пределах одной страны наблюдаются значительные различия.

Более высокая производительность отчасти обусловлена качеством рабочей силы и структурой промышленности. В крупных городах проживает, в среднем, более образованное население, а удельный вес высококвалифицированных и низкоквалифицированных работников положительно коррелирует с размером города. Рост доли работников с высшим образованием в городе на 10 процентных пунктов повышает производительность труда других работников данного города на 3-4% (Ahrend et al., 2014). В крупных городах, как правило, выше пропорциональная часть отраслей с повышенной производительностью, таких как консалтинг, юридические услуги, финансовые услуги и так далее. Кроме того, они чаще становятся центрами, через которые проходят торговые, финансовые и другие потоки. Как правило, это требует наличия услуг с высокой добавленной стоимостью.

Издержки и выгоды агломерации



Жизнь в больших городах имеет несомненные преимущества, но и недостатки (см. рисунок выше). Если производительность, оплата труда и многочисленные бытовые блага обычно возрастают по мере увеличения размера города, то же происходит с явлениями, которые обычно называют издержками агломерации. Ряд издержек агломерации носит финансовый характер: например, стоимость покупки / аренды жилья, да и в целом уровень цен, как правило, в крупных городах выше. Кроме того, имеется ряд нематериальных издержек, таких как загрязнение, транспортные заторы, неравенство и преступность, и они, как правило, тоже возрастают по мере увеличения размера города, тогда как уровень доверия и иных составляющих социального капитала зачастую снижается. Данные опроса населения европейских городов подтверждают, что жители крупных городов, хоть и ценят высокий уровень бытовых удобств, в целом менее удовлетворены другими аспектами, и особенно загрязнением воздуха.

В известной степени, размер города является результатом компромисса между издержками и выгодами. Перемещения населения в пределах города и между городами указывают на то, что (как минимум, в среднесрочно-долгосрочной перспективе) цены на землю, как и в целом стоимость жизни в городе, отражают размер заработной платы, транспортные расходы и другие плюсы (минусы) городской жизни. В пользу этого свидетельствуют выводы о том, что при растущей численности населения темпы возрастания упомянутых выгод и издержек агломерации в широком смысле вполне сопоставимы (см. Combes et al. (2012) [данные по Франции] и Gibbons et al. (2011) [данные по Великобритании]). Аналогичная картина вырисовывается при прямом сопоставлении уровня цен и производительности в городах. Как показывают факты, собранные в Германии, рост производительности в городе и, как следствие, увеличение оплаты труда, в среднем, соответствуют росту местного уровня цен.

Источники: OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>; Ahrend, R. et al. (2014), “What make cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>; Combes, P.-P., G. Duranton and L. Gobillon (2012), “The costs of agglomeration: Land prices in French cities”, *CEPR Discussion Papers*, No. 9 240, Centre for Economic Policy Research, London; Gibbons, S. and H.G. Overman and G. Resende (2011), “Real earnings disparities in Britain”, *Spatial Economics Research Centre Discussion Papers*, No. 0065, London School of Economics and Political Science, London.

Политика, направленная на решение проблем моногородов

В моногородах экономическая активность поддерживается за счет одной отрасли, а нередко и одного предприятия («градообразующее предприятие»). Это делает экономику моногородов зависимой от внешних воздействий во время кризиса и экономического спада, а также повышает социальную уязвимость населения. Моногорода были широко распространены при советской власти, отражая размер территории и низкую плотность населения республики, равно как и богатые запасы природных ресурсов в удаленных регионах с суровым климатом. В Казахстане моногородом считается город, где основная часть (20% и более) промышленного производства и трудоспособного населения сосредоточена на одном или нескольких (немногих) градообразующих предприятиях, как правило, одного профиля и сырьевой направленности.⁴¹ Моногорода (как правило, специализирующиеся на добывающей промышленности или рыбном промысле) в свое время существовали и в странах ОЭСР, например, в Канаде, Австралии и США. Специфика советских и постсоветских моногородов в том, что: 1) они возникли в результате централизованного долгосрочного планирования; 2) их система снабжения основывалась на щедром субсидировании тарифов на транспорт и энергию; 3) основное предприятие или группа предприятий (градообразующее предприятие или предприятия) обеспечивали своих работников жильем и оказывали коммунальные услуги (водоснабжение, водоотведение, иногда теплоснабжение – при наличии в городе центрального отопления) (BISAM Central

Asia, 2012). Распространенным результатом приватизации градообразующих предприятий, случившейся в 1990-е годы, стало отсутствие технического обслуживания и модернизации объектов коммунальной и инженерной инфраструктуры и обветшание жилищного фонда. В ряде моногородов Казахстана (например, в Хромтау) объекты инфраструктуры все еще числятся на балансе градообразующих предприятий (World Bank JERP, 2015).

Значительная часть моногородов обладает низким экономическим потенциалом

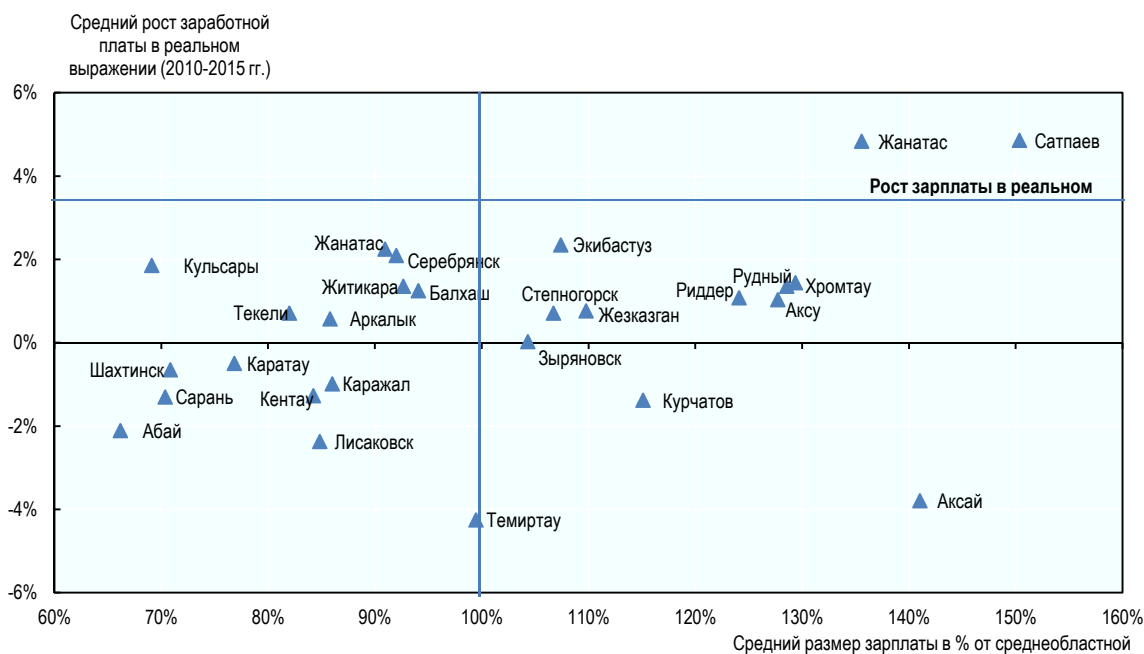
Недавние тенденции ясно показывают, что различия между моногородами становятся все заметнее. Не для всех характерна депрессивная экономика, неудовлетворительные бытовые условия и низкий уровень дохода. В число моногородов входят центры газо- и нефтедобычи (Жанаозен, Кульсары или Аксай), металлодобычи (Аркалык), где запасы ископаемых вскоре иссякнут, обрабатывающей промышленности, включая производство стали и химическое производство, и даже города, где прежней моноспециализации, связанной с добычей полезных ископаемых, уже не существует (Кентау). Практически для всех характерна запущенность городской коммунальной инфраструктуры. И тем не менее, во многих моногородах среднемесячный размер оплаты труда выше среднего по области, а в городках газовиков и нефтяников – даже выше, чем в Астане и Алматы.

Однако последние экономические и демографические тенденции показывают, что из 27 моногородов низкий потенциал развития имеют не два, а более. Примерно в десяти малых и средних моногородах наблюдается слабый или отрицательный рост заработной платы в реальном выражении, из-за чего там нередко бывают зарплаты значительно ниже среднеобластного уровня (см. Рисунок 1.28), низкий процент населения с высшим образованием (см. Рисунок 1.29) и высокий уровень самозанятости (см. Рисунок 1.30), а механический прирост населения отсутствует (см. Рисунок 1.31), даже за счет миграции из сельских районов. Кроме того, первостепенное значение имеют географическое расположение и транспортное сообщение (что входит в критерии оценки экономического потенциала ПРР). Значительная удаленность от крупных городов, плохое автотранспортное и железнодорожное сообщение, свойственные многим моногородам, серьезно препятствуют диверсификации их экономики, особенно в связи с обрабатывающей промышленностью. Транспортировка сырья, как правило, обходится дешевле, чем перевозка готовой продукции, а потому высокие транспортные расходы способствуют сохранению сырьевой специализации и создают очередную преграду, которую производителям продукции с высокой добавленной стоимостью необходимо преодолеть, чтобы конкурировать с другими участниками рынка (OECD, 2015c).

В 2010-2015 годах рост заработной платы в реальном выражении в моногородах отставал от среднего уровня по стране (3,5% в среднегодовом исчислении). В 10 моногородах наблюдался отрицательный рост заработной платы в реальном выражении (см. Рисунок 1.28). Это могло объясняться целым рядом факторов, включая монополию⁴² градообразующего предприятия на небольшом рынке труда и отраслевые тенденции (например, снижение мировых цен на сталь и металлы). В четырнадцати моногородах средний уровень заработной платы ниже среднего по области, что, в числе прочего, является следствием размера, так как средняя зарплата в больших городах, а особенно в областных центрах, обычно выше.

Население моногородов, где низкий уровень заработной платы (относительно среднего по области) сочетается с отрицательным или незначительным ростом реальных доходов (в левом нижнем углу Рисунка 1.28), как правило, испытывает серьезные экономические трудности, так как зарабатывает значительно меньше, чем в среднем по области, а заработная плата в реальном выражении за недавний период остается на прежнем уровне или уменьшается. В соответствии с «Программой развития моногородов», доля заработной платы в общей сумме доходов населения составляет 50-60%.

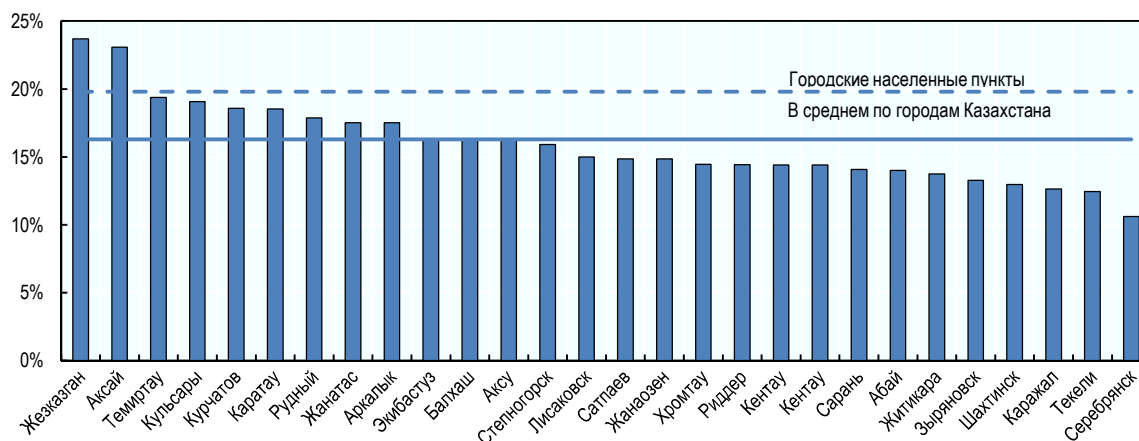
Рисунок 1.28. Средний уровень заработной платы и рост заработной платы в реальном выражении в моногородах



Примечание. Средний размер заработной платы в процентах от среднего уровня зарплаты по области (2013-2015 годы).

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе неопубликованной статистики труда и занятости Комитета по статистике РК (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, labour database).

Рисунок 1.29. Доля жителей с высшим образованием, 2009 год

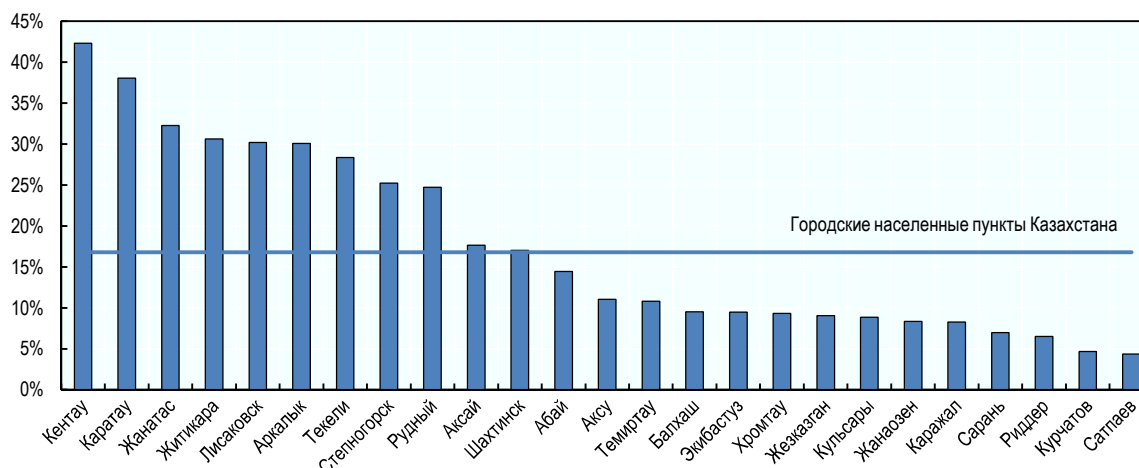


Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (Комитет по статистике РК, неопубликованные данные Национальной переписи населения 2009 года).

Доля населения с высшим образованием в моногородах часто бывает низкой. В 2009 году в некоторых из них доля жителей, имеющих высшее образование, была заметно меньше, чем в среднем по городским населенным пунктам (20%), а также меньше средней процентной доли по 87 городам Казахстана (см. Рисунок 1.29). Это типичное явление для горнопромышленных или заводских городов. Однако вытекающий из этого недостаток человеческого капитала может воспрепятствовать диверсификации экономики моногородов, освоению новых отраслей (особенно обрабатывающей промышленности) в дополнение к доминирующей, где происходит спад, и превращению в важные центры оказания услуг населению окружающих сельских районов.

В десяти моногородах доля самозанятого населения значительно выше общего уровня по городам Казахстана (см. Рисунок 1.30). Самозанятость дает домохозяйствам, пострадавшим от сокращения или закрытия градообразующих производств, альтернативный источник средств к существованию. Однако в Казахстане она тесно связана с бедностью и низким уровнем доходов (World Bank, 2016b). Если уровень безработицы во всех моногородах Казахстана примерно одинаков и относительно низок, самозанятость может служить более показательным признаком для выявления моногородов с вялым рынком труда.⁴³ Высокий уровень самозанятости находится в тесной взаимосвязи с пониженным уровнем заработной платы в моногородах Казахстана⁴⁴ и городских населенных пунктах в целом.

Рисунок 1.30. Самозанятость в моногородах Казахстана (2015 год)



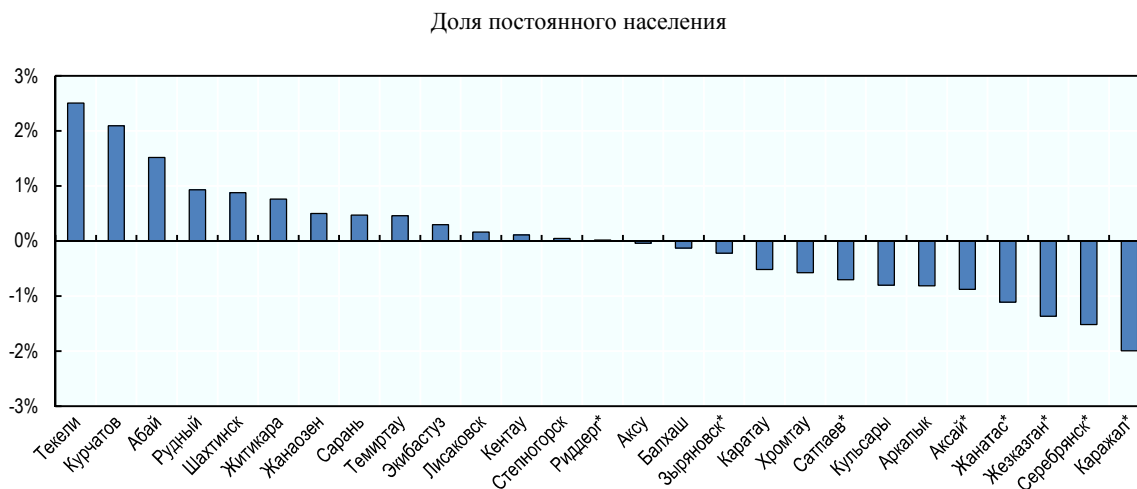
Примечание. В выборку не вошли моногорода Зыряновск и Серебрянск.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе статистики труда и занятости Комитета по статистике РК (бюллетень «Основные индикаторы рынка труда по регионам Республики Казахстан в разрезе районов») (Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016e), Labour database, main labour market indicators at the district level), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor?_afLoop=6672220744050857#%40%3F_afLoop%3D6672220744050857%26_adf.ctrl-state%3Dlhdr4xyv6_47.

Миграция из некоторых моногородов может сдерживаться бедностью («ограничение ликвидности»)

В моногородах Казахстана произошел относительный демографический спад. В начале 2016 года на 27 моногородов приходилось 14% городского населения страны, хотя в 1999 году этот показатель равнялся 19%. Тем не менее, с 2009 года население большинства моногородов увеличивалось (хоть и не такими темпами, как городское население Казахстана в целом) после резкого спада, имевшего место в предыдущем десятилетии. В период с 2009 по 2016 годы сокращение численности населения происходило лишь в 8 моногородах из 27, причем особенно выраженный характер оно носило в Серебрянске (откуда население активно мигрировало) и Зыряновске. Примерно в половине моногородов в тот же период был отмечен отрицательный механический прирост населения (то есть отрицательное сальдо миграции вследствие оттока, см. Рисунок 1.31). Отток населения из моногородов дает основания для беспокойства, поскольку среди эмигрантов преобладают квалифицированные работники; иными словами, моногорода теряют ценный человеческий капитал, который и без того ограничен. Если эмиграция ведет к сокращению численности и старению населения, местная администрация в итоге вынуждена содержать несоразмерно большую инфраструктуру городского жизнеобеспечения, которая обременяет местный и республиканский бюджет.

Рисунок 1.31. Годовой механический прирост населения, 2010-2015 годы



Примечание. * В период с 2010 по 2015 годы общая численность населения уменьшилась.

Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, population database (Комитет по статистике РК, демографическая статистика, неопубликованные данные).

Разница в заработной плате признана наиболее важным фактором межрегиональной миграции в Казахстане (Aldashev and Dietz, 2014). Однако применительно к моногородам корреляция между среднемесячной заработной платой и механическим приростом населения представляется *отсутствующей или даже отрицательной* (это означает, что более высокая зарплата коррелировала бы с отрицательным механическим приростом, то есть миграционным оттоком населения).⁴⁵ Размер, судя по всему, тоже не играет существенной роли, исключая четыре моногорода, где численность населения превышает 100 000 человек (во всех четырех в период 2010-2015 годов наблюдался положительный механический прирост). Отрицательный механический прирост наблюдается как в моногородах с относительно малым размером и низким уровнем доходов (Серебрянск, Каражал), так и в более крупных, относительно процветающих моногородах (Жезказган, Хромтау) (см. Рисунок 1.31).

Это позволяет заключить, что в определении входящих и исходящих миграционных потоков в моногородах Казахстана играют роль несколько конкурирующих факторов. Исследуя вопросы миграции в России, Ю. Андриенко и С. Гуриев (Andrianko and Guriev, 2004) установили, что в самых бедных регионах население менее всего мобильно, то есть сказывается эффект ликвидности: люди просто не имеют средств на переезд. Это противодействует встречной тенденции: в отсутствие финансовых ограничений более высокая заработная плата не увеличивает, а сокращает миграционный отток. По оценкам Андриенко и Гуриева (Andrianko and Guriev, 2004), почти треть населения России в 2004 году хотела, но не могла уехать в другие, экономически процветающие регионы, оказавшись в так называемой ловушке бедности по причине влияющего на эмиграцию ограничения ликвидности. Наш предварительный анализ позволяет заключить, что такое ограничение ликвидности может влиять и на миграционный отток населения беднейших моногородов Казахстана. Как и в Российской Федерации, межрегиональная мобильность трудовых ресурсов здесь относительно низка в силу таких препятствий, как неразвитый рынок

жилой аренды, большие расстояния и значительная разница в уровне цен на недвижимость в разных регионах. Стоимость переезда весьма существенна, и оплачивать ее мигранты должны из собственного кармана.

Таким образом, положительный или отрицательный механический прирост населения казахстанских моногородов зависит от географической удаленности, разницы в уровне заработной платы с другими городами и ограничений ликвидности (применительно к беднейшим моногородам). Это может объяснить отсутствие или отрицательный характер корреляции между среднемесячной заработной платой и механическим приростом населения. К примеру, в ряде моногородов со стабильным уровнем занятости и среднего дохода (таких, как Жезказган) все равно зафиксировано отрицательное сальдо миграции (см. Рисунок 1.31). Там, где значение ограничений ликвидности снижено, значимым фактором миграционного оттока является разница в заработной плате с крупнейшими городами Казахстана (например, с ближайшим областным центром). Кроме того, данные позволяют сделать вывод, что высокий процент жителей с высшим образованием (как в Жезказгане) коррелирует с высоким уровнем миграционного оттока. Жители моногородов, имеющие высшее образование, могут в большей степени стремиться к переезду, поскольку надбавка за высшее образование (разница в заработной плате с работниками без высшего образования) в крупных городах будет выше.

Дальнейшие исследования помогли бы пролить больше света на динамику миграции в моногородах и малых городах Казахстана. Однако исследования, проведенные для целей настоящего обзора, позволяют заключить, что расширение возможностей трудоустройства и повышение уровня доходов в моногородах республики, возможно, не приведут к автоматическому прекращению оттока (особенно в среде квалифицированных работников) или сокращения численности населения. Это означает, что, как минимум, для ряда моногородов целесообразной в среднесрочной перспективе мерой является сокращение инфраструктуры городского жизнеобеспечения и обслуживающего персонала (больниц, школ) по мере постепенного сокращения численности населения. Если реальное состояние города, переживающего спад, не будет учитываться в планах территориального и экономического развития, непропорционально большая инфраструктура образования и здравоохранения ляжет тяжелым бременем на муниципальный и областной бюджет.

Политика возрождения моногородов: разработка комплексного плана в 2012 году и его частичная реализация

В мае 2012 года Казахстан принял специальную государственную программу развития моногородов.⁴⁶ В перечень из 27 моногородов вошли как имеющие областное значение города среднего размера, такие, как Темиртау (178 000 человек населения) или Экибастуз (130 000 человек), так и малые города с населением не более 20 000 человек. Программа предусматривает комплексный подход к развитию моногородов. Она ставит три основные задачи: 1) развитие социальной и инженерной инфраструктуры в расчете на оптимальную численность населения; 2) диверсификация экономики и развитие малого и среднего бизнеса для обеспечения оптимальной структуры занятости населения; 3) повышение мобильности трудовых ресурсов моногородов, стимулирование добровольного переезда в населенные пункты с высоким потенциалом социально-экономического развития и центры экономического роста.

В рамках программы предписывалось провести системную диагностику каждого моногорода для изучения всех упомянутых выше факторов (инфраструктуры, жилищного хозяйства, предпринимательства и диверсификации экономики). В соответствии с общенациональными критериями, областными акиматами была проведена группировка моногородов на города с высоким, средним и низким экономическим потенциалом (см. Блок 1.10). Кроме того, местные исполнительные органы разработали комплексные планы развития моногородов (далее – КПП) с определением капитальных вложений, необходимых для модернизации инфраструктуры (дорог, жилищно-коммунального хозяйства) и инвестиционных проектов, могущих способствовать диверсификации городской экономики. Целевые индикаторы большинства КПП совпадали: уровень безработицы; количество активно действующих малых предприятий; инвестиции предприятий в основные средства; степень износа инженерной и социальной инфраструктуры (водопроводных, канализационных, тепловых и электрических сетей). В ряде случаев целевые индикаторы включали также объем промышленного производства или численность населения.

Блок 1.10. Оценка экономического потенциала моногородов

По ряду оснований моногорода разделяются на три группы: города с высоким, средним и низким потенциалом развития. Критерии неперспективности моногорода:

- Падение объема производства на градообразующем предприятии и неконкурентоспособность его продукции: значительное сокращение за последние 10 лет объема производства на градообразующем предприятии.
- Истощенная минерально-сырьевая база: наличие запасов сырья на 5-10 и менее лет (для городов с преимущественным развитием добывающей промышленности).
- Постоянный отток населения города (сокращение численности): отрицательная динамика сальдо миграции за последние 10 лет (сокращение численности населения идет в основном за счет высококвалифицированного трудоспособного населения).
- Катастрофический износ социально-инженерной инфраструктуры: высокая доля аварийного жилья.
- Неблагоприятная экологическая ситуация: расположение территории города в зоне экологического бедствия и наличие источников загрязнения с высоким превышением экологических норм.
- Доходы населения: меньше среднеобластных показателей.
- Отдаленность от крупных городов и основных транспортных коридоров (75 и более км или 1 часовая доступность): тупиковое месторасположение моногорода (отсутствие автомобильных дорог республиканского значения и железнодорожных путей); транспортная инфраструктура, соединяющая моногород с другими городами и регионами, находится в крайне изношенном состоянии.

«Программа развития регионов до 2020 года» не содержит подробностей относительно точной методики или веса тех или иных критериев. Однако к группе с низким потенциалом развития были отнесены лишь два моногорода из 27 (Жанатас и Аркалык). Остальные вошли в группы с высоким или средним потенциалом. Как подчеркнул в своей работе Й. Линн (Linn, 2014), правительство оптимистически оценивает свою способность содействовать диверсификации экономики в подавляющем большинстве моногородов.

Источники: Government of Kazakhstan (2014), *Regional Development programme until 2020* («Программа развития регионов до 2020 года»); Linn, J. (2014), “Urbanization, Regional Development, and Decentralization”, in A. Aitzhanova et al. (eds.) (2014), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, Group Centennial International, Astana, pp.187-223.

Объемы финансирования моногородов за счет средств республиканского и областного бюджета определяются на основе КПП. Но даже при том, что методика и структура позволяют КПП отражать индивидуальные приоритеты каждого города, одинаковые для всех целевые индикаторы были взяты из национальной программы развития моногородов. По данным Центра бизнес-информации, социологических и маркетинговых исследований «Bisam Central Asia» (BISAM Central Asia, 2012), в планах часто не отражена специфика конкретного моногорода, а целевые показатели порой излишне оптимистичны и недостижимы (особенно в отношении малого и среднего предпринимательства). Прогнозы относительно занятости и численности населения в КПП, как правило, носят оптимистический характер в свете реальных цифр. К примеру, КПП Степногорска (составлен в 2014 году) прогнозировал к 2015 году увеличение численности рабочих мест почти на 2000 (5%).⁴⁷ Излишне оптимистичные прогнозы могут говорить о том, что процессы городского и экономического планирования, осуществляемые городскими акиматами, неадекватно отражают сокращение или сохранение численности населения. Результатом может стать нерациональное расходование государственных средств вследствие несоизмерно большой городской инфраструктуры.

Предполагается, что главной движущей силой диверсификации экономики моногородов станут крупные, или «якорные», инвестиционные проекты (как правило, связанные с химической промышленностью, нефтегазовым сектором, добывающей промышленностью и металлургией), описанные в КПП. В «Программе развития регионов до 2020 года» и отдельных КПП выделены три другие меры восстановления экономического потенциала моногородов: 1) реализация инвестиционных проектов казахстанскими ГП и государственными банками развития (аффилированными лицами АО «ФНБ "Самрук-Казына"» и АО «НУХ "Байтерек"»); 2) размещение градообразующими предприятиями вспомогательных и обслуживающих производств, заказов в моногородах с учетом их специфики; 3) восстановление прежней специализации в моногородах путем привлечения стратегического инвестора для модернизации действующей специализации или выявления перспективных месторождений полезных ископаемых, находящихся вблизи моногородов. И хотя в республиканском бюджете нет статьи, посвященной инвестиционным проектам в моногородах, по ряду таких проектов были получены льготные кредиты с государственным субсидированием процентных ставок.

В числе прочего, программа развития моногородов делает акцент на стимулировании предпринимательства, и прежде всего малого и среднего предпринимательства. Республиканский бюджет на 2015 год предусматривал как субсидированные бюджетные кредиты в рамках поддержки предпринимательства (до 1,6 млрд. тенге, или примерно 7,21 млн. долларов США), так и регулярные бюджетные ассигнования, предназначенные моногородам. Предоставление мер государственной поддержки в рамках развития предпринимательства осуществляется посредством субсидированных кредитов на реализацию инвестиционных проектов, привлечения микрофинансовых организаций и создания центров поддержки предпринимательства в каждом моногороде, где начинающие предприниматели могут получить консультацию и пройти обучение по вопросам бизнеса. Кроме того, через акиматы моногородов распределяются гранты на создание новых производств в размере от 1,5 до 3 млн. тенге (примерно от 6 700 до 13 529 долл. США).

Реализация первоначальной программы развития моногородов застопорилась вследствие бюджетных ограничений и изначальных недоработок проекта. Она стала одной из программ, на основе которых в 2014 году была разработана государственная «Программа развития регионов до 2020 года», охватывающая все 87 городов Казахстана.⁴⁸ Однако жесткие бюджетные рамки привели к значительному ограничению сферы действия программы. Поддержка развития предпринимательства в моногородах шла отдельной строкой бюджета, но новые проекты, требовавшие бюджетного финансирования, в 2015 были заморожены. В целом, основная часть бюджетных расходов, предусмотренных программой развития моногородов, приходилась на содержание и модернизацию инженерных коммуникаций и электрических сетей, городских дорог, других объектов коммунальной инфраструктуры. Это способствовало улучшению состояния дорог и коммунального хозяйства, однако проблема трудоустройства (особенно официального) стоит по-прежнему остро во многих моногородах.

В качестве «якорных» иногда представляются давно намеченные проекты развития имеющихся производств добывающего или обрабатывающего профиля вместо альтернативных. Главным критерием оценки «якорных» проектов является прогноз создания новых рабочих мест. В результате, «якорные» инвестиционные проекты не всегда способствуют диверсификации экономики. Новые инвестиционные проекты с участием ГП удалось реализовать лишь в нескольких моногородах; исключение составил Степногорск, где градообразующее предприятие, являющееся государственным, расширяет производство. Согласно отчету Центра бизнес-информации, социологических и маркетинговых исследований «Bisam Central Asia» (BISAM Central Asia, 2012), размещение заказов на местных малых и средних предприятиях не всегда выгодно градообразующим предприятиям, учитывая, что они предпочитают иметь дело с собственными аффилированными структурами или не удовлетворены качеством местной продукции. В общем и целом, согласно итогам заседания в казахстанском парламенте, состоявшегося в ноябре 2015 года, из 48 выбранных «якорных» проектов было реализовано менее половины. Из всех введенных в эксплуатацию проектов почти половина освоила менее 50% проектной мощности.⁴⁹

Предполагается, что политика развития каждого конкретного моногорода будет ориентироваться на его потенциал развития (низкий, средний или высокий). Следует особо отметить, что жители моногородов с низким потенциалом имеют право обратиться за субсидией на переезд и содействием в трудоустройстве на новом месте жительства, при условии переезда в другие населенные пункты в пределах той же области. Однако, поскольку лишь 2 моногорода из 27 были признаны имеющими низкий потенциал развития, масштаб реализации данных мер по повышению мобильности трудовых ресурсов был весьма ограниченным. В связи с этим, методику оценки экономического потенциала моногородов (а равно и малых городов) необходимо пересмотреть. Следующий раздел содержит аналитическую информацию, которая может оказаться полезной в данном вопросе.

Политика развития моногородов Казахстана нуждается в реформировании, децентрализации и реалистичном долгосрочном планировании

В настоящем разделе содержатся политико-экономические рекомендации относительно будущих казахстанских программ поддержки моногородов,

основанные на опыте стран ОЭСР и Российской Федерации, чьи моногорода переживают сходные экономические трудности. Опыт российской программы поддержки моногородов показывает непродуктивность централизованного, недифференцированного подхода к развитию моногородов (и в том числе к разработке комплексных планов развития). В 2009 году федеральное правительство России разработало определенный комплекс мероприятий по поддержке моногородов; моногорода подготовили комплексные инвестиционные планы и подали заявки на федеральное софинансирование различных инвестиционных проектов, от строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры до модернизации промышленных предприятий. Как и казахстанские КИП, российские «комплексные инвестиционные планы» разрабатывались по шаблону, подготовленному центральными органами власти, включая единый перечень целевых показателей для всех моногородов. В результате, на практике было реализовано лишь несколько инвестиционных проектов, предусмотренных комплексными инвестиционными планами. Многие из них изначально не были реалистичными, не принимали в расчет реалии рынка и приоритеты субъектов предпринимательства или градообразующих предприятий (BISAM Central Asia, 2012).

- Политике развития моногородов действительно необходимы единые общенациональные основы (желательно, в составе стратегии урбанизации), но следует делегировать больше полномочий администрациям моногородов и областей, чтобы те изучали возможности местного развития и самостоятельно определяли хотя бы некоторые из целевых показателей для планов развития отдельно взятых моногородов. Деловое сообщество (особенно местные субъекты предпринимательства и градообразующие предприятия) должны принимать участие в процессе разработки планов.

Как в России, так и в Казахстане политика развития моногородов плохо учитывает долгосрочные перспективы и страдает от противоречий между централизованным формированием политики и ее реализацией. Всего 50 российских моногородов (из более чем 400) в рамках программы развития получили от федерального правительства прямую финансовую поддержку (в ограниченном размере), главным образом на оптимизацию городской инфраструктуры (коммунального хозяйства, дорог, электросетей). При этом большинство инвестиционных проектов, предусматривавших создание новых рабочих мест и содействие диверсификации экономики, не было реализовано. После 2011 года центральное правительство Российской Федерации перестало уделять особое внимание развитию моногородов (BISAM Central Asia, 2012). В свою очередь, и в Казахстане большинство реализованных инвестиционных проектов было связано с городской инфраструктурой, а финансирование программы с 2014 года приостановлено.

- Залогом эффективной реализации программ поддержки моногородов является долгосрочность планирования с учетом бюджетных ограничений в ближайшей перспективе. Возможно, в ходе осуществления таких программ следует уделять больше внимания реалистичным, рыночным, маломасштабным инвестиционным проектам, и меньше – инвестициям в инфраструктуру.

Необходимость пересмотреть методiku оценки потенциала развития моногородов

Методика оценки потенциала развития моногородов обоснованно учитывает географические переменные (расстояние до крупных городов, наличие или отсутствие крупных автомобильных и железных дорог). Как показывает опыт ряда стран, состоящих в ОЭСР (Австралии, Канады и США) в области экономического развития монопрофильных городов (чаще всего, с преобладанием добывающей промышленности), размер моногорода тоже имеет значение. Более крупные моногорода используют эффект агломерационной экономии и чаще способны противостоять влиянию экономического спада в доминирующей отрасли. В рамках обзора исчезающих шахтерских городов К. Мартинес-Фернандес и ее группы (Martinez-Fernandez et al., 2012) было установлено, что наиболее успешная стратегия возрождения применялась в Садбери (канадская провинция Онтарио), шахтерском городе с 157 000 жителей (что соответствует крупнейшим моногородам Казахстана), расположенном примерно в 400 километрах от Торонто (крупнейшего города Канады).

В результате пересмотра методика оценки потенциала развития моногородов могла бы стать более реалистичной. Это означает выявление реального числа моногородов с низким потенциалом (которых, вероятно, больше, чем 2 из 27). В качестве кандидатов на включение в группу с «низким потенциалом развития» правительство может рассмотреть малые или средние моногорода с незначительным или отрицательным ростом заработной платы в реальном выражении и уровнем зарплат значительно ниже среднеобластного (см. Рисунок 1.28), низким процентом жителей с высшим образованием (Рисунок 1.29), высоким уровнем самозанятости населения (Рисунок 1.30) и отсутствием миграционного притока (Рисунок 1.31).

Следует уделять больше внимания вопросу стимулирования мобильности трудовых ресурсов, проживающих в моногородах с низким потенциалом развития. Меры по поддержанию или стимулированию экономической активности в бывших шахтерских поселениях стран ОЭСР не всегда приносили плоды, а точнее, множество раз терпели неудачу. Во многих случаях стратегии возрождения, основанные на привлечении туристов и развитии высоких технологий / сферы услуг, не оказывали на ситуацию существенного значения (Martinez-Fernandez et al., 2012). Повышение мобильности трудовых ресурсов, стимулирование добровольного переезда населения моногородов с низким потенциалом развития в более перспективные с социально-экономической точки зрения населенные пункты (например, в большие города или городские агломерации) может оказаться более действенной мерой.

Расходы, сопряженные с миграцией, в Казахстане возрастают вследствие наличия значительных препятствий (таких, как неразвитый рынок жилой аренды, большие расстояния, значительная разница в уровне цен на недвижимость в разных регионах и процедуры регистрации (прописки)). Предварительные данные позволяют заключить, что менее процветающие (и, как правило, наименее крупные) моногорода удерживают свое население в «ловушке бедности», так как жители не могут позволить себе переезд. Следует вводить меры по поддержке миграции трудовых ресурсов из малых городов и моногородов с низким потенциалом развития в большие города (в том числе, предоставлять субсидии на переезд). Сокращение препятствий, сдерживающих мобильность трудовых

ресурсов, может привести к повышенному уровню спонтанной миграции из неперспективных моногородов. Изменения такого рода могли бы в долгосрочной перспективе повысить производительность за счет выгод агломерации.

Значение оптимизации транспортного сообщения моногородов с большими городами

Как указано в ПРР, многие моногорода страдают от плохого транспортного сообщения вследствие износа транспортной инфраструктуры или отсутствия железнодорожных путей. При оценке транспортной доступности близость транспортных коридоров имеет не меньшее значение, чем расположение города. К примеру, Кентау (Южно-Казахстанская область) находится в относительной близости от более крупных городов (Туркестана и даже Шымкента), но при этом не имеет удовлетворительной транспортной инфраструктуры, которая соединяла бы его с автомобильными дорогами республиканского значения и железнодорожными путями. Налаженное транспортное сообщение особенно важно для производственных предприятий, поскольку для них высокие транспортные расходы обременительнее, чем для предприятий сырьевого профиля (OECD, 2015с).

Инвестиции в модернизацию транспортной инфраструктуры и сообщения (главным образом региональной дорожной инфраструктуры) будут способствовать повышению эффективности других мер по развитию моногородов. Такие инвестиции должны стать приоритетными для моногородов с наличием обрабатывающей промышленности (основная составляющая диверсификации в бывших городах добывающего профиля), имеющих определенные перспективы экономического развития в ближайшем будущем (исключая моногорода с низким потенциалом развития).

Несомненные преимущества развития МСП и предпринимательства

Как показывает опыт ОЭСР, развитие предпринимательства, особенно малого и среднего, может способствовать диверсификации экономики моногородов. В Австралии шахтерские города со значительной долей предприятий недобывающего профиля (различными магазинами для местных жителей или небольшими предприятиями в пригородной зоне – например, агропродовольственными) успешнее сохраняли свое население после закрытия или сокращения добывающего производства (Regional Australia Institute, 2013). Ряд бывших шахтерских городов добился диверсификации экономики благодаря развитию туризма. К примеру, в отчете Центра бизнес-информации, социологических и маркетинговых исследований «Bisam Central Asia» (BISAM Central Asia, 2012) приводится в пример городок Биг Стоун Гэп, расположенный в Аппалачах (штат Вирджиния, США), который был успешно перепрофилирован в центр экотуризма путем поддержки предпринимателей, занявшихся туризмом (продажа экипировки для каякинга и рафтинга, гостиничные услуги и так далее).

Это позволяет заключить, что малое предпринимательство в недобывающей сфере является перспективным способом противостоять неизбежному экономическому и демографическому спаду в городах с преобладающим развитием добывающей промышленности. Целевая поддержка МСП и предпринимательства (обучение предпринимателей, субсидии для новых предприятий) в моногородах может способствовать рассмотрению альтернативных видов экономической специализации (например, нишевого туризма) субъектами частного сектора.

Исследования, проведенные ОЭСР, показывают, что гранты, в настоящее время предоставляемые на создание новых производств в моногородах Казахстана (до 3 млн. тенге, или примерно 13 529 долларов США), слишком малы, то есть сумму следует увеличить.

Другая форма развития малого и среднего предпринимательства в моногородах заключается в том, чтобы помочь МСП объединяться и на конкурсной основе заключать договоры с крупными предприятиями добывающей или обрабатывающей промышленности. Местные МСП часто слишком малы, чтобы участвовать в конкурсах поставщиков для крупных компаний, включая градообразующие предприятия собственных городов. Кроме того, нередко им неизвестны требования таких компаний к качеству, дизайну продукции и так далее. В канадской провинции Британская Колумбия такой подход способствовал повышению прибыльности добывающих предприятий в шахтерских городах и созданию новых возможностей для МСП. Если точнее, организация «*Northern Development Initiative Trust*» (NDIT) создала специальный сайт для налаживания связей между поставщиками (www.supplychainconnector.ca/), помогающий малым предприятиям региона находить друг друга и принимать участие в конкурсах. Учебный центр для подрядчиков и поставщиков (Contractor/Supplier Boot Camp) помогает устанавливать связи между МСП и крупными промышленными предприятиями, организуя обучение по вопросам пожеланий, запросов и конкретных требований крупных компаний (Federation of Canadian Municipalities, 2015).

Ограниченный объем и тщательная оценка поддержки, оказываемой доминирующим производствам

Опыт России показал, что постоянная государственная поддержка градообразующих предприятий в моногородах (особенно длительное субсидирование производств, не приносящих прибыли) может иметь отрицательные последствия в долгосрочной перспективе, так как замедляет реструктуризацию экономики и модернизацию производства. Достоверные данные свидетельствуют, что производительность труда в российских моногородах значительно ниже среднего уровня. В публикации С. Коммандера, З. Николоски и А. Плеханова (Commander, Nikoloski and Plekhanov, 2011) говорится, что у градообразующих предприятий в моногородах объем производимой продукции на 70% меньше, чем у других подобных предприятий (с учетом прочих факторов). В монопрофильных городах России предельный продукт труда значительно ниже (а предельный продукт капитала – выше), что указывает на высокую степень сохранения рабочей силы при сокращенном спросе на продукцию. Это означает, что на предприятиях моногородов, как правило, штат больше, а производительность ниже, чем на других подобных предприятиях при прочих равных. Ряд градообразующих предприятий в российских моногородах получает от государства множество прямых и косвенных дотаций (например, в машиностроении – через систему государственных закупок для оборонных нужд). Постоянное государственное субсидирование и поддержка слабых и неприбыльных производств в моногородах сопряжены с риском заикливания на модели нерационального распределения ресурсов в долгосрочной перспективе (Commander, Nikoloski and Plekhanov, 2011).

Тот же риск существует и в Казахстане, а следовательно, должен учитываться при разработке комплекса мероприятий по поддержке производств в моногородах. Средства, полученные градообразующими предприятиями в рамках льготного

кредитования, в конечном итоге могут быть использованы для инвестиций, которые они сделали бы в любом случае. Таким образом, субсидии и любая иная форма государственной поддержки предприятий в монопрофильных городах должны носить исключительно временный характер и ориентироваться на развитие новых, самокупаемых, прибыльных производств, которые действительно способствуют диверсификации экономики.

Разделение коммунального хозяйства и градообразующих предприятий

В ряде моногородов градообразующие предприятия по-прежнему ответственны за инженерные коммуникации (водопроводные, тепловые и канализационные сети), включая управление, обслуживание и эксплуатацию (УОЭ), а также получение платы за коммунальные услуги с населения. К примеру, так обстоят дела в городе Хромтау Актюбинской области, где указанные объекты инфраструктуры находятся в собственности добывающего предприятия, специализирующегося на добыче хромовой руды. Предприятие хочет передать сети, а также все права и обязанности, связанные с их УОЭ и получением платы за коммунальные услуги, местным властям. Однако городские власти настаивают, что до передачи сети необходимо отремонтировать. Спор между сторонами длится уже не один год (World Bank JERP, 2015).

Передача инженерных сетей в ведение местной администрации позволит поручить управление коммунальным хозяйством частным операторам соответствующей специализации или государственным коммунальным предприятиям. Градообразующие предприятия не всегда управляют подобной инфраструктурой наилучшим образом и могут экономить на ремонте и техобслуживании, учитывая низкие коммунальные тарифы и ожидаемую передачу имущества муниципальным властям. Центральным органам правительства следует рассмотреть возможность формирования специальной нормативно-правовой основы, которая позволит ускорить передачу инженерных коммуникаций, по-прежнему находящихся в собственности градообразующих предприятий. На условии такой передачи республиканское правительство могло бы принять участие в финансировании ремонта сетей наряду с градообразующим предприятием.

Совершенствование делового климата и эффективное использование иностранных инвестиций на субнациональном уровне

Необходимость оценки делового климата на субнациональном уровне

Совершенствование делового климата для предпринимателей является для Казахстана одной из приоритетных задач стимулирования экономического развития. В рейтинге Всемирного банка *Doing Business* 2017 года, охватывающем 190 стран, Казахстан вошел в первую десятку стран, которые добились наиболее значительных улучшений (World Bank, 2016). По данным исследователей Всемирного банка, в категории «Легкость ведения бизнеса» страна заняла 35-е место из 190, поднявшись на 16 строк рейтинга с 2015-2016 годов. Средний показатель удаленности от передового рубежа (то есть разрыв с наилучшими международными показателями, характеризующими правовой режим, в абсолютном выражении) с учетом всех показателей неуклонно улучшается, начиная с 2012 года (World Bank, 2015). Однако проблема коррупции в Казахстане стоит по-прежнему остро, невзирая на признанные успехи страны на

антикоррупционном поприще. По имеющимся сведениям, требования взяток со стороны представителей власти особенно влияют на субъекты среднего предпринимательства. Борьба с коррупцией стала одним из приоритетов стратегии «Казахстан-2050»; правительство утвердило «Антикоррупционную стратегию Республики Казахстан на 2015-2025 годы»⁵⁰ и принимает меры по противодействию коррупции в сфере государственной службы (OECD, 2017b, forthcoming).

Регулирование предпринимательской деятельности в Казахстане основывается на правилах и предписаниях республиканского уровня, но во многом осуществляется на местном уровне, а именно правительствами областей, городов областного значения и районов или территориальными органами министерств и государственных ведомств. Сюда входят вопросы землепользования, безопасности строительства и пожарной безопасности, лицензирование бизнеса и выдача разрешений на строительство. Таким образом, как подчеркивает в своей работе Й. Линн (Linn, 2014), решающую роль в формировании делового климата, способствующего развитию предпринимательства и привлечению новых инвестиций, сыграет совершенствование способов выполнения всех этих правил и предписаний на уровне городов.

Опыт стран, состоящих в ОЭСР, показывает, что нередко деловой климат, равно как и осуществление правил и предписаний национального уровня, в разных городах и регионах значительно различаются. В ходе недавнего обследования 32 городов Мексики (World Bank, 2016c) легкость ведения бизнеса оценивалась по четырем критериям: создание предприятий, получение разрешений на строительство, регистрация собственности и обеспечение исполнения контрактов;⁵¹ в результате, между городами были выявлены существенные различия: так, показатели, как минимум, одного из них были лучше, чем в странах ОЭСР с высоким уровнем доходов. Применительно к условиям Казахстана из этого можно сделать вывод, что оценка различий в состоянии делового климата на субнациональном уровне даст более ясную картину различий между регионами и городами, необходимую для стимулирования предпринимательства и инвестиций, а также поможет правительству повысить эффективность формирования и реализации соответствующей политики.

Таблица 1.8. Субъективная оценка препятствий ведению бизнеса в разрезе областей

Чем гуще закрашена ячейка, тем более значительным является препятствие по субъективной оценке респондентов

Область	Квалификация кадров	Проверки контролирующих органов	Доступ к финансированию	Электроэнергия	Коррупция	Преступность	Транспорт	Система взимания налогов	Доступность земельных участков	Лицензирование	Судебная система	Неформальный сектор	Таможенные и внешнеторговые процедуры	Обязательная сертификация
Казахстан	■	■												
Акмолинская	■								■					
Актюбинская	■			■										
Алматинская	■			■										
г. Алматы	■	■												
г. Астана	■				■									
Атырауская	■			■										
Восточно-Казахстанская	■	■												
Карагандинская		■	■											
Костанайская	■					■								
Павлодарская	■			■										
Южно-Казахстанская	■	■										■		
Западно-Казахстанская			■				■							

Источник: Berglof, E. (2013), "Transition without an outside anchor: The experience of Caucasus and Central Asia", European Bank for Reconstruction and Development", presentation on 20 May 2013 (презентация ЕБРР), см. на сайте www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/pdf/eb.pdf.

Различия в субъективных оценках уровня коррупции и делового климата в разных городах и регионах наблюдаются и в Казахстане. ОЭСР отмечала (OECD, 2014с), что лицензии, выдаваемые областной администрацией, могут являться для предприятий значительным административным барьером, а толкование республиканских законов и предписаний в различных регионах может варьироваться, причем значительно. Пятый по счету опрос «Состояние деловой среды и показатели деятельности предприятий» (BEEPS) позволяет ознакомиться с различиями в субъективных оценках национального делового климата, данных предприятиями. К примеру, на несоответствующий уровень образования кадров как на основное препятствие ведению бизнеса чаще ссылались в городах среднего размера, чем в Алматы или Астане (см. Таблицу 1.8).

В 2016 году республиканское правительство начало проект «Субнациональный рейтинг "Doing Business"» в областных центрах восьми регионов Казахстана.⁵² Рейтинг позволит оценить деловой климат по четырем критериям: создание предприятий, получение разрешений на строительство, регистрация собственности и обеспечение исполнения контрактов. Это положительный шаг в направлении мониторинга результатов недавно принятых мер, направленных на совершенствование делового климата для предпринимателей, а также отслеживания различий на уровне городов и успехов в осуществлении реформ.

Необходимость оптимизации потенциала и возможностей региональных центров обслуживания инвесторов (ЦОИ)

Казахстанское агентство по привлечению инвестиций (АПИ) при Министерстве по инвестициям и развитию (МИР) называется *Kaznex Invest*. Оно отвечает за поиск инвесторов и привлечение ПИИ в приоритетные отрасли, сопровождение и информационно-консультационную поддержку иностранных инвесторов, налаживание и укрепление международного сотрудничества и управление специальными экономическими зонами (СЭЗ). Согласно «Обзору инвестиционной политики Казахстана», который будет опубликован ОЭСР в 2017 году (OECD, 2017b, forthcoming), агентства по привлечению инвестиций национального и субнационального уровня играют важную роль в стимулировании иностранных инвестиций и привлечении ПИИ в приоритетные отрасли (на эту тему см. также публикацию Т. Хардинга и Б. Яворчик (Harding and Javorcik, 2007)). «Обзор», который в настоящий момент находится в работе, подробно рассматривает инвестиционную политику Казахстана, в том числе политику привлечения инвестиций. В частности, там подчеркивается проблема, вызванная разрозненным характером деятельности по привлечению инвестиций в республику и проистекающим из этого недостатком прозрачности. Действительно, в Казахстане есть и другие государственные организации, чьи функции сходны с функциями *Kaznex Invest* или даже дублируют их. В частности, это Министерство иностранных дел и специальный Правительственный совет, координирующий крупные инвестиционные проекты, который, судя по всему, имеет обширную сеть представительств во многих странах. Роль МИР как координатора деятельности по привлечению инвестиций становится все более заметной, однако в «Обзоре инвестиционной политики» также подчеркивается необходимость укрепления сотрудничества между различными органами и организациями с целью усиления воздействия мероприятий по привлечению инвестиций и сокращению затрат.

Kaznext Invest – сравнительно молодое АПИ, которому присущ ряд недостатков, в том числе неопределенность круга основных обязанностей и стратегии, нецелесообразная институциональная структура, неудовлетворительная кадровая политика и организация. Недавний обзор деятельности *Kaznext Invest*, проведенный в рамках Программы по повышению конкурентоспособности стран Евразии (OECD, 2015d), продемонстрировал, что показатели его эффективности относительно низки в сравнении с избранными контрольными показателями (результативно работающими АПИ Турции, Чехии, Гонконга и Никарагуа). Также было установлено, что агентство по-прежнему ориентировано, в первую очередь, на обслуживание нужд МИР, включая, например, подготовку отчетов по тенденциям ПИИ, показателям инвестиционного климата и так далее, а не на работу с инвесторами, их поддержку и сопровождение (OECD, 2017b, forthcoming). Повышение эффективности работы *Kaznext Invest* с иностранными инвесторами и улучшение координации мероприятий по стимулированию инвестиций, осуществляемых республиканским правительством, станет залогом привлечения инвесторов из-за рубежа в города и области Казахстана. *Kaznext Invest* мог бы оптимизировать свою деятельность по привлечению инвестиций путем усиления отраслевых отделов и смещения акцента на непосредственную поддержку иностранных инвесторов (OECD, 2015d).

Блок 1.11. Эффективность работы казахстанского агентства по привлечению инвестиций

АО «Корпорация по развитию и продвижению экспорта "KAZNEX"» (ныне АО «Национальное агентство по экспорту и инвестициям "Kaznex Invest"») было создано в 2008 году с целью содействия диверсификации экономики. В апреле 2010 года, в дополнение к поставленным задачам по развитию экспорта, оно стало единственным в стране агентством по привлечению инвестиций (АПИ). С тех пор агентство выполняет обе функции и является единственным координатором специальных экономических зон (СЭЗ) Казахстана. Кроме того, оно ведет базу инвестиционных проектов и иностранных инвесторов в стране и сотрудничает с центрами обслуживания инвесторов (ЦОИ) в сфере привлечения инвестиций в регионы.

Агентство представляет собой акционерное общество, 51% акций которого принадлежит Комитету по инвестициям Министерства по инвестициям и развитию (МИР), а остальные 49% – Национальной палате предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен». В 2011 году агентство вступило во Всемирную ассоциацию инвестиционных агентств (WAIPA). В целях повышения эффективности *Kaznex Invest* в сфере привлечения инвесторов в стратегически важные отрасли правительство Казахстана поручило ОЭСР провести обзор деятельности агентства и сопоставительный анализ на примере передового опыта других подобных агентств, чтобы впоследствии внести соответствующие коррективы в круг его обязанностей, структуру или организацию деятельности (OECD, 2015d).

Один из наиболее значимых выводов ОЭСР, сделанных в рамках обзора, относился к низкой результативности агентства по сравнению с носителями передового опыта. Согласно оценке, лишь 5% общего притока ПИИ в 2013 году стало прямым результатом работы *Kaznex Invest*, тогда как в Никарагуа данный показатель составил 11%, а в Чехии – 33%. В число причин относительно низкой результативности входят: сравнительно широкий круг обязанностей организации, вследствие чего привлечению и стимулированию инвестиций уделяется меньше внимания; ориентированность на обслуживание нужд министерства, а не инвесторов; отсутствие определенной стратегии, тщательно выбранных приоритетных отраслей и ключевых показателей эффективности, отражающих не процесс, а результат, и соответствующих заранее разработанной стратегии.

Источник: OECD (2017b, forthcoming), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris; OECD (2015d), "Kaznex Invest Strategic Review, OECD Eurasia Competitiveness Programme", Internal Kaznex Invest document presented in Astana on 14 December 2015 (unpublished) (внутренний документ *Kaznex Invest*, представленный в Астане 14.12.2015, неопубликованные данные).

На региональном уровне за привлечение иностранных инвестиций ответственны акимы областей. В этом им помогают центры обслуживания инвесторов (ЦОИ), имеющиеся в каждом областном центре. Предполагается, что ЦОИ тесно сотрудничают с *Kaznext Invest*, распространяют информацию об инвестиционной привлекательности своего региона и помогают иностранным инвесторам взаимодействовать с местными властями. На практике же ЦОИ, как правило, входят в состав областных социально-предпринимательских корпораций (СПК). СПК являются собственностью областных акиматов и выполняют функции местных органов экономического развития и региональных банков развития. Ряд СПК управляет технопарками, расположенными на территории соответствующей области. Трудность заключается в том, что ЦОИ, как правило, представляют собой функциональное подразделение СПК, штат которого порой не насчитывает и пяти человек. Иными словами, они обычно перегружены заданиями, связанными с приоритетами СПК или с подготовкой статистической отчетности для акиматов, и не располагают ресурсами, необходимыми для того, чтобы налаживать связи с инвесторами и оказывать им содействие. В Астане и Шымкенте ЦОИ входят в состав акционерных обществ (АО) «Astana Innovation» и «Shymkent Innovation», соответственно. Круг обязанностей обеих организаций связан с двумя

направлениями работы, а именно с развитием инноваций и предпринимательства (и прежде всего, с реализацией концепции «Умный город» и системой комплексного обеспечения жизнедеятельности) и с поддержкой инвесторов. ЦОИ Алматы (в составе АО «Центр развития города Алматы»), единственный из всех, имеет собственный сайт с информацией для иностранных инвесторов на английском языке (<http://investinalmaty.com/en>).

ЦОИ требуется больше ресурсов, функциональная независимость и укрепление связей с местными субъектами частного сектора

Универсальной методики успешного привлечения инвестиций на субнациональном уровне не существует даже в странах ОЭСР. АПИ субнационального уровня, как правило, представляют собой небольшие, гибкие по структуре организации, поддерживающие тесные связи как с местной администрацией, так и с деловым сообществом. ЦОИ Казахстана, предположительно, нуждаются в дополнительных ресурсах (финансовых и человеческих), но, в дополнение к этому, должны являться непосредственными участниками комплекса мероприятий по привлечению и стимулированию инвестиций, осуществляемого *Kaznex Invest*. Кроме того, их основной задачей должно являться обслуживание инвесторов и помощь в преодолении административных барьеров, тогда как задачи по обслуживанию министерств следует свести к минимуму. Один из возможных вариантов предполагает вовлечение и областного акимата, и областной палаты предпринимателей в управление ЦОИ, что обеспечит учет интересов местных субъектов частного сектора (как в случае с Гамбургским обществом содействия предпринимательской деятельности; см. Блок 1.13). В целом, по ходу организации и работы ЦОИ можно консультироваться с инвесторами, чтобы добиться функциональности и клиентоориентированности центров.

Необходимость более тесного взаимодействия ЦОИ с Kaznex Invest и размещения информации о них на сайте Invest.kz

Оценка всех ЦОИ производится Министерством по инвестициям и развитию и агентством *Kaznext Invest*, однако последнее почти не имеет веса в вопросах управления ими. Взаимодействие между *Kaznext Invest* и областными ЦОИ в сфере привлечения и стимулирования инвестиций необходимо, а следовательно, его надо укреплять. Этого можно добиться, если включить *Kaznext Invest* в состав правления всех ЦОИ Казахстана или, к примеру, ввести совместное использование персонала и (или) материально-технической базы. Кроме того, *Kaznext Invest* может ежегодно проводить форум для сотрудников ЦОИ, посвященный обмену знаниями и ознакомлению с передовым опытом, и организовать для них специальное обучение по деловым вопросам. У многих ЦОИ нет собственных сайтов, в связи с чем их непросто отыскать на главном инвестиционном портале Казахстана для иностранных инвесторов (<http://invest.gov.kz/>). Больше информации в интернете, в том числе на главном инвестиционном портале (<http://invest.gov.kz/>), могло бы способствовать ознакомлению инвесторов с услугами, которые предлагают ЦОИ в регионах.

Город Алматы и Алматинская область могли бы разделить расходы и объединить усилия, необходимые для привлечения инвестиций

Как показал анализ ФГР, Алматинский метрополитенский ареал включает в себя город Алматы и несколько районов Алматинской области. Представляется разумным организовать там единый ЦОИ для обслуживания инвесторов, заинтересованных в ведении или расширении бизнеса на территории Алматинской агломерации. Его руководство могло бы назначаться совместным решением акимов города Алматы и Алматинской области, а финансирование предоставлялось бы через посредство ТОО «Региональный центр развития Алматинской области» (единственным акционером которого является область) и АО «Центр развития города Алматы» (чей единственный акционер – правительство города Алматы).

Новый ЦОИ мог бы заниматься маркетингом Алматинской агломерации как привлекательного места для инвестиций на международном уровне. Примером подобного сотрудничества является Гамбургское общество содействия предпринимательской деятельности (HWF). Благодаря договорам, заключенным с другими органами экономического развития, эта организация представляет весь метрополитенский ареал Гамбург во взаимодействиях с предпринимателями и инвесторами на международном уровне (см. Блок 1.13). Следуя примеру HWF, в едином Алматинском ЦОИ можно создать специальные отделы для работы с инвесторами из СНГ (Содружества Независимых Государств) и стран, не входящих в СНГ, а крупным инвесторам оказывать бесплатную помощь в выборе коммерческой недвижимости.

Блок 1.13. Опыт стран ОЭСР: Гамбургское общество содействия предпринимательской деятельности

Гамбургское общество содействия предпринимательской деятельности (HWF) является частной консалтинговой компанией, выполняющей функции единого центра поддержки национальных и иностранных инвесторов в Гамбурге. В число его акционеров входят Палата промышленности и ремесел Гамбурга, Торговая палата Гамбурга и муниципальные органы. Организация тесно взаимодействует с другими структурами, ответственными за продвижение городского бренда или содействие развитию туризма в экономическом регионе Гамбург, при этом сохраняя функциональную независимость. В ней существуют специальные отделы для обслуживания иностранных и местных предпринимателей, а также отдел, ответственный за маркетинг Гамбурга как места, привлекательного для бизнеса, во всем мире.

В основные задачи HWF входит привлечение иностранных компаний в Гамбург, маркетинг бизнес-региона и сопровождение компаний, желающих создать там производство или открыть представительство. В последнем случае предоставляется полный спектр бесплатных услуг, от консультаций по выбору места бизнеса и коммерческой недвижимости до консультационных услуг для инвесторов.

HWF оказывает услуги на безвозмездной основе, что особенно удобно для субъектов малого и среднего предпринимательства. В частности, отдел обслуживания МСП представляет их при взаимодействиях с правительственными ведомствами и государственной администрацией. Клиенты находят в лице ХВФ лоцмана и посредника, который представляет их интересы в контактах с администрацией, учреждениями и, в отдельных случаях, с политическими органами, дает справку по всем юридическим вопросам при получении всевозможных разрешений и ускоряет процесс нормативного утверждения.

Источник: сайт Гамбургского общества содействия предпринимательской деятельности, www.hamburg-economy.de/about-us/2238592/willkommen/ (по состоянию на 14 октября 2016 года).

Инновационные кластеры Казахстана в урбанистическом ракурсе

В статье Ш. Юсуфа (Yusuf, 2014) говорится об инновационном треугольнике: знания / образование (включая исследовательские университеты), предприятия и города. В отчете ОЭСР (OECD, 2016b) и не опубликованном пока обзоре высшего образования в Казахстане (OECD, 2017c, forthcoming) подробно рассматриваются инновационная система, а также системы интеллектуальной собственности и высшего образования. В рамках проекта «Повышение конкурентоспособности посредством оптимизации инновационной политики» Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии (далее – Программа) было изучено территориальное размещение инновационной системы Казахстана, особенно тех ее элементов, что связаны с коммерциализацией инноваций. Опираясь на результаты перечисленных выше исследований, настоящий анализ рассматривает инновационное развитие в урбанистическом ракурсе, которому сейчас уделяется все больше внимания, так как процветающие, эффективно функционирующие города являются центрами предпринимательской деятельности и связей между наукой и производством.

В крупных городах, как правило, выше процент образованного (а следовательно, производительного) населения. Подобная концентрация человеческого капитала в нескольких городах является важной предпосылкой успешного существования инновационной системы страны. И действительно, доходность человеческого капитала увеличивается в городах, которые притягивают и объединяют различные составляющие области знаний.⁵³ Симбиотическая связь между человеческим капиталом, творческой деятельностью и благоприятной городской средой с высоким уровнем жизни, как правило, привлекает и удерживает так называемый «креативный класс» (Florida, 2012).⁵⁴ Таким образом, успех национальной инновационной системы зависит от ряда городских инновационных систем, особенно в Казахстане, для которого характерна высокая степень концентрации научных исследований и работников умственного труда. Формирование высокоорганизованных, процветающих городских агломераций с хорошими жилищными условиями, приемлемым уровнем транспортных заторов и «точками притяжения» для инновационных идей (ведущими вузами, венчурными фондами, развитой финансовой инфраструктурой) необходимо для стимулирования инновационного развития. Как отметил Ш. Юсуф (Yusuf, 2014), Казахстан мог бы задаться целью превратить один или, возможно, два города в «центры знаний» Центральной Азии.

В настоящее время Казахстан далек от мирового уровня передовых технологий. Значительные расстояния между городами, низкая плотность населения во многих частях страны, обширные сельские районы и множество малых городов с относительно низким качеством инфраструктуры служат естественными препятствиями на пути развития инновационного сектора промышленного производства. Человеческий капитал, как правило, концентрируется в крупных городах (а в Казахстане таких немного), так что другим сдерживающим фактором служит низкая доля населения, проживающего в метрополитенских ареалах (см. раздел настоящей главы, посвященный ФГР).⁵⁵ Как показали результаты исследования Э. Булёля и его группы (Boulhol et al., 2008), на эффективность и интенсивность частных НИОКР значительно влияет степень концентрации городов, но не удаленность от крупных рынков, что звучит многообещающе для Казахстана (при условии ускорения урбанизации).

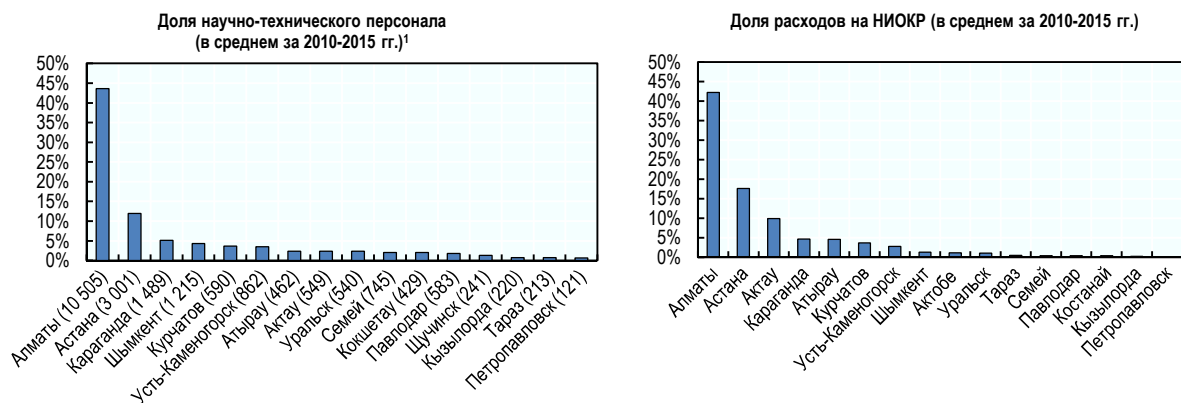
Казахстан сделал своим приоритетом стимулирование инноваций на уровне предприятий и привлечение транснациональных корпораций, которым предназначена роль «инновационных флагманов». В задачи «Государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы» (ГПИИР), логического продолжения «Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы», входит формирование инновационных кластеров и диверсификация экономики путем развития обрабатывающей промышленности. В рамках программы, на Национальное агентство по технологическому развитию возложена ответственность за распределение инновационных грантов, в том числе на приобретение технологий в странах ОЭСР и Китае, и поддержку инновационных проектов.

Однако, невзирая на недавние успехи, результаты НИОКР и других направлений инновационного развития в Казахстане пока несоразмерны затратам. В «Глобальном индексе инноваций» рейтинг Казахстана по группе показателей «Достигнутые практические результаты осуществления инноваций» значительно ниже (90-я строка из 128), чем по показателям «Располагаемые ресурсы и условия для проведения инноваций» (65-я строка из 128) (OECD, 2016a).⁵⁶ По объему валовых расходов на НИОКР (0,17% от ВВП) республика по-прежнему заметно отстает от стран ОЭСР (2,5%), стран с уровнем доходов выше среднего (1,6% от ВВП) и России (1,1% от ВВП). Как показывают результаты опроса, проведенного Всемирным банком, уровень инноваций в частных компаниях Казахстана ниже среднего по Восточной Европе и Центральной Азии (ЕЦА): только 2,5% респондентов инвестировало в НИОКР, тогда как в странах ЕЦА средний уровень таких инвестиций в 2013 году составил 10,6%. Одним из главных препятствий на пути инновационного развития может являться относительно неразвитый рынок наукоемких и информационно-насыщенных услуг. В публикации ОЭСР (OECD, 2016a) подчеркивается относительно низкий уровень использования услуг предприятиями в казахстанском производстве, в том числе в обрабатывающей промышленности, и обращается внимание на положительные сопутствующие эффекты повышения производительности в сфере услуг предприятиям, проявляющиеся в секторе промышленного производства. Сфера услуг предприятиям главным образом сосредоточена в крупных и средних городских агломерациях.

Как расходы на НИОКР, так и научно-технический персонал сконцентрированы в Алматы, а также, в меньшей степени, в Астане и ряде других городов, причем это касается и государственных, и частных организаций (см. Рисунок 1.33). Распределение расходов на НИОКР по городам Казахстана сохраняет относительную стабильность: наиболее значительным изменением с 2005 года стало увеличение показателя по Астане (с 9,1% национальных расходов на НИОКР (2005 год) до 19,4% в 2015 году). Научно-промышленный город Курчатов (11 670 человек населения), где находится Национальный ядерный центр Республики Казахстан с множеством дочерних предприятий научно-исследовательского профиля, в настоящее время является самым маленьким из городов со значительным объемом расходов на НИОКР и научно-техническим персоналом. Однако с 2010 года и то, и другое подверглось сокращению. В Алматы и Астане зафиксирована самая высокая концентрация жителей, имеющих докторскую степень⁵⁷ (0,89% и 0,74% населения от 15 лет и старше, соответственно), за ними следуют Актобе и Караганда (0,46% и 0,42%).⁵⁸ Учитывая в целом очень низкий уровень расходов на НИОКР в Казахстане, даже в Астане и Алматы

положительные внешние эффекты инноваций (кластерные эффекты) могут быть слабее, чем в странах ОЭСР. К примеру, в Алматы удельный вес НИОКР в структуре валового регионального продукта в 2015 году составлял лишь 0,4%.

Рисунок 1.32. НИОКР сконцентрированы главным образом в Алматы

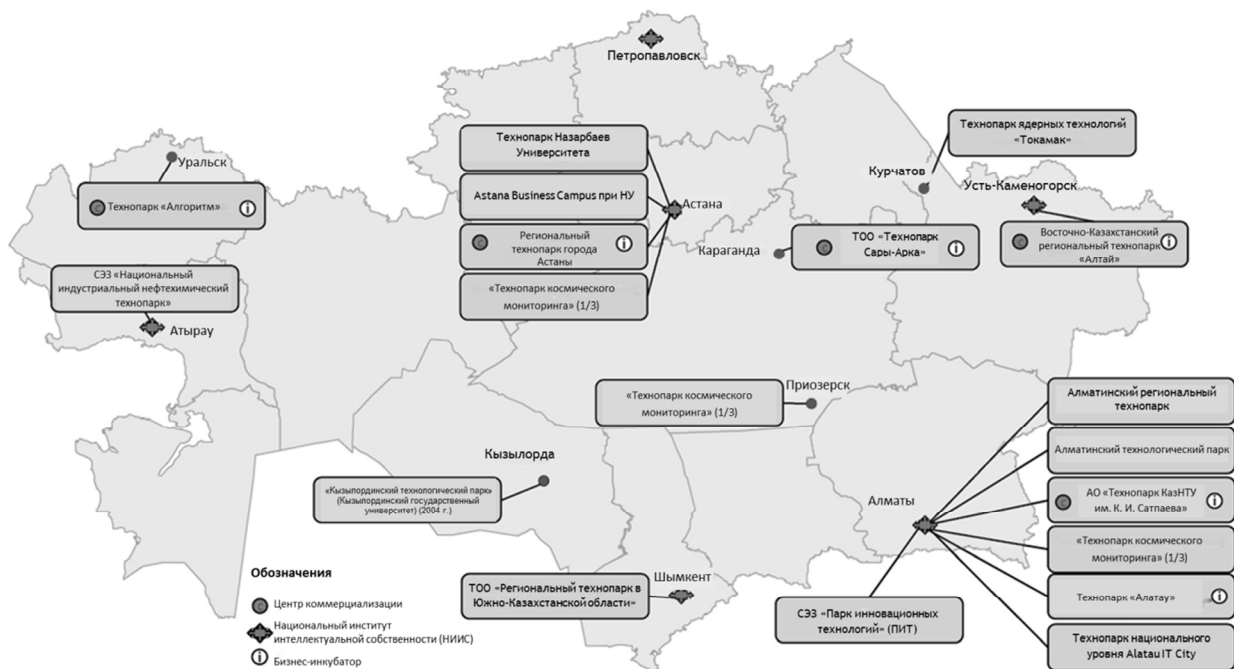


Примечание. Цифры в скобках означают численность научно-технического персонала в городе по состоянию на 2015 год. Под расходами на НИОКР подразумеваются внутренние расходы без учета привлеченных сторонних ресурсов.

Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, Innovation database (Комитет по статистике РК, статистика науки и инноваций, неопубликованные данные).

Рисунок 1.33. Технопарки Казахстана

В том числе технопарки с центрами коммерциализации и бизнес-инкубаторами.

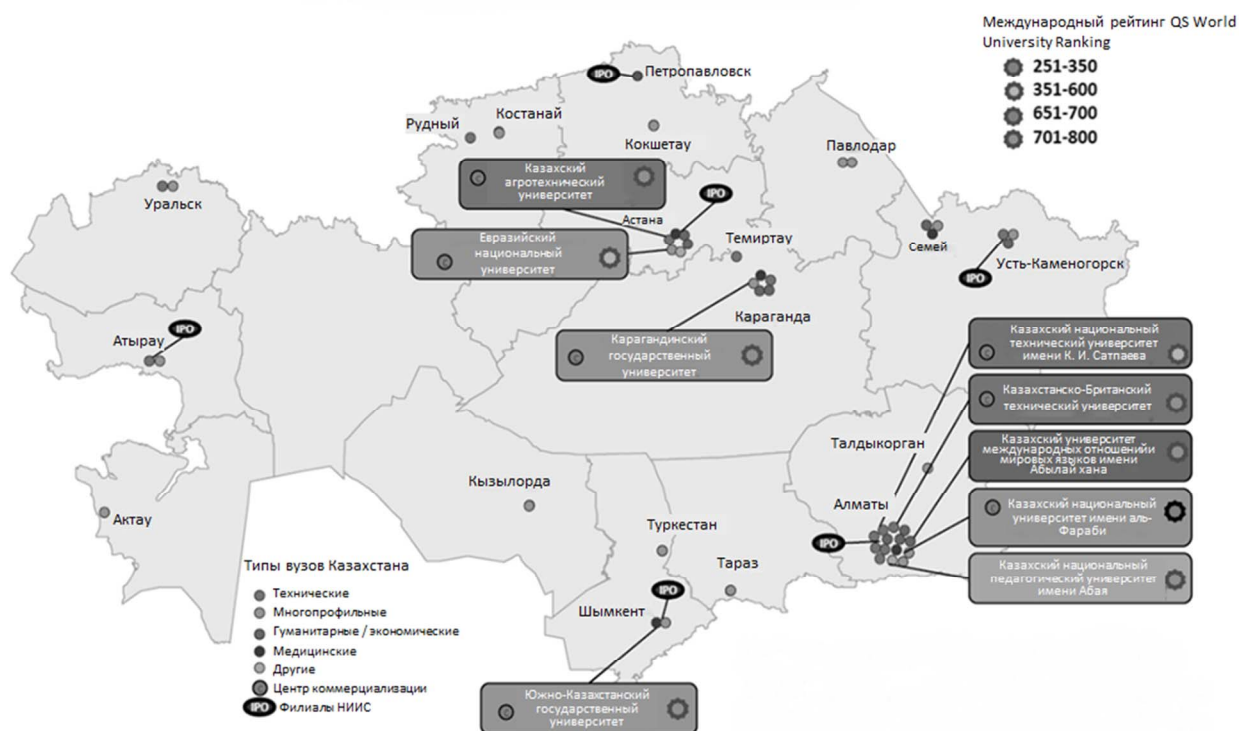


Примечание. Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Источник: The Kazakhstan Commercialisation Compass (2016), проект «Повышение конкурентоспособности посредством оптимизации инновационной политики» Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии (неопубликованные данные).

Организации, обеспечивающие благоприятную среду для создания и коммерческого применения инноваций в реальном секторе экономики («вспомогательные организации»), тоже сосредоточены в нескольких городах. В рамках проекта «Повышение конкурентоспособности посредством оптимизации инновационной политики» сотрудники Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии проанализировали расположение основных составляющих инновационной системы Казахстана (то есть исследовательских университетов, технопарков, центров коммерциализации, бизнес-инкубаторов и венчурного капитала). Казахстану было рекомендовано укреплять взаимодействие и связи между многочисленными органами и организациями, входящими в состав инновационной системы (включая координацию мероприятий по развитию коммерческого применения инноваций). На Рисунке 1.33 показано местонахождение главных технопарков страны, включая те, на территории которых действуют центры коммерциализации⁵⁹ и бизнес-инкубаторы. Наибольшее количество технопарков находится в Астане и Алматы. Лишь в пяти городах существуют технопарки, где есть и центры коммерциализации, и бизнес-инкубаторы; из них четыре характеризуются относительно высоким уровнем деятельности в сфере НИОКР (см. Рисунок 1.34).

Рисунок 1.34. **Вузы Казахстана, вошедшие в международный рейтинг лучших университетов**
9 вузов (ВУЗ – высшее учебное заведение) вошли в международный рейтинг лучших университетов – QS World University Ranking.

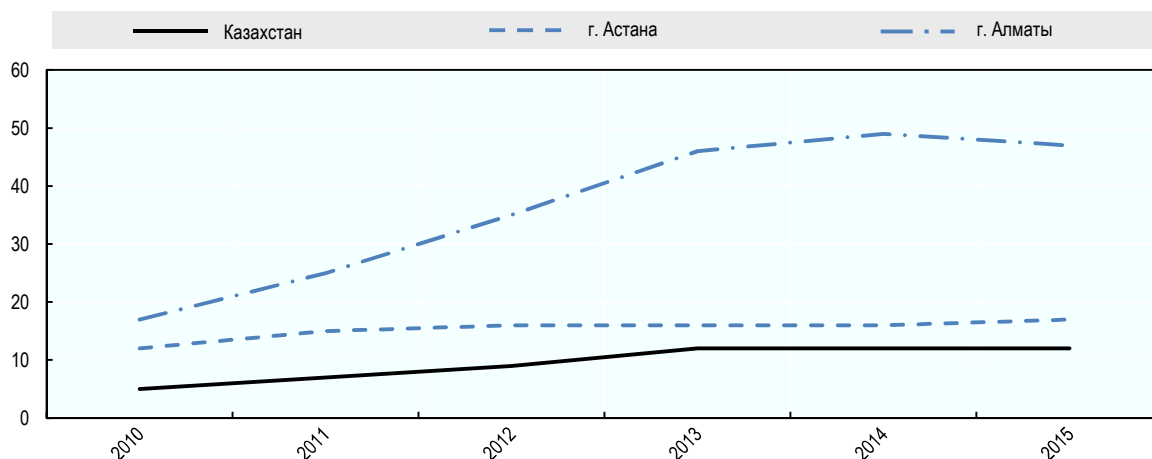


Примечание. Рейтинг основан на результатах *QS World University Ranking* за 2015-2016 годы; категории вузов признаны Независимым казахстанским агентством по обеспечению качества в образовании. Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Источник: The Kazakhstan Commercialisation Compass (2016), проект «Повышение конкурентоспособности посредством оптимизации инновационной политики» Программы ОЭСР по повышению конкурентоспособности стран Евразии (неопубликованные данные).

В соответствии с «Концепцией формирования перспективных национальных кластеров Республики Казахстан до 2020 года»,⁶⁰ запланировано создание двух инновационных центров национального уровня на базе АОО «Назарбаев Университет» в Астане (инновационно-интеллектуального кластера) и Парка инновационных технологий (ПИТ) в Алматы (*Almaty Tech Garden*). Если астанинский кластер целиком размещается на территории Назарбаев Университета, то в Алматы он будет сформирован с использованием материально-технической базы действующих вузов и научно-исследовательских организаций города. Исследовательские университеты играют все более важную роль в инновационных системах развитых стран (Yusuf, 2014). В Казахстане научно-исследовательская работа ведется, главным образом, в нескольких вузах (наряду со специальными научно-исследовательскими институтами) (OECD, 2016b). На Рисунке 1.34 показана концентрация вузов в нескольких городах (главным образом в Алматы, Астане и Караганде) и особо выделены вузы, вошедшие в международный рейтинг *QS World University Ranking 2015/2016*. При большинстве существуют центры коммерциализации, а порой даже собственные бизнес-парки. Ведущие исследовательские университеты, в том числе Назарбаев Университет (г. Астана) и Казахский национальный университет имени аль-Фараби (г. Алматы) могут оказать значительное содействие в установлении связей между наукой и производством и способствовать коммерциализации инноваций.

Рисунок 1.35. Фиксированный широкополосный доступ в интернет на 100 человек населения



Примечание. Общая численность пользователей интернета выше численности пользователей фиксированного ШПД (в 2015 году интернетом пользовалось почти две трети населения Казахстана).

Источник: Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan, ICT database (Комитет по статистике ПК, статистика ИКТ, неопубликованные данные).

Ш. Юсуф в своей статье (Yusuf, 2014) подчеркивает значение простого и недорогого доступа к широкополосному интернету и развитой, современной телекоммуникационной инфраструктуры для инновационных разработок и создания программного обеспечения в таких городах, как Сеул, Копенгаген или Хельсинки. Несмотря на успехи последних лет, инфраструктура ИКТ Казахстана все еще отстает от уровня развитых стран, и для поддержки зарождающейся наукоемкой технологии необходимы дальнейшие улучшения. Эту проблему можно рассматривать в урбанистическом ракурсе, так как широкополосный доступ в интернет быстрее развивался в Алматы, чем в Астане или других регионах

(см. Рисунок 1.35). Содействие распространению ШПД и повышение его ценовой доступности в других городских агломерациях должно стать приоритетом, в том числе в Астане, если столичные власти намереваются воплотить в жизнь концепцию «Умный город».⁶¹

В Казахстане осуществляется так много политических инициатив, направленных на стимулирование инноваций посредством кластерной политики с учетом местной специфики, что существует риск «политической перегрузки». Распыление скудного государственного финансирования на целый ряд специальных наук, или «умных городов», или несколько инновационных кластеров на базе специальных экономических зон (СЭЗ) может снизить вероятность успеха в любом отдельно взятом городе, включая Алматы. Кроме того, сложность и многослойность приоритетов и институциональной структуры в конечном итоге ведут к риску превышения возможностей национального и субнационального властного аппарата. Предварительные данные, подтверждающие это, приведены в публикации ОЭСР (OECD, 2016b). К примеру, в ведущих вузах и государственных научно-исследовательских организациях страны был создан 21 центр трансфера технологий (ЦТТ), специализирующийся на удовлетворении спроса на технологии. Однако такие центры, как правило, невелики и недоукомплектованы персоналом, а финансирование от Национального агентства по технологическому развитию перестало поступать с 2014 года. В результате, число проектов, отобранных для коммерциализации, оказалось невелико. В той же публикации (OECD, 2016b) отмечается, что инновационные мощности производственного сектора в Казахстане малы и связаны главным образом с ГП, что само по себе является проблемой, так как развитие инновационной деятельности требует самой активной роли частного сектора.

Алматы и (в меньшей степени) Астана как центральные объекты поддержки научно-технического инновационного развития

Ш. Юсуф (Yusuf, 2014) рекомендует сосредоточить усилия по поддержке научно-технических инноваций на одном или двух крупных городах и обеспечить их координацию на высшем уровне. Алматы и Астана являются идеальными кандидатами, учитывая относительно высокую концентрацию вспомогательных организаций (исследовательских университетов, действующих технопарков) и высококачественного человеческого капитала на их территории. Но это не значит, что производство инновационной продукции должно ограничиться Алматы и Астаной. В городах стран, состоящих в ОЭСР, процветает научно-техническая инновационная деятельность с высокой добавленной стоимостью, однако результаты такой работы нередко проявляются и в других местах.

В последние годы основная часть государственных инвестиций направлялась на развитие инновационного кластера Астаны (к примеру, Назарбаев Университет получил на его создание грант в размере 2 млрд. долларов США). Но не следует пренебрегать инновационным потенциалом Алматы. Именно на этот город приходится львиная доля общенациональных расходов на НИОКР и научно-технического персонала, а также значительная часть МСП.⁶² Это важно, поскольку инновационная деятельность нуждается в перераспределении со смещением акцента с ГП на частный сектор, и в Алматы, судя по всему, существуют все необходимые для этого условия, благодаря размерам города и отсутствующей в других местах концентрации частных финансовых организаций

и компаний. Более того, степень проникновения широкополосного интернета на рынок (необходимое условие научно-исследовательской деятельности) в Алматы намного превышает аналогичные показатели по стране. Для стимулирования продуктивной конкуренции на поприще научно-технических инноваций между Астаной и Алматы в будущем следует избегать чрезмерной государственной поддержки астанинского кластера.

Более эффективное согласование инновационной политики и политики регионального развития в территориальном ракурсе

Анализ основных составляющих инновационной системы Казахстана позволяет заключить, что в Караганде и Усть-Каменогорске можно сформировать второстепенные кластеры для развития инноваций и трансфера технологий в профильных отраслях обрабатывающей промышленности. Однако «Программа развития регионов до 2020 года» подчеркивает значение Шымкента и Актобе как городов первого уровня и национальных «центров экономического роста». Следует отметить, что инновационный и научный потенциал Актобе не соответствует такой роли. К примеру, в Актобе нет ведущего вуза (если руководствоваться международными рейтингами). Там имеется областной индустриальный парк, но нет действующего центра трансфера технологий или коммерциализации. Доля общенациональных расходов на НИОКР и научно-технического персонала, приходящаяся на Актобе, ниже, чем в Актау и Атырау – городах, также расположенных в западной части Казахстана. В Шымкенте инфраструктура поддержки инновационного развития развита лучше, чем в Актобе, но ему недостает той концентрации известных вузов и научно-технического персонала, которая наблюдается в Караганде и Усть-Каменогорске. С другой стороны, в Шымкенте находится представительство крупнейшего иностранного инвестора фармацевтической промышленности в Казахстане (польской фирмы *Polpharma*), а возможности развития связей между наукой и производством требуют дальнейшего изучения. Проведенные исследования позволяют предположить, что человеческий капитал Шымкента истощается за счет эмиграции талантливой молодежи с высшим образованием в Алматы и Астану.

Примечания

1. По расчетам ОЭСР, основанным на данных публикации Т. Жумасултанова (2011 год), это является попыткой компенсировать крупнейшие административно-территориальные преобразования после 1991 года.
2. В 2005 году темпы роста как городского, так и сельского населения составляли 1%, тогда как в 2007 году население сельских районов росло быстрее, вследствие внесения изменений в закон и перехода ряда городских населенных пунктов в категорию сельских.
3. Данные по состоянию на январь 2014 года с учетом недавнего расширения границ Алматы.
4. В девяти странах, состоящих в ОЭСР, включая страны с низкой плотностью населения (такие, как Канада и Исландия), средний размер муниципального образования в 2015-2016 годах был меньше, чем в Казахстане в 2009 году. Цифры за 2016 год по Казахстану вывести невозможно, поскольку данные о населении муниципальных образований можно получить лишь по годам проведения переписи (последняя перепись населения: 2009 год).
5. Критерии, на основании которых населенные пункты разделяются на городские и сельские, в разных странах заметно различаются. В отличие от оценки ООН [World Urbanisation Prospects](#) (основанной на данных национальной статистики), показатели по ФГР опираются на единую методику, что позволяет осуществлять корректное сравнение разных стран.
6. В результате крупнейших административно-территориальных преобразований 163 населенных пункта, называвшихся до этого «поселками городского типа», общей численностью населения свыше 900 000 человек, были переведены в категорию сельских населенных пунктов (Т. Жумасултанов, 2011 год). И напротив, многие сельские жители превратились в горожан вследствие расширения территории крупных городов, как это произошло в Шымкенте в 2013 году (145 000 человек) или в Алматы в 2014 году (92 604 человека).
7. «Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года», текст на русском языке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118>.
8. Этот показатель выше, чем спрогнозированные ООН 55,8% к 2030 году. В последние годы рост городского населения и его доли в общем населении страны происходил быстрее, чем ожидалось согласно прогнозам ООН.
9. Данные о функциональных городских районах имеются только за 2009 и 1999 годы. Города-ядра всегда соответствуют городам в юридическом (административном) смысле, вследствие чего для измерения роста ядер после 2009 года можно использовать административные данные.
10. В указанный период неподалеку от Актау возникло три новых населенных пункта в связи с расселением этнических казахов-репатриантов (оралманов); в результате, население зоны маятниковой миграции выросло в шесть раз.

11. Информации о зонах маятниковой миграции после 2009 года нет в силу отсутствия данных на уровне муниципальных образований.
12. Население аграрных Северо-Казахстанской, Костанайской и Акмолинской областей, а также более индустриализированной Восточно-Казахстанской области, сокращается с 2008 года.
13. Наиболее значительное расширение территории Астаны произошло в 2000 году, но после 1997 года по распоряжению правительства переносились границы еще нескольких крупных и средних городов.
14. Проверка предполагаемой зависимости между численностью населения и рангом 27 городов в 1999, 2009 и 2016 годах подтверждает, что, вследствие быстрого роста крупных городов, урбанистическая система Казахстана все больше соответствует закону Зипфа.
15. Количество легковых автомобилей на 1 000 человек населения. Все цифры по странам, состоящим в ОЭСР, для настоящего раздела взяты из базы данных ЕЭК ООН по транспорту, с которой можно ознакомиться на сайте: http://3.unece.org/pxweb2015/pxweb/en/stat/stat_40-trtrans_02-trroadfleet.
16. Источник: Комитет по статистике РК, статистика транспорта.
17. АО «Трамвайное управление города Павлодара» модернизирует свой подвижной состав на средства кредита Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и субсидий, полученных от областного и национального правительства.
18. Источник: Комитет по статистике РК, статистика транспорта.
19. Данные по странам ОЭСР см. в ITF IRTAD Database на сайте <http://data.oecd.org/transport/road-accidents.htm> (по состоянию на 13 сентября 2016 года).
20. См. информацию (на русском языке) на www.metroalmaty.kz/?q=ru/node/1583.
21. Высокие транспортные расходы влекут за собой повышение стоимости грузоперевозок в такие города и препятствуют экспорту товаров местного производства. Кроме того, это ограничивает гражданам доступ к источникам кредитования, так как банки неохотно принимают в залог собственность, находящуюся в городах, которые удалены от основных автомагистралей.
22. Учитывается как муниципальная собственность, так и собственность государственных предприятий. Источник: Комитет по статистике РК, данные за 2015 год.
23. Закон от 03.11.1994 №213 с изменениями и дополнениями, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z940001100>; см. ст. 50 Земельного кодекса, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K030000442>.
24. Источник: приведенная СМИ цитата из выступления генерального директора ТОО «Водные ресурсы» (см. на сайте <http://otyrar.kz/2015/10/zhiteli-desyatkov-tysyach-domov-v-shymkente-zhivut-bez-kanalizacii-i-vody/>).
25. Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика жилищного фонда (неопубликованные данные).
26. Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан, данные переписи населения 2009 года (неопубликованные).

27. См. интернет-журнал *Власть*, публикация «Рынок недвижимости Казахстана: нервы сдают», текст на русском языке: <https://vlast.kz/jekonomika/19102-rynok-nedvizimosti-kazahstana-nervy-sdaut.html>.
28. По данным Комитета по статистике, информация о ценах на жилье берется из различных источников (опросы агентств недвижимости и застройщиков, списки недвижимости) и лишь по 18 городам Казахстана (Астане, Алматы, 14 областными центрами, Семей и Жезказгану).
29. Текст на русском языке см. на <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500001030>.
30. Индивидуальные тепловые пункты соединяют внутридомовые системы центрального отопления с теплосетью.
31. Цифра основана на международном контрольном показателе, применявшемся группой Всемирного банка.
32. Темой «ЭКСПО-2017» выбрана «Энергия будущего», в том числе возобновляемые источники энергии и энергосберегающие технологии.
33. См. «Концепцию по переходу Республики Казахстан к "зеленой" экономике», текст на русском языке: <https://strategy2050.kz/ru/news/1211/>.
34. См. процитированную статью на русском языке на сайте *Zakon.kz*: www.zakon.kz/4762195-v-22-naseleennykh-punktakh-kazahstana.html.
35. См. «Концепцию по переходу Республики Казахстан к "зеленой" экономике», стр. 6-7.
36. Источник: Комитет по статистике РК, статистика транспорта.
37. Мостовые весы и другие технические приспособления для сокращения объемов выбросов в окружающую среду.
38. По данным Министерства энергетики за 2014 год.
39. Согласно исследованию группы С. Кулибали (Coulibaly et al., 2013), на территории постсоветской России значительно меньше крупных городов (с численностью населения свыше 500 000 человек), чем в США или Бразилии, и ниже процентная доля населения, проживающего в городах с населением более 1 млн. человек. По аналогии с Россией, в Казахстане процентная доля населения, проживающего в метрополитенских ареалах, меньше, чем практически в любой из стран ОЭСР.
40. Данная тенденция отражает также сокращение объемов добычи нефти и газа (и снижение цен на нефть в 2014 году) в областях, богатых природными ресурсами (Атырауской области, Западно-Казахстанской области и др.), после 2010 года и увеличение численности государственных организаций и штаб-квартир ГП в Астане.
41. Официальное определение моногородов, принятое в Казахстане, взято из «Программы развития моногородов» 2012 года. В настоящее время это же определение использует «Программа развития регионов до 2020 года», текст которой на русском языке см. на <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000728>.
42. Монополия – это разновидность рынка, на котором выступает только один покупатель товара, услуги или ресурса. Для рабочих изолированного моногорода, где имеется один крупный работодатель, такой работодатель является монополистом. См. <http://economics.about.com/od/termsbeginningwithm/g/monopsony.htm>.

43. В публикации Всемирного банка (World Bank, 2016, Section F) высказывается предположение, что «динамика самозанятости может точнее отражать проблемы казахстанского рынка труда, чем показатели уровня безработицы» (стр.17).
44. Коэффициент корреляции Пирсона применительно к уровню самозанятости и среднему размеру заработной платы на душу населения в 25 моногородах по состоянию на 2015 год составлял -49% (статистически значимый при доверительном уровне 95%).
45. Корреляция по Пирсону является отрицательной или отсутствует, если в расчет берется уровень среднемесячной заработной платы, натуральный логарифм и отношение среднемесячной заработной платы к соответствующему среднемесячному показателю по области. Регрессионный анализ по МНК, где за независимую переменную берется сальдо миграции, а одной из зависимых является среднемесячная зарплата, дает тот же результат.
46. Программа была принята Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2012 года № 683.
47. Согласно прогнозу КИР Степногорска, в 2015 году число рабочих мест должно было достичь 38 687 с тенденцией к дальнейшему увеличению, тогда как фактически оно составило 36 812. На тот же год в КИР Кентау прогнозировалось наличие 46 000 рабочих мест, которое в реальности равнялось 38 440. Цифры взяты из статистики труда и занятости Комитета по статистике РК (данные на уровне районов).
48. В рамках ПРР был доработан процесс диагностики и расширено направление, посвященное развитию социальной и инженерной инфраструктуры моногородов применительно к 41 «малому городу» Казахстана. Тем не менее, точное число профинансированных проектов в малых городах остается неизвестным, учитывая ограничения текущего бюджета.
49. Источник: «Мажилис: о развитии моногородов», текст статьи на русском языке: https://i-news.kz/news/2014/11/18/7812748-mazhilis_o_razvitii_monogorodov.html.
50. Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986 «Об Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан на 2015-2025 годы».
51. К примеру, по индексу качества системы управления земельными ресурсами один из городов Мексики вошел в группу (25%) городов мира с наилучшими показателями, будучи на одном уровне с городами Португалии и Ирландии; и в то же время другой мексиканский город оказался в числе худших 25% городов мира.
52. Астана, Алматы, Актобе, Караганда, Усть-Каменогорск, Павлодар, Костанай и Шымкент. См. пресс-релиз Министерства национальной экономики: http://economy.gov.kz/ru/press-sluzhba/detail.php?ELEMENT_ID=69334&sphrase_id=14282306.
53. О преимуществах привлечения высокообразованных людей в города см. публикацию Р. Аренда, Э. Фархи, И. Капланиса и А. Лембке (Ahrend, Farchy, Kaplanis and Lembcke, 2014).
54. Эта концепция популярно разъясняется в широко известной книге Ричарда Флориды *The Rise of the Creative Class: Revisited* (см. ссылку в списке литературы).

55. Текущие тенденции позволяют предположить, что доля населения, проживающего в метрополитенских ареалах, в ближайшие 20 лет возрастет.
56. Достиженные практические результаты осуществления инноваций оцениваются как результаты инновационной деятельности в экономике, а располагаемые ресурсы и условия для проведения инноваций отражают составляющие национальной экономики, способствующие инновационной деятельности. См. публикацию Cornell University, INSEAD and WIPO (2015), “The Global Innovation Index 2015: effective Innovation Policies for Development”, www.globalinnovationindex.org.
57. Система ученых степеней и званий унаследована Казахстаном от СССР, а потому докторские степени в Казахстане отличаются от степени «доктор философии» (PhD), присуждаемой во многих странах. Здесь мы учитываем как PhD, так и казахстанские степени, то есть кандидатов наук и докторов наук.
58. Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан, данные переписи населения 2009 года (неопубликованные).
59. Центры коммерциализации оказывают авторам инноваций содействие в преобразовании их идей и разработок в прибыльные предприятия, а также предоставляют услуги по оценке патентоспособности, исследованию рынка и изысканию финансирования.
60. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 октября 2013 года № 1092.
61. Дальнейшую информацию см. на портале Smart Astana: <http://smart.astana.kz/en/about.html>.
62. По состоянию на конец 2014 года в городе Алматы действовало 24% МСП Казахстана (без учета индивидуальных предпринимателей и малых крестьянских (фермерских) хозяйств). В Алматы был отмечен самый высокий в стране процент МСП с участием иностранного капитала. Источник: отчет о состоянии развития малого и среднего предпринимательства в Казахстане и его регионах, Фонд развития предпринимательства «Даму», 2014 год, см. на www.damu.kz/20664.

Список литературы

- ADB (2012a), “An Infrastructure Road Map for Kazakhstan”, Technical Assistance Consultant’s Report, www.adb.org/sites/default/files/project-document/76385/44402-012-reg-tacr-01.pdf (по состоянию на 17 ноября 2016 года).
- ADB (2012b), “Sector Assessment: (Summary): Multisector (Urban Transport, Water Supply And Sanitation, And Other Municipal Services)”, Country partnership strategy: Kazakhstan 2012-16, www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kaz-2012-2016-ssa-03.pdf (по состоянию на 24 октября 2016 года).
- Ahrend, R. et al. (2014), “What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>.
- Aldashev, A. and B. Dietz (2014), “Economic and spatial determinants of interregional migration in Kazakhstan, *Economic Systems*”, Vol. 38, pp. 379-396, <https://core.ac.uk/download/pdf/6745673.pdf> (по состоянию на 17 ноября 2016 года).
- Amann, W. (2013), “Housing Review 2013 on 23 countries in the Europe and Central Asia Region”, Institute for Real Estate Construction and Housing Ltd, Vienna.
- Andrienko, Y. and S. Guriev (2004), “Determinants of Interregional Mobility in Russia”, *Economics of Transition*, Vol. 12/1, pp. 1-27, March, SSRN: <https://ssrn.com/abstract=513518> (по состоянию на 17 ноября 2016 года).
- Angel, S. (2012), *Planet of Cities*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Auerbach, F. (1913), “*Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration*”, *Petermanns Geographische Mitteilungen*, No. 59, pp. 74-76.
- Berglof, E. (2013), “Transition without an outside anchor: The experience of Caucasus and Central Asia”, European Bank for Reconstruction and Development”, presentation on 20 May (презентация ЕБРР), www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/pdf/eb.pdf.
- BISAM Central Asia (2012), “Monotowns of East Kazakhstan: Assessment and possible solutions” (Центр бизнес-информации, социологических и маркетинговых исследований «Bisam Central Asia», «Моногорода Восточного Казахстана: ситуация, проблемы, решения»), UNDP Programme on innovative approaches to regional planning and public service delivery, Almaty (программа ПРООН «Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению», Алматы), текст на русском языке: www.kz.undp.org/content/dam/kazakhstan/brochure%20mono-cities%20Semey%20programme.pdf (по состоянию на 24 октября 2016 года).

- Boulhol, H., A. de Serres and M. Molnar (2008), “The Contribution of Economic Geography to GDP Per Capita”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 602, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/242216186836>.
- Brown, W. (2014), “A green growth path”, in A. Aitzhanova et al. (eds.) (2014), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, Group Centennial International, Astana, pp.149-179.
- Carlsen, L. et al. (2013), “Assessment of the air quality of Almaty: Focussing on the traffic component”, *International Journal of Biology and Chemistry*, Vol. 5/1, pp. 49-69, https://www.researchgate.net/publication/268518356_Assessment_of_the_Air_Quality_of_Almaty_Focussing_on_the_Traffic_Component.
- CER, ESCAP, UNDP (2013), “Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects”, Tashkent, www.unescap.org/resources/urbanization-central-asia-challenges-issues-and-prospects.
- City of Almaty, UNDP/CAST (2013), “City of Almaty sustainable transport strategy, akimat of Almaty City, Almaty” («Стратегия устойчивого транспорта города Алматы», акимат г. Алматы), текст на русском языке: http://investinalmaty.com/uploaded_files/c29900196aa60326142f236b9a65b73647713c3e.pdf (по состоянию на 24 октября 2016 года).
- Combes, P.-P., G. Duranton and L. Gobillon (2012), “The costs of agglomeration: Land prices in French cities”, *CEPR Discussion Papers*, No. 9 240, Centre for Economic Policy Research, London.
- Commander, S., Z. Nikoloski and A. Plekhanov (2011), “Employment concentration and resource allocation: One-company towns in Russia”, *IZA discussion paper*, No. 6034, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp6034.pdf> (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016a), “National accounts database” (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика национальных счетов), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNationalAccountIntegrated (по состоянию на 16 ноября 2016 года).
- Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016b), Demographic database (Комитет по статистике Республики Казахстан, демографическая статистика), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_adf.ctrlstate=u5ioriyfd_4&_afLoop=1653212230005672.
- Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016c), Transport database (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика транспорта), информация на русском языке: www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersTransport?_adf.ctrlstate=b6lrbq2_50&_afLoop=2947648817962669#%40%3F_afLoop%3D2947648817962669%26_adf.ctrl-state%3Dudk4hhsnm_17.

- Committee on statistics of the Republic of Kazakhstan (2016d), Housing database (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика жилищного фонда), информация на русском языке:
www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations?_afLoop=3991147878468215#%40%3F_afLoop%3D3991147878468215%26_adf.ctrl-state%3D44m4aly8u_55 (по состоянию на 3 сентября 2016 года).
- Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2016f), Labour database, main labour market indicators at the district level (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистика труда и занятости, бюллетень «Основные индикаторы рынка труда по регионам Республики Казахстан в разрезе районов»), информация на русском языке:
www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersLabor?_afLoop=6672220744050857#%40%3F_afLoop%3D6672220744050857%26_adf.ctrl-state%3Dlhdr4xyv6_47.
- Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2015a), Brochure on communal utilities (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство»), информация на русском языке:
www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations2015?_afLoop=4018574655539556#%40%3F_afLoop%3D4018574655539556%26_adf.ctrl-state%3D13vgemt9b5_21.
- Committee on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2015b), (Комитет по статистике Республики Казахстан, статистический сборник «Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Казахстан»), информация на русском языке:
http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publicationsCompilations2015?_afLoop=4016293972938445#%40%3F_afLoop%3D4016293972938445%26_adf.ctrl-state%3Dgyjfls9_38.
- Coulibaly, S. et al. (2012), “Eurasian cities: New realities along the Silk Road”, World Bank Publications, World Bank, Washington, DC.
- Duranton, G. (2007), “Urban evolutions: The fast, the slow, and the still”, *American Economic Review*, Vol. 97/1, pp. 197-221.
- Economic Research Institute (2014), “How to improve the migration policy of Kazakhstan?” (Текст на русском: «Совершенствование миграционной политики в Республике Казахстан» (неопубликованная презентация ИЭИ)).
- Federation of Canadian Municipalities (2015), “Canadian municipalities and the mining sector: Insights from British Columbia, Canada”, FCM policy brief, www.fcm.ca/Documents/tools/International/Canadian_Municipalities_And_The_Mining_Sector_EN.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Florida, R. (2012), *The Creative Class (Revisited)*, Basic Books, New York.
- Gabaix X. and Y.M. Ioannides (2004), “The Evolution of City Distributions”, in J.V. Henderson and J.F. Thisse (eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Ch.53, North Holland, Amsterdam, pp. 2 341-2 378.
- Gibbons, S. H.G. Overman and G. Resende (2011), “Real earnings disparities in Britain”, *Spatial Economics Research Centre Discussion Papers*, No. 0065, London School of Economics and Political Science, London.

- Government of Kazakhstan (2014), *Regional Development programme until 2020* («Программа развития регионов до 2020 года», Правительство Республики Казахстан).
- Harding T. and B. Javorcik (2007), “Developing economies and international investors: Do investment promotion agencies bring them together?”, *Discussion Papers*, No. 513, September, Statistics Norway, Research Department, www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/dp/dp513.pdf (по состоянию на 18 ноября 2016 года).
- Henderson. J.V. (2010), “Cities and Development”, *Journal of Regional Science*, Vol. 50/1, pp. 515-40.
- Kenessariyev, U. et al. (2013), “Human health cost of air pollution in Kazakhstan”, *Journal of Environmental Protection*, Vol. 4, pp. 869-876, http://file.scirp.org/pdf/JEP_2013080915494980.pdf (по состоянию на 18 ноября 2016 года).
- Krugman, P. (1996), *The Self-Organizing Economy*, Blackwell, Cambridge, Massachusetts.
- Linn, J. (2014), “Urbanization, regional development, and decentralization”, in A. Aitzhanova et al. (eds.), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, International, Astana, pp.187-223.
- Makhmutova, M. (2012), “Internal migration of young people in Kazakhstan: case study of Almaty”, Public Policy Research Centre and Soros Foundation, Kazakhstan (Центр исследований государственной политики и Фонд Сороса, Казахстан), http://en.soros.kz/uploads/user_68/2015_06_11_10_35_43_888.pdf (по состоянию на 18 ноября 2016 года).
- Martinez-Fernandez, C. et al. (2012), “The shrinking mining city: Urban dynamics and contested territory”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 36/2, pp. 245-260.
- Ministry of National Economy (2014), Order No. 139 (Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года № 139), текст на русском языке: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068#z35>.
- OECD (2017a), *OECD Territorial Reviews: Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, forthcoming (документ в разработке).
- OECD (2017b), *OECD Investment Policy Reviews: Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, forthcoming (документ в разработке).
- OECD (2017c), *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, forthcoming (документ в разработке).
- OECD (2016a), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.
- OECD (2016b), *Boosting Kazakhstan's National Intellectual Property System for Innovation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260955-en>.
- OECD (2016c), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

- OECD (2016d), “Subnational governments in OECD countries: Key data” (brochure), OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy; for Kazakhstan Committee on Statistics, Administrativno-territorial'nye edinicy Respubliki Kazahstan na nachalo 2016 goda (Комитет по статистике Республики Казахстан, бюллетень «Административно-территориальные единицы Республики Казахстан на начало 2016 года»), информация на русском языке www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeNumbersPopulation?_afzLoop=1047213434293890#%40%3F_afzLoop%3D1047213434293890%26_adf.ctrl-state%3D2z58uq0bt_94.
- OECD (2016e), “Prices: Analytical house price indicators”, Main Economic Indicators (database), <http://dx.doi.org/10.1787/cbcc2905-en>.
- OECD (2016f), “Municipal waste”, *OECD Environment Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00601-en> (по состоянию на 28 сентября 2016 года); for Kazakhstan Committee on Statistics, environment database (unpublished) (Комитет по статистике Республики Казахстан, экологическая статистика, неопубликованные данные).
- OECD (2015a), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>.
- OECD (2015b), “Metropolitan areas”, OECD Regional Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-en>. В отношении Казахстана: исследование, проведенное ОЭСР на основе данных Комитета по статистике.
- OECD (2015c), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-6-en>.
- OECD (2015d), “Kaznex Invest Strategic Review, OECD Eurasia Competitiveness Programme”, Internal Kaznex Invest document presented in Astana on 14 December 2015 (unpublished) (внутренний документ *Kaznex Invest*, представленный в Астане 14.12.2015, неопубликованные данные).
- OECD (2015e), *Understanding the Krasnoyarsk Agglomeration in OECD Territorial Reviews: The Krasnoyarsk Agglomeration, Russian Federation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229372-en>.
- OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.
- OECD (2014b), “Energy Subsidies and Climate Change in Kazakhstan”, Final Draft Report, OECD, Paris.
- OECD (2014c), *Regulatory Policy in Kazakhstan: Towards Improved Implementation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214255-en>.
- OECD (2012), “Promoting energy efficiency in the residential sector in Kazakhstan: Designing a public investment programme”, OECD EAP Task Force, OECD, Paris.
- OECD Database (2016), Functional areas by country, data for 2016 available at (данные за 2016 год): <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm>.
- OECD/UCLG (2016), “Subnational governments around the world: Structure and finance”, www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf и Комитет по статистике Республики Казахстан.

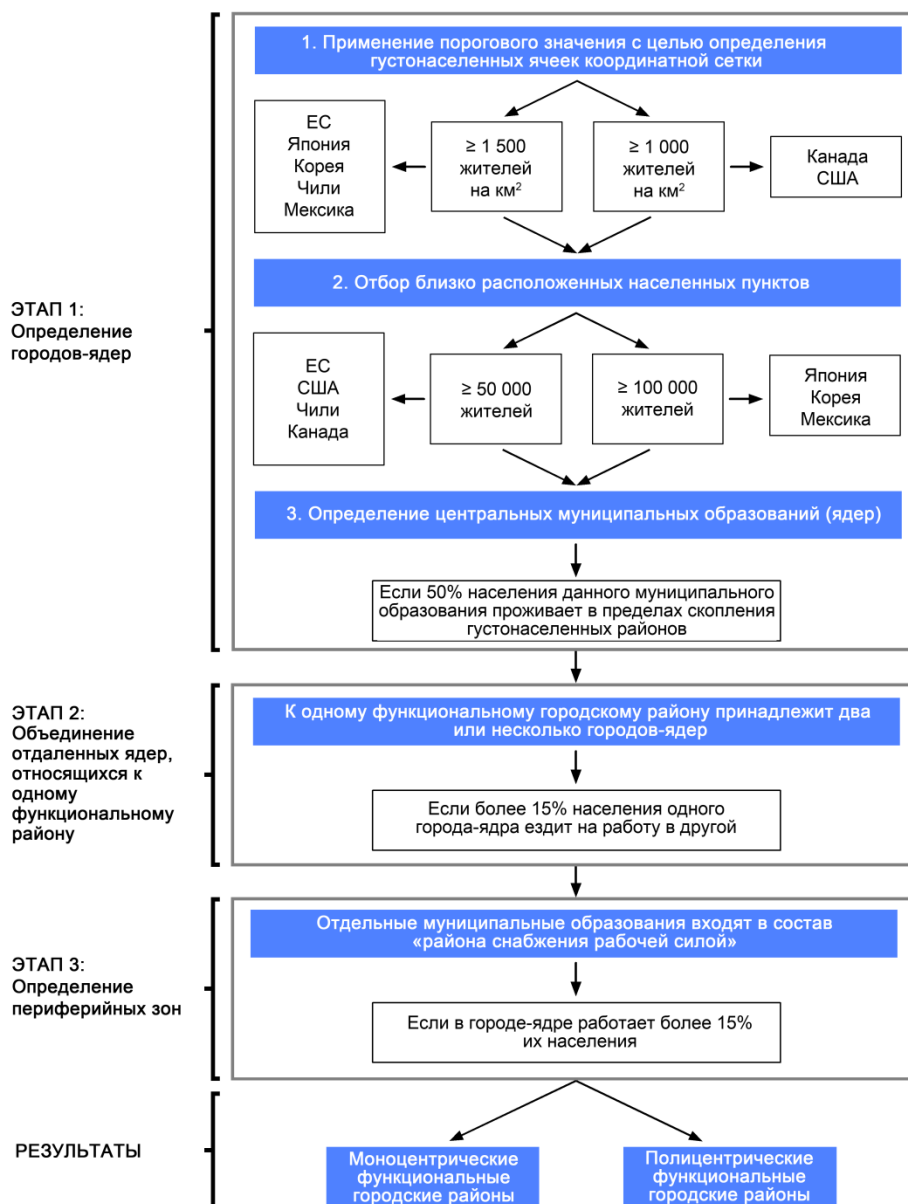
- President of Kazakhstan (2013), “Concept for transition of the Republic of Kazakhstan to the Green Economy”, Decree No. 577 of the President of Kazakhstan, adopted on 30 May 2013 (Указ Президента Республики Казахстан от 30 мая 2013 года № 577 «О Концепции по переходу Республики Казахстан к "зеленой" экономике»).
- President of Kazakhstan (2012), “[Conception of development of local self-government in Kazakhstan](#)”, Decree No. 438 of the President of Kazakhstan, adopted on 28 November 2012 (Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан»).
- Regional Australia Institute (2013), “Rethinking the future of northern Australia’s regions”, Regional research report, Canberra, www.regionalaustralia.org.au/wp-content/uploads/2013/11/Rethinking-the-future-of-northern-Australias-regions1.pdf.
- Storper, M. (2013), *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press, Oxford.
- UNDP/GEF (2015a), *Energy Efficiency in Transport Sector of the Republic of Kazakhstan: Current Measures and Suggestions for Improvement*, Analytical Report, 2015, Almaty, www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Energy%20Efficiency%20in%20Transport%20Sector%20of%20the%20Republic%20of%20Kazakhstan.pdf?download (по состоянию на 16 ноября 2016 года).
- UNDP/GEF (2015b), Annex E “Waste Management in Kazakhstan”, in “Nationally Appropriate Mitigation Actions for Low-carbon Urban Development”, project document (unpublished) (неопубликованные данные).
- UNDESA (2014), “World Urbanization Prospects: The 2014 Revision”, United Nations Department of Economic and Social Affairs, June, <https://esa.un.org/unpd/wup/> (по состоянию на сентябрь 2016 года).
- UNECE (2016), “CIS Cities: Towards Sustainable Future – The Commonwealth of Independent States Regional Report”, UNECE, UN-Habitat, www.unece.org/index.php?id=42438 (по состоянию на 18 ноября 2016 года).
- UNECE and UNESCAP (2008), “Global Assessment Report of the statistical system of Kazakhstan”, January http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/technical_coop/GA_Kazakhstan_EN.pdf (по состоянию на 23 ноября 2016 года).
- United Nations (2015), General Assembly Resolution A/RES/70/1, “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, 21 October, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf> (по состоянию на 18 ноября 2016 года).
- Veneri, P. (2013), “On City Size Distribution: Evidence from OECD Functional Urban Areas”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/27, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3tt100wf7j-en>.
- World Bank (2016a), “World Bank- Kazakhstan Partnership Program Snapshot”, World Bank Publications, World Bank, Washington, DC, <http://pubdocs.worldbank.org/en/220651460698981308/Kazakhstan-Snapshot-s2016-en.pdf> (по состоянию на 5 декабря 2016 года).

- World Bank (2016b), “Kazakhstan: A Long Road to Recovery”, Kazakhstan Economic Update No. 3, World Bank Group, Washington, DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/119541468948826131/A-long-road-to-recovery> (по состоянию на 5 декабря 2016 года).
- World Bank (2016c), “Doing Business in Mexico 2016” (Subnational), World Bank Group, Washington, DC, информация на испанском языке: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB16-Sub-Mexico.pdf (по состоянию на 9 ноября 2016 года).
- World Bank (2016d), *World Development Indicators* (database), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- World Bank (2015), “Doing Business Economy Profile 2016: Kazakhstan”, World Bank Group, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23286/Doing0business0iciency000Kazakhstan.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (по состоянию на 9 ноября 2016 года).
- World Bank JERP (2015), “Establishment of policy and institutional roadmap for urban agglomerations in Shymkent and Aktobe”, draft diagnosis report (unpublished) (неопубликованный проект диагностического отчета).
- Yusuf, S. (2014), “Knowledge-based economic growth”, in Aitzhanova, A. et al. (eds.) (2014), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, Group Centennial International, Astana, pp.149-179.
- Zimovina, E. (2009), “Processy urbanizacii v Kazahstane v postsovetskij period i ih demograficheskaja sostavljajushhaja, Demoskop Weekly, Moscow” («Процессы урбанизации в Казахстане в постсоветский период и их демографическая составляющая», Е.П. Зимовина, «Демоскоп Weekly», Москва), текст на русском языке: <http://demoscope.ru/weekly/2009/0363/analit02.php> (по состоянию на 9 ноября 2016 год).
- Zipf, G. (1949), *Human Behavior and the Principle of Least Effort*, Addison-Wesley, Cambridge, Massachusetts.

Приложение 1.A1

Определение функциональных городских районов по методике ОЭСР

Рисунок 1.A1.1. Процедура определения функциональных городских районов в странах ОЭСР



Источник: OECD (2016c), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

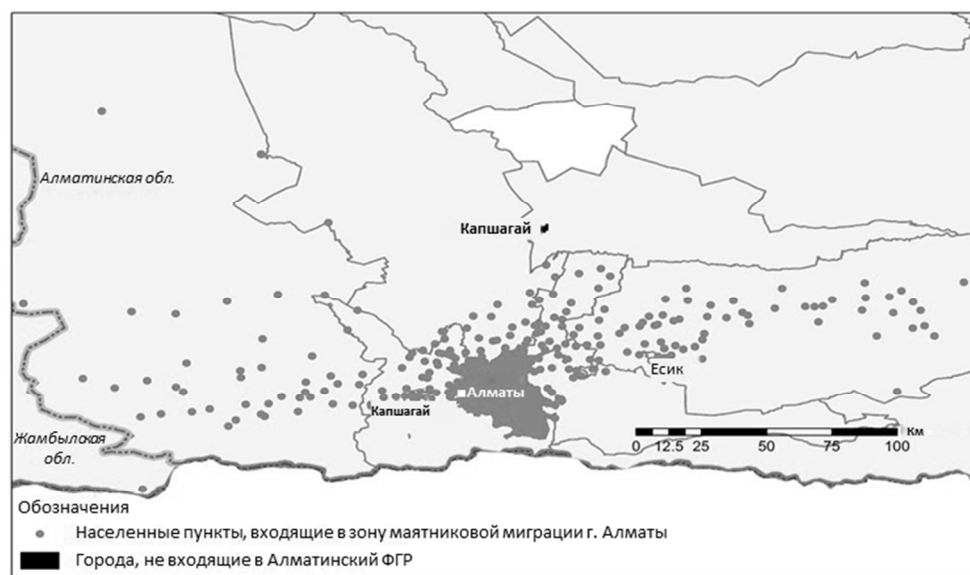
Приложение 1.А2

Алматинский, Астанинский и Шымкентский функциональные городские районы

Алматинский ФГР

Алматинский функциональный городской район является крупнейшим, и при этом единственным полицентрическим, ФГР в Казахстане, включающим в себя два взаимосвязанных города-ядра – Каскелен и Алматы. По данным за 2009 год, 31% работающего населения Каскелена ездило на работу в Алматы. В Алматинский метрополитенский ареал также входят города Талгар (откуда на работу в Алматы ездило 35% работающего населения) и Есик (откуда ездило 21% работающего населения). В поселках Боралдай, Отеген-Батыр и Покровка доля занятого населения, работающего в Алматы, оказалась еще больше: 51%, 45% и 46%, соответственно. Интенсивность маятникового миграционного потока в обратном направлении (из Алматы в близлежащие населенные пункты) представляется очень низкой.

Рисунок 1.А2.1. Алматинский метрополитенский ареал: города-ядра и населенные пункты зон маятниковой миграции (2009 год)



Примечание. Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе неопубликованных данных переписи населения 2009 года, полученных от Комитета по статистике; земельно-кадастровая карта Казахстана, информация на русском языке: www.aisgzk.kz/aisgzk/ru/content/maps/ (по состоянию на август 2016 года).

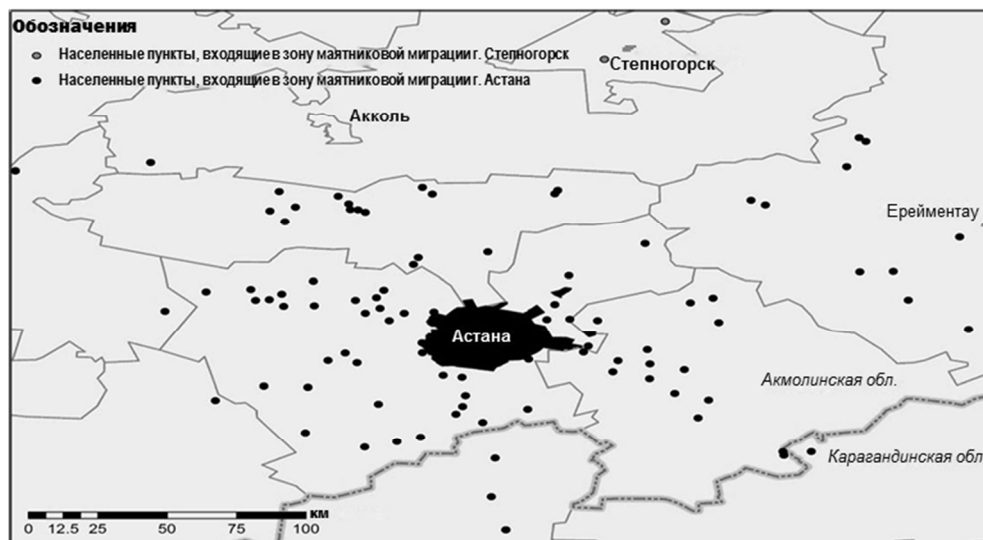
В 2009 году в зону маятниковой миграции при Алматы входило 80 муниципальных образований (сельских округов, городов, поселковых администраций), расположенных главным образом на территории Жамбылского, Илийского и Енбекшиказахского районов. Последние два района принадлежат к числу наиболее густонаселенных сельских районов Казахстана. Как следует из Блока 1.6, в зону маятниковой миграции по определению включаются населенные пункты, откуда в город-ядро (в данном случае – в Алматы) ездит на работу 15% или более занятого населения. Из города Капшагай в Алматы ездит на работу лишь 10% занятого населения, в силу чего решено было не включать его в зону маятниковой миграции.

Со времен национальной переписи населения 2009 года, на данных которой основывается определение ФГР в настоящем обзоре, границы Алматы заметно расширились. Многие населенные пункты в зоне маятниковой миграции, ранее относившиеся к Алматинской области, теперь находятся в черте города, как, например, Акжар – бывшее село, а ныне микрорайон Алматы. Интенсивность маятниковых миграционных потоков и высокая плотность сельских населенных пунктов вокруг Алматы требуют тесного сотрудничества по делам агломерации между властями города Алматы, Алматинской области, Жамбылского, Илийского и Енбекшиказахского районов.

Астанинский ФГР

Астанинский функциональный городской район является вторым по величине в Казахстане (700 700 жителей), незначительно опережая по данному показателю Шымкентский ФГР по состоянию на 2009 год. В зоне маятниковой миграции проживает 12,5% населения ФГР (87 700 человек). Население города-ядра Астана в период с 1999 по 2009 годы росло быстрее, чем население зоны маятниковой миграции. В эту зону входит 35 сельских округов и 2 поселка, рассеянных по относительно обширной территории Целиноградского, Аршалынского и Ерейментауского районов. Кроме того, в зону маятниковой миграции Астанинского ФГР вошли два муниципальных образования, расположенных в северной части Карагандинской области, которым, судя по приведенной ниже карте, соответствуют три населенных пункта (см. Рисунок 1.А2.2). Следует отметить, что в состав Астанинского ФГР не были включены ни соседние города Акколь и Ерейментау, ни город Степногорск.

Рисунок 1.А2.2. Населенные пункты зоны маятниковой миграции Астанинского ФГР, 2009 год



Примечание. Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

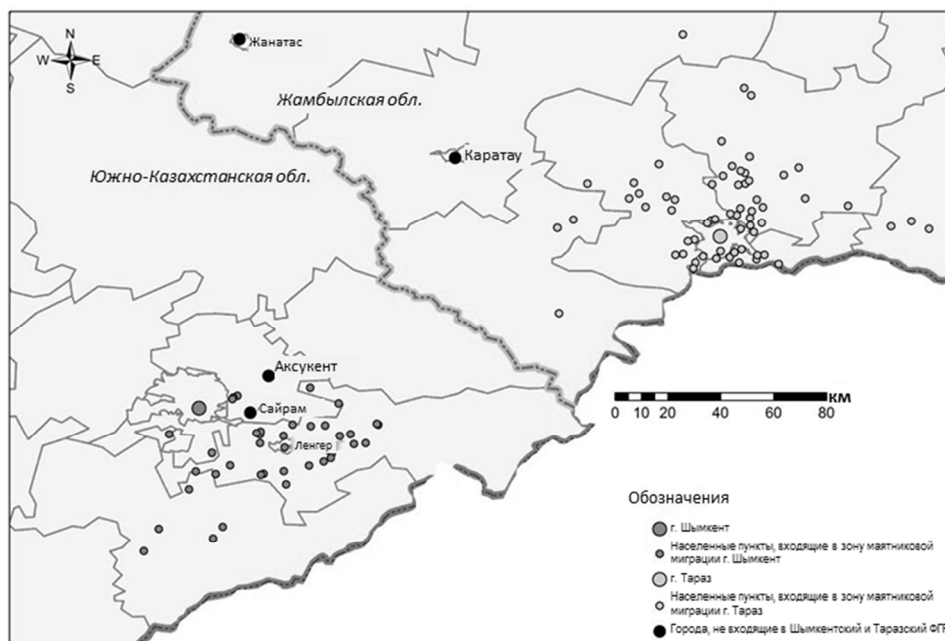
Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе неопубликованных данных переписи населения 2009 года, полученных от Комитета по статистике; земельно-кадастровая карта Казахстана, информация на русском языке: www.aisgzk.kz/aisgzk/ru/content/maps/ (по состоянию на август 2016 года).

Учитывая растущую демографическую и экономическую значимость Астаны, в ближайшем будущем интенсивность маятниковых миграционных потоков, скорее всего, существенно возрастет. Начиная с 2009 года, район предоставляет все больше возможностей трудоустройства: за период с 2010 по 2015 годы численность занятого населения в нем выросла на 27%, тогда как аналогичный показатель на национальном уровне равнялся лишь 6,3%. В ходе планирования и координации транспортной политики властям города Астана и Акмолинской области следует уделить внимание вопросу пересмотра графиков работы общественного транспорта в соответствии с ростом миграционных потоков. Перегруженность уличного движения в Астане (в настоящее время уже не ограниченная часами пик по рабочим дням) может со временем усугубиться.

Шымкентский ФГР

Шымкентская агломерация в 2009 году занимала третье по величине место в Казахстане: 679 000 жителей, из которых 11,2% проживало в зоне маятниковой миграции (75 700 человек). Крупнейшими населенными пунктами этой зоны являлись город Ленгер (примерно 18% занятого населения которого работает в Шымкенте) и село Коксаек. Шымкентская зона маятниковой миграции расположена к югу и юго-востоку от города, главным образом в Тoleбийском районе (см. карту).

Рисунок 1.А2.3. Шымкентский и Таразский ФГР, 2009 год



Примечание. Настоящий документ и приведенные в нем карты не ограничивают статуса или суверенитета какой-либо территории, а также не затрагивают вопроса международных границ и названия любой территории, города или местности.

Источник: исследование, проведенное ОЭСР на основе неопубликованных данных переписи населения 2009 года, полученных от Комитета по статистике; земельно-кадастровая карта Казахстана, информация на русском языке: www.aisgzk.kz/aisgzk/ru/content/maps/ (по состоянию на август 2016 года).

И напротив, крупные населенные пункты Сайрам и Аксукуент (к востоку от Шымкента) не связаны с Шымкентом маятниковыми миграционными потоками, которые носили бы значимый характер. Согласно данным национальной переписи населения 2009 года, в Шымкент на работу ездило менее одного процента населения Сайрама. После расширения территории Шымкента в 2014 году Сайрам вошел его в состав, из чего можно сделать вывод об относительной фрагментации рынка труда в новых границах города.

Таразский ФГР (см. карту) в 2009 году занимал четвертое место в стране (465 000 жителей). В Таразском ФГР существует крупная зона маятниковой миграции (31% населения ФГР, или 144 000 человек), которая включает в себя 29 сельских округов, расположенных главным образом в Жамбылском и Байзакском районах.

Глава 2

На пути к эффективной и стабильной урбанизации в Казахстане

В настоящей главе рассматриваются основные элементы процесса урбанизации в Казахстане. За анализом истории городов и описанием главных направлений городской политики следует характеристика недостатков градостроительной деятельности и предложения по оптимизации градостроительства в стране. Центральный раздел этой главы посвящен возможным способам решения проблем, связанных с урбанизацией. В нем изучаются варианты улучшения системы территориального планирования, анализируются способы устранения дефицита доступного жилья, разбираются подходы к согласованию землепользования, транспортного сообщения и инвестиционной деятельности, оцениваются различные альтернативы по совершенствованию управления коммунальным хозяйством, а также исследуются практические средства, позволяющие упростить свободное перемещение граждан между городскими центрами.

Статистические данные по Израилю предоставлены компетентными государственными органами под их ответственность. Использование этих данных ОЭСР не означает предвзятого отношения к статусу Голанских высот, Восточного Иерусалима и израильских поселений на Западном берегу согласно нормам международного права.

Казахстан поставил перед собой стратегическую цель войти в число 30 наиболее развитых стран мира к 2050 году. В ответ на внутренние проблемы и глобальные вызовы руководство страны провело пять масштабных реформ. Пакет преобразований включает формирование эффективного государственного аппарата, обеспечение принципа верховенства закона, стимулирование индустриализации и экономического роста, усиление национального самосознания и единства, а также укрепление подотчетности властей. Чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами социально-экономического развития, необходимо отразить в стратегии роль городских центров. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что процветающих и развитых государств без успешных городов не бывает (ОЭСР, 2015а). Города - двигатель экономического роста, и залогом их благосостояния является их продуктивность и стабильность. Для привлечения иностранных и отечественных инвестиций Казахстану предстоит сосредоточить работу на повышении уровня жизни и улучшении навыков населения.

Основные сведения об урбанизации в Казахстане

В своем развитии казахстанские города прошли два этапа: после обретения независимости произошел резкий спад в социально-экономическом развитии городов, а в начале XXI века скачок цен на сырье вызвал экономический рост, позволив властям оказывать существенную поддержку крупным и малым городам через бюджетные трансферты.

Большинство городов - со времен Советского Союза

Казахстан - самая урбанизированная страна в Центральной Азии. Однако, как и в других государствах региона, урбанизация представляет определенные проблемы. Города способствуют экономическому росту и дают возможности для развития предпринимательской деятельности, но полностью удовлетворить все время растущий спрос на городскую инфраструктуру, жилье и транспорт не удастся. В результате ухудшаются условия жизни, экологическая ситуация и качество государственных услуг. Отчасти истоки проблемы кроются в том, какую роль города играли в экономике бывшего СССР. Большинство казахстанских городов были построены в советский период исходя из потребностей централизованной плановой экономики. У каждого города было свое место в протяженных экономических цепочках размером с континент (Coulibaly et al., 2012). Советская промышленная политика привела к серьезным экономическим и демографическим изменениям, в том числе вызвала бурное строительство новых городов и рост городского населения. В ресурсообеспеченной Казахской ССР города в основном служили опорным пунктом для добычи полезных ископаемых.

К моменту распада Советского Союза в 1991 году в странах Средней Азии (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) сложилась главным образом аграрно-промышленная экономика с преимущественно сельским населением (CER, ESCAP, UNDP, 2013). Ни один из советских городов не должен был быть экономически самостоятельным. Он напрямую зависел от другого города, зачастую расположенного на территории другой советской республики. После объявления независимости города сыграли ключевую роль в переходе к рыночной экономике (CER, ESCAP, UNDP, 2013). Преобладал модернистский и технократический подход к градостроительству (Alexander, 2007). Однако

большинство городов борются за свое развитие, так как до сих пор подчиняются национальным нормам и региональным органам.

На протяжении последних 20 лет развитие городов в Казахстане шло в двух основных направлениях. По первому пути последовали крупные города-лидеры (Астана и Алматы), которые определяли становление нации и вскоре станут крупнейшими агломерациями в Средней Азии. Они будут важными торговыми, финансовыми, технологическими и культурными центрами Евразии. Вторую группу представляет костяк региональных центров, в которых сосредоточена местная экономическая деятельность. Центральные органы власти уделяют растущее внимание городам. Первая стратегия национального развития «Казахстан - 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев», принятая в 1997 году, составлена с оглядкой исключительно на бывшую столицу Алматы и новую столицу Астану. За каких-то 20 лет она помогла превратить Астану из небольшого города в один из крупнейших центров Казахстана¹. В результате к 2015 году почти треть ВВП (32,3%) приходилась на Алматы и Астану, в то время как этот же показатель 15 лет назад, в 2000 году, составлял лишь 21%.

В центре внимания - городские агломерации

Новая стратегия развития «Казахстан - 2050: новый политический курс состоявшегося государства» дает и другим городам возможность стать центрами экономического роста (Nazarbayev, 2014). Руководство страны переключило внимание с Астаны и Алматы на городские агломерации, моногорода и малые города (Блок 2.1). Двигателями национальной экономики признаются населенные пункты, расположенные вдоль международных транзитных коридоров или на границе государства (Указ Президента Республики Казахстан №118). Власти осознали проблему уменьшения малых городов, чья экономика зависит от работы определенной отрасли (моногорода)². В моногородах сосредоточена большая часть промышленного потенциала страны.

Блок 2.1. Основные стратегические документы по урбанизации

Стратегия «Казахстан - 2050: новый политический курс состоявшегося государства» (стратегия «Казахстан - 2050»). Стратегия «Казахстан - 2050» принята взамен предыдущей стратегии «Казахстан - 2030» и содержит новые долгосрочные принципы развития. Она предусматривает, что к 2050 году Казахстан должен войти в число 30 стран с крупнейшей экономикой (по ВВП и уровню урбанизации). В ней подчеркивается необходимость диверсификации экономики и развития городов, включая агломерации, моногорода и малые города. Помимо этого, в стратегии говорится о децентрализации власти и наращивании финансового и кадрового потенциала местных органов власти.

Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года (Прогнозная схема до 2020 года). В Прогнозной схеме предлагает объединить все регионы в пять групп согласно их доле в национальном ВВП. Предоставляемые регионам возможности развития зависят от оценки их текущих экономических показателей, а не от долгосрочного потенциала использования имеющихся у них уникальных и незадействованных ресурсов. В документе вновь говорится о необходимости мобилизовать ресурсы страны в нескольких городских населенных пунктах, которые могут стимулировать рост в остальной стране. При этом ожидается, что доля городского населения достигнет примерно 70%. Помимо этого, отмечается необходимость стимулировать процессы урбанизации и агломерирования в целях формирования основ инновационной экономики в крупных городах. Главные «оси развития» связывают города, призванные служить «полюсами роста».

Программа развития регионов до 2020 года (ПРР). Программа развития регионов была разработана на основе Прогнозной схемы в целях приведения стратегий в исполнение. После ее принятия в 2012 году в нее неоднократно вносились поправки в 2014 и 2015 году, и в 2016 году была утверждена окончательная версия. В ПРР рекомендуется определенный комплекс мероприятий по четырем типам поселений: агломерациям, городам второго уровня (областные центры), малым городам и моногородам. В основном предложенные меры связаны с пересмотром законодательства и улучшением условий для развития городов. Однако они реализованы не полностью. ПРР была дополнена отраслевыми программами, а основное направление практической работы сместилось с развития институциональных условий на строительство объектов инфраструктуры.

Источник: Ministry of National Economy (2016), “Sustainable development of the cities through efficient urban planning”, presentation for the UN-Habitat Meeting in Prague.

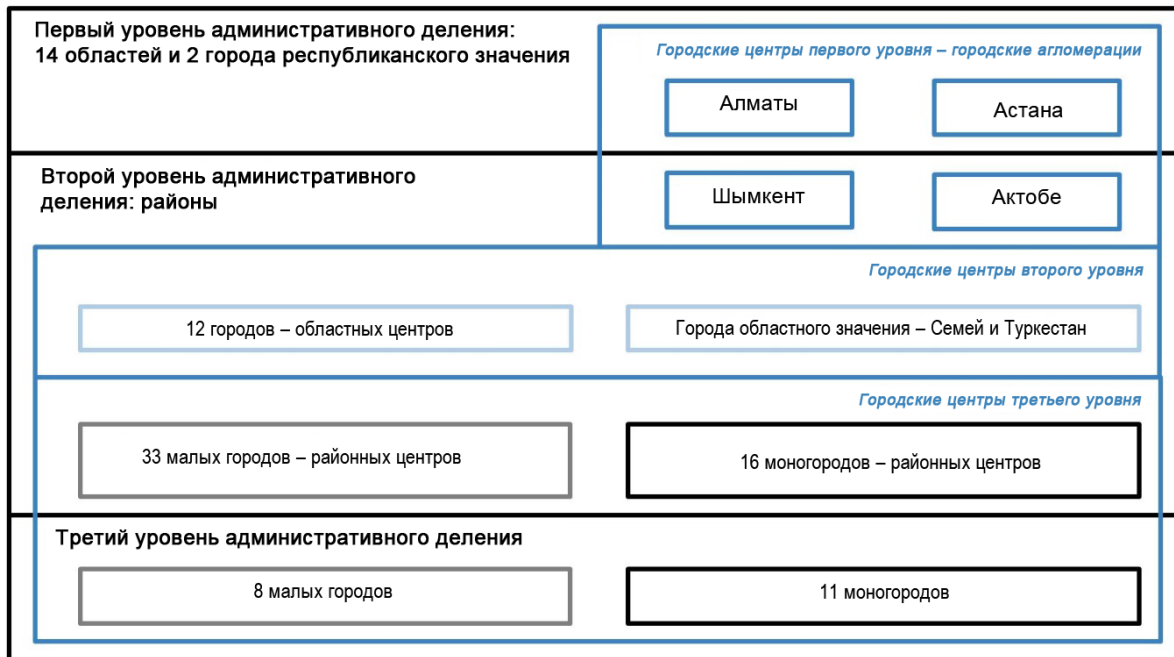
Однако в ПРР основополагающее значение придается развитию городских агломераций в Астане и Алматы на основе совместных действий местных органов власти. Сотрудничество регулируется соглашениями, подписанными руководством г. Алматы и г. Астаны и соответствующими региональными властями. Что касается г. Шымкент в Южно-Казахстанской области, он является городом областного подчинения и сталкивается с теми же административными и бюджетными ограничениями, что и остальные города второго уровня. Шымкент - второй по численности населения и первый по площади город страны, однако его бюджет гораздо меньше, чем у Астаны и Алматы (Таблица 2.1).

Таблица 2.1. Города-ядра трех крупнейших городских агломераций Казахстана, 2016 год

Город	Численность населения	Площадь, га	Численность штата работников акимата	Выделяемые бюджетные средства на содержание дорог, млрд тенге	Выделяемые бюджетные средства на уборку улиц, млрд тенге
Астана	867 790	71 000	896	38,5	25,5
Алматы	1 683 048	76 000	1 491	29,7	9,8
Шымкент	877 455	116 280	509	6,6	2,5

Источник: Акимат г. Шымкент (2016), «Концепция социально-экономического развития города Шымкент до 2020 года», Шымкент, <http://shymkent.gov.kz/ru/page/69> (по состоянию на 15 июля 2016 года).

Рисунок 2.1. Категории городов согласно Программе развития регионов до 2020 года



Источник: Постановление Правительства Республики Казахстан № 728 (2014), Программа развития регионов до 2020 года, 28 июня 2014 года, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31584094#pos=29;-284 (по состоянию на 20 мая 2014 года).

ПРР не предусматривает равных возможностей для участия всех городских населенных пунктов в национальной экономике (Рисунок 2.1 выше). Такие города, как Шымкент и Актобе, выбранные ядрами городских агломераций второго уровня, являются городами областного подчинения и входят в Южно-Казахстанскую и Актюбинскую область соответственно, но испытывают те же проблемы, что Алматы и Астана, стоящие на первом уровне. Например, численность населения и площадь Шымкента больше, чем у Алматы и Астаны, однако город располагает скромным бюджетом и сравнительно небольшим аппаратом государственных служащих (Таблица 2.1). В качестве городских центров третьего уровня выделен Туркестан (куда съезжаются туристы и паломники) и моногород Кентау (Рисунок 2.1).

В 2016 году центральные органы власти опубликовали Межрегиональную схему территориального развития Алматинской агломерации до 2050 года (Постановление Правительства РК № 302). В ней содержится целый ряд рекомендаций по функциональному зонированию этой территории. Помимо этого, она предусматривает далеко идущие цели, в том числе связать г. Алматы с близлежащими городами посредством определенных экономических кластеров (Блок 2.2). Один из главных недостатков этого плана заключается в том, что он был разработан без активного участия его основных исполнителей - акиматов г. Алматы и Алматинской области, что не преминуло сказаться на его реализации.

Блок 2.2. Межрегиональная схема территориального развития Алматинской агломерации до 2050 года

Общая площадь предполагаемой территории Алматинской агломерации составляет 939 500 га. В нее входят 188 населенных пунктов Алматинской области и г. Алматы, в том числе: г. Каскелен, г. Капшагай, г. Талгар, г. Есик, с. Узынагаш, с. Жетыген и с. Отеген-Батыр. Общая численность жителей по состоянию на 2014 год составляла 2,4 млн человек, или 14% всего населения Казахстана. Из них в городах проживало 1,7 млн человек (71% населения агломерации), а в сельской местности - 698 700 человек (29%). В регионе наблюдается неконтролируемая трудовая миграция. По разным оценкам, в 2016 году в Алматы ежедневно приезжало около 250 000 человек на работу. Большинство мигрантов трудятся в таких отраслях, как строительство и розничная торговля. Помимо прочего, в межрегиональной схеме предполагается формирование кластера по производству строительных материалов в следующих населенных пунктах:

- г. Алматы (индустриальная зона в Алатауском районе): производство энергосберегающих архитектурных фасадов, легких стальных тонкостенных конструкций, бетона, пенобетона, железобетона и товарной арматуры, безопасного, энергосберегающего стекла, стеклопакетов с фотопечатью и другой стекольной продукции, металлоконструкций, мостовых кранов, многоуровневых паркингов, переработка золышлака и эконоцемента;
- г. Капшагай: производство сэндвич-панелей, тротуарных и бордюрных плит, газоблоков;
- с. Каргалы (Жамбылский район): добыча и переработка декоративного и строительного камня, строительного песка, а также производство кирпича, черепицы и прочих строительных изделий из обожженной глины, производство товарного бетона;
- с. Узынагаш (Жамбылский район): производство товарного бетона и сборных строительных конструкций из бетона, а также добыча и переработка гранита;
- г. Каскелен: производство железобетонных и бетонных изделий, а также кирпича;
- г. Талгар: производство алюминия для нужд строительства, а также пластмассовых изделий (оконный профиль и т. д.).

Источник: Постановление Правительства Республики Казахстан № 302 (2016), “Межрегиональная схема территориального развития Алматинской агломерации”, 24 мая 2016 года, https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/stroitelstvo_i_arhitektura/id-P1600000302/ (по состоянию на 7 июня 2016 года).

В процессе разработки городской политики должны участвовать стороны, ответственные за ее исполнение. Консультации и обсуждения с ключевыми участниками - залог успешной реализации намеченных мероприятий (Robson and Deas, 2008). Постоянная разработка и корректировка технических проектов без комплексной оценки местных потребностей не принесет ощутимых изменений и не поможет решить проблемы урбанизации (Leigh and Blakely, 2013). Нельзя создать городскую агломерацию по заказу центрального правительства: городские и региональные органы власти должны участвовать в планировании и последующем руководстве. Для формирования нового межрегионального политического пространства городской и областной акиматы должны следить за процессом территориального развития и разделить некоторые управленческие обязанности. Следует уделять больше внимания следующим аспектам: i) общее координирование запланированных мероприятий; ii) распределение имеющихся ресурсов для реализации намеченного; iii) сотрудничество между основными участниками процесса городского развития, преследующими разные цели.

Новый инструментарий и свежий взгляд на развитие городов

Для Казахстана наступил рубежный момент, когда можно взять верный курс на урбанизацию. Речь идет о комплексных, всеобъемлющих мерах, способствующих экономическому росту. Гибкий и практичный подход к их реализации поможет приспособиться к новым условиям, так как возможности для развития распределены неравномерно. Города с развитой сферой услуг, например Астана и Алматы, испытывают несколько иные проблемы, нежели промышленные населенные пункты, такие как Актобе. Тем временем моногорода, расположенные в удаленных районах, страдают от потери главного работодателя и ограниченного рынка труда.

Таблица 2.2. Грамотный подход к городскому вопросу: точка зрения ОЭСР

Прежний порядок	Перспективный порядок
Административная логика, согласно которой города рассматриваются в качестве административно-хозяйственных единиц, решающих вопросы в рамках своих границ, даже если последствия принятия тех или иных решений затронут территории, лежащие за пределами городской черты	Функциональная логика, согласно которой города рассматриваются в качестве функциональных экономических зон, а решения должны приниматься с учетом области воздействия
Решение конкретных проблем, таких как загрязнение воздуха, заторы на дорогах, неудовлетворительные экономические показатели, отстающие районы	Стратегический подход с учетом возможностей (например, как города любых размеров могут расти, способствуя достижению целей национальной экономической политики)
Узконаправленная городская политика (например, решение одного или двух вопросов, таких как обеспечение объектами инфраструктуры или восстановление бедствующих районов)	Целостный подход (центральные органы власти в курсе всех мероприятий, способных серьезно повлиять на развитие городов)
Обособленный подход к конкретным проблемам, предложение разрозненных решений (например, транспорт, землепользование, водопользование, утилизация отходов, экономическое развитие)	Комплексный подход к сквозным городским проблемам на основе согласованных мер экономической, социальной и экологической политики (например, повышение уровня жизни и благосостояния граждан, стратегии «зеленого» роста)

Источник: OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2014-9789264201415-en.htm.

Городам Казахстана предстоит решить ряд общих проблем: i) относительно высокий естественный прирост населения (в Шымкенте) и большой поток мигрантов в крупных и средних городах; ii) ограниченные водные и земельные ресурсы; iii) ухудшение экологической ситуации, например загрязнение воздуха (в Алматы); iv) растущая нагрузка на советскую городскую инфраструктуру, чей срок эксплуатации подходит к концу, а также обслуживание и модернизация которой требует существенных капиталовложений; v) изоляция от городских сетей и зарубежных рынков, вылившаяся в высокую стоимость транспорта и связи; vi) ограниченные возможности передвижения на городском транспорте; vii) обеспечение жильем растущего населения вблизи деловых и образовательных центров; viii) недостаточный потенциал в области стратегического планирования для формулирования комплексной концепции долгосрочного и устойчивого городского развития. Ситуация усугубляется слабым институциональным потенциалом, что выражается в нехватке финансов, ограниченной самостоятельности в вопросах принятия решений и низком уровне участия граждан в вопросах городского развития.

Грамотный подход к городскому вопросу благоприятно скажется как на населении, так и на экономике Казахстана. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что населенные пункты представляют собой важный элемент экономической

политики государства. Многие экономические, социальные и экологические проблемы лучше решать на городском уровне. По мнению ОЭСР, города будут способствовать экономическому росту при условии проведения четырех преобразований (Таблица 2.2).

Казахстану предлагается сосредоточить внимание на следующих аспектах:

1. Отказ от унифицированных и технократических градостроительных стандартов и норм в пользу *более гибкой модели, учитывающей местную специфику*. Вертикальный подход к разработке городской политики не позволяет регулировать государственные и частные интересы в условиях рыночной экономики. Существующий разрыв между градопланированием и градостроительством обусловлен тем, что граждане и основные представители местного рынка не участвуют в процессе формирования городской политики.
2. Выбор *комплекса межотраслевых мероприятий* вместо узконаправленных действий в ответ на возникающие проблемы. Речь идет о необходимости согласования мер в области землепользования, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и экологии на благо городского развития. Действующее законодательство и институциональная структура не позволяют подойти к подходу городского развития со всех возможных сторон. Власти зачастую придают большее значение численности населения и количеству квадратных метров, нежели уровню жизни и благосостояния. Экономическое и территориальное планирование должны идти рука об руку.
3. Переход от краткосрочных субсидий, предусматривающих определенные административные ограничения, к *совместным, долгосрочным и многосторонним инвестиционным стратегиям*.- Это поможет создать гибкую, но прочную основу для решения жилищных и экономических вопросов, сократив сопутствующие расходы. В настоящее время сельские населенные пункты, расположенные по соседству с крупными городами, не участвуют в официальном процессе планирования и регулирования городского развития. Города рассматриваются отдельно от близлежащих сельских и иных населенных пунктов. Инструментарий регионального и городского развития разнится. Решения следует принимать исходя не из первоначальных затрат, а с учетом долгосрочных перспектив, по итогам оценки всех издержек и выгод урбанизации. Если найти баланс между развитием городов и сельской местности, можно будет принимать более грамотные инвестиционные решения с учетом возможных природных и техногенных катастроф.
4. Взгляд на социально-экономические реалии страны *сквозь увеличительное стекло для составления подходящих пакетов мер*. Экономическая политика государства, как правило, основывается на усредненных национальных показателях, которые не отражают сведений по отдельным регионам и городам. Уделяя внимание деталям, Казахстану будет проще понять насущные проблемы каждого региона и найти способ их устранения. Если какие-то вопросы можно решать в масштабах страны, то другие требуют принятия дополнительных мер, зависящих от местной специфики. Необходимо собирать точные и подробные сведения и согласовывать ответные меры с местными органами власти.-

Новые принципы градостроительства

В 2009 году Правительство Республики Казахстан ввело новую Систему государственного планирования, которая предусматривала передачу функций экономического планирования местным органам власти (Указ Президента РК № 827) (Рисунок 2.2). На основе пятилетних планов определяются местные бюджетные параметры на трехлетний период, в том числе сумма средств на реализацию планов. Все 14 областей и два города республиканского подчинения (Алматы и Астана) составляют пятилетний Прогноз социально-экономического развития (ПСЭР) и пятилетнюю Программу развития территории (ПРТ). Министерство национальной экономики (МНЭ) является главным координатором, осуществляющим надзор за территориальным и экономическим развитием. Города областного подчинения должны разрабатывать местные программы. Городские ПРТ принимаются маслихатом за месяц до утверждения областной ПРТ. В 2012 году у малых городов и моногородов также появилась возможность составлять собственные Комплексные планы развития (КПР).

Возможность доработки новой системы государственного планирования

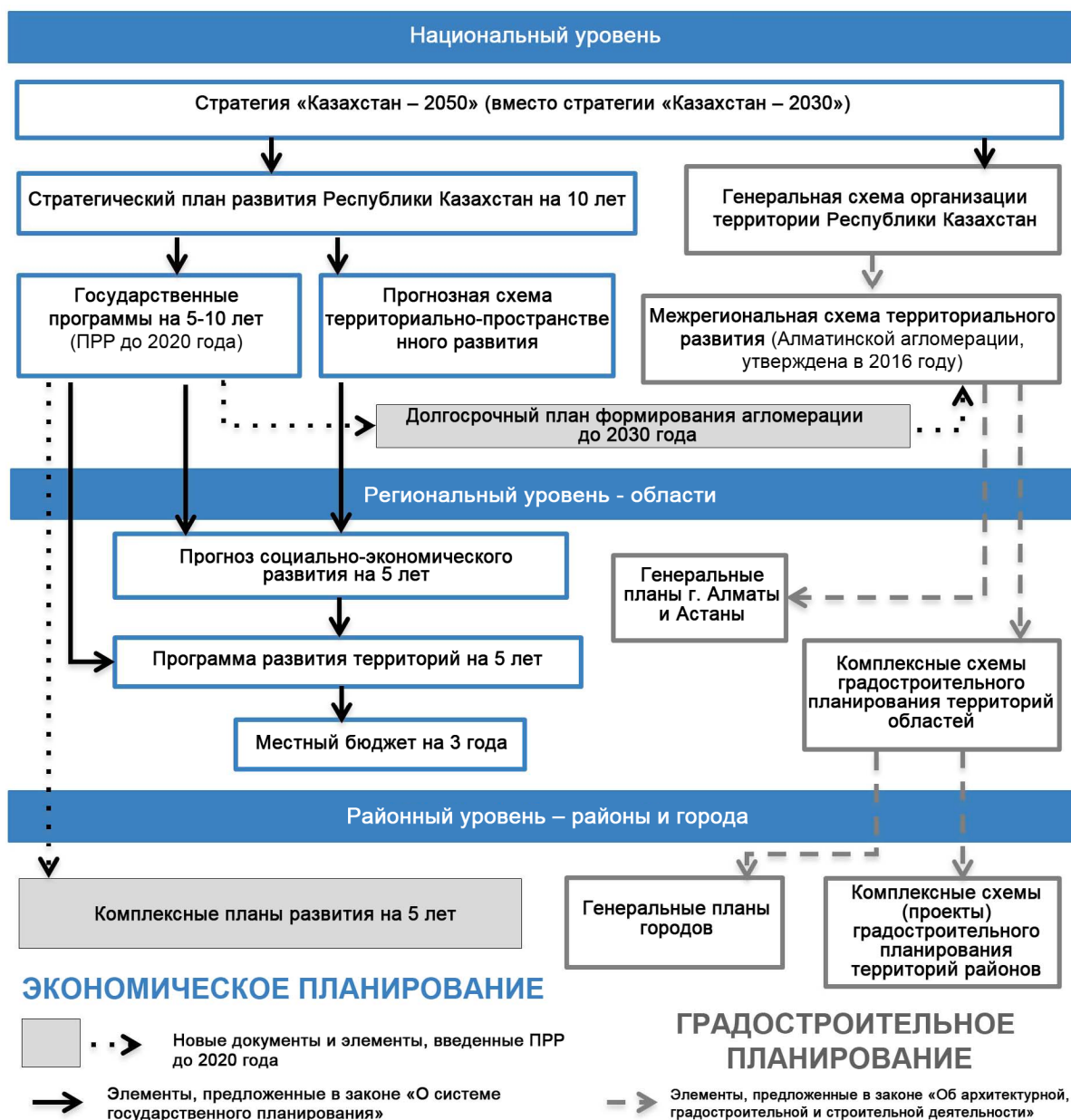
Несмотря на недавние улучшения в системе планирования, городское планирование по-прежнему сводится в основном к составлению планов застройки города и далеко идущих экономических планов. КПР еще не вошли в систему государственного экономического планирования. У новой системы государственного планирования остается по меньшей мере четыре основных проблемы:

- *Несо согласованность экономических и генеральных планов.* Строгое следование методике МНЭ затрудняет согласование местных экономических и генеральных планов, так как на них распространяются разные технические нормы. Во многих случаях предложения генерального плана включаются в местные экономические планы в качестве одного из подразделов, где описываются меры по территориальному развитию (Akimat of Almaty City, 2011). У городских органов власти недостаточно полномочий и бюджета, чтобы полностью связать эти два документа.
- *Нерегулярное соответствие экономических планов местному бюджету.* Городские акиматы ставят слишком грандиозные цели без учета имеющихся финансовых и институциональных ресурсов. Исполнение бюджета ограничено четкими сроками, в связи с чем делать резервы на долгосрочные проекты по развитию, предусмотренные экономическими планами, практически невозможно (Budget Code No. 95-IV). Оценка реализации ПРТ г. Астаны показывает, что даже столичному акимату, получающему хорошее финансирование, удалось достичь лишь некоторых (10%-20%) из намеченных целей (Akimat of Astana City, 2015).
- *Неповсеместное отражение местных потребностей в местных экономических планах.* Экономические планы должны составляться в соответствии с показателями динамики, определяемыми Министерством национальной экономики (МНЭ). За разработку экономических планов отвечает Управление экономики и бюджетного планирования (УЭБП), входящее в состав акимата. Оно отчитывается перед местным акимом и представляет интересы местных органов власти в центральном правительстве. УЭБП не подчиняется непосредственно МНЭ, но зависит от

его решений. УЭБП участвует в составлении ежеквартальных и годовых отчетов о ходе экономического развития для МНЭ.

- *Прежний отраслевой подход к формированию экономической политики.* Каждое отраслевое министерство реагирует на конкретные потребности отрасли, составляя отраслевые программы. Новая Система государственного планирования предусматривает переход функций отраслевого планирования от центра к местным органам власти.

Рисунок 2.2. Система экономического и градостроительного планирования в Казахстане



Источник: По материалам: Закон Республики Казахстан № 242-III (2001) «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.04.2016); Указ Президента Республики Казахстан № 827 (2009) «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» от 18 июня 2009 года, www.economy.kz/sgp/2030/ukaz2.doc (по состоянию на 10 октября 2014 года).

Оптимизация градопланирования

Властям Казахстана предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию системы экономического и городского планирования:

Учет в генеральных планах не только технических норм, но и результатов оценки местных потребностей

Генеральный план в Казахстане является главным документом, определяющим развитие архитектурного облика города: в нем устанавливается очередность строительства, функциональные зоны, жилые кварталы и объекты жизнеобеспечения населения. Как правило, он разрабатывается на 30 лет и обновляется по мере необходимости. Следует осторожно относиться к таким долгосрочным прогнозам, так как они не всегда надежны. Предлагается рассмотреть более гибкий подход к планированию. Помимо генеральных планов, составляемых на национальном уровне, существуют еще региональные, районные, городские и местные планы (Блок 2.3). За последние 20 лет собственные генеральные планы разработали 87 больших и малых городов, а также примерно 88% сельских населенных пунктов (Ministry of National Economy, 2016). В них учитываются технические нормы, предусмотренные Законом Республики Казахстан от 1996 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан». Согласно данному закону, города должны развиваться в соответствии с положениями градостроительной документации и национальной нормативной документации. В нормативах установлены технические аспекты архитектурной и градостроительной документации, строительных материалов и технологий, а также урбанизации в целом. Однако генеральные планы более не позволяют эффективно планировать и контролировать процесс градоустройства, так как закрепленные в законе нормы устарели.

Блок 2.3. Генеральные планы в Казахстане

Национальный генеральный план. Генеральная схема организации территории Республики Казахстан (ГСОТ) - это градостроительный проект, содержащий долгосрочную пространственную концепцию рациональной организации территории. Она предусматривает использование региональных конкурентных преимуществ для обеспечения устойчивого развития страны. На ее основе составляются градостроительные проекты нижнего уровня. Она содержит: базовые принципы расселения и размещения производственных сил с учетом стратегических и экономических планов; основные правила рационального природопользования и экономической деятельности; направления развития производственной, транспортной, инженерной, социальной и рекреационной инфраструктуры в масштабах страны; ключевые меры по охране окружающей среды в национальных заповедниках, содержащих объекты исторического и культурного наследия, и/или в охраняемых ландшафтах; правила использования особо охраняемых территорий и основные ограничения.

Региональные генеральные планы. Межрегиональные схемы территориального развития (МСТР) разрабатываются в соответствии с ГСОТ. В них определяются принципы территориального развития исходя из заранее установленной системы расселения, социально-экономической ситуации, природно-климатических условий, наличия природных ресурсов и географического положения регионов. МСТР являются планом совместного развития территории двух и более регионов. Комплексные схемы градостроительного планирования территории областей (КСПТО) регулируют внешний облик областей и городов с особым статусом (Алматы и Астана). Они составляются на базе ГСОТ и МСТР.

Районные генеральные планы. Комплексные схемы градостроительного планирования территорий районов определяют внешний облик районов, сельских округов, территориально-производственных комплексов, пригородных зон крупных городов, рекреационных зон и заповедников. Они разрабатываются в соответствии с ГСОТ, МСТР и КСПТО.

Генеральный план населенного пункта. Официально генеральный план определяет внешний облик больших и малых городов, а также сельских населенных пунктов. Он разрабатывается в соответствии с национальными и региональными проектами и предыдущей версией документа. Генеральный план составляется сроком на 10-15 лет и служит основой для долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных программ социально-экономического развития городов и других населенных пунктов. При работе над генеральным планом учитываются многочисленные технические нормативы. В настоящее время предложения генерального плана основываются на демографических прогнозах без проведения надлежащей социально-экономической оценки. Зная расчетную численность населения, участники градостроительной деятельности применяют нормативные положения, осуществляя функциональное зонирование территории города.

Проект застройки. Проекты застройки (ПЗ) должны соответствовать положениям генерального плана и включать: демаркацию территории на функциональные зоны, красные линии и линии регулирования застройки, территории для размещения объектов социальной, культурной и коммунальной инфраструктуры, объекты частной и иной формы собственности, имущественную собственность, организацию сети автомобильных дорог и транспортного сообщения, профиль улиц, благоустройство и озеленение территории, общественные здания и сооружения и т. д.

Источник: Закон Республики Казахстан № 242-ІІ (2001) «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 7 апреля 2016 года); СН РК 3.01-00-2011 «Инструкция о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов».

Согласно закону, акиматы через Управление архитектуры и градостроительства, осуществляющего надзор за изменением внешнего облика города, играют ключевую роль в составлении и согласовании градостроительного проекта. Однако во многих случаях генеральные планы составляют частные градостроительные компании по запросу городского акимата. Стоимость такой

услуги зачастую не включает тщательной выездной оценки или аналитического исследования на основе актуальных и достоверных данных.

Как правило, Управлению архитектуры и градостроительства не хватает необходимых навыков для руководства процессом разработки генерального плана. На практике оно загружено текущей регулирующей деятельностью и не имеет времени и опыта для того, чтобы стратегически подойти к вопросу развития города. Служащие не обладают необходимой квалификацией для надзора за градостроительной деятельностью и не в состоянии следить за изменением общего облика города. Роль Управления архитектуры и градостроительства сводится к составлению технического задания и получению конечного продукта. Кроме того, маслихаты редко участвуют в процессе планирования, если не считать официальных общественных обсуждений, которые проводятся лишь дважды: в самом начале, когда необходимо выбрать основную стратегию, и в конце, когда требуется утвердить окончательный проект. Градостроительному проектированию недостает эффективного межведомственного и межотраслевого взаимодействия. Консультации с общественностью и местными органами власти организуются лишь в том случае, если их инициатором выступают сами проектировщики при поддержке главного архитектора (главы Управления архитектуры и градостроительства).

В целом, генеральные планы составляются как технические проекты без комплексной оценки местной ситуации. Главный упор делается на демографических прогнозах. Городские акиматы заинтересованы в том, чтобы представить положительную динамику демографического роста, чтобы получить социальные трансферты из бюджета вышестоящего уровня. Повышение численности населения дает местному акимату возможность увеличить свой бюджет, так как сумма государственных расходов напрямую связана с количеством зарегистрированных жителей (Akimat of Pavlodar city, 2007). Генеральные планы обычно содержат заранее установленные количественные данные (жилая, учебная, рекреационная площадь и обеспеченность зелеными насаждениями на душу населения), которые соответствуют нормативам, утверждаемым на государственном уровне. Текущая система нормативной документации неоднократно изменялась, но ее новые версии мало чем отличались друг от друга. Общие, унифицированные нормативы плохо соотносятся с местными потребностями и спецификой.

Согласование градостроительных проектов - это сложная административная процедура, описанная в законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» и предусматривающая подачу многочисленных документов различным министерствам и ведомствам. На это может уйти от нескольких месяцев до нескольких лет³. Согласование проектов на центральном уровне отнимает больше времени и сил, чем на местном. Случается, что к моменту утверждения проекта его уже пора обновлять. Национальные и местные экспертные организации оценивают генеральный план только с точки зрения соблюдения технических нормативов, в то время как соответствие местным потребностям их интересуют в меньшей степени. Утвержденный градостроительный проект служит основой для контроля за градостроительной деятельностью. Однако на практике градостроительные работы на этом заканчиваются, так как генеральный план составляется в отрыве от бюджетного планирования и землепользования.

Необходимость выделения в бюджете отдельной строки для реализации генеральных планов

Как правило, в местном бюджете отдельной строкой прописывается составление генерального плана, однако на его реализацию и мониторинг средств не выделяется. Поскольку градостроительные проекты не проходят тщательный экономический анализ, они почти не участвуют в цикле бюджетного и экономического планирования. Желательно, чтобы положения генеральных планов дорабатывались на этапе составления проекта детальной планировки. Однако в бюджете городских акиматов, как правило, не хватает средств для заказа проектов детальной планировки (Akimat of Uralsk City, 2015). Во многих случаях для реализации планов местные органы власти вынуждены привлекать дополнительные средства. Как правило, планирование бюджетных ассигнований на короткий срок лишает городские акиматы возможности делать какие-либо прогнозы и готовить условия для развития города. Нехватка финансовых ресурсов для реализации генеральных планов ведет к тому, что городские акиматы используют их для получения особых трансфертов из областного или центрального бюджета на развитие общественной инфраструктуры. Большинство национальных мер, в том числе строительство социального жилья и объектов общественной инфраструктуры, осуществляется в городах при условии выделения отдельных бюджетных ассигнований. Помимо этого, на основе предложений генерального плана городские акиматы составляют смету расходов на строительство общественных зданий и сооружений, таких как школы, больницы, дороги и объекты коммунального хозяйства. В то же время генеральные планы зачастую составляются без учета достоверных экономических показателей развития и не могут служить надежной основой для принятия решений об осуществлении долгосрочных инвестиций, в том числе в транспортные проекты.

Важность соотнесения генеральных планов с экологическими целями

Согласно закону «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», все генеральные планы должны предусматривать оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС). Однако ОВОС проводится постфактум и сводится к анализу решений проектировщиков (UNECE, 2008). В частности, определяется негативное воздействие градостроительной деятельности и разрабатываются меры по минимизации возможных экологических последствий. Так, подсчитывается объем выбросов в атмосферу и количество твердых отходов, а также изучаются прочие непосредственные результаты градостроительной деятельности. Рассматриваются профилактические меры, которые можно принять, чтобы ограничить или даже предотвратить отрицательное воздействие на окружающую среду, однако ни плана, ни бюджета для их реализации не составляется. Итоги предварительной оценки экологической обстановки, которая проводится в самом градостроительного проектирования, сильно не влияют на окончательное решение о дальнейшем развитии города. В связи с этим ни один генеральный план не направлен на то, чтобы город стал более экологичным и бережнее расходовал энергию. Такие показатели, как возросший уровень загрязнения воздуха из-за роста количества личных автомобилей, не принимаются во внимание.

Из-за игнорирования экологической ситуации города беззащитны перед природными и техногенными катастрофами. Во многих случаях градостроительные

решения предлагаются на основе старых геологических и экологических карт. Детальных выездных замеров уровня загрязнения окружающей среды не производится, равно как и не организуются геологические и гидрологические исследования. Вследствие этого новые направления развития города порой не отвечают принципам экологической безопасности и устойчивости. Результаты ОВОС носят для городских акимтов рекомендательный характер, и никаких предупредительных мер на практике не принимается.

Эффективное осуществление генеральных планов и согласованность нормативно-правовой базы

Осуществление планов по развитию представляет проблему для Казахстана (OECD, 2014b). В связи с этим руководству страны предлагается обратить внимание по меньшей мере на пять аспектов: i) регулярный контроль и оценка хода выполнения работ позволят регулярно вносить необходимые корректировки и реализовывать генеральные планы с учетом местных потребностей; ii) весь процесс можно сделать более прозрачным, если доводить информацию о генеральных планах до сведения широкой общественности, разъясняя возможные выгоды для экономики; iii) в процессе согласования генеральных планов желательно не только оценивать соответствие техническим нормативам, но и учитывать наличие финансовых, трудовых и природных ресурсов, необходимых для их реализации; iv) готовить и осуществлять генеральные планы лучше в тесной связи с процессом бюджетного планирования; v) важно вовлекать местных жителей, в том числе граждан и представителей частного сектора, в процесс составления генеральных планов, так как градостроительство не должно считаться исключительной прерогативой национального правительства или местных акиматов. Регулярная законодательная работа пока не привела к изменению порядка планирования и не обеспечила муниципальные органы власти действенными средствами коллегиального управления градостроительством.

В нормативно-правовой базе не должно быть никаких противоречий, особенно между законом «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», Гражданским кодексом и Земельным кодексом. Несмотря на многочисленные поправки, закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» все еще далек от того, чтобы коренным образом изменить градостроительную деятельность в стране к лучшему (Tutubaev, 2010). Он носит описательный характер и содержит сведения, противоречащие другим нормативным правовым актам, регулирующим вопросы градостроительства. В некоторых случаях виновного в нарушении местных строительных норм и правил нельзя оштрафовать, так как он действовал в соответствии с законодательством вышестоящего уровня, таким как Гражданский кодекс или Земельный кодекс (Tutubaev, 2010). Обычно конфликты между интересами частных лиц и государства возникают из-за недостаточно широкого освещения сведений о последних изменениях в правилах землепользования.

Необходимость составления генеральных планов с учетом достоверной информации и мнения граждан

Устранение недостатка информации в сфере градостроительства и землеустройства обеспечит прозрачность деятельности и осознанное участие общественности. Генеральный план доводится до сведения граждан

не систематически, во время специальных общественных обсуждений. Некоторые городские акиматы организуют открытые заседания Градостроительного совета (ГС)⁴. Несмотря на то что общественные обсуждения по генеральным планам и последним нововведениям стали проводиться чаще, градостроительная информация сообщается не полностью. Основное внимание уделяется тем вопросам, которые больше всего волнуют местных жителей - жилищному и транспортному. Представителям широкой общественности сложно участвовать в обсуждениях на профессиональном уровне, так как они не понимают подробных карт и используемой терминологии. Информирова и вовлекая граждан в градостроительную деятельность, следует проводить разъяснительную работу в области законодательства. В законе «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» не предусмотрен механизм разработки и согласования местных градостроительных правил⁵, а также не изложены принципы распространения информации между всеми заинтересованными сторонами. В то же время некоторые представители частного сектора, например компании, занимающиеся операциями с недвижимостью, принимают активное участие во всех заседаниях.

Следует создать открытые информационные системы для общественности. Интерактивные карты, демонстрирующие текущий характер землепользования, возможности приобретения земельных участков и общие направления градостроительства, помогут обеспечить власти, граждан и организации достоверными сведениями, необходимыми для осуществления инвестиционной и иной экономической деятельности в городе. Например, у Акимата г. Алматы есть сайт (<http://almaty.genplan.kz>), где представлен пакет документов (не всегда с картами), содержащих данные о текущих и запланированных мероприятиях по развитию территории города: из них можно узнать о земельных участках и иных объектах недвижимости, находящихся в собственности или временном пользовании, планирующихся строительных проектах и прочих градостроительных мероприятиях. Однако предоставляемая городскими акиматами информация не всегда актуальна⁶. Не у всех из них есть средства для разработки открытых информационных систем или публикации сведений о текущем характере землепользования и градостроительных планах на интерактивных информационных площадках. Акиматы могли бы использовать статистические данные Комитета по статистике или государственных НИИ, а также проводить выездные опросы для ознакомления с мнением граждан о градостроительных стратегиях.

Решение национальных проблем урбанизации

Для успешной реализации концепции «Казахстан - 2050» стране необходимо грамотно подойти к вопросу урбанизации. Так, требуется решить ряд сопутствующих проблем, в том числе: модернизация системы территориального планирования, расширение возможных вариантов доступного жилья, обновление коммунального хозяйства, обеспечение городского транспортного сообщения и принятие миграционной стратегии.

Модернизация системы территориального планирования

Признание значимости территориального планирования для регулирования процесса урбанизации в Казахстане - важное условие формирования экономически стабильных, процветающих городов с высоким уровнем благосостояния.

Недостаточный контроль за землепользованием в городах

Главные проблемы казахстанских городов по большей части связаны со слабой системой территориального планирования. Стихийный рост городов, загрязнение, неудовлетворительные государственные услуги (например, коммунальные), нехватка жилой площади и плохое внутригородское транспортное сообщение - все это происходит от отсутствия грамотного территориального планирования и недочетов правоприменения. Ощущается острая необходимость в разработке пакета мер, которые будут способствовать эффективному землепользованию и продуманному выделению земельных участков под застройку. Не менее важной задачей представляется обеспечение безупречной работы общественного транспорта (Ryser and Franchini, 2015). Неправильное распоряжение земельными ресурсами обуславливает нехватку земель для устойчивого развития города и близлежащих населенных пунктов.

Обеспечить согласованное градостроительное зонирование, транспортное сообщение и использование природных ресурсов в городах Казахстана не так и просто. Отчасти проблема заключается в регулировании землепользования⁷. В стране осуществляется централизованное управление земельными и другими природными ресурсами. Ответственные лица на местах являются непосредственными представителями центральных органов власти. Так, сотрудники бассейновых инспекций по регулированию использования и охране природных ресурсов осуществляют надзор за действиями областного руководства. В то же время городской транспорт отличается высоким уровнем приватизации и в каждом городе имеет свою специфику, поэтому возможностей для формирования межведомственных транспортных связей немного.

Более того, отсутствие действенных механизмов для планирования и регулирования землепользования не позволяет эффективно использовать ресурсы для осуществления градостроительной деятельности и способствует стихийному разрастанию городов. Городская администрация находится в постоянном поиске земельных участков для реализации национальных проектов по строительству жилья и новых объектов общественной инфраструктуры (Akimat of South-Kazakhstan Oblast, 2016). В связи с этим городские акиматы вынуждены запрашивать средства у вышестоящих органов. Между обращением за государственным финансированием и фактическим выделением ресурсов проходит довольно много времени. Когда городской акимат, наконец, получает средства для строительства общественных зданий и сооружений, территория, ранее закрепленная в генеральном плане за городом, как правило, бывает уже продана частным предприятиям (Akimat of Almaty City, 2016). Во многих случаях городские акиматы, ответственные за строительство социального жилья или объектов коммунального хозяйства, не могут выкупить землю у частного сектора, так как ее стоимость превышает рыночные цены.

Блок 2.4. Расширение территории г. Алматы

Впервые Алматы значительно расширила свои административные границы в 1998 году во время подготовки первой редакции Генерального плана. В общей сложности к городу отошли 4 700 га, ранее числившихся за Алматинской областью. В результате бывшая столица получила не только новые предприятия, но и 28 сельских поселений с дополнительной территорией под неплотную жилую застройку. На протяжении нескольких лет (1998-2005 годы) легальное жилье здесь появлялось вперемежку с нелегальным. В 2012 году границы города были отодвинуты еще дальше. Общая площадь вновь приобретенных муниципальных территорий составила 11 900 га. В следующий раз город разросся в 2014 году на 23 200 га, приняв 27 населенных пунктов с более чем 92 000 жителей (President of Kazakhstan, 2014).

Расширение территории городов всегда чем-то обосновано. Это может быть стремление оптимизировать городскую и промышленную инфраструктуру, расширить подъездные пути к городу или создать горнолыжный курорт в Иле-Алатауском национальном природном парке в преддверии Азиатских олимпийских игр. Местные экологические общественные организации привлекли внимание общественности к возведению нового спортивного комплекса на территории национального парка (NGO Green Salvation, 2014). Отодвигая границы города в 2014 году, акимат ссылался на соображения национальной безопасности. Утверждалось, что так властям будет проще побороть местные экстремистские группировки, базирующиеся в соседних населенных пунктах. Строительство общественных зданий и сооружений (больниц и школ), а также коммунальное обслуживание (электроснабжение и водоснабжение) новых территорий увеличивает расходы городской казны. В том году город получил дополнительно 3,3 млрд тенге на развитие инженерной и социальной инфраструктуры в приобретенных районах (Akimat of Almaty City, 2016). Однако полученный трансферт не покрыл всей стоимости модернизации городской инфраструктуры или обслуживания населения, проживающего на окраинах. Большинство вошедших в состав Алматы населенных пунктов находятся далеко от источников энергии, что увеличивает расходы на строительство. Помимо этого, для некоторых новых горожан городские тарифы на коммунальные услуги оказались гораздо выше, чем в области.

Источник: NGO Green Salvation (2014), *Letter to the President of the International Olympic Committee*, www.greensalvation.org, по состоянию на февраль 2016 года; официальный сайт Акимата г. Алматы: <http://almaty.gov.kz/>, по состоянию на март 2015 года; интервью с неправительственными организациями и градостроительными компаниями, февраль - апрель 2016 года.

Стоимость возведения общественных зданий и сооружений растет главным образом из-за того, что незанятых площадей в черте города становится все меньше. Вследствие этого городские акиматы обратили внимание на территорию области. Присоединить к городу соседнюю сельскую местность проще, так как это главным образом сельскохозяйственные земли, которые могут принадлежать только государству. В результате городские власти, заинтересованные в приобретении новых земель, задумались о расширении границ. В генеральных планах это стало основным выходом, когда требовалось обеспечить наличие новых ресурсов, в том числе территории для дальнейшего демографического роста. В глазах администрации это выглядит как стандартное решение большинства проблем, связанных с развитием городов, например Алматы (Блок 2.4). Этому способствует тот факт, что для изменения границ проводить комплексную оценку целесообразности не требуется (Law No. 2572-XII). В градостроительной деятельности не учитываются ресурсы, необходимые для удовлетворения потребностей будущих горожан.

Почти все генеральные планы содержат положительные демографические прогнозы и призывают к расширению городской площади. Большинство городских

властей порой отодвигают границы, чтобы присоединить дополнительные земли, годные под застройку⁸. Как правило, увеличение территории города объясняется необходимостью использовать пустующие земли для строительства жилья и объектов общественной инфраструктуры или стремлением решить проблемы прилегающих районов, так как сельские власти не в состоянии улучшить качество оказываемых государственных услуг (Akimat of South-Kazakhstan, 2016).

Более того, из-за отсутствия надлежащего контроля за землепользованием городские власти не могут размещать новые строительные объекты в соответствии с потребностями города. Городские акиматы отвечают за рациональное землепользование, выдачу разрешений на строительство и выделение городских земель для различных целей. Однако на практике предоставление земельных участков порой происходит без их ведения, так как этим также занимаются территориальные ведомства Комитета по управлению земельными ресурсами Министерства сельского хозяйства. Пересекающиеся полномочия местных органов власти и центра сильно затрудняют землеустройство. В результате отдельные участки предоставляются без учета местного градостроительного плана и возможного влияния нового объекта на развитие города в долгосрочной перспективе.

Земельный рынок и рынок недвижимости регулируются несогласованно. Делегирование полномочий по сбору земельного и имущественного налога местным органам власти дает ограниченные возможности для увеличения доходов местной казны из-за недостаточно грамотного управления землепользованием. Местным органам власти было разрешено изменять ставку земельного налога, но они не воспользовались представившимся шансом в полной мере. Доля земельного налога в собственных доходах крайне мала. Аналогичным образом обстоит ситуация с имущественным налогом, так как у городских властей нет надежных баз данных по всем объектам недвижимости. Чтобы воспользоваться имеющимися механизмами комплексного управления землепользованием потребуются провести институциональные преобразования и внести поправки в законодательство.

В земельном кадастре регистрируются только текущий характер использования земель. Национальные органы власти поддерживают введение и развитие местных кадастровых систем, включая земельный и водный кадастры, однако работа над ними ведется отдельно. Более того, монополия на ведение Государственного градостроительного кадастра (ГГК) была предоставлена республиканскому государственному предприятию «ГосГрадКадастр» (Блок 2.5). В городах акиматы отвечают за разработку и ведение дежурных планов. Они являются составной частью ГГК и предназначены для мониторинга градостроительной деятельности. В них приводятся сведения о недвижимом имуществе, а также инженерных сооружениях и сетях. Все городские акиматы (и соответствующие управления, например Управления архитектуры и градостроительства) должны своевременно обновлять дежурные планы⁹. ГГК призван служить главным инструментом надзора за градостроительной деятельностью (Government of Kazakhstan, 2009). Согласно законодательству, землю можно выделять только по утвержденному генеральному плану, составленному на основе ГГК (Government of Kazakhstan, 2003). На практике власти предоставляют земельные участки в частное пользование без учета градостроительного зонирования, предусмотренного действующим градостроительным планом. Главным образом это связано с отсутствием ГГК на уровне городов. В некоторых населенных пунктах, таких как Астана, Алматы, Кызылорда, Караганда, Талдыкорган, Уральск и Кокшетау, имеются базовые ГГК,

содержащие сведения об имущественной собственности и объектах инфраструктуры. Они плохо согласованы с существующими земельными кадастрами.

Блок 2.5. Государственный градостроительный кадастр Казахстана

Государственный градостроительный кадастр (ГГК) входит в Государственную информационно-правовую систему кадастров и содержит сведения: i) о предыдущем и текущем состоянии городской территории и находящихся на ней зданий и сооружений; ii) о малых архитектурных формах и пристройках; iii) о планируемой градостроительной деятельности; iv) о занятых и свободных участках; v) о принадлежности различных районов города к функциональным зонам; vi) об экологических, геологических, гидрогеологических, геотехнических и сейсмических условиях; vii) о подключении к городской коммунальной инфраструктуре. По закону система данных ГГК должна формироваться на основе утвержденных градостроительных проектов, картографических материалов, геологических исследований, экологических и статистических данных, а также иных сведений, имеющих существенное значение для градостроительного регулирования. ГГК следует использовать не только для осуществления архитектурно-строительного контроля, но и в целях налогообложения, а также разработки и реализации градостроительных проектов, таких как генеральные планы.

Источник: СН РК 1.05-01-2011 Государственный градостроительный кадастр.

Большинство городских акиматов не прибегают к ГГК в своей ежедневной деятельности из-за его отсутствия или неумения правильно им пользоваться. Не все могут позволить себе систему поддержки принятия решений. Создание и ведение ГГК - задача не из простых: управление системой сопряжено с определенными расходами и требует наличия квалифицированного персонала. Еще одна проблема заключается в том, что из-за недостаточной компетентности государственных служащих, отвечающих за ведение ГГК, городские власти, как правило, получают его в таком формате, в котором сложно вносить своевременные исправления. Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» предусматривает, что ГГК должен служить для муниципальных органов власти информационной основой для принятия решений, обеспечивая их картографическими материалами с разделением территории города на различные зоны и указанием ограничений по их использованию (функциональные и физические параметры). Однако ГГК пока не используется для осуществления новых строительных проектов, выдачи разрешений на строительство или оценки инвестиционной деятельности.

Разработка комплексной системы территориального планирования

По мере роста казахстанских городов возникает острая необходимость в грамотном и перспективном территориальном планировании, которое позволило бы проектировать городскую инфраструктуру, надлежащим образом осуществлять зонирование, контролировать рост населенных пунктов и принимать соответствующие меры для удовлетворения жилищных и транспортных потребностей новых жителей. Добиться этого при текущем подходе не представляется возможным. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что комплексное территориальное планирование помогает контролировать отход сельскохозяйственных земель к территории города и регулировать разрастание населенных пунктов (ОЕСД, 2010). Таким образом, можно определить характер

землепользования в будущем и сформулировать цели развития определенной местности. Кроме того, удастся избежать возможных конфликтов между землепользователями и согласованно развивать транспорт, ЖКХ и экономику. Властям Казахстана рекомендуется изучить опыт Франции и Нидерландов (Блок 2.6), где комплексное территориальное планирование способствовало устойчивому развитию городов. Их систему планирования отличают следующие черты:

- наличие у муниципальных органов необходимых полномочий для осуществления надзора за градостроительной деятельностью и землепользованием;
- подробный анализ характера землепользования по каждому участку;
- сохранение статуса-кво; общий запрет на новые проекты застройки в пригородах;
- отражение новых проектов застройки пригородов в плане землепользования, то есть требуется получение разрешения на строительство;
- соответствие градостроительного плана, подготовленного одним муниципальным образованием, региональному плану;
- придание большого значения руководству процессом планирования, механизмам взаимодействия между разными уровнями власти и активному вовлечению общественности (OECD, 2010).

Определенный интерес для Казахстана может представлять опыт Японии, так как в обеих странах центр играет важную роль в функциональном зонировании. Однако постепенно укрепляются позиции и местных органов власти. В Японии территориальное зонирование регулируется пятью нормативными правовыми актами, которые относятся к юрисдикции трех различных министерств и, как следствие, зачастую координируются разными органами на местах. Однако довольно сложно обеспечить их согласованную работу. В связи с этим в 1974 году был принят закон «О территориальном планировании», предусматривавший составление единого плана землепользования. Теперь центральные органы власти напрямую определяют районы с особым режимом землепользования, например природные заповедники. Префектуры (административные единицы высшего уровня) совместно с муниципальными округами определяют зону развития урбанизации, зону сдерживания урбанизации и зону архитектурной застройки.

Блок 2.6. Комплексное территориальное планирование во Франции и Нидерландах

Во Франции новое строительство, как правило, допускается только в уже застроенных районах. Возведение зданий и сооружений в других местах в целом запрещено, согласно национальному Градостроительному кодексу (*Code de l'urbanisme*) и принципу ограниченной застройки (*principe de la constructibilité limitée*). Однако в некоторых случаях муниципальными планами землепользования допускается строительство объектов на новых территориях. Муниципалитеты используют различные методы для определения характера контроля, устанавливаемого над тем или иным участком. В зависимости от характера муниципального образования составляется местный градостроительный план (*plan local d'urbanisme*), содержащий подробные правила землепользования и отражающий разрешенные для строительства зоны, или карта муниципального образования (*carte communale*), разграничивающая участки под застройку. Местный градостроительный план составляется на 10-15 лет главным образом в городских населенных пунктах. Если иное не предусмотрено местным градостроительным планом или картой муниципального образования, муниципальные власти должны придерживаться принципа ограниченной застройки. Местный градостроительный план и карта муниципального образования составляются по итогам общественных слушаний и согласования с центральными органами власти. В случае если строительный объект не соответствует плану, ему может быть отказано в подключении к инженерным сетям, например к электричеству или водоснабжению.

В целях координирования деятельности нескольких соседних муниципальных образований в области градостроительства, ЖКХ, экономического развития, транспорта и торговли Государственные учреждения по развитию межкоммунального сотрудничества (EPCI), а также совокупность EPCI и муниципалитетов могут по своей инициативе составить и утвердить Схему согласованного территориального развития (SCoT). SCoT не регулируют землепользование, но определяют стратегические направления переустройства городов: так, в них анализируется спрос на жилье, предлагается План благоустройства и устойчивого развития (*Plan d'aménagement et de développement durable*, PADD), содержатся основные рекомендации по осуществлению PADD и содержанию застроенных территорий, а также приводятся границы заповедников, лесных массивов и транспортных проектов. SCoT утверждаются группой муниципалитетов.

В Нидерландах, согласно закону «О территориальном планировании», освоение земельных участков осуществляется на трех уровнях: национальном, региональном и муниципальном. Центральный орган издает обширные рекомендации по землепользованию, определяющие стратегию, характер и цель застройки земельных участков исходя из экологической и экономической ситуации в стране. Закон «О территориальном планировании» обязывает муниципалитеты составлять План застройки (*Bestemmingplan*) неосвоенных территорий и позволяет им разрабатывать соответствующие планы для застроенных участков. Планы застройки включают правила землепользования и застройки и могут использоваться в целях возведения новых зданий и сооружений или охраны определенных объектов. Если иное не будет согласовано с муниципальными законодательными органами и региональными властями, все новые строительные проекты требуют корректировки Плана застройки и должны ему соответствовать. Процесс планирования предполагает участие общественности и согласование с региональными властями. Планы застройки пересматриваются каждые десять лет и, как правило, охватывают всю территорию страны. В зависимости от характера местности они могут быть более или менее подробными. Так, на уже застроенные и впервые осваиваемые территории обычно составляются подробные планы, в то время как для районов, застройка которых не предполагается, предельная точность не требуется. Содержание планов застройки достаточно гибкое. Они формируются по мере необходимости, поэтому совокупность планов не обязательно отражает общую структуру землепользования и градостроительную политику всего муниципального округа. Таким образом, муниципальные власти зачастую разрабатывают структурные планы, отражающие последовательный характер землепользования на подведомственной им территории.

Источник: OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en>.

Казахстан мог бы последовать опыту стран-участниц ОЭСР и четко распределить соответствующие полномочия и обязанности между различными уровнями власти в рамках комплексной системы территориального планирования. По сути, вопросы территориального планирования в основном относятся к ведению местных органов власти (OECD, 2017, готовится к публикации). Например, моногорода и города областного значения сталкиваются с совершенно разными проблемами. Так, в Дании региональные власти предоставляют местам обширные полномочия по территориальному планированию. Однако национальные органы формально могут повлиять на данный процесс, составляя подробные территориальные планы и директивы и накладывая вето на решения, принятые на более низком уровне. В то же время в Финляндии обязанности территориального планирования поделены между национальными и субнациональными органами. Несмотря на то что Региональные советы выступают в роли органов регионального развития, у местных властей больше прав и независимости в вопросах территориального планирования (Silva and Acheampong, 2015). Необходимо еще сильнее децентрализовать данный процесс, так как для него требуется хорошо знать местную специфику, чего зачастую не хватает центру. В связи с этим следует отметить, что источником прав и обязанностей органов, отвечающих за территориальное планирование на национальном, региональном и местном уровне, служат законодательные инструменты, такие как законы, указы и постановления.

Обновление действующих и принятие новых нормативных документов для грамотного управления землепользованием на местах

Казахстану требуется комплексный метод управления землепользованием, который предусматривал бы совместное планирование и реализацию тесно связанных вопросов градостроительной политики, включая экономическое развитие, социальное благополучие, обеспечение жильем, коммунальное хозяйство и транспортное планирование. Меры, принимаемые в отношении ЖКХ на национальном уровне, следует рассматривать с позиций землепользования и возможности улучшения условий жизни в казахстанских городах. Действующая система территориального планирования позволила бы эффективнее регулировать градостроительную деятельность, если объединить сведения из земельного кадастра и Государственного градостроительного кадастра (Musabaev, 2013). ГГК должен считаться стратегическим инструментом не только в рамках градостроения, но и экономического развития в целом. К нему стоит относиться не просто как к реестру, а как к документу, помогающему решать стратегические вопросы социально-экономического планирования. Национальные органы власти могли бы оказывать городской администрации содействие в использовании ГГК. В частности, речь идет о проведении землеустроительных работ, в том числе об оценке недвижимости в целях выработки эффективных стратегий налогообложения.

Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что создание градостроительного кадастра или системы - лишь начало: их следует еще внедрить и распространить. В некоторых странах (например, в Австралии, Канаде, Мексике и США) застройщики обязаны проходить зональное или градостроительное согласование перед началом строительных работ или даже до получения разрешения на строительство. Это необходимо для того, чтобы предлагаемые объекты возводились в подходящих для этого местах с учетом требований градостроительного зонирования. В Финляндии, Франции, Латвии, Нидерландах и Новой Зеландии согласование с градостроительными властями, как правило, осуществляется, но не обязательно (Delion et al., 2015).

Блок 2.7. Опыт градостроительного зонирования в Новой Зеландии

В Новой Зеландии используются два основных вида градостроительной документации - региональные и районные планы. В региональных планах приводятся общие требования, в том числе по качеству воздуха и воды, а также использованию прибрежных территорий. Районные планы содержат более подробные указания по землепользованию и нормы, которым должны соответствовать строительные проекты. Районные планы носят обязательный характер и применяются ко всей пригодной для использования территории муниципального округа. Они периодически обновляются, чтобы соответствовать меняющимся потребностям городов. Каждый районный план проходит процедуру коллективного согласования: так, районный совет проводит общественные слушания, в ходе которых жители могут высказывать имеющиеся у них предложения и возражения. После того как замечания населения рассмотрены, план обретает статус нормативного документа, регулирующего градостроительную деятельность во всем муниципальном округе.

Все муниципалитеты Новой Зеландии имеют актуальный и детальный план зонирования, утверждаемый при активном участии общественности. В нем представлена достоверная информация, помогающая инвесторам и застройщикам лучше сориентироваться на стадии разработки проектного решения, прежде чем обращаться за разрешением на строительство. Более того, он помогает муниципальным органам власти принимать как можно более объективные решения о выдаче разрешений на строительство. В этой связи установлены официальные сроки: 20 рабочих дней по простым случаям и четыре месяца по более сложным случаям, требующим проведения общественных слушаний.

Источник: Delion, M.L. et al. (2015), “Zoning and urban planning: Understanding the benefits”, *Doing Business 2015*, www.doingbusiness.org/reports/case-studies/2014/zoning-urban-planning.

В интересах Казахстана инвестировать в передовые методы градостроительного зонирования как механизм эффективного управления землепользованием. Неотъемлемой частью этого процесса является наращивание потенциала соответствующих государственных служащих. Властям не рекомендуется устанавливать ограничительные правила зонирования или закреплять за участком единственно возможный вид землепользования, так как в результате градостроительное регулирование утрачивает необходимую гибкость, которая позволяет частному сектору определять характер застройки, а микрорайонам менять свой облик со временем. Правила градостроительного зонирования и принимаемые решения в этой сфере должны учитывать уровень неудобств. В целом, акимат должен допускать все виды землепользования, которые не причиняют больше неудобств, чем это допустимо¹⁰. Надлежащее градостроительное зонирование позволяет избежать смешения несопоставимых видов землепользования. Оно может служить регулятивным механизмом реагирования на такие проблемы, как наводнения, землетрясения и порча инфраструктуры в результате природных и техногенных катастроф. Планы зонирования можно составлять с учетом экологических рисков, чтобы защитить граждан, а также направить на сохранение энергетических и природных ресурсов или защиту окружающей среды. Необходимо, чтобы правила землепользования стимулировали конкуренцию между предприятиями. Не стоит заключать с частным сектором договоры на землю с целью подавить конкуренцию. Опыт стран-участниц ОЭСР, включая Швецию, показывает, что процесс градостроительного зонирования не должен быть слишком сложным или предусматривать чересчур много ограничений, так как это может негативно сказаться на предложении жилой недвижимости и ценах на нее. Руководству Казахстана рекомендуется последовать примеру Новой Зеландии, где градостроительное зонирование носит комплексный, предсказуемый и реалистичный характер. В Блоке 2.7 показано, как муниципальное планирование и зонирование способно упростить порядок получения разрешений на строительство.

Правила землепользования и механизмы контроля за разрастанием городов

Учитывая рост населения в некоторых частях страны, особенно на юге и в крупных городах, властям Казахстана рекомендуется рассмотреть возможность более интенсивного использования земель в пределах текущих административных границ. Действовать следует осторожно, так как сокращение объемов строительства за городской чертой может отрицательно сказаться на доступности жилья в центральных районах. Требуется обеспечить наличие доступной жилой площади по мере увеличения численности населения. Заброшенные и недостаточно используемые районы заслуживают стать основным направлением градостроительной деятельности, а попытки застраивать пригородные территории необходимо пресекать. Бывшие или частично пустующие промышленные объекты, занимающие большую площадь, стоит включить в программу перепланировки и благоустройства. В случае моногородов особенно важно повторно использовать промышленные зоны и старые объекты.- Относительно недорогим способом стимулирования вторичной застройки может стать ослабление бремени нормативно-правового соответствия, а также оптимизация порядка получения разрешений и других административных процедур. Городская администрация при поддержке областных властей и центра способна по-разному способствовать этому процессу, в том числе пойти по пути минимального вмешательства, оптимизировав и упростив систему согласования проектов на соответствующих территориях. Однако принимая во внимание экологические аспекты, требуется грамотно подойти к вопросу управления повторной застройкой промышленных зон. Из-за обеспокоенности стихийным разрастанием городов в 90-е годы в Германии в оперативном порядке осуществлялась аналитическая работа. Возник ряд инициатив, цель которых заключалась в обеспечении более интенсивного землепользования: так, в 2000-х годах было проведено Исследование в целях сокращения объемов потребления земельных ресурсов и обеспечения устойчивого землеустройства (REFINA), которое, помимо прочего, предусматривало упрощение комплекса градостроительных норм для точечной застройки.¹¹ Кроме того, можно поощрять уплотнение застройки и предоставлять субсидии на вторичное строительство, а также вкладывать средства в объекты жизнеобеспечения населения. Такие стратегии могут оказаться особенно эффективными в местах прохождения транспортных коридоров, где новое строительство имеет больше шансов на успех. Не исключено, что властям потребуется уделить особое внимание культурному наследию городов, так как оно не должно пострадать от объектов точечной застройки.

Казахстан обладает обширной территорией, однако бесконечный рост городов сопряжен с немалыми затратами, связанными с коммунальным хозяйством, транспортной ситуацией и загрязнением окружающей среды. Чтобы сдерживать стихийное разрастание населенных пунктов, жилищную политику необходимо согласовывать с градостроительными планами, транспортной политикой и землеустроительной деятельностью. Важно двигаться в сторону более компактных городов. Силва и Ачимпонг (Silva and Acheampong, 2015) установили, что во всех странах ОЭСР используются различные механизмы градостроительного зонирования, призванные ограничить расширение городских границ, регулировать характер и масштаб застройки, а также поддерживать сельскохозяйственную деятельность и сельский ландшафт в пригородах. В целях усиления плотности застройки власти прибегают к *повышению категории зонирования, смешанному зонированию и зонированию по минимальной плотности*¹². Сперва рекомендуется изучить и даже опробовать эти методы в некоторых городах Казахстана, прежде

чем применять их на национальном уровне.. Как вариант, каждому городу можно предоставить право применять те инструменты, которые в большей мере соответствуют его потребностям. Модель компактного города применима даже к таким городам с растущим населением, как Алматы, Шымкент и Астана. В связи с этим следует сосредоточить работу на оптимизации транспортного сообщения. Центр города должен стать главным направлением градостроительной деятельности и инвестиций в транспортное хозяйство, так как важно обеспечить транспортную доступность как жилых, так и коммерческих объектов в центральных районах со средней плотностью застройки. Хорошим примером для Казахстана может послужить Стратегия развития компактного города в Аделаиде, Южная Австралия (Блок 2.8). Руководство страны могло бы пересмотреть решение о предоставлении каждому гражданину земельного участка площадью 1 000 квадратных метров под жилищное строительство. Как правило, такие земли располагаются в пригородах, что ведет к разрастанию города и повышению стоимости государственных услуг.

Блок 2.8. Стратегия развития компактного города в Аделаиде

В ближайшие 30 лет ожидается существенный рост численности населения Аделаиды. Региональные и местные органы власти разрабатывают ряд инициатив, призванных разместить всех жителей как можно компактнее. Существуют три основные стратегии:

- Ослабление ограничений по плотности высотной застройки и зонированию в центре города, а также пересмотр статуса транспортных коридоров и внутренних территорий метрополитенского ареала в рамках проекта «Растущая метрополия» в целях уплотнения застройки и возведения в пределах одного участка зданий различного целевого назначения.
- Превращение Боудена из промышленной зоны в полноценный городской район для 3 500 жителей и открытие неподалеку от одноименной станции новых магазинов и офисов в рамках проекта городской реконструкции на сумму 1 млрд австралийских долларов.
- Осуществление крупных проектов в деловом районе Аделаиды в целях привлечения людей обратно в центр города.

Городская администрация полагает, что соответствующее транспортное планирование и инвестиции помогут заметно увеличить плотность жилой и коммерческой застройки.

Источник: Government of South Australia (2013), “Building a Stronger South Australia: Integrated Transport and Land Use Plan: [Fact sheets]”, Department of Planning, Transport and Infrastructure, <http://trove.nla.gov.au/work/186995998?selectedversion=NBD52180140>.

Помимо этого, Казахстан мог бы рассмотреть возможность создания так называемого зеленого пояса. Речь идет об участке земли, отделяющем город от близлежащих сельских населенных пунктов. Любая строительная деятельность на этой территории запрещена. Некоторые города уже устроили у себя зеленый пояс, в том числе Вена, Лондон, Барселона, Берлин, Токио, Торонто, Ванкувер, Вашингтон, Чикаго, Сидней и Сеул. Их опыт показывает, что для сохранения таких районов нетронутыми требуется осуществлять строгий градостроительный контроль на основе комплексных планов землепользования, составляемых на национальном и субнациональном уровне (Silva and Acheampong, 2015). Не исключено, что государству придется выкупить соответствующие участки. Остальные города страны могли бы последовать примеру Астаны, которая предусмотрела организацию зеленого пояса в рамках первого генерального плана города¹⁵. Однако следует

отметить, что данный подход не лишен недостатков. Считается, что это одна из самых резких форм сдерживания городского роста. В некоторых случаях это может привести к повышению цен на землю, дефициту жилья в районе зеленого пояса и стихийной застройке территорий, находящихся за ним.

Альтернативой зеленому поясу являются границы городского роста (ГГР). Они очерчивают земли на периферии городов, где допускается городская застройка, а вся территория за ними относится к сельской местности. ГГР похожи на зеленый пояс, но отличие заключается в том, что город окружен кольцом открытого пространства, где застройка строго запрещена. Границы не должны оставаться статичными и могут регулярно пересматриваться в быстрорастущих городах. Если за установленный период выделить достаточно земель для прогнозируемого роста, градостроители смогут найти золотую середину между разрастанием города и регулированием застройки (Aoki, 2005). За последние 50 лет ГГР стали популярным механизмом управления городским ростом, однако они могут оказать непреднамеренное негативное воздействие. В частности, существует угроза искусственного взвинчивания цен на жилье, с одной стороны, и риск вытеснения строительства в близлежащие районы за ГГР, с другой, что может иметь самые неблагоприятные последствия с точки зрения компактности городов¹⁴. Властям Казахстана рекомендуется изучить опыт Великобритании и Германии, которые оценивают стратегии территориального планирования в целях сдерживания дальнейшего роста городов. Их пример интересен тем, что эти страны интересуют разные аспекты: первая подсчитывает количество новых объектов вторичной застройки, а вторая отслеживает абсолютный рост (Блок 2.9).

Блок 2.9. Сдерживание роста городов в Великобритании и Германии

Великобритания и Германия демонстрируют разные подходы к измерению и сдерживанию городского роста. Великобритания уделяет внимание границам роста и предотвращению вторжения городской застройки в сельскую местность, а Германия сосредоточила работу на общей площади урбанизации. Вонг и Шульце Баинг (Wong and Schulze Baing, 2010) полагают, что британская модель удачнее, так как более 60% новых жилых объектов было построено на ранее освоенных территориях. Главным фактором успеха они считают более централизованную систему планирования в Великобритании, где широко используются зеленые пояса, в то время как применение инструментов градостроительного контроля в Германии носит неоднородный характер.

В то же время немецкая стратегия обладает и некоторыми преимуществами. Так, в Германии не был отмечен такой же резкий скачок цен на жилую недвижимость, как в Великобритании, где доступность жилья вызывает наибольшую обеспокоенность у населения. Основной причиной стала недостаточная эластичность предложения жилья из-за ограничений по землепользованию главным образом в экономически развитых регионах Великобритании (White and Allmendinger, 2003). Более того, существуют и другие сложности. В частности, может быть тяжело управлять увеличенным скоплением людей в результате уплотнения застройки. Кроме того, существует опасность того, что стесненная городская территория окажется менее эффективной с экономической точки зрения. Это может привести к экологически неблагоприятным моделям внутригородской ежедневной миграции (например, из-за скачкообразной застройки).

Источник: Wong, C. and A. Schulze Baing (2010), *Brownfield residential redevelopment in England: what happens to the most deprived neighbourhoods?*, Joseph Rowntree Foundation, <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/brownfield-residential-redevelopment-full.pdf> (по состоянию на 17 сентября 2016 года); White, M. and P. Allmendinger (2003), "Land use planning and the housing market: A comparative review of the US and the UK", *Urban Studies*, Vol. 40/5, pp. 953-972.

Городам Казахстана рекомендуется при поддержке областных властей и центра воспользоваться комплексом регуляторных инструментов. Не существует единственно верного решения или механизма без негативных побочных эффектов. Администрации не удастся остановить рост городов при увеличении численности населения, однако можно направить этот рост в нужную сторону и контролировать его сроки и масштаб. В Таблице 2.3 представлен ряд инструментов, которые используются в странах-участницах ОЭСР и могут помочь Казахстану сформировать свой комплекс мер, подходящий для каждого города.

Таблица 2.3. Механизмы управления ростом городов, применяемые в странах ОЭСР

Регуляторные механизмы	Стимулирующие механизмы	Фискальные механизмы
Мораторий на застройку	Стимулы для вторичной застройки	Выделение мест общего пользования (инфраструктурные сборы)
Зеленые пояса	Налог на прирост капитала	Компенсационные сборы за застройку
Рычаги управления ростом городов	Природоохранный сервитут	Налог на землю
Границы городского роста	Налоговые льготы при восстановлении исторических зданий и сооружений	Сбор на строительство сопутствующих объектов
Границы городского обслуживания	Совместная застройка	Налог на имущество
Градостроительное зонирование	Ипотека на приобретение жилья в районах, где почти или совсем не требуется личный автомобиль	Налог на передачу недвижимости
	Особые экономические зоны	Специальный налоговый сбор
	Разделение налога на имущество	Обязанности по благоустройству микрорайонов
	Возмещение части налогов за совершенствование инфраструктуры в местах новой застройки	Стоимость подключения к системе водоснабжения и водоотведения
	Передача прав на застройку	
	Налогообложение в зависимости от экономической ценности использования актива	

Источник: Silva, E. and R. Acheampong (2015), “Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries”, *OECD Environment Working Papers*, No. 94, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5j7p6wgp09s-en>.

Устранение дефицита доступного жилья

Из-за роста населения местные органы власти вынуждены искать способы, которые помогут удовлетворить спрос на новое жилье. Одной из основных проблем казахстанских городов является обеспеченность качественным и удобно расположенным доступным жильем. Государственная жилищная политика осуществляется в стране без надлежащего контроля за городским развитием и землепользованием, что, как правило, ведет к стихийному разрастанию городов.

Рост спроса на качественное жилье

После распада СССР и до 2000 года жилищное строительство в Казахстане переживало серьезный упадок. Переход на рыночную экономику и масштабная приватизация привели к тому, что за короткий срок почти все муниципальное жилье перешло в частную собственность по небольшой цене. Согласно ЕЭК ООН (UNECE, 2006), процесс приватизации не сопровождался прозрачными и

дальновидными экономическими мерами, законодательными актами и регуляторными механизмами в сфере жилищного управления. Несмотря на рост жилого фонда, количество жителей, участвующих в программах социального жилья, в 2015 году увеличилось. В очереди числилось свыше 300 000 человек: более 100 000 представителей уязвимых групп населения, 124 000 государственных служащих и 43 000 сирот (Kuramysova, 2015). Как отмечалось в первой главе, имеющегося предложения жилой недвижимости достаточно, но жилье продается по высокой цене. Проблема усугубляется неудовлетворительным качеством жилого фонда, основная часть которого представлена старым, ветхим и аварийным жильем. Жилой фонд Казахстана составляет 283 млн квадратных метров, из которых около 82 млн были построены после 1991 года, а остальное - во времена Советского Союза. По причине некачественного жилищного строительства нередко случались аварии, в том числе образование трещин в стенах, протечка кровли и поломки системы канализации. В целом цена ошибок лежит на плечах городских акиматов, которые предоставляют временное жилье людям, переселяемым из аварийных зданий.- Помимо этого, здания неэкономично расходуют энергию, так как почти 65% жилья в Казахстане потребляет в два-три раза больше энергии, чем европейские дома. Таким образом, перед руководством страны стоит двойная задача - увеличение количества вариантов доступного жилья и повышение качества жилого фонда.

Несогласованность между градостроительством, землепользованием и жилищным строительством привела к усилению социального неравенства. Текущая жилищная политика не в состоянии предложить жилье там, где оно действительно необходимо. Выбор жилья для субсидирования в рамках государственных программ обеспечения социальным жильем осуществляется на основе предустановленной максимальной стоимости квадратного метра, которая отличается от города к городу.- Чтобы сэкономить, застройщики возводят новые жилые здания там, где земля дешевле (зачастую на окраинах), а не там, где они больше всего востребованы. Каких-либо особых требований, по которым размещение объектов жилой недвижимости влияло бы на стоимость и уровень жизни, не существует. Владельца социального жилья по-прежнему несут большие расходы, обусловленные некачественным строительством и небезопасным или неудобным расположением. Примером этому служит новый проект акимата г. Шымкент «Шымкент-сити», расположенный на окраине и не имеющий налаженного транспортного сообщения с остальными районами города¹⁵.

До 2008 года казахстанская недвижимость привлекала значительные инвестиции со стороны банковского сектора, что привело к образованию пузыря на рынке. Несмотря на кризис 2008 года люди не перестали обращаться за кредитами на приобретение жилья, однако теперь это под силу только обеспеченным слоям населения, так как процентные ставки по ипотеке в 2016 году повысились до 13%-15%. В результате для многих граждан двери на рынок недвижимости оказались закрытыми, поэтому все больше представителей среднего и низшего класса стали вставать в очередь на социальное жилье.

В Казахстане реализуется несколько государственных жилищных программ. В настоящее время они включены в Программу регионального развития до 2020 года, которая была объединена с ранее существовавшей программой «Доступное жилье - 2020». Как правило, участвовать в государственных жилищных программах могут лишь определенные категории населения, в том числе государственные служащие, военные и бюджетники (учителя, врачи), молодые

семьи в возрасте до 30-35 лет и уязвимые слои населения (лица с ограниченными возможностями). Однако у каждой программы свои условия к кандидатам, что создает дополнительные сложности. Люди с низким уровнем доходов не являются целевой аудиторией таких программ, так как никаких ограничений по данному аспекту не предусмотрено.-

Местные органы власти могут обеспечивать соответствующих граждан социальным арендным жильем из муниципального жилого фонда. Однако, как говорилось в первой главе, муниципальный фонд, как правило, ограничен и играет несущественную роль. В 2014 году руководство страны объявило о Государственной программе инфраструктурного развития «Нурлы жол» на 2015-2019 годы. Финансирование осуществляют государственные банки развития¹⁶, которые должны приобрести у частных застройщиков до 29 000 квартир ниже заранее определенной максимальной стоимости. Жилищное направление программы «Нурлы жол» затрагивает Астану, Алматы, Шымкент и Актобе, на долю которых приходится 60% законченных строительством квартир для сдачи в аренду. Впоследствии квартиры продаются очередникам по субсидированным ценам (механизмы аренды с последующей покупкой могут быть разными). В целях развития рынка аренды часть выделяемого финансирования предназначена исключительно для арендного жилья, не предполагающего последующего выкупа. В целом, власти вкладывают средства в рост жилищного строительства, однако вопрос заключается в том, как сделать возводимое жилье доступным и качественным.

Общая черта всех программ по обеспечению социальным жильем в Казахстане заключается в центральной роли областных акиматов, особенно входящих в их состав управлений жилищно-коммунального хозяйства. Они ведут списки очередников и проверяют соответствие граждан различным критериям, включая их финансовые возможности. Согласно Д. Шариповой (Sharipova, 2015), это представляет серьезное препятствие для многих государственных служащих и работников бюджетной сферы, которые имеют право на получение жилья, но не проходят отбор из-за слишком низкого уровня заработной платы. Помимо этого, автор (Sharipova, 2015) отмечает, что большинство лиц, обращающихся за социальным жильем, жалуются на непрозрачную процедуру рассмотрения заявлений и отбора кандидатов, особенно в г. Алматы и г. Астана. Сотрудники акиматов, по всей видимости, отдают предпочтение определенным кандидатам в ущерб остальным, при этом поступали отдельные сообщения о взяточничестве. Центральным и местным органам власти рекомендуется принять меры, которые позволят пресечь коррупцию в рамках государственных жилищных программ, особенно в крупных городах: помимо прочего, это позволит усилить прозрачность процесса выделения жилья.

Система планирования и обеспечения доступным жильем

Продолжая работать в области устойчивого развития городов, Казахстану следует обеспечить население доступным жильем, необходимым для успешной социальной интеграции. Строительство новых объектов в пределах городской черты позволило увеличить жилой фонд, однако все больше граждан оказываются не в состоянии приобрести квартиры, а количество социального жилья крайне ограничено. Если говорить о возможных вариантах действий в сложившейся ситуации, Казахстан мог бы пересмотреть действующие правила землепользования, чтобы ослабить рост цен на недвижимость. Поскольку целесообразность

градостроительных ограничений прямо пропорциональна стоимости жилья, запреты на застройку стоит пересматривать, если цены на недвижимость ползут вверх. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что как только градостроительные нормы ограничивают темпы роста жилого фонда до уровня домашних хозяйств, стоимость жилья чаще всего повышается. Акиматам рекомендуется проследить за тем, чтобы ежегодный прирост квартир в городе, по крайней мере, соответствовал числу новых домашних хозяйств. Помимо прочего, для этого потребуются оптимизировать сбор данных о мигрантах. Чтобы существенно снизить стоимость жилья, придется сделать так, чтобы число вновь возведенных квартир превышало количество новых домашних хозяйств. Новые жилые объекты стоит размещать компактно и с учетом имеющейся транспортной инфраструктуры, уплотняя застройку и заново осваивая заброшенные промышленные зоны в целях регулирования городских границ (OECD, 2017, готовится к публикации).

Принимая во внимание опыт таких стран-участниц ОЭСР, как Канада, Франция, Ирландия, Испания, Великобритания и США, можно предложить еще одно решение данного вопроса, а именно инклюзивный подход. Он позволит вести работу по повышению доступности жилья на уровне системы планирования. Речь идет о программах или нормативных правовых актах, которые обязывают или стимулируют частных застройщиков включать в свои строительные проекты доступное или социальное жилье, возводя соответствующие объекты в том же или любом другом микрорайоне, а также выделяя средства и участки для строительства (Calavita and Mallach, 2010). Данный подход поможет властям обеспечить жильем все слои населения, а не только определенные категории. Это эффективный способ преодоления пространственной сегрегации, обусловленной миграцией населения из сельской местности в города. Однако такая программа должна быть составлена центром в тесном взаимодействии с региональными и местными органами власти. В то же время руководству страны потребуется четко сформулировать принципы оценки людей различного социально-экономического статуса.

В таком случае власти Казахстана могут потребовать у застройщиков (в качестве условия выдачи разрешения на строительство или в обмен на какие-либо льготы) выделять для доступного жилья определенную долю квартир в возводимом объекте, продавая или сдавая их в аренду семьям, чей доход находится ниже установленного максимального значения, по тем ценам, которые им по силам. Это будет способствовать социальной интеграции в новых микрорайонах, так как в них на разных основаниях (аренда или право собственности) будут проживать люди с различными финансовыми возможностями (Calavita and Mallach, 2010). Однако для получения приемлемых результатов необходимо, чтобы обеспечение жильем и территориальное планирование осуществлялось согласованно. В градостроительных планах следует указывать площадь, выделяемая под жилищное строительство, а также основополагающие правила ее застройки. Если планы будут недостаточно гибкими, то в условиях нестабильности это может привести к дефициту участков под застройку и скачку цен на жилье.

Как и в странах-участницах ОЭСР, застройщики в Казахстане могут выразить свое возражение, отметив, что количество запрашиваемого властями доступного жилья слишком велико. Опыт Великобритании показывает, что для проведения переговоров со строительными компаниями требуется хорошо понимать экономические аспекты их деятельности (Burgess and Monk, 2008). В большинстве казахстанских городов застройщики и местные органы власти обладают неодинаковыми профессиональными навыками и ресурсами для оценки

рентабельности проектов, так как городской администрации не хватает квалифицированных специалистов. Центр мог бы позволить принимать инклюзивный подход к решению жилищного вопроса на местах. Французские власти утвердили закон «О солидарности и реконструкции городов» (*Solidarité et renouvellement urbains*), в котором оговаривается, что каждая коммуна метрополии, где проживает свыше определенного количества человек, должна выделять не менее 20% жилого фонда на социальное жилье. Данный нормативный акт сам по себе не предусматривает инклюзивного подхода, но дает отдельным коммунальным механизмам для установления соответствующих требований по отношению к частным застройщикам (Calavita and Mallach, 2010). В Казахстане подобная практика даст местным органам власти возможность вступать в переговоры, если частные застройщики будут оспаривать рентабельность строительного проекта. Городские акиматы могли бы составлять список требований к застраиваемым микрорайонам. Помимо доступного жилья, в него можно включить объекты социального назначения, взносы на посадку зеленых массивов, благоустройство территории, родильные дома и учебные заведения, парковые зоны и велосипедные дорожки, оптимизацию общественного транспорта и предметы монументального и искусства. В случае если застройщиков все же беспокоит рентабельность их проекта, местные органы власти могли бы отметить, какие из пунктов являются для них приоритетными (Burges and Monk, 2008).

Недостаточный градостроительный контроль и наличие спроса на индивидуальное жилье привели к массовому возведению домов на недорогой пригородной территории. Инклюзивный подход предполагает, что доступное жилье должно быть предусмотрено в системе территориального планирования. В Великобритании это означает предоставление нуждающимся качественного жилья в различных благополучных районах, расширение возможностей для приобретения жилья в собственность, а также предложение арендаторам более разнообразного выбора качественного жилья на гибких условиях (UK Government, 2006).

Казахстану важно решить вопрос о том, какая система обеспечения социальным жильем ему необходима и как будет предоставляться соответствующее жилье – на широкой основе или по целевому принципу. Система широкого профиля предполагает, что социальное жилье может предоставляться всем гражданам, при этом необязательно применяются какие-либо критерии очередности. Целевые системы работают отдельно от частного рынка аренды, и поддержку получают лишь те семьи, которые не способны получить жилье на рынке. В таком случае учитывается соответствие определенным условиям, например уровень доходов или принадлежность к уязвимым группам населения. Чтобы помочь Казахстану выбрать для себя оптимальную модель, в Таблице 2.4 сравниваются системы обеспечения социальным жильем в различных странах-участницах ОЭСР. Следует отметить, что в некоторых государствах, как и в Казахстане, количество желающих получить социальное жилье увеличилось (возможно, из-за повышения цен на недвижимость), в то время как относительная доля социального жилья в общем жилом фонде упала. Казахстану стоит учитывать, что напряженность в социальном секторе может сказаться на эффективности распределения жилья по мере роста численности очередников. Частые повторные оценки соответствия установленным критериям помогут освободить жилье для тех семей, которые нуждаются в нем сильнее всего (Andres et al., 2011).

Таблица 2.4. Системы обеспечения граждан социальным жильем

С учетом критериев отбора кандидатов и распределения жилья

Масштаб: доля социального жилья в общем жилом фонде	Система широкого профиля	Целевая система	
	Отсутствие ограничений по уровню дохода: очередь	Ограничения по уровню дохода: очередь при наличии некоторых приоритетных групп населения	Ограничения по уровню дохода: предоставление жилья наиболее нуждающимся/ приоритетным группам населения
0%– 5%	Люксембург	Корея, Мексика, Норвегия, Словакия, США, Швейцария, Эстония	Австралия, Венгрия, Греция, Италия, Португалия, Словения
6%-10%		Бельгия, Ирландия, Новая Зеландия	Германия, Израиль, Канада
11%-20%	Швеция	Испания, Польша	Великобритания, Финляндия, Франция, Чехия
Более 20%	Дания, Нидерланды	Австрия	

Источник: Andres, D., A. Caldera Sánchez and A. Johansson (2011), “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9k8t2k9vf3-en>.

Стимулирование местного рынка аренды жилой недвижимости

Рынок аренды жилой недвижимости в Казахстане все еще недостаточно развит и носит в основном неформальный характер. Жилищная политика сосредоточена исключительно на вопросах приобретения квартир в собственность и не рассматривает других вариантов обеспечения граждан жильем. Это свойственно не только Казахстану, но и таким разнотипным странам ОЭСР, как Мексика и США (OECD, 2015b). Несмотря на нехватку жилья в стране, немало площадей, предлагаемых в продажу или аренду, остаются невостребованными на рынке. Интервью, проведенные при подготовке данной публикации, позволяют сделать вывод о том, что население в целом не готово снимать жилье ввиду недостаточного регулирования рынка, высокой стоимости аренды, юридической неопределенности, а также по культурным соображениям. По данным АО «Фонд недвижимости «Самрук-Казына», спрос на аренду жилья ниже, чем на покупку¹⁷.

Права арендаторов плохо защищены. По истечении краткосрочного договора собственники жилья могут изменить условия, стоимость и срок аренды по своему собственному усмотрению, и это будет считаться законным. Кроме того, сдавая жилую площадь и не регистрируя ее как источник доходов, они нарушают национальные нормы права. Так, значительное количество собственников жилья в г. Алматы живут на деньги, которые они получают за аренду. Они не желают регистрироваться в качестве предпринимателей из-за налогов, которые им придется платить. В результате государственная казна теряет приличные суммы, которые можно было бы направить на государственные услуги для населения. Более того, люди для получения заработка начали сдавать даже социальное жилье. Власти отреагировали на это введением в 2016 году специальных штрафов за использование предоставленной государством жилой площади в коммерческих целях, включая сдачу в аренду. Снимая жилье неофициально, арендаторы могут оказаться отрезанными от государственной системы здравоохранения и образования. Сильнее всего от этого страдают мигранты.

В целях стимулирования рынка аренды жилой недвижимости и устранения дефицита жилья властям Казахстана предлагается рассмотреть следующие меры:

- *Формирование национальной политики в сфере аренды жилой недвижимости.* Можно предложить множество стратегий активизации рынка аренды жилой недвижимости, однако Казахстану следует начать с самых общих мер в налогово-бюджетной и нормативно-правовой сфере, чтобы праву собственности и аренде недвижимости уделялось примерно равное внимание. Это должно стать приоритетной задачей единой национальной политики в сфере аренды жилой недвижимости. Действовать нужно осторожно. Пепперкорн и Тэффин (Peppercorn and Taffin, 2013) полагают, что вводить данный компонент в общую жилищную политику необходимо последовательно, проработав сперва порядок проведения оценки, затем законодательные аспекты, далее особенности налогообложения, потом вопрос финансирования и, наконец, условия субсидирования. Казахстану следует избрать определенную концепцию, которая будет определять принимаемые государством меры в данной сфере. Например, можно рассмотреть систему широкого профиля или целевую систему, которые, как объяснялось выше, применяются в отношении социального жилья.
- *Пересмотр нормативно-правовой базы в целях равной защиты прав собственников и нанимателей.* Это не только поможет изменить рынок, но и даст стимул для развития аренды жилья. На предложение съемного жилья распространяется ряд норм, регулирующих отношения между арендодателем и арендатором. Государство может использовать их для устранения возможного нарушения рыночных механизмов. В странах ОЭСР с относительно крупным сектором аренды действует относительно строгое законодательство. В Финляндии, Новой Зеландии и Словении осуществляется вялый контроль за рынком аренды. Как и в Казахстане, более жесткое регулирование отмечается в сфере социального жилья, что основано на представлении о его предназначении (Andres et al., 2011). Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что это может непреднамеренно сказаться на мобильности съемщиков социального жилья. Мобильность крайне важна для поддержания рынка труда. Казахстану, как и большинству стран ОЭСР, можно предложить сосредоточиться на регулировании договорных аспектов отношений между арендодателями и арендаторами. Причина ограничения свободы заключения договоров заключается в том, что арендодатель и арендатор зачастую не ведут переговоры на равных: со стороны владельца помещений существует угроза злоупотребления своим положением, а съемщик может незаконно занимать собственность арендодателя (если никаких санкций за неуплату аренды не предусмотрено). В Блоке 2.10 приводится обзор системы регулирования двух основных аспектов рынка аренды недвижимости в странах ОЭСР: арендная плата и отношения между собственником и съемщиком жилья.

Блок 2.10. Параметры регулирования рынка аренды жилой недвижимости

Контроль арендной платы:

- *Контроль за уровнем арендной платы:* Определяется возможность обсуждения первоначального размера арендной платы между арендодателем и арендатором, разнообразие средств регулирования первоначального уровня арендной платы (для уже существующих и новых арендаторов, нового строительства) и условия их применения.
- *Контроль за повышением арендной платы:* Определяется возможность согласования повышенной арендной платы в договоре аренды, устанавливается порядок (путем индексирования, введения надбавок, по согласованию или в ходе административной процедуры) и степень ее повышения.

Отношения между арендодателем и арендатором:

- *Выселение арендаторов:* Законные причины выселения арендаторов (помимо неуплаты арендной платы или нарушения условий договора), сроки, в течение которых выселение не допустимо, порядок урегулирования споров между арендодателем и арендатором по вопросу выселения (суд общей юрисдикции или арбитражный/ специализированный суд).
- *Гарантии проживания:* Информация о возможности согласования срока действия договора между сторонами, средней продолжительности договора и сроках уведомления арендатора в случае расторжения договора арендодателем.
- *Требование залога:* Информация о возможности взимания арендодателем залога и сумме такого залога.

Источник: Andres, D., A. Caldera Sánchez and A. Johansson (2011), “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>.

- *Анализ некоторых налоговых стимулов в отношении арендуемой собственности.* Казахстан мог бы использовать налогообложение в качестве механизма для стимулирования инвестиций в арендный жилой фонд. Налоги на имущество - один из источников средств для оказания государственных услуг на региональном уровне. Аналогичным образом можно было бы применять и налоги на арендное жилье. В странах-участницах ОЭСР на жилье, занимаемое владельцем, зачастую предлагается больше налоговых льгот, чем на арендную площадь, что объясняется намерением стимулировать приобретение недвижимости в собственность. Немногие государства, в том числе Швейцария, нейтрально относятся к съемному жилью. Пепперкорн и Тэффин (Peppercorn and Taffin, 2013) обнаружили, что предпочтительное отношение к жилью, находящемуся в собственности, довольно распространено, но нередко препятствует развитию арендных отношений. Казахстану предлагается оценить, насколько сильное препятствие для инвестиций представляют налоги на арендное жилье. Прежде всего, следует определить, как каждый взимаемый сбор сказывается на доходности. Это может быть сложно с технической точки зрения, но Министерство финансов и Министерство национальной экономики способны разработать специальные модели для расчета. Как вариант, предлагается оценивать влияние уклонения

от налогов. И наконец, налогообложение арендного жилья следует сравнить с налогообложением альтернативных инвестиционных объектов, финансовых продуктов, нежилой недвижимости и не сдаваемой в аренду жилой площади (Perregorn and Taffin, 2013). Помимо этого, Казахстан мог бы рассмотреть возможность предоставления налоговых льгот, предлагающих более прогрессивный метод оказания непосредственного и контролируемого воздействия на поведение домашних хозяйств и бизнеса. Бланко с соавторами (Blanco et al., 2014) предполагают, что налог на собственность, сдаваемую в аренду, следует взимать только с чистой прибыли за вычетом текущих затрат, амортизации, убытков и так далее. За образец можно взять налогово-бюджетную систему Германии, которая более благоприятно настроена к арендуемой собственности и мелким арендодателям.

Регулирование жилищного строительства в целях обеспечения безопасности

Основной упор следует сделать на качественных, а не количественных характеристиках жилья. Чтобы улучшить условия проживания и снизить расходы на содержание домов, можно осуществлять стратегические капиталовложения на этапе подготовки к застройке (в канализационную систему, транспортную инфраструктуру и коммунальное хозяйство), развивать энергосберегающую методику проектирования зданий и использовать надежные и долговечные строительные материалы. Помимо этого, рекомендуется беседовать с потенциальными жильцами о том, чего они ожидают от места и планировки жилого пространства. Экономия на строительных расходах может негативно сказаться на качестве нового жилья.

Важнейшую роль в строительных проектах играют аспекты безопасности. Несмотря на действие законодательных ограничений на строительство в некоторых районах, новые здания все же возводятся на опасных участках. Над большинством казахстанских городов, расположенных на реках, висит угроза наводнения. В южных и восточных предгорных регионах высока вероятность землетрясений и селей. Поскольку большинство городского населения проживает в зоне повышенного риска природных и техногенных катастроф, вопрос безопасного размещения жилых зданий заслуживает внимания национального правительства.

Некоторые законодательные документы, включая Экологический и Земельный кодекс, предусматривают зоны, где строительство ограничено или запрещено. Однако эти акты не подкреплены техническими нормативами, такими как санитарные нормы, а также правила защиты от землетрясений в строительстве. Государственные служащие на национальном и региональном уровне, в том числе сотрудники акиматов, контролируют и регулируют застройку территорий, где существует опасность стихийных бедствий. Однако строительный кодекс нередко нарушается. Обеспечение исполнения предписаний представляет проблему из-за нехватки информации, отсутствия необходимых механизмов управления и недостаточного потенциала на региональном уровне. В целом, между местными органами власти, отвечающими за землепользование (Комитет по землепользованию), охрану окружающей среды (Бассейновые инспекции) и использование природных ресурсов (Управления природных ресурсов акиматов), взаимодействие налажено плохо. - Интервью с городскими акиматами показали, что им не хватает квалифицированных специалистов или финансирования для ведения

баз данных и закупки специальной аппаратуры, необходимой для осуществления надлежащего надзора за градостроительной деятельностью.

Не проводится никаких информационных компаний, которые довели бы до местного населения и застройщиков сведения о том, какие работы допустимо проводить в таких зонах риска, как русла рек. Земельный кадастр существует отдельно от градостроительного и экологического кадастров. Порой участки под застройку выделяются без учета потенциального воздействия на окружающую среду. Оно может определяться на этапе планирования, когда проводится экологическая экспертиза нового строительного проекта. Однако не по всем постройкам (например, частные дома) требуется предоставлять проект и результаты экологической экспертизы. Одним из критериев оказания финансовой поддержки частным подрядчикам должна быть оценка строительного участка и влияния будущего объекта на экологию.

Согласование землепользования, транспортной, налоговой и инвестиционной политики

Согласование жилищной и транспортной политики с остальными видами градостроительной деятельности представляет одну из важнейших проблем как для развивающихся, так и для развитых стран. Если город не может предложить слаженной транспортной системы, привлечь инвестиции в его дальнейшее развитие будет непросто.

Ненадлежащая транспортная политика как причина неудовлетворительного качества жизни в городе

Обеспечение гармонично развивающегося, доступного городского транспорта представляет непростую задачу для Казахстана. Отчасти сложность заключается в отсутствии стратегического подхода к планированию и управлению транспортным хозяйством. Крупнейшие города страны перегружены и начинают принимать меры, призванные минимизировать движение, ослабить воздействие на окружающую среду и повысить конкурентоспособность местной экономики. Из-за неудовлетворительного транспортного сообщения в черте города увеличилось количество личных автомобилей, так как общественный транспорт не может гарантировать безопасную, быструю и комфортную поездку. Из Таблицы 2.5 видно, что количество личных транспортных средств в г. Алматы удвоилось, в то время как парк городского общественного транспорта вырос незначительно. Стоящие за этим причины описываются ниже.

Таблица 2.5. **Общественный и частный транспорт в г. Алматы, 2001 и 2011 годы**

Показатель	2001 год	2011 год
Численность населения г. Алматы (млн человек)	1,13	1,4
Количество личных автомобилей	201 527	459 686
Количество ежедневно курсирующих общественных транспортных средств	1 120	1 550
Пассажиропоток общественного транспорта	695	1 377

Источник: ТОО «НИИ ТК» (Научно-исследовательский институт транспорта и коммуникаций), г. Алматы, 2016 год.

- *Отсутствие комплексного подхода к градостроительству.* В результате в большинстве казахстанских городов наблюдается неравномерное распределение транспорта, жилья и занятости. Это препятствует доступу к таким базовым общественным благам, как культура, мобильность, образование и досуг. Генеральный план Астаны до 2030 года состоит из нескольких разделов: жилье, транспорт, коммунальное хозяйство и здравоохранение, однако сквозного анализа городских приоритетов и способов их достижения в каждой из указанных сфер не проводится.
- *Размытые границы полномочий городских акиматов в области планирования общественного транспорта.* У городских акиматов нет полномочий, ресурсов и опыта для долгосрочного стратегического транспортного планирования. Их роль сводится к определению основных линий следования общественного транспорта, строительству дополнительных трасс и внесению незначительных изменений в существующую транспортную сеть в связи с появлением новых востребованных маршрутов. В целом, акиматы могут лишь оптимизировать транспортный поток, так как полномочия по транспортному планированию не предоставлены ни одной городской администрации. Более того, частные операторы главным образом заинтересованы в обслуживании наиболее популярных маршрутов.
- *Нехватка квалифицированного персонала, специализирующегося на городском транспорте.* У городских акиматов, как правило, недостаточный потенциал для планирования и управления полностью функционирующей системой городского транспорта. Города нуждаются в соответствующих технических специалистах. Это основное препятствие для формирования транспортной стратегии в соответствии с жилищной политикой и разработки или перенятия эффективных методов управления городским транспортом.
- *Рост числа частных автомобилей из-за отсутствия альтернатив общественному транспорту.* Основу общественного транспорта составляют автобусы, которые по большей части устарели, небезопасны, не соответствуют необходимым требованиям и служат источником загрязнения. Метро есть только в г. Алматы, где также планируется проложить трамвайные пути. Во многих городах развито такси, при этом речь идет в основном об автомобилистах, работающих таксистами неофициально (но по сниженной цене), что еще больше затрудняет движение транспорта. Низкие цены на топливо и парковку стимулируют использование частных автомобилей и ограничивают доходы городской казны от оптимизации общественного транспорта. Более того, маршруты общественного транспорта не охватывают всей территории городов, а автобусы зачастую курсируют не по расписанию. Поскольку анализ транспортных потоков между пунктами отправления и назначения не проводится, а система автоматизированного учета продаж проездных билетов не создана, транспортное планирование не учитывает такого важного аспекта, как спрос. В результате новые маршруты более чем 30% пересекаются с уже существующими.
- *Ограниченное финансирование общественного транспорта, направляемое в основном на содержание дорог.* Средств, выделяемых из государственного

бюджета на городской транспорт, недостаточно. В основном это трансферты на строительство новых дорог и сопутствующих сооружений (многоуровневые развязки, подземные пешеходные переходы, пешеходные мосты над дорожным полотном и т. д.). Исключение составляет государственное финансирование системы общественного транспорта. Стоимость проезда не покрывает операционных расходов перевозчиков, не говоря уже о затратах на обновление транспортного парка. Слабая покупательная способность пассажиров не позволяет предприятиям взимать высокую плату за билет. Как правило, устанавливается верхний предел стоимости проезда. Частные транспортные компании - это малые и средние предприятия (общества с ограниченной ответственностью и индивидуальные предприниматели) с ограниченными финансовыми возможностями и небольшим парком. Таким образом, они стремятся сэкономить на количестве и качестве нанимаемой рабочей силы, состоянии транспортных средств и их техническом обслуживании.

- *Игнорирование экологических аспектов землепользования, транспорта и жилищного хозяйства.* Имеется мало указаний на то, что Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой» экономике от 2013 года связывает основные задачи и направления городского развития (такие как транспорт, жилищное хозяйство и землепользование) с целями экологически ориентированного роста. Основное внимание в ней уделяется сельскохозяйственным землям, в то время как вопрос очищения наиболее загрязненных промышленных объектов, занимающих значительную часть городов, не рассматривается вовсе.

Уточнение роли городов в транспортном и жилищном планировании и укреплении их технического потенциала

Как и в странах-участницах ОЭСР, у различных уровней государственного управления в Казахстане имеются свои собственные, зачастую несогласованные функции в сфере транспортного обслуживания, планирования жилищного строительства и землепользования. Можно было бы принимать более согласованные и прозрачные решения о вложении средств в городской транспорт, если более четко разделить обязанности в этой сфере. В частности, центру предлагается оставить за собой функции предоставления финансирования и инфраструктуры, а также контроля за правоприменением, в то время как областным властям предоставить полномочия планирования и проектирования межрегиональных транспортных систем, обязанности по управлению ими и осуществлению надзора за их работой. Городам областного значения рекомендуется сосредоточить работу на вопросах внутреннего сообщения, транспортного контроля, общественной безопасности и содержания местной сети дорог. Кроме того, они могли бы участвовать в планировании городского транспортного хозяйства под руководством областных исполнительных органов власти. Алматы и Астана, являющиеся городами республиканского значения, должны быть задействованы в проектах внутреннего и междугороднего сообщения. Национальное правительство может играть ключевую роль в формировании институциональных и правовых основ комплексного планирования городского транспорта и управления им. Местным органам власти требуется соответствующая нормативно-правовая база и свобода в принятии решений, чтобы управлять

работоспособной комплексной системой управления общественным транспортом, где на сегодняшний день преобладают частные перевозчики.

Осуществляя землепользование и планируя строительство новых жилых объектов, городская администрация должна учитывать их транспортную доступность для будущих жителей, а также влияние на транспортные потоки во всем городе в целом. Как утверждает Линн (Linn, 2014), при планировании землепользования следует учитывать право прохода и проезда по территории, чтобы не допускать чрезмерного образования заторов. Первостепенное значение имеют два момента. Во-первых, национальные и даже областные власти должны совершенствовать технические и управленческие навыки городских акиматов в вопросах транспортного планирования. Госслужащие, отвечающие за городской транспорт и жилищное хозяйство, должны понимать, что это комплексный и многоаспектный вопрос, требующий многоплановых стратегий, которые предусматривают работу как со стороны спроса, так и со стороны предложения. Транспортная стратегия не должна сводиться исключительно к наращиванию мощностей. Необходимо, чтобы она отражала взаимосвязь между транспортом, землепользованием и человеческим поведением. Приоритетное значение на всех уровнях власти следует придавать найму экспертов, а также подготовке и переподготовке служащих. В результате можно будет выработать целостные, межотраслевые подходы, которые позволят учитывать все экономические, политические, коммуникационные и экологические аспекты в градостроительной документации. Обучать требуется не только технических специалистов, но и государственных служащих, занимающих административные позиции. Во-вторых, необходимо развивать межведомственное взаимодействие в городских акиматах, а также сотрудничество между разными уровнями государственного управления. Помимо вопросов мобильности, Казахстану рекомендуется обратить внимание на распространение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в городах.

Широкий выбор вариантов финансирования городского транспорта

Линн (Linn, 2014) полагает, что Казахстану необходимо ограничить рост численности автовладельцев, учитывая текущий уровень загрязнения окружающей среды и заторов на дорогах. Практичнее было бы сосредоточить работу на предложении альтернативных видов транспорта по приемлемым тарифам с целью обеспечить оптимальную мобильность населения и транспортную доступность различных городских районов. Пока не будет надежного общественного транспорта, жители продолжают перемещаться на личных автомобилях. Не менее важно позаботиться о наличии грамотных механизмов финансирования, чтобы вкладывать средства в модернизацию и расширение транспортного парка. Помимо этого, следует изучить возможность внедрения новых видов транспорта. Астане, Алматы и Шымкенту требуется инвестиционная стратегия, предусматривающая взаимодействие между различными уровнями государственного управления, частным сектором и инвестиционными банками. Найти необходимые ресурсы будет нелегко, учитывая текущую модель ценообразования и нехватку финансовой поддержки. Ситуация усугубится, если урбанизация продолжит оказывать давление на средства, выделяемые на общественный транспорт.

Казахстанским городам следует модернизировать бизнес-модель общественного транспорта. Помимо бюджетного финансирования, она должна

предусматривать развитие общественного транспорта за счет средств, полученных в счет уплаты налогов и других сборов, налаживание партнерских отношений с частными инвесторами и разработку стратегии увеличения дохода. Опыт Мехико показывает, что для покрытия всех расходов требуется целый комплекс ресурсов. Национальные органы власти могли бы позволить городам облагать налогом тех, кто получает наибольшую выгоду от общественного транспорта, например работодателей, операторов розничной торговли и владельцев недвижимости. Кроме того, можно ввести сборы с автомобилистов, в том числе плату за парковку и топливный сбор. Линн (Linn, 2014) предлагает покрывать расходы на общественный транспорт, инфраструктуру и субсидии за счет транспортного налога, взимаемого с автовладельцев.

Помимо этого, найти финансирование для общественного транспорта поможет государственно-частное партнерства (ГЧП). Этот сложный механизм сотрудничества предполагает разделение всех рисков и благ в соответствии с ожиданиями сторон. Как вариант, можно установить финансовое партнерство с долгосрочными инвесторами - банками, застройщиками и другими заинтересованными сторонами, но и в этом случае необходимо четко распределить все сопутствующие риски. Основным источником средств может послужить частный сектор. Нельзя исключать, что в таком случае финансирование будет выделяться эффективнее и возникнет новая коммерческая культура подотчетности. Между тем совместные инвестиции с частным сектором требуют тщательной подготовки, так как необходимо предоставить гарантии безопасности вложений.

Кроме того, городам Казахстана необходимо разработать хорошо продуманную стратегию увеличения дохода и избрать коммерческий подход к покрытию своих операционных затрат. Рекомендуется изучить новые источники дохода, помимо выручки от продажи билетов. Опыт таких городов, как Лондон, Париж и Мехико показывает, что регулярный, системный и комплексный механизм пересмотра стоимости проезда необходим для повышения качества транспортного обслуживания. Для эффективного регулирования тарифов следует учитывать целый ряд факторов, в том числе приемлемость цены для пассажиров, изменение себестоимости услуг и размер инвестиций, необходимых для улучшения работы общественного транспорта (UITP, 2013). Перевозчики могли бы в большей мере использовать и вторичные источники доходов, такие как рекламные пространства и розничные торговые точки.

Стратегический подход к планированию транспортного хозяйства, землепользования, налогообложения и инфраструктуры

Немалую пользу Казахстану принесет обеспечение согласованного планирования землепользования и городской инфраструктуры (Linn, 2014). Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что в силу своего многопланового характера транспорт влияет на ряд межотраслевых вопросов, таких как изменение климата, маргинализация и экономическое развитие.- Используемый в Казахстане преимущественно отраслевой подход не позволяет решать такие глобальные проблемы, как климатические изменения, а также бороться с негативными последствиями урбанизации, включая загрязнение воздуха, недостаток питьевой воды и растущая численность городского населения. Перейти к комплексному формированию государственной политики будет нелегко, учитывая действующее законодательство, распределение обязанностей между разными уровнями государственного управления, негибкую систему бюджетного планирования,

а также отличия по масштабу землепользования и застройки территорий, состоянию транспортных сетей и размеру административных границ. Центр должен помочь городам наладить обмен межотраслевой информацией в целях разработки рациональных транспортных решений для регионов.

Артс с соавторами (Arts et al., 2014-) считает, что для решения типичных городских проблем, таких как затрудненное движение, загрязнение, долгое время пути в общественном транспорте и так далее, требуется перейти от действующего *подхода, основанного на отдельных технических решениях*, к обширной, сетевой стратегии. Согласованное планирование землепользования и инфраструктуры будет способствовать формированию легко адаптируемой, рациональной и тщательно продуманной транспортной сети, при которой пассажирам будет проще пересаживаться с одного вида транспорта на другой.- Артс с соавторами (Arts et al., 2014) предлагает базовую схему комплексного стратегического планирования. В нее входят шесть составляющих: i) пространственные решения, направленные на улучшение транспортной доступности (пространственный компонент); ii) оптимизация мультимодальной транспортной сети в различных пространственных масштабах (сетевой компонент); iii) аспекты жизненного цикла (временной компонент); iv) формирование ценности и получение выгоды (ценностный компонент); v) наделение соответствующих ведомств полномочиями для осуществления комплексного планирования (институциональный компонент); vi) наличие факторов, способствующих реализации комплексного планирования (практический компонент). Нидерландский город Утрехт служит примером того, как традиционный отраслевой и проектный подход к планированию дорожной инфраструктуры не принес ожидаемых результатов, так как не учитывал влияния на инвестиционный климат и пространственные характеристики территорий вблизи объектов инфраструктуры (Блок 2.11). Казахстан мог бы рассмотреть возможность использования транспортных налогов для стимулирования более компактного характера градостроительной деятельности, особенно в крупных населенных пунктах. Увеличение налоговой нагрузки на владельцев транспортных средств и особенно легковых автомобилей с учетом реальной стоимости их использования (включая такие косвенные последствия, как загрязнение воздуха, заторы на дорогах и шум) будет способствовать уплотнению городской застройки.

Блок 2.11. Кольцевая автодорога в Утрехте: комплексный подход к транспортному и территориальному планированию

Утрехт находится в самом центре Нидерландов, на пересечении автомобильных и железнодорожных путей и окружен живописными пейзажами. Строительство кольцевой автодороги началось в конце 90-х годов. Данный проект должен был ослабить загруженность кольцевой автомагистрали, где пересекались три важных шоссе. В 80-е годы прокладка трассы A27 вызвала волну общественного негодования, так как дорожное полотно проходило по Амелисверд - территории, представляющей большую природную и культурную ценность. В 2007 году, чтобы устранить проблемы кольцевой автодороги, было принято решение расширить трассу A27. Население вновь отреагировало протестом, так как для этого потребовалось бы задействовать дополнительные участки Амелисверд, а сообщение между университетским кампусом и городом ухудшилось бы. Советник по вопросам инфраструктуры порекомендовал правительству сформировать своеобразный «отдел контроля качества», который провел бы независимую консультацию по пространственным характеристикам проекта и осуществил бы пространственный анализ в дополнение к техническому исследованию и оценке мобильности, которые обычно организуются в связи с такими крупными инфраструктурными проектами. В результате удалось получить более полное представление о запланированном проекте.

Проанализировав документацию национальных, провинциальных и муниципальных властей, отдел контроля качества заключил, что ограничиваться автомагистралью не стоит. Так, было предложено включить в проект следующие направления работы: транспортная сеть, включающая различные виды транспорта (на кольцевую автодорогу приходится 35% местного движения: перенос части нагрузки на местную транспортную сеть и другие виды транспорта помог бы решить проблему перегруженности автомагистрали национального значения вблизи Утрехта); инвестиционный климат в восточной части Утрехта, в том числе в университетском кампусе; сообщение между Утрехтом и пригородами. В результате отстаивание проекта автодороги сменилось конструктивным обсуждением предложения, в котором инфраструктура была лишь одним из элементов. Комплексный подход к решению вопроса дал следующие преимущества:

- *Долговременное улучшение инвестиционного климата.* Модели пространственно-экономического развития университетского кампуса, трасса A27 и реконструкция близлежащего бизнес-парка «Rijnsweerd».
- *Доступность транспортной сети.* Из-за ограниченного свободного пространства рядом с автомагистралью была предложена идея мультимодальной транспортной сети рядом с трассой A27 и университетским кампусом. В первоначальном проекте этого предусмотрено не было.
- *Удобство жизни.* Трасса A27 представляет собой главное препятствие, отделяющее жителей восточного Утрехта от рекреационных зон за городом. Особенно сложно добраться до них на велосипеде. Недавно были высказаны предложения по улучшению велосипедной доступности соседней сельской местности. Это должно повысить удобство проживания, а также снизить зашумленность и ослабить загрязнение воздуха.
- *Информационное освещение проекта.* Комплексный подход позволил донести до заинтересованных сторон всю информацию о средствах передвижения и объектах инфраструктуры.
- *Финансовые возможности и территориальное планирование.* Учет пространственных аспектов на ранних этапах проекта позволил выработать комплексные решения, способствовавшие значительному снижению затрат и улучшению территориальных характеристик близлежащих районов.

Источник: Arts, J., T. Hanekamp and A. Dijkstra (2014), “Integrating land-use and transport infrastructure planning: Towards adaptive and sustainable transport infrastructure”, Transport Research Arena, Paris, <https://trid.trb.org/view.aspx?id=1316947>.

Главный урок, который можно вынести из опыта Утрехта, заключается в том, что на городскую автодорожную инфраструктуру приходится значительная часть транспортного движения, в то время как переход на другие виды транспорта способен решить проблему перегруженности шоссе, предложив недорогую, разумную и гибкую альтернативу автотранспорту. Результаты проведенного исследования показывают, что у урбанизированных районов больше возможностей (доступность и плотность транспортной сети) для перехода к комплексной, мультимодальной стратегии землепользования (Arts et al. 2014). Аналогичным образом власти Аделаиды в Южной Австралии в стремлении сделать город более компактным за счет развития общественного транспорта приняли решение о прокладке трамвайных путей с целью: i) упростить перемещение населения до мест работы, магазинов, учебных заведений, развлекательных и досуговых учреждений, особенно если они находятся в центральной части города; ii) улучшить транспортное сообщение в черте города благодаря удобным видам транспорта; iii) ослабить зависимость от личного автомобиля, так как среди тех, кто живет вдоль трамвайных линий, как правило, меньше автовладельцев (Government of South Australia, 2013).

Наращивание потенциала в сфере комплексного планирования

Институциональная структура Казахстана не способствует развитию комплексного планирования. Землепользование, транспорт и жилищное хозяйство оказывают сильное воздействие на окружающую среду, но соответствующие вопросы рассматриваются по отдельности. Стейд и Гирлингс (Stead and Geerlings, 2005) предполагают, что сэкономить средства и улучшить согласованность государственной политики в сфере землепользования, экологии, транспорта и жилого строительства помогут специальные смешанные группы, сформированные из представителей различных ведомств. Важной частью процесса интеграции являются четкие указания, правила и процедуры, устанавливаемые национальными органами власти. Казахстан мог бы рассмотреть возможность создания подобных межведомственных советов, чтобы как можно выгоднее использовать опыт, накопленный правительством. Сотрудники, работавшие в разных отделах организации или государственной администрации, в большей мере приспособлены для того, чтобы согласовать между собой эти взаимосвязанные направления государственной политики (Stead and Geerlings, 2005). Для территориального, транспортного, жилищного и экологического планирования, а также планирования инвестиций в инфраструктуру требуется целый комплекс различных знаний и навыков.

В качестве альтернативы можно предложить институты градостроительства. В некоторых странах, например в Мексике, они создаются на муниципальном уровне (OECD, 2015b). Иногда функции этих институтов распространяются на всю агломерацию. Например, Институт планирования Гвадалахара в Мексике носит межмуниципальный характер и технически автономен. Другие подобные ведомства существуют в Бразилии, Канаде, США и Франции. Это государственные и частные специализированные учреждения, выступающие в роли посредника между местной властью с одной стороны и научными заведениями, статистическими службами, а также национальными и международными информационными базами с другой. Они анализируют данные, которые впоследствии учитываются при принятии взвешенных решений, собирают информацию из научных источников и используют ее для разработки и оценки государственных мер, а также для обучения

сотрудников городской администрации. Кроме того, они могут скорректировать международный опыт, чтобы применить его с учетом местной специфики.

Рисунок 2.3. Роль институтов градостроительства в управлении городским хозяйством



Источник: Rojas, E. (2012), “The Contribution of Urban Institutes to the Governance of Urban Areas: challenges and opportunities in Antofagasta, Chile”, report prepared for the OECD Territorial Review of Antofagasta, Chile (unpublished paper).

Ключевыми вопросами является руководство и источники финансирования градостроительных институтов. Они могут быть подведомственными учреждениями национальных/ центральных, региональных или муниципальных органов власти, или принадлежать частным организациям¹⁸. Их деятельность можно финансировать за счет выручки от оказания услуг, трансфертов из вышестоящих организаций и/или средств специально созданных фондов. Градостроительные институты работают по целому ряду направлений и имеют весьма разносторонний штат. Они изучают всевозможные аспекты урбанизации (городская территория, жилой фонд, транспорт, санитарные условия, экономическое развитие, экология, энергоснабжение и социальные вопросы), предлагают рекомендации по сквозным (землепользование, стратегическое планирование, управление природопользованием) или отраслевым вопросам (жилищное строительство, транспорт, экономическое развитие), а также служат площадкой для обсуждения и анализа городских проблем.-

Образцом для Казахстана могут послужить некоторые градостроительные институты в других странах. Так, Проектный и научно-исследовательский градостроительный институт Куртитбы в Бразилии (IPPUC) обеспечивает комплексный подход к градостроительной деятельности. Институт градостроительства и градостроительства региона Иль-де-Франс (IAU) демонстрирует преимущества работы по ограниченному кругу вопросов на определенной территории. IAU знает все о своем регионе и обладает первоклассным опытом в сфере планирования землепользования, транспортного хозяйства, мероприятий по защите окружающей среды и экономического развития (Rojas, 2012).

Оптимизация коммунального хозяйства и управления им

Коммунальное хозяйство является важным направлением городской и инвестиционной политики, так как оно отходит от бюджетного финансирования и начинает работать по рыночной модели.

Устаревшая коммунальное хозяйство - типичная черта городских центров

В крупных и средних городах Казахстана имеется необходимая инфраструктура для газоснабжения, холодного и горячего водоснабжения и водоотведения, однако эти удобства отсутствуют в других населенных пунктах. Для страны характерны существенные различия по качеству оказания коммунальных услуг. Государство не успевало за стремительным расширением крупных городов, и инвестиции в коммунальное хозяйство остаются ограниченными. Коммунальные услуги в более старых районах не отвечают потребностям растущего населения. Неудовлетворительная инфраструктура и устаревшие технологии обуславливают энергетические и финансовые потери. Требуется решить следующие проблемы: i) износ инженерных сетей и инфраструктуры городского транспорта, водоснабжения и водоотведения, утилизации твердых бытовых отходов и отопления; ii) недостаточно широкое применение счетчиков потребления; iii) устаревшие технологии, влекущие за собой энергетические и финансовые потери; iv) недостаток средств на техническое обслуживание, модернизацию и расширение коммунального хозяйства. Оптимизация коммунального хозяйства (водоснабжение, водоотведение и отопление) необходима для дальнейшего всестороннего развития экономики и расширения экономических возможностей. Городскими компаниями по коммунальному обслуживанию зачастую управляют муниципальные предприятия, зависящие от периодических бюджетных трансфертов. Низкие тарифы на воду и теплоснабжение не покрывают операционных и эксплуатационных расходов, ограничивая возможности для обновления устаревшей инфраструктуры. Модернизация городского коммунального хозяйства должна входить в комплекс стратегических мероприятий по благоустройству городов.

Блок 2.12. Проблемы коммунального хозяйства в городах Казахстана

В Казахстане наблюдается значительное отставание по уровню коммунальных услуг. Из-за растущего городского населения требуются капиталовложения в содержание и расширение существующей инфраструктуры. Некоторые основные задачи описаны ниже:

- **Водоснабжение и водоотведение.** Примерно 86% населения обеспечено питьевой водой, а 81% канализацией. Однако воду дают нерегулярно или по графику. Потери воды в системе составляют от 25% до 60%, хотя подлинная цифра может быть выше из-за ненадлежащего учета. Качество питьевой воды не всегда соответствует нормам, а 75% сетей требуют замены.
- **Утилизация бытовых отходов.** В крупных городах нет подходящих систем, которые справлялись бы со стремительной урбанизацией и быстрым экономическим ростом. Некоторых успехов удалось добиться, однако для городских центров характерна незаконная свалка мусора. По оценкам, на душу населения приходится от 0,4 до 0,9 кг отходов, однако собирается лишь 40%-60%. Они свозятся на существующие незащищенные места.
- **Центральное отопление.** Это важнейший аспект для городов по всей стране. По оценкам, для восстановления и оптимизации центрального отопления, в том числе для повышения энергоэффективности зданий, требуется 3 млрд долларов США профильных инвестиций и до 8 млрд долларов США дополнительных капиталовложений, которые обеспечат комплексный характер проводимой работы. Неэффективная и устаревшая система трубопроводов обуславливает потери тепла из-за протечек, ненадлежащей теплоизоляции и отсутствия энергосберегающей инфраструктуры в жилом фонде.
- **Городской транспорт.** В Казахстане самый высокий уровень автовладельцев среди стран Средней Азии (154 машин на 1 000 жителей). На фоне недостаточно корректного управления транспортными потоками и стоянками увеличение количества легковых автомобилей привело к росту заторов и аварий на дорогах. Старые трамвайные пути и троллейбусные линии постепенно демонтируются из-за неудовлетворительной работы и высоких операционных и эксплуатационных затрат. В большинстве городов основу общественного транспорта составляют автобусы, а легкорельсовые транспортные системы не до конца продуманы.

Источник: ADB (2012) *Sector Assessment – Country Partnership Strategy: Kazakhstan 2012-16*.
www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kaz-2012-2016-ssa-03.pdf

Реформирование местного коммунального хозяйства - небыстрый процесс

Чтобы восстановить коммунальное хозяйство, Казахстану необходимо четко расставить приоритеты и найти механизмы финансирования, которые обеспечат стабильную работу инфраструктуры и помогут устранить существующие недостатки (ADB, 2012). Передача коммунальных услуг частному сектору даст положительные результаты лишь в том случае, если руководство страны поможет городским администрациям модернизировать коммунальное хозяйство. Однако городским акиматам следует занять предупредительную позицию в том, что касается поиска способов обновления городской инфраструктуры. Реагировать на возникающие проблемы недостаточно, так как они лишь нарастают со временем, когда появляются все новые и новые строительные объекты. Частичный ремонт и прокладку инженерных сетей в связи со строительством жилых комплексов вряд ли можно считать идеальным решением. Модернизация городского коммунального хозяйства должна входить в комплекс стратегических мероприятий по благоустройству городов. Инвестиции в коммунальное хозяйство можно

предусмотреть в национальной стратегии «зеленого» роста, позволив городским акиматам учреждать местные фонды для финансирования долгосрочных инфраструктурных проектов.

Не так давно национальные власти начали предоставлять городским администрациям ссуды под низкий процент в целях обновления коммунального хозяйства. Данную стратегию можно усовершенствовать, изучив опыт некоторых муниципалитетов Великобритании, которые начали откладывать средства на совместные жилищно-коммунальные проекты, создав Фонд территориального развития¹⁹. Однако национальное правительство может рассмотреть возможность реформирования местного коммунального хозяйства, исходя из того, что один лишь государственный сектор не может гарантировать эффективной и продуктивной работы. Это должно помочь местным органам власти принять подходящие механизмы управления. АБР (ADB, 2014) полагает, что договоры на эксплуатационную поддержку и техническое обслуживание помогут ослабить риски для коммунальных предприятий и дадут возможность для развития сотрудничества с частным сектором и инвесторами.

Для проведения реформ, направленных на расширение участия частного сектора в коммунальном хозяйстве, необходимо выполнить два предварительных условия. Во-первых, для обеспечения платежеспособности коммунального хозяйства и его привлекательности для частных инвесторов следует постепенно вывести тарифы на уровень себестоимости коммунальных услуг. Казахстану требуется сформировать такой правовой климат, который ограничивал бы возможности для злоупотребления (например, завышение цен для потребителей при неудовлетворительном качестве оказываемых услуг), но предусматривал бы хорошие стимулы для инвестиций. Во-вторых, в рамках стратегического комплекса мер по благоустройству городов рекомендуется осуществлять более согласованный надзор за коммунальным хозяйством на национальном уровне в соответствии с единой долгосрочной концепцией (ADB, 2014). Руководство страны может воспользоваться опытом финансовых учреждений в части, касающейся реформирования тарифов и наращивания операционного потенциала на национальном и местном (областном и городском) уровне. Главным аспектом, на который необходимо обратить внимание при преобразовании коммунального хозяйства, является сбалансированность между государственным сектором, осуществляющим стратегический контроль, и частным сектором, предоставляющим инвестиции и выполняющим функции управления (Caruso et al. 2003). Следует найти современные недорогие способы, которые помогут обеспечить всеобщее и стабильное оказание коммунальных услуг по приемлемой цене. Стремясь окупить затраты, следует сосредоточиться на оптимизации оказываемых услуг, а не сборе платежей (Friedrich Ebert Foundation, 2007).

Карузо с соавторами (Caruso et al., 2003) выделяет четыре базовые модели организации коммунальных предприятий: i) многофункциональные компании (имеющие единый центр управления и осуществляющие деятельность в пределах одной территории); ii) межмуниципальные компании (имеющие единый центр управления и осуществляющие деятельность на нескольких территориях); iii) единая система компаний (имеющих несколько центров управления и осуществляющих деятельность главным образом в пределах одной территории); iv) независимые предпринимательские полюса (многочисленные центры управления и деятельность на нескольких территориях). Первые две модели больше всего соответствуют уже существующим структурам в Казахстане. Модель

многофункциональных компаний применима там, где можно воспользоваться преимуществами синергии между инфраструктурой и рынком. При этом основную сложность будет представлять управление, так как у разных коммунальных предприятий могут быть свои особые потребности. Примером многофункциональной компании является итальянская «Azienda Risorse Idriche di Napoli S.p.A.», основной пакет акций которой принадлежит государству. Роль муниципальных властей сводится к осуществлению надзора, в то время как частный партнер отвечает за управление (Caruso et al., 2003). Модель межмуниципальных компаний предпочтительна для районов с небольшой плотностью населения и одинаковыми потребностями. Казахстану предлагается рассмотреть рекомендации ОЭСР по оптимизации нормативно-правовой базы в целях повышения конкурентоспособности, в том числе коммунального хозяйства (OECD, 2014c).

Стимулирование использования энергосберегающих технологий в строительстве

Необходимо устранить препятствия, мешающие застройщикам и гражданам оптимизировать модель энергопотребления. Чтобы побудить их применять эффективные методы экономии энергии, потребуются предупредительные механизмы и финансовые стимулы. Высокая стоимость энергосберегающего оборудования и сложность найти средства на его приобретение удерживает их от подобных вложений. Как показывает опыт некоторых городов ЕС, сформировавших «зеленый» строительный рынок, повышение цен на электроэнергию за счет упразднения субсидий или введения налогов на выбросы углекислого газа поможет повысить привлекательность инвестиций в энергосберегающие технологии. Однако специалистам ПРООН (UNDP, 2010) более эффективным методом представляется снижение стоимости начальных капиталовложений, при условии что стороны, имеющие право на получение поддержки, и соответствующие технологии четко определены, а размер налоговых льгот достаточно велик. Субсидии могут быть полезными, но они влекут за собой большие административные издержки. Налоговые стимулы, как правило, сопряжены с меньшими затратами. Согласно точке зрения ПРООН (UNDP, 2010), в некоторых случаях целесообразнее предоставлять льготные кредиты на всю сумму инвестиций, а не субсидировать часть затрат. Опыт Лондона, Амстердама, Гамбурга и Барселоны предлагает различные варианты использования финансовых стимулов для развития ресурсосберегающего жилья. Снижение сборов за выдачу разрешений (закон «О строительстве»), платы за пользование, отмена пошлин за согласование, предоставление финансовой поддержки и содействия (кредиты), предложение скидок на определенные товары и услуги, а также другие механизмы будут способствовать распространению энергосберегающих строительных технологий (Brilhante and Skinner, 2015). Мексика ввела так называемую «зеленую ипотеку», предусматривающую предоставление рабочим кредитов только на приобретение жилья, построенного с использованием «зеленых» технологий (OECD, 2015b). Помимо этого, Казахстан может изучить принятый в Мексике Национальный план действий по предотвращению изменения климата (NAMA). Он помогает руководству страны стимулировать повсеместное развитие экологически безопасного жилищного строительства. Данный документ предусматривает следующие цели: i) наращивание потенциала в сфере энергосберегающего и экологически безопасного жилищного строительства на всех уровнях государственного управления, а также введение строительных кодексов и создание

соответствующей нормативно-правовой базы; ii) содействие развитию местного рынка экологически безопасных технологий; iii) оптимизация и более активное использование существующих механизмов, стимулирующих соблюдение более высоких стандартов энергоэффективности на федеральном и региональном уровне; iv) содействие применению более высоких стандартов энергоэффективности за счет предоставления инвестиционных субсидий на покрытие добавочных издержек и внедрение дополнительных экологических технологий.

Таблица 2.6. Основные требования энергосберегающей политики

Инструмент	Основные требования
Свод правил по экономии энергии в строительстве	<ul style="list-style-type: none"> • Участие заинтересованных сторон в разработке норм • Масштабная апробация • Приемлемая стоимость • Подробный план по обеспечению исполнения • Вспомогательные средства: • Обмен информацией между регионами и проведение сравнительных анализов • Справедливые правила, не нарушающие конкуренции • Надлежащие прозрачные механизмы возмещения затрат и устранения сдерживающих факторов
Программы в сфере коммунального хозяйства	<ul style="list-style-type: none"> • Простые, экономичные, согласованные процедуры измерения и проверки • Сильный регулирующий орган, осуществляющий надзор за достижением целевых показателей, предлагающий стимулы для соблюдения требований и налагающий штрафы за нарушения • Целевые показатели, значительно превышающие (в разумных пределах) обычные индикаторы предприятий
Налоги или налоговые льготы	<ul style="list-style-type: none"> • Приемлемый уровень налогообложения в целом • Долгосрочные обязательства государственных деятелей • Достаточно высокая налоговая нагрузка • Предоставление налоговых льгот только в отношении новых, мало представленных на рынке технологий • Информирование о налогах (в целом и при оплате)

Источник: UNDP (2010), “Promoting energy efficiency in buildings: Lessons learnt from international experience”, Environment and Energy, http://thegef.org/sites/default/files/publications/eebuilding_web_2.pdf (accessed 21 November 2016).

Применительно к новым зданиям Казахстан мог бы ввести Свод правил по экономии энергии в строительстве или установить минимальные обязательные нормы и требования в отношении энергосберегающих характеристик строительных материалов и оборудования. Целесообразным представляется выработать стандарты проведения ремонтных работ в уже существующих зданиях, энергоэффективность которых можно существенно повысить, заменив старые материалы и приборы на новые. Кроме того, в некоторых крупных агломерациях Казахстана предлагается ввести программы в сфере коммунального хозяйства. В Таблице 2.6 приводятся черты, которыми такие программы должны обладать, чтобы достичь ожидаемого эффекта.

Местные органы власти могут способствовать распространению энергосберегающих технологий, предлагая соответствующее обучение, консультативные услуги и техническое содействие. Они способны повысить осведомленность общественности об энергопотреблении и преимуществах энергосбережения (как экологических, так и финансовых), а также рассказать о том, как этого добиться. Подобные кампании помогут гражданам узнать, какие

меры следует принять, чтобы сэкономить энергию, и что это может им дать. Жителям городов может потребоваться помощь в выборе технических решений, поиске компаний, которые выполнят соответствующие работы, и определении финансовых возможностей. Как и муниципалитеты ЕС, акиматы казахстанских городов могут ввести рейтинговую систему оценки объектов и градостроительных инициатив по их экологическим характеристикам. Однако для этого потребуются провести реформы, так как тарифы по-прежнему устанавливаются национальным правительством. Если акиматы хотят занять инициативную позицию, можно предложить более гибкие нормы муниципального планирования, оперативную процедуру согласования и нормативный механизм стимулирования изменений с помощью подзаконных актов и районных планов (Brilhante and Skinner, 2015).

Развитие государственно-частного партнерства в сфере коммунального хозяйства

Еще одним способом привлечения частного сектора в коммунальное хозяйство является государственно-частное партнерство (ГЧП). Наладить такие отношения будет непросто, так как инвестиции в коммунальное обслуживание могут показаться частным компаниям нерентабельными. Тем не менее, Казахстан может начать закладывать основы ГЧП, действуя в соответствии со стратегией «Казахстан - 2050», которая отводит частному сектору ведущую роль в экономическом развитии.

ОЭСР (OECD, 2005) заметила, что руководство многих развивающихся стран рассматривает частных инвесторов просто как источник средств, дополняющий сокращающееся государственное финансирование. Органы государственного управления не осознают, какие минимальные требования компании предъявляют к деловой среде. В то же время частные коммунальные предприятия активно используют в своей деятельности контракты, игнорируя тот факт, что власти развивающихся стран не застрахованы от серьезных рисков (например, макроэкономические потрясения и общественные беспорядки). Таким образом, лучшее, что могут сделать такие развивающиеся государства, как Казахстан, чтобы увеличить шансы ГЧП на успех - это изучить все сопутствующие препятствия, подготовиться к их преодолению и проинформировать все уровни государственной администрации до учреждения ГЧП. К вышеупомянутым препятствиям может относиться следующее: противоположные цели; непрозрачные процедуры и необъективные критерии; слабая нормативно-правовая база; несоответствующий сценарий государственного управления; предпочтительное отношение к действующим поставщикам услуг; условия, при которых принцип верховенства закона не всегда беспрекословно соблюдается; непризнание соглашений, подписанных предыдущей администрацией (OECD, 2005).

Казахстану предстоит укрепить потенциал и накопить опыт ГЧП в сфере коммунального хозяйства на региональном уровне. В связи с этим большое значение имеет деятельность Казахстанского центра государственно-частного партнерства, который способен оказать местным органам власти необходимое содействие в этом вопросе (Блок 2.13). Закон «О государственно-частном партнерстве» 2015 года может стимулировать распространение ГЧП в городах страны. Он направлен на достижение следующих целей: институционализация ГЧП в целях расширения нормативно-правовой базы; введение классификации ГЧП и различных видов договорных отношений, включая концессии, доверительное управление, финансовый лизинг и контракты жизненного цикла; введение

концепции государственных предприятий, действующих в качестве государственных партнеров; рассмотрение кредитора в качестве одной из сторон договора о ГЧП.

Блок 2.13. Казахстанский центр государственно-частного партнерства

Казахстанский центр государственно-частного партнерства – ведущий аналитический и экспертный центр по развитию государственно-частного партнерства в стране. Центр соединил в команду высококвалифицированных экспертов, обладающих уникальными знаниями и практическим опытом в сфере ГЧП. Его деятельность сосредоточена на проведении исследований, экспертиз и оценки реализации инвестиционных проектов в сфере ГЧП. Он сотрудничает с органами законодательной и исполнительной власти, национальными компаниями, международными и общественными организациями на всех уровнях. Его задача заключается в создании условий для успешного партнерства между государством и бизнесом, а также в развитии и объединении их потенциала для реализации проектов ГЧП и увеличения объема частных инвестиций в экономику страны.

В 2014 году совместно с АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» был создан консультативный центр, который сопровождает инфраструктурные проекты, осуществляемые в рамках ГЧП. Специалисты центра разрабатывают документацию (концессионное предложение, конкурсная документация, проект договора концессии) и ведут переговоры с потенциальными инвесторами и концессионерами.

Источник: Казахстанский центр государственно-частного партнерства, http://pppac.kz/?page_id=1045&lang=en.

Для развития ГЧП в коммунальном хозяйстве местным органам власти Казахстана придется провести подготовительную работу и обучить своих юридических специалистов. Так, чтобы привлечь частный капитал в коммунальное хозяйство г. Павлодар городской администрации необходимо предпринять следующие действия: i) выбор приоритетных коммунальных услуг, требующих срочных капиталовложений; ii) формирование перечня требований к инвесторам с учетом экологических, социальных, исторических и других особенностей города; iii) разработка правовых и экономических основ договора концессии в сфере коммунальных услуг; iv) учреждение надзорного органа с функциями центра ГЧП, который смог бы работать на региональном уровне; v) создание комплексной базы данных по объектам коммунальной инфраструктуры (Bayadina, 2014). Эти рекомендации составлены с учетом опыта Павлодарской области и г. Павлодар, но могут быть полезны и для других городов, так как местное коммунальное хозяйство испытывает те же проблемы. Чтобы укрепить потенциал и расширить опыт в сфере ГЧП, центральные и местные органы власти Казахстана в среднесрочной перспективе могли бы провести оценку текущих проектов ГЧП, включая Алматинскую кольцевую автомобильную дорогу (БАКАД) и проект создания легкорельсового транспорта в г. Алматы. Полученные выводы можно будет учесть при реализации таких проектов, как строительство автомобильной дороги в обход г. Шымкент (48-километровая объездная дорога), возведение моста через Бухтарминское водохранилище (мост протяженностью 1,3 км в восточной части Казахстана) и прокладка железнодорожной линии в обход железнодорожного узла г. Алматы (железнодорожная линия длиной 75 км).

Чтобы поддержать начинания в сфере развития ГЧП, национальные органы власти могут изучить разработанные ОЭСР Принципы участия частного сектора в инфраструктуре (ОЭСР, 2007). Данный документ был подготовлен с целью

помочь государствам расширить участие бизнеса в развитии инфраструктуры, привлечь необходимые инвестиции и использовать ресурсы частного сектора на благо общества. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что для успеха ГЧП в сфере коммунального хозяйства все решения должны приниматься с учетом сопутствующих долгосрочных издержек и выгод и исходя из наличия финансовых ресурсов. Следует помнить о сумме рисков, передаваемых частным компаниям, а также позаботиться о финансовом обеспечении остальных рисков, которые несет государство. Кроме того, необходимо, чтобы национальные органы власти создали благоприятный инвестиционный климат. Для реализации согласованных проектов требуется их признание на всех уровнях государственного управления. Более того, государству стоит четко изложить частным партнерам свои ожидания в отношении ответственной деловой практики. Помимо прочего, Казахстан может придерживаться составленных ОЭСР Принципов управления государственно-частным партнерством (ОЕСД, 2012). В них содержатся конкретные рекомендации, которые помогут сделать так, чтобы затраченные на ГЧП усилия не пропали зря. В основном внимание уделяется трем задачам: i) формирование четкой, предсказуемой и правомерной концепции, которую поддерживают компетентные органы власти, обладающие необходимыми ресурсами; ii) отбор проектов ГЧП исходя из того, окупятся ли потраченные силы и средства; iii) прозрачный процесс бюджетного планирования, призванный минимизировать финансовые риски и обеспечить объективность процедуры государственных закупок.

Обеспечение свободного перемещения населения между городскими центрами

Внутренняя миграция - пространственное явление, способствующее быстрому росту городов и развитию урбанизации. Однако ненадлежащее планирование миграционных потоков привело к образованию стихийных поселений, формированию трущоб, возникновению заторов на дорогах, появлению городской бедноты и неконтролируемому разрастанию населенных пунктов. Имеется мало указаний на то, что национальные и региональные органы власти Казахстана приняли необходимые меры для приема новых жителей.

Внутренняя миграция - фактор, способствующий развитию урбанизации и экономики

В отличие от советского периода, когда мобильность была в целом ограничена, люди в независимом Казахстане обладают свободой перемещения, несмотря на то что некоторые сложности остаются. Согласно переписи населения 2009 года, внутренние мигранты составляют 14,9% всего населения²⁰. Процент внутренних мигрантов в крупных городах выше: в 2009 году 72% населения Астаны и 45% жителей Алматы переехали из других регионов Казахстана в период с 1999 по 2009 год. Мигранты меняют социокультурный и этнокультурный состав крупнейших населенных пунктов страны (Zabirova, 2004). В перспективе их привлекают регионы с высоким уровнем заработной платы и большой долей населения, работающего по найму официально (категория самозанятых в Казахстане, как правило, беднее). Крупные города - главный центр региональной и межрегиональной миграции, которая является главной движущей силой урбанизации в стране. Тем не менее, ее значение не стоит переоценивать: в большинстве городов естественный прирост населения выше, чем чистый приток мигрантов (см. первую главу).

Среди всех регионов наибольший отток населения наблюдается из Акмолинской, Актюбинской, Южно-Казахстанской, Жамбылской и Восточно-Казахстанской областей²¹, при этом мигранты меняют облик крупнейших городов страны (Zabirova, 2004). Расстояние играет важную роль в вопросах внутренней миграции, однако на нее также влияют и экономические стимулы, так как переселенцев интересует размер заработной платы и дохода. В поисках работы и в надежде на лучшее будущее мигранты приезжают в основном в Астану, Алматы и городские центры Атырауской и Мангистауской области, где развита нефтегазовая промышленность. С 1996 по 2013 год численность населения Астаны увеличилась с 289 700 до 814 400 человек²². Доля сферы услуг в городской экономике повысилась с 1%, зарегистрированного в 2000 году, до 10% в 2013 году. Астана в основном принимает жителей относительно близких Акмолинской, Карагандинской, Костанайской и Восточно-Казахстанской областей, в то время основная часть приезжих в Алматы - выходцы из Алматинской, Жамбылской, Кызылординской, Южной-Казахстанской и Восточно-Казахстанской областей, а также г. Тараз.

По данным Забириной (Zabirova, 2004), в Астану мигрируют не только лица низкого социально-экономического статуса, не имеющие стабильной работы и хороших профессиональных навыков, но и обеспеченные, образованные и квалифицированные граждане (порой из Алматы), желающие подняться по карьерной лестнице и расширить свои профессиональные возможности. Потребности таких мигрантов неодинаковы, но градостроительные планы этого не учитывают. В Алматы приезжие из соседних городов устраиваются на работу вместо эмигрантов. Из сельской местности переселяются относительно обеспеченные люди по сравнению с аналогичной группой в Астане. Количество сезонных рабочих в Алматы больше, что свидетельствует о мобильности социально незащищенных групп.

Регистрация по месту фактического проживания и доступность государственных услуг для внутренних мигрантов - серьезная проблема

Внутренняя миграция регулируется Конституцией РК, законом № 477-IV «О миграции населения» 2011 года и другими нормативными правовыми актами. Согласно Конституции граждане Казахстана имеют право свободного передвижения по территории страны и выбора места жительства. Закон «О миграции населения» 2011 года гарантирует свободу передвижения, а также направлен на оптимизацию внутренних миграционных потоков и обеспечение мигрантов жильем. Особое значение придается рациональному расселению мигрантов в стране²³. Действующее законодательство предусматривает, что все граждане Казахстана должны зарегистрироваться по месту жительства в течение десяти дней с момента прибытия. Для этого они должны предоставить документы, подтверждающие право собственности на недвижимость или договор аренды и письменное согласие собственника жилья. На практике арендодатели зачастую не желают участвовать в официальной регистрации квартиросъемщиков (рынок аренды в казахстанских городах по большей части неофициальный). Мигрантам, которые проживают в помещениях, не внесенных в государственный реестр объектов недвижимости, не могут пройти регистрацию, будет отказано в регистрации, так как они не смогут предоставить действительный адрес.

Таким образом, мигранты зачастую не регистрируются по приезду в город. Иногда они продолжают числиться по прежнему месту жительства (как правило,

в небольших сельских населенных пунктах). В 2012 году в г. Алматы был проведен опрос среди 1 000 молодых мигрантов в возрасте от 14 до 29 лет. Результаты показали, что 54,2% респондентов не имели регистрации в городе, а 50,9% были зарегистрированы на предыдущем месте жительства (Makhmutova, 2012). Эта проблема характерна и для Астаны: в 2014 году из 124 внутренних мигрантов, проживавших там на постоянной основе, 24% не имели регистрации (Tukmadiyeva, 2015).

Несмотря на то что для оформления на работу наличие прописки не обязательно, получить государственные услуги в Казахстане могут лишь те, кто встал на учет по месту пребывания. Таким образом, без временной регистрации невозможно отдать детей в сад или школу, а также получить медицинскую помощь. В Астане из-за отсутствия местной регистрации почти 30% опрошенных мигрантов не могли получить лечение, а 18% не удалось записать детей в сад. Многие внутренние мигранты жалуются на то, что работодатели требуют от новых сотрудников наличие городской прописки, хотя Трудовым кодексом Республики Казахстан это не предусмотрено (Tukmadiyeva, 2015).

Все это создает благоприятные условия для развития коррупции и взяточничества. Согласно Махмутовой (Makhmutova, 2012), чтобы отдать ребенка в детский сад, многие внутренние мигранты вынуждены идти на незаконные меры, включая дачу взяток руководству детских садов или покупку регистрации. Около 15% из 1 000 опрошенных мигрантов заплатили за (незаконную) регистрацию или прописались у друзей. По данным Тукмадиевой (Tukmadiyeva, 2015), в 2014 году за (нелегальную) регистрацию заплатили 22% респондентов в г. Астане. Наиболее распространенная причина, которая толкает их на такие поступки - это необходимость отдать детей в сад или школу, получить медицинские услуги или оформить новый паспорт и прочие документы, удостоверяющие личность, если срок их действия истек. Среди внутренних мигрантов 23% сообщили, что сотрудники Центров обслуживания населения и медицинские работники требовали у них взятку под предлогом отсутствия временной регистрации по месту пребывания.

Большое количество неучтенных внутренних мигрантов, проживающих в городах, сказывается на точности статистических данных. Агентство по статистике отслеживает показатели внутренней миграции на основе информации, предоставляемой Комитетом по миграционной политике и Центрами обслуживания населения. Недостоверные цифры по зарегистрированным мигрантам не позволяют точно рассчитать реальную численность людей, проживающих в определенном месте. Официальная статистика не всегда отражает, какому количеству граждан требуются государственные услуги. Городские акиматы предпочитают работать с собственными статистическими данными, чем с официальной информацией.

Регистрация - лишь одна грань социальной и территориальной маргинализации многих внутренних мигрантов. Например, людям, отправляющимся на заработки в Алматы, зачастую сложно найти жилье и работу легально, поэтому они поселяются в микрорайонах на окраине города, где у них нет официальной регистрации или какой-либо собственности, а доступ к государственным услугам ограничен (Makhmutova, 2012). Из-за неготовности городов принять и расселить новых жителей, мигранты пополняют неформальный сектор экономики²⁴. Проживая в недорогих районах на периферии крупных городов, мигранты способствуют стихийному разрастанию населенных пунктов. Поскольку цены

на землю и жилую недвижимость высоки, приезжие, как правило, занимают участки в сельской местности и строят частные дома с использованием самых дешевых материалов (например, из глины) с минимальными удобствами (с печным отоплением, без центральной канализации). В связи с этим они сильнее остальных могут пострадать от стихийных бедствий, таких как землетрясения и наводнения²⁵. Мигранты, которые проживают в зданиях, не имеющих статуса жилого дома (например, на бывших дачах²⁶), не могут предоставить действительного адреса для официальной регистрации.

Внутренняя миграция - важный аспект градостроительства

Властям Казахстана следует признать, что внутренняя миграция способствует развитию городской экономики. Не все приезжие имеют высшее образование, однако им свойственна высокая мотивация и предприимчивость. Они обладают целым комплексом навыков и умений, необходимых для развития местной экономики. Гест (Guest, 1994) утверждает, что в странах с низким уровнем внутренней миграции наблюдается слабый рост. Миграция из сельской местности в города играет важную роль, обеспечивая местные отрасли, особенно промышленность, разносторонней рабочей силой, которая требуется для дальнейшего расширения деятельности. - Внутреннюю миграцию невозможно остановить, но учет этого явления в градостроительстве поможет предотвратить нежелательные последствия и максимально выгодно использовать навыки приезжих. Неконтролируемая миграция ведет к образованию городской бедноты, возникновению трущоб, стихийному разрастанию городов и социальной сегрегации. Планируя будущее развитие, казахстанским городам следует помнить о миграционном притоке населения и потребностях мигрантов в жилье, коммунальном обслуживании, образовании и медицинской помощи. В частности, можно рассмотреть возможность создания временного жилья, по крайней мере, в крупных центрах миграции, таких как Астана и Алматы. Контролируя и стимулируя мобильность рабочей силы, можно предотвратить отток талантливых специалистов за границу.

Комплексная миграционная политика и законодательство помогут защититься от намечающихся проблем и использовать миграцию на благо экономики. В городах Казахстана следует составлять надлежащие градостроительные планы. Центр мог бы помочь местной администрации лучше понять это явление. Для этого потребуется определить, в каких городах возможен приток мигрантов, составить карту с указанием потенциальных миграционных потоков в городских населенных пунктах, оценить количество потенциальных мигрантов в определенных местах и понять отношения между миграцией и другими городскими явлениями (Rashid and Ghani, 2009). Для решения проблем, связанных с миграцией, можно рассмотреть следующие меры: развитие рынка аренды недвижимости; предоставление мигрантам равного доступа к государственным услугам; создание условий для открытия приезжими предприятий; обеспечение непрерывного профессионального образования для взрослого населения в целях расширения возможностей для трудоустройства. Интересной представляется жилищная политика Австрии, которая обеспечивает мигрантов доступным жильем, предлагая помещения для аренды по контролируемым ценам (Amann and Mundt, 2005). Австрийские власти разработали нормативно-правовую базу, которая сбалансировала права и обязанности городской администрации, управляющих компаний и приезжих жителей. Миграционный компонент городской политики в крупных и малых

городах не должен быть одинаковым, но следует признать, что внутренняя миграция влияет не только на крупные центры, но и малые населенные пункты. Поскольку молодые люди уезжают в город, в сельских населенных пунктах начинается демографическое старение населения, что сказывается на рынке труда и услугах для пожилых граждан. Это подтверждается опытом таких стран-участниц ОЭСР, как Япония²⁷.

Создание системы регистрации, мотивирующей мигрантов вставать на учет

Казахстан мог бы поставить перед собой задачу создать такую систему регистрации, при которой мигрантам было бы проще встать на учет по месту фактического проживания. Это позволит собирать достоверные данные о миграционных потоках в целях грамотного осуществления градостроительной деятельности. Национальным властям предлагается проанализировать опыт стран Прибалтики, которые оптимизировали систему оказания государственных услуг мигрантам, обращая внимание не на наличие регистрации, а действующий личный номер каждого гражданина (Tukmadieva, 2015). Такой подход был применен в здравоохранении: так, скорая медицинская помощь оказывается гражданам по предъявлению документа, удостоверяющего личность. Аналогичную практику можно ввести и в отношении других государственных услуг. В основе реформы может лежать уже существующая государственная база данных физических лиц (ГБД ФЛ), к которой имели бы доступ все компетентные местные и национальные органы власти. Для проведения такой реформы потребуется наладить взаимодействие между Министерством внутренних дел и Министерством информации и коммуникаций, а также принять новое законодательство.

Другим примером может послужить Великобритания. Поскольку внутренняя миграция в стране официально не регистрируется, информация из Центрального реестра государственной системы здравоохранения (NHSCR) и картотеки врачей общей практики используется для оценки численности населения в Англии и Уэльсе. Эти данные считаются относительно точными, так как большинство переехавших людей в конечном счете регистрируется у врача по новому месту жительства. Информация дополняется сведениями Агентства по статистике высшего образования (HESA), что позволяет уточнить оценку внутренней миграции среди студентов²⁸. Достоверная статистика по миграции важна как для разработки, так и для реализации миграционной и городской политики. Создание электронного правительства поможет акиматам получать актуальную информацию о гражданах и мигрантах (OSCE, 2009).

Содействие развитию малых городов

Национальные органы власти могут помочь местной администрации улучшить условия жизни и сделать постиндустриальные города более привлекательными для молодых людей и бизнеса, предоставляя государственные гранты на инновационную и опытно-экспериментальную деятельность. Центру предлагается сосредоточить работу на факторах, стимулирующих внутреннюю трудовую миграцию. Так, можно принять специальные меры или программы, чтобы установить чистый миграционный отток населения из регионов. В таком случае каждая область и район смогут лучше планировать дальнейшее развитие своей экономики и рынка труда. Руководству страны рекомендуется:

- i) стимулировать создание новых рабочих мест, привлекая ресурсы в регионы

хронической безработицы; ii) оказывать поддержку семьям мигрантов, особенно детям; iii) предоставлять мигрантам стимулы для возвращения на родину и оказывать им содействие в реинтеграции; iv) оптимизировать социальную инфраструктуру и улучшить доступ сельского населения к базовым социальным услугам. В качестве примера можно привести пример проекта «StartupNation» в обанкротившемся Детройте (США)²⁹. Национальные органы власти могут помочь моногородам расширить экономические возможности для молодежи, улучшив образовательные услуги для взрослого населения, а также оптимизировав систему непрерывного образования и профессиональной подготовки. Школа профессионального и непрерывного образования (ШПНО) Университета Центральной Азии, расположенная в моногороде Текели (Алматинская область), совместно с акиматом Алматинской области и г. Текели предлагает молодежи пройти обучение, чтобы сохранить местную рабочую силу³⁰. Выпускники ШПНО, в том числе этнические казахи, вернувшиеся на родину, признают, что благодаря образовательным программам им не пришлось никуда уезжать и удалось найти новое место работы в г. Текели.

Примечания

1. С 1996 по 2016 год численность населения Астаны увеличилась с 289 700 человек до 880 200 человек (официальный сайт Акимата г. Астаны: <http://astana.gov.kz/en/>).
2. Вопрос моногородов вышел на первый план с принятием Программы развития моногородов на 2012-2020 годы. Впоследствии он был включен в недавно принятую Программу развития регионов до 2020 года.
3. Например, на рассмотрение и утверждение ГСОТ ушло чуть менее года, в то время как Межрегиональная схема территориального развития Алматинской агломерации до 2030 года была подана на рассмотрение в конце 2015 года и утверждена уже в январе 2016 года. МСТР Астанинской агломерации до 2030 года, представленная примерно в то же время, до сих пор находится на рассмотрении.
4. Заседания проводятся по мере необходимости (Urban Design Council, 2016). Планы строительства новых крупных объектов (отели, многоэтажные жилые комплексы, развлекательные центры и т. д.) должны сперва пройти профессиональную общественную экспертизу. Градостроительный совет рассматривает генеральные планы и другие градостроительные проекты, выступая в роли профессионального экспертного органа. Члены Градостроительного совета состоят в различных учреждениях, участвующих в градостроительной деятельности. Акиматы и маслихаты принимают их после внутренней оценки кандидатов.
5. Существуют Правила строительства и содержания муниципальной собственности (дорог и коммунального хозяйства); Правила содержания и защиты зеленых насаждений города; Правила содержания объектов жилищного фонда и соответствующей коммунальной инфраструктуры; Правила охраны и содержания памятников истории и культуры, объектов государственного природно-заповедного фонда.
6. Большинство городских акимтов публикуют только утвержденные схемы в составе генерального плана: с планами по г. Астане можно ознакомиться по ссылке: <http://astanagenplan.kz/genplan/index.html>; а по г. Караганде - на сайте: http://karaganda-akimat.gov.kz/ru/og_genplan.
7. Комитет по управлению земельными ресурсами Министерства национальной экономики вернулся в состав Министерства сельского хозяйства в мае 2016 года.
8. В настоящее время площадь Астаны, Алматы и Шымкента составляет 71 000, 76 000 и 116 000 га соответственно.
9. Национальное законодательство не запрещает городским акиматам использовать географические информационные системы (ГИС) при

составлении дежурных планов, однако любые исправления должны вноситься вручную, а это значит, что планы составляются исключительно на бумаге. В соответствии с Правилами ведения и предоставления информации и (или) сведений из Государственного градостроительного кадастра Республики Казахстан, утвержденными Приказом министра национальной экономики Республики Казахстан от 20 марта 2015 года № 244. В соответствии с Правилами организации застройки и прохождения разрешительных процедур в сфере строительства, утвержденными Приказом министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 750 (пункт 5).

10. Для получения дополнительной информации см.: OECD (2017), *The Governance of Land Use*, готовится к публикации.
11. С дополнительной информацией можно ознакомиться на сайте: www.refina-info.de/en/.
12. *Повышение категории зонирования* предполагает перевод районов с низкой плотностью застройки в разряд участков с высокой плотностью застройки. При *смешанном зонировании* в отличие от традиционного исключительного зонирования допускается смешение объектов недвижимости различного характера в пределах одного участка (жилые, коммерческие, административные и малые промышленные объекты) в целях усиления плотности застройки и компактности городов. *Зонирование по минимальной плотности* предполагает установление минимально допустимой плотности застройки или коэффициента полезной площади, а не ограничение максимального значения, как это предусмотрено в большинстве традиционных постановлений по градостроительному зонированию. В таком случае повышение минимальной плотности позволяет стимулировать компактную застройку городов (Silva and Acheampong, 2015).
13. Для получения дополнительной информации см.: <https://strategy2050.kz/en/news/308/>.
14. Многие муниципалитеты ЮАР в качестве механизма контроля используют черту городского развития (ЧГР). Однако, как показывает опыт Дурбана (район Аутер Уэст), ЧГР может лишь подчеркнуть социальное неравенство, разделив пригороды на резиденцию состоятельного населения и несанкционированные поселения.
План территориального развития района Аутер Уэст, www.durban.gov.za/Resource_Centre/reports/Framework_Planning/Documents/Outer_West_SDP_Report_2013_2014.pdf.
15. См.: “New Shymkent-city under construction in South Kazakhstan”, по состоянию на 20 августа 2016 года: www.kazpravda.kz/en/news/economics/new-shymkent-city-under-construction-in-south-kazakhstan/.
16. АО «Фонд недвижимости «Самрук-Казына» (государственный холдинг «Самрук-Казына»), АО «Казахстанская ипотечная компания» (государственный холдинг «Байтерек»).
17. Для получения дополнительной информации см.: JSC Real Estate Fund “Samruk-Kazyna” (2015)
18. Градостроительные институты можно создать на базе существующих организаций. Например, вместо советского института «Казгипроград» было создано ТОО «Проектный институт «Казгипроград-1». Теперь это одна из

ведущих компаний, разрабатывающих генеральные планы не только на основе демографических показателей, но и с учетом экономических и экологических аспектов градостроительной деятельности.

19. Дополнительную информацию см. в Инвестиционной стратегии Фонда территориального развития г. Шеффилда www.sheffield.gov.uk/planning-and-city-development/regeneration/local-growth-fund.html (по состоянию на 1 сентября 2016 года).
20. Комитет по статистике Республики Казахстан, данные переписи населения за 2009 год www.stat.gov.kz/ (по состоянию на 5 сентября 2016 года).
21. Согласно данным, которые были представлены в 2010 году в ходе круглого стола на тему «Социально-экономические последствия миграции: уязвимость мигрантов и потребности интеграции в Центральной Азии» при участии консультанта ОЭСР Мадины Жунусовой (г. Астана, Казахстан).
22. Акимат г. Астаны, статистика Астаны за 2014 год, <http://astana.gov.kz/ru/> (по состоянию на 15 февраля 2014 года).
23. Конституция Республики Казахстан (принятая на национальном референдуме 30 августа 1995 года, с поправками от 2 февраля 2011 года); закон № 477-IV «О миграции населения» от 22 июля 2011 года.
24. Приезжие согласны получать заработную плату наличными и работать на малооплачиваемых позициях без оформления. Для получения дополнительной информации см.: Abdih, Y. and L. Medina (2013). Многие мигранты и жители пригородов зарабатывают деньги, оказывая различные услуги (например, торговля на улицах, услуги такси), не регистрируя свою коммерческую деятельность. Для получения дополнительной информации см.: Zhusupova, A. (2013).
25. Из-за самовольного занятия земельных участков появились новые микрорайоны на окраинах городов, например Шанырак и Бакай в Алматы и Ондирис в Астане. См. комментарий СМИ: «Жители окраины Астаны просят легализовать их дома», по состоянию на 5 августа 2016 года: <http://rus.azattyq.org/a/zhiteli-okrainy-astany-prosyat-legalizovat-doma/25440063.html>.
26. Дача - это небольшой дом с огородом, где многие граждане во времена СССР проводили выходные. Многие мигранты в Казахстане используют бывшие дачи в качестве жилья. Согласно официальным данным переписи населения, в них проживает 1,1% всего городского населения. Для получения дополнительной информации см.: Smailova, A. et al. (2010).
27. Из-за отсутствия слаженной системы регионального общественного транспорта, люди, проживающие в сельской местности и малых городах неподалеку от крупных городских центров (например, Алматы) ежедневно добираются до места работы на личном автомобиле (см. подраздел, посвященный транспорту). Моногорода, находящиеся в удаленных регионах страны, теряют молодое и взрослое население, уезжающее на учебу или заработки. См.: Musabaev, T.T. (2013), “Master Plan for the Organisation of the Territory of the Republic of Kazakhstan”, White Paper, Valery, Astana.
28. Дополнительную информацию о методике оценки населения в Великобритании см.: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/> and

www.ons.gov.uk/ons/guide-method/method-quality/specific/population-and-migration/pop-ests/index.html.

29. “Got a great idea? Let Hatch Detroit get you going”, retrieved from:
<https://startupnation.com/startupnation-radio/got-a-great-idea-let-hatch-detroit-get-you-going/>.
30. Для получения дополнительной информации см.: Школа профессионального и непрерывного образования (ШПНО), www.ucentralasia.org/Schools/Spce (по состоянию на ноябрь 2016 года).

Список литературы

- ADB (2014), “Kazakhstan: Alternative Urban Infrastructure Financing Modalities”, *Technical Assistance Consultant’s Report* (Project 46487-001): www.adb.org/projects/documents/kaz-alternative-urban-infrastructure-financing-modalities-final-report-tacr.
- ADB (2012), *Sector Assessment – Country Partnership Strategy: Kazakhstan 2012-2016*. www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-kaz-2012-2016-ssa-03.pdf.
- Abdih, Y. and L. Medina (2013), *Measuring the Informal Economy in the Caucasus and Central Asia*, IMF Working Paper: Middle East and Central Asia Department, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13137.pdf.
- Alexander, C. (2007), “Soviet and post-Soviet planning in Almaty, Kazakhstan”, *Critique of Anthropology*, Vol. 27/2, pp. 165-181.
- Akimat of Aktau City (2015), “Программа развития территории города Актау на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of Aktau 2016-2020], Aktau.
- Akimat of Aktobe City (2015), “Программа развития территории города Актобе на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of Aktobe 2016-2020], Aktobe.
- Akimat of Almaty City (2016), *Financial Activity of the Almaty City*, Akimat Report, www.economika.astana.kz/ru/node/42814 (по состоянию на 2 мая 2016 года).
- Akimat of Almaty City (2013), “Программа развития территории города Алматы 2011-15” [Programme of Development of the Almaty City for 2011-15], Almaty.
- Akimat of Almaty City (2011), “Программа развития территории города Астаны 2011-15” [Programme of Development of the Almaty City for 2011-15], Almaty.
- Akimat of Astana City (2015), “Report on the Implementation of Astana Development Programme for 2011-15”, www.economika.astana.kz/ru/node/42814 (по состоянию на 2 мая 2016 года).
- Akimat of Astana City (2012), “The approved budget of Astana for 2013-15”, www.economika.astana.kz/ru/node/42814 (по состоянию на 2 мая 2016 года).
- Akimat of Astana City (2011), “Regulations of the state institution department of economy and budget planning of Astana City”, www.economika.astana.kz/ru/node/42814 (по состоянию на 2 мая 2016 года).
- Akimat of Astana City (2010), “Программа развития территории города Астаны 2011-15” [Programme of Development of the Astana city for 2011-15], Astana.
- Akimat of Astana City (2001), “Генеральный план города Астана до 2030 года” [General Plan of Astana 2030], approved by the Government of the Republic of Kazakhstan, 15 August, No. 1064.

- Akimat of Atyrau City (2015), “Программа развития территории города Атырау на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of Atyrau 2016-2020], Atyrau.
- Akimat of East-Kazakhstan Oblast (2015), “Программа развития территории Восточно-Казахстанской области на 2016-2020 годы [Programmes of Territorial Development of East-Kazakhstan Oblast 2016-2020], approved 9 December, No. 32/421-V Usk-Kamenogorsk.
- Akimat of Kentau Town (2014), “Комплексный план развития города Кентау Южно-Казахстанской области на 2015-17 годы” [Comprehensive Plan of Development of Kentau of South-Kazakhstan Oblast 2015-17], Kentau.
- Akimat of Kyzylorda Oblast (2015), “Программа развития территории Кызылординской области на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of Kyzylorda Oblast 2016-20], approved 10 December, No. 323, Kyzylorda.
- Akimat of Pavlodar City (2015), “Программа развития территории города Павлодар на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of Pavlodar 2016-2020], Pavlodar.
- Akimat of Pavlodar City (2007), “Budget of the city of Pavlodar in 2007”, approved by Pavlodar city maslikhat from December 21, No. 55/3 [Бюджет города Павлодар на 2007 год, принят решением маслихата города Павлодара от 21 декабря 2007 года No. 55/3]
- Akimat of Shymkent City (2016), “Концепция социально-экономического развития города Шымкент до 2020 года” [Concept of socio-economic development of Shymkent city 2020], Shymkent, <http://shymkent.gov.kz/ru/page/69> (по состоянию на 15 июля 2016 года).
- Akimat of South-Kazakhstan Oblast (2016), “Программа развития территории Южно-Казахстанской области на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of South-Kazakhstan Oblast 2016-2020], approved 9 December 2015, No. 32/421-V, Shymkent.
- Akimat of Turkestan Town (2015), “Түркістан қаласының 2016-2020 жылдарға арналған даму бағдарламасы” [Programme of Development of Turkestan town 2016-2020], Turkestan.
- Akimat of Uralsk City (2015), “Программа развития территории города Уральск на 2016-2020 годы” [Programmes of Territorial Development of Uralsk 2016-2020], Uralsk.
- Akimat of Zhezkazgan City (2014), “Regulations on the State Institution Department of Architecture and Urban Planning of the City of Zhezkazgan”.
- Aldashev, A. and B. Dietz (2011), “Determinants of internal migration in Kazakhstan”, Osteuropa Institut Regensburg, *MPRA Paper*, No. 34 922, https://mpra.ub.uni-muenchen.de/34922/1/MPRA_paper_34922.pdf.
- Amann, W. and A. Mundt (2005), “The Austrian System of Social Housing Finance”, Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Vienna, www.iut.nu/FindOutMore/Europe/Austria/Socialhousing_finance_Amman_Mundt.pdf (по состоянию на 9 ноября 2016 года).

- Andres, D., A. Caldera Sánchez and A. Johansson (2011), “Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 836, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>.
- Aoki, K. (2005), “All the King’s Horses and All the King’s Men: Hurdles to Putting the Fragmented Metropolis Back Together Again, Statewide Land Use Planning, Portland Metro and Oregon’s Measure 37”, *Journal of Law and Politics*, Spring/Summer 2005, Vol. 21, Issue 2/3, p. 397.
- Arts, J., T. Hanekamp and A. Dijkstra (2014), “Integrating land-use and transport infrastructure planning: towards adaptive and sustainable transport infrastructure”, Transport Research Arena, Paris, <https://trid.trb.org/view.aspx?id=1316947> (по состоянию на 9 ноября 2016 года).
- Bayandina, G.D. (2014), “Prospects for Public-Private Partnership in the Municipal Sector: The Study Case of Pavlodar, Kazakhstan”, *Actual Problems of Economics*, Vol. 152/2, pp. 219-229.
- Blanco, A.G., V. Fretes Cibils and A. Muñoz Miranda (2014), “Rental Housing Wanted. Policy Options for Latin America and the Caribbean”, Inter-American Development Bank, Washington, DC, <http://10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/13900en.pdf> (по состоянию на 24 ноября 2016 года).
- Brilhante, O. and J. Skinner (2015), “Review of some incentive mechanisms being used by some European municipalities to promote sustainable housing”, Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) Rotterdam, the Netherlands, www.ihs.nl/fileadmin/assets/ihs/marketing/prospective_students_pages/eco_and_mfui/incentive_mechanism_municipalities_sustainable_construction.pdf (по состоянию на 9 ноября 2016 года).
- Burges, G. and S. Monk (2008), “Delivering affordable housing through the planning system: challenges and good practice”, *Housing, Care and Support*, Vol. 11/3, pp. 4-8, www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/14608790200800018 (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Calavita, N. and A. Mallach (2010), “An international perspective on inclusionary housing”, in N. Calavita and A. Mallach (eds.), *Inclusionary Social Housing in International Perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass, www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/inclusionary-housing-in-international-perspective-chp.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Caruso, I., T. Vitolo and L. Cocchis (2003), “The innovative role of public utilities: A strategy for local development”, ERSA 2003 Conference, www.researchgate.net/publication/23730864_The_innovative_role_of_public_utilities_a_strategy_for_local_development (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- CER, ESCAP, UNDP (2013), “Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects”, Tashkent, www.unescap.org/resources/urbanization-central-asia-challenges-issues-and-prospects (по состоянию на 22 ноября 2016 года).
- Code of the Republic of Kazakhstan (2008), “Бюджетный кодекс Республики Казахстан” [Budget Code of the Republic of Kazakhstan], No. 95-IV, dated 4 December.

- Code of the Republic of Kazakhstan (2007), “Экологический кодекс Республики Казахстан” [Environmental Code of the Republic of Kazakhstan], No. 212-III, 9 January 2007 (with additions dated 28 April 2016).
- Code of the Republic of Kazakhstan (2003), “Земельный кодекс Республики Казахстан” [Land Code of the Republic of Kazakhstan], No. 442-II, dated 20 June, (with additions dated to 30 June 2016).
- Coulibaly, S. et al. (2012), *Eurasian cities: New realities along the Silk Road*, World Bank Publications, World Bank, Washington, DC.
- Danzier, A., B. Dietz and K. Gatskova (2013), “Kazakhstan Migration and Remittances Survey: migration, welfare and the labor market in an emerging economy”, Institute for East and Southeast European Studies, VolkswagenStiftung, http://www.ios-regensburg.de/fileadmin/doc/VW_Project/Booklet-KAZ-web.pdf (по состоянию на 20 октября 2016 года).
- Delion, M.L. et al. (2015), “Zoning and urban planning: Understanding the benefits”, *Doing Business 2015*, www.doingbusiness.org/reports/case-studies/2014/zoning-urban-planning (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Friedrich Ebert Stiftung (2007), “Financing access to basic utilities for all”, Second Regional Multi-stakeholder Consultation, Meeting Report, Lusaka, Zambia, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/ZambiaMeetingReport.pdf (по состоянию на 17 ноября 2016 года).
- Governmental Decree of the Republic of Kazakhstan (2016), “Межрегиональная схема территориального развития Алматинской агломерации” [Interregional Scheme of Territorial Development of Almaty Agglomeration], No. 302, dated 24 May, https://tengrinews.kz/zakon/pravitelstvo_respubliki_kazahstan_premier_ministr_rk/stroitelstvo_i_arhitektura/id-P1600000302/ (по состоянию на 7 июня 2016 года).
- Governmental Decree of the Republic of Kazakhstan (2014), “Программа развития регионов до 2020 года” [Regional Development Programme 2020], No. 728, dated 28 June, http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31584094#pos=29;-284 (по состоянию на 20 мая 2016 года).
- Governmental Decree of the Republic of Kazakhstan (2009), No. 2082, “Утверждение правил ведения Государственного градостроительного кадастра Республики Казахстан” [Adoption of the rules of the State Urban Cadastre of the Republic of Kazakhstan], dated 11 December 2009: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30533020#pos=8;-273 (по состоянию на 5 мая 2016 года).
- Governmental Decree of the Republic of Kazakhstan (2004), No. 452, “Корректировка генерального плана города Алматы” [Integration of change in the general plan of Almaty City], dated 22 April: <http://egov.kz/cms/ru/law/list/P020001330> (по состоянию на 20 марта 2016 года).
- Government of the Republic of Kazakhstan (2003), “Land Code of the Republic of Kazakhstan”, No. 442-II dated 20 June, Земельный кодекс Республики Казахстан (with additions dated to 30.06.2016).

- Government of South Australia (2013), “Building a stronger South Australia: Integrated transport and land use plan (factsheets)”, Department of Planning, Transport and Infrastructure,
<http://trove.nla.gov.au/work/186995998?selectedversion=NBD52180140>
 (по состоянию на 18 октября 2016 года).
- Guest, P. (1994), “The impact of population change on the growth of mega-cities”, *Asia-Pacific Population Journal*, Vol. 9/1, pp. 37-56.
- JSC Real Estate Fund “Samruk-Kazyna” (2015), “Годовой отчет о деятельности” [Annual Report], <https://fnsk.kz/main> (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- Junussova, M.A. and K. Muldagalieva (2015), “The planning practice in Kazakhstan” in J. Ryser and T. Franchini (eds.), *International Manual of Planning Practice*, International Society of City and Regional Planners, The Hague, pp. 736-746.
- Kuramyssova, A. (2015), “Demand for public housing increasing in Kazakhstan”, *The Astana Times*, <http://astanatimes.com/2015/03/demand-public-housing-increasing-kazakhstan/>
 (по состоянию на 4 июля 2016 года).
- Law of the Republic of Kazakhstan No. 242-II (2001), “Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан” [On Architectural, Town Planning and Building Activities in the Republic of Kazakhstan], (with additions dated to 07 April 2016).
- Law of the Republic of Kazakhstan No. 2572-XII (1993), “Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан” [On administrative-territorial structure of the Republic of Kazakhstan], (with additions dated to 29 March 2016).
- Leigh, N.G. and E.J. Blakely (2013), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, SAGE Publications, Incorporated.
- Linn, J. (2014), “Urbanization, Regional Development, and Decentralization”, in Aitzhanova, A. et al. (eds.), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, Group Centennial International, Astana, pp.187-223.
- Linn, J.F. (2014), “Kazakhstan 2050: Exploring an ambitious vision”, *Global Journal of Emerging Market Economies*, Vol. 6/3, pp. 283-300.
- Makhmutova, M. (2012), “Internal migration of young people in Kazakhstan: Case study of Almaty”, Public Policy Research Centre and Soros Foundation-Kazakhstan.
- Ministry of National Economy (2016), “Sustainable development of the cities through efficient urban planning”, presentation for the UN-Habitat Meeting in Prague.
- Ministry of National Economy (2014), “Методика по разработке Стратегического плана развития Республики Казахстан, Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны, государственных и правительственных программ, стратегических планов государственных органов и программ развития территорий” [The methodology for the development of the strategic plan of the Republic of Kazakhstan, the predictive scheme for spatial development of the country, government programmes, strategic plans of state bodies and territorial development programmes].
- Musabaev, T.T. (2013), “Master Plan for the Organization of the Territory of the Republic of Kazakhstan”, White Paper, Valery, Astana.

- Nazarbayev, N. (2014), “Kazakhstan’s Way – 2050: Common aim, common interests, common future”, address of the President of Kazakhstan to the nation, www.strategy2050.kz (по состоянию на 5 июня 2016 года).
- NGO Green Salvation (2014), *Letter to the President of the International Olympic Committee*, www.greensalvation.org, по состоянию на февраль 2016 года.
- OECD (2016), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.
- OECD (2015a), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OECD (2015b), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>.
- OECD (2015c), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>.
- OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.
- OECD (2014b), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>.
- OECD (2014c), *Regulatory Policy in Kazakhstan: Towards Improved Implementation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214255-en>.
- OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.
- OECD (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en>.
- OECD (2007), *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034105-en>.
- OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027091-en>.
- OECD (2005), *Encouraging Public-Private Partnerships in the Utilities Sector: the role of development assistance*, DAF/INV/WP(2004)4/ANN4, OECD, www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/34843203.pdf.
- OECD (1999), *Urban Policy in Germany: Towards Sustainable Urban Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264173194-en>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE (2009), *Guidelines on Population Registration*, Warsaw, OSCE/ODIHR, www.osce.org/odihr/39496?download=true (по состоянию на 27 октября 2016 года).

- Peppercorn, I. and C. Taffin (2013), *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, Directions in Development, The World Bank, Washington, DC.
- Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2013), “Концепция по переходу Республики Казахстан к зеленой экономике [Concept for transition of the Republic of Kazakhstan to Green Economy], No. 577, dated 30 May, www.strategy2050.kz (по состоянию на 15 июня 2016 года).
- Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2011), “Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года” [Forecast Scheme for Spatial-Territorial Development of the Republic of Kazakhstan 2020], No. 118, dated 21 July, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118> (по состоянию на 10 мая 2016 года).
- Presidential Decree of the Republic of Kazakhstan (2009), “О системе государственного планирования в Республике Казахстан” [On the system of State planning in the Republic of Kazakhstan], No. 827, dated 18 June, www.economy.kz/sgp/2030/ukaz2.doc (по состоянию на 10 октября 2010 года).
- Prybylovsky, P. (2016), *Real Estate: Kazakhstan's Growing Sector*, EDGE, www.edgekz.com/real-estate-kazakhstans-growing-sector/.
- Rashid, M. and I. Ghani (2009), “The importance of internal migration in the context of urban planning decision making”, ICBEDC, Penang Malaysia, www.academia.edu/719393/the_importance_of_internal_migration_in_the_context_of_urban_planning_decision_making.
- Robson, B. and I. Deas (2008), “Defining the Objectives of Local Development Strategies”, in *Making Local Strategies Work: Building the Evidence Base*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264044869-3-en>.
- Rode, P. et al. (2014), “Accessibility in Cities: Transport and Urban Form”, *NCE Cities Paper 03*. LSE Cities, London School of Economics and Political Science, <http://newclimateeconomy.report/2015/wp-content/uploads/2016/04/LSE-Cities-2014-Transport-and-Urban-Form-NCE-Cities-Paper-03.pdf>.
- Rojas, E. (2012), “The Contribution of Urban Institutes to the Governance of Urban Areas: challenges and opportunities in Antofagasta, Chile”, report prepared for the OECD Territorial Review of Antofagasta, Chile (unpublished).
- Ryser, J. and T. Franchini (eds.) (2015), “International manual of planning practice”, International Society of City and Regional Planners, The Hague.
- Sharipova, D. (2015), “Who gets what, when and how? Housing and informal institutions in the Soviet Union and post-Soviet Kazakhstan”, *Central Asian Affairs*, Vol. 2/2, pp. 140-167.
- Silva, E. et R. Acheampong (2015), “Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries”, *OECD Environment Working Papers*, No. 94, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.

- Smailova, A. et al. (2010), “Housing characteristics of the population in Republic of Kazakhstan, Results of the National Population Census 2009” [Жилищные характеристики населения в Республике Казахстан, Итоги национальной переписи населения 2009 года в Республике Казахстан], Statistical Yearbook, Astana, p. 361.
- SN RK 3.01-00-2011 “Инструкция о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов” [Instruction on the Development, Coordination, Approval and the Design Documentation for Construction].
- SNIP RK 3.01-01-2008 “Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских населенных пунктов” [Urban Planning and Construction of Urban and Rural Settlements].
- SN RK 1.05-01-2011 “Государственный градостроительный кадастр” [State Urban Design Cadastre of the Republic of Kazakhstan].
- Stead D. and H. Geerlings (2005), “Integrating transport, land use planning and environment policy”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol.4/18, pp. 443-453, www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13511610500384194.
- Transport for Quality of Life (2011), “Thriving cities: Integrated land use and transport planning”, PTEG, www.urbantransportgroup.org/system/files/20112706ptegthrivingcitiesreportforwebfinal.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Transportation Research Board (2004), “Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects”, Federal Transit Administration, Washington, DC, http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/tcrp/tcrp_rpt_102.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Tukmadieva, M (2015), “Ways of reforming the population registration system by the place of residence in the Republic of Kazakhstan” [Пути реформирования системы регистрации населения по месту проживания в Республике Казахстан], Programme for young researchers in the field of public policy, Soros Foundation-Kazakhstan [Программа для молодых исследователей в области публичной политики Фонда Сорос-Казахстан].
- Tutubaev A. (2010), “Legal aspects of state control in the field of architecture and urban planning in the Republic of Kazakhstan”, dissertation, D. A. Kunaev University.
- UITP (2013), “Financing Public Transport”, Geneva, www.uitp.org/sites/default/files/Financing%20public%20transport.pdf (по состоянию на 22 ноября 2016 года).
- UK Government (2006), “Delivering Affordable Housing”, Communities and Local Government Department, London, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/15789/152897.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- UNDP (2016), “Unlocking Energy Efficiency in Kazakhstan”, www.kz.undp.org/content/kazakhstan/en/home/ourwork/our_stories/unlocking-energy-efficiency-in-kazakhstan/ (по состоянию на 22 ноября 2016 года).

- UNDP (2010), “Promoting energy efficiency in buildings: Lessons learnt from international experience”, *Environment and Energy*, http://thegef.org/sites/default/files/publications/EEBuilding_WEB_2.pdf (по состоянию на 21 ноября 2016 года).
- UNECE (2008), “Environmental Performance Reviews: Kazakhstan Second Review”, Committee on Environmental Policy, United Nations, New York and Geneva.
- UNECE (2016), “CIS Cities: Towards a Sustainable Future – The Commonwealth of Independent States Regional Report”, UNECE, UN-Habitat, www.unece.org/index.php?id=42438 (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- White, M. and P. Allmendinger (2003), “Land Use Planning and the Housing Market: A Comparative Review of the US and the UK”, *Urban Studies*, Vol. 40/5, pp. 953-972.
- Wong, C. and A. Schulze Baing (2010), “Brownfield residential redevelopment in England: what happens to the most deprived neighbourhoods?”, Joseph Rowntree Foundation, <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/brownfield-residential-redevelopment-full.pdf> (по состоянию на 17 сентября 2016 года).
- Zabirova, A. (2004), “Rural-to urban and city-to-city migrations in Kazakhstan: motives and results”, *Ethnic Relations and Population Migration*, Central Asia and the Caucasus, Vol. 27/3, pp. 71-78, <http://cyberleninka.ru/article/n/rural-to-urban-and-city-to-city-migrations-in-kazakhstan-motives-and-results> (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Zhusupova, A. (2013), “The phenomenon of self-employment in Kazakhstan as a reflection of the specifics of socio-economic development”, the Institute of World Economics and Politics (IMAP) at the Foundation of the First President of the Republic of Kazakhstan, Almaty, http://iwep.kz/files/attachments/article/2013-12-04/doklad_-_samozanyatost-na_pechat-arzygul.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).

Глава 3

Управление процессом урбанизации в Казахстане

В данной главе рассматриваются вопросы управления городами в Казахстане. Сначала оцениваются основные проблемы действующей системы межведомственных отношений и приводятся возможные варианты улучшения взаимодействия между различными уровнями государственного управления и их представителями. Помимо этого, изучается порядок финансирования местных органов власти и то, как текущий подход к управлению местным бюджетом влияет на градостроительство. В тексте даются рекомендации по расширению доступа к ресурсам урбанизации и оптимизации реформы государственной службы, в особенности на местах. В заключение предлагаются способы развития диалога с общественностью, которая должна стать активным участником комплексного процесса планирования развития и застройки городов.

В Казахстане проходит процесс урбанизации. По мере взросления молодой постсоветской республики и ее превращения в самостоятельное государство меняется и облик крупнейших городов страны. Успех урбанизации будет зависеть от благополучия граждан, социальной сплоченности и экологической безопасности. Основной вопрос заключается в том, как этого можно добиться. Существующая институциональная структура, государственный бюджет, административные и культурные модели не вполне готовы к тому, чтобы сделать урбанизацию одним из главных преимуществ Казахстана. Учитывая традиционную для страны концентрацию трудовых и прочих ресурсов на центральном уровне государственного управления, власти на местах обладают ограниченными возможностями, обязанностями и средствами.

Система управления на государственном и местном уровне

Успешность государственных мер во многом зависит от организации органов власти, которые отвечают за их исполнение. Вопрос заключается не в том, насколько корректна существующая структура государственного управления в Казахстане, а в том, как слаженно работают ее различные уровни и равномерно ли распределяются права, обязанности и ресурсы для градостроительства.

Сложная многоуровневая структура управления

Принятая в 1995 году Конституция Республики Казахстан относит к местным органам власти областные, районные и городские маслихаты, областные, районные и городские акиматы (исполнительные местные органы), а также сельские акимы (главы местной исполнительной власти). Маслихаты являются местными представительными органами. Как уже отмечалось в первой главе, государственное управление в Казахстане осуществляется на трех уровнях: региональный (областной), к которому относятся два главных города страны (Алматы и Астана), районный и муниципальный (аулы). Помимо этого, существует 27 моногородов, оставшихся со времен Советского Союза. Некоторые из них испытывают трудности и требуют диверсификации местной экономики.

Согласно закону «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» 2001 года, главой областей и городов Алматы и Астана является аким, назначаемый президентом. Кроме того, на этом уровне работают маслихаты (региональные/ городские советы), избираемые путем всеобщего голосования. Аким представляет президента и правительство Республики Казахстан, возглавляет местную исполнительную власть и отвечает за осуществление государственной политики в пределах вверенной ему территории. На промежуточном уровне глава исполнительной власти назначается акимом области (или главой городов республиканского значения), а городской или районный маслихат избирается путем прямого голосования. На местном или муниципальном уровне (поселки, села и города районного значения) акимы с 2013 года избираются в ходе не прямых выборов местными советами (прямое голосование планируется ввести в будущем). Местный представительный орган (маслихат) избирается жителями области или района (в случае города областного значения). Он выражает волю граждан, определяет меры по ее осуществлению и контролирует реализацию в соответствии с законодательством. У сел и малых городов маслихата нет (Makhmutova, 2006; Bhuiyan, 2010).

Слабое местное самоуправление

В настоящее время Казахстан работает над укреплением государственности, формируя подотчетное правительство. В связи с этим власти планируют дать гражданам возможность участвовать в процессе принятия решений, развивая местные органы власти и укрепляя роль общественных советов при государственных ведомствах и акиматах¹. Однако, как и в других странах Средней Азии, в Казахстане по-прежнему силен принцип централизованного управления, а это препятствует развитию местного самоуправления (UNECE, 2016). Сильный центр осуществляет надзор за проектами городского, регионального и национального развития. По этой причине аппарат государственных служащих на региональном уровне не подготовлен к тому, чтобы принять больше обязанностей. Местные органы власти характеризуются слабым институциональным потенциалом для оказания государственных услуг на местах и стимулирования территориального развития (Bhuiyan, 2010). Несмотря на недавние попытки децентрализации, местные органы власти по-прежнему находятся под пристальным контролем центра и не имеют необходимых финансовых, бюджетных, административных и правовых ресурсов². Казахская модель местного самоуправления объединяет черты централизованной и децентрализованной системы. Государственный аппарат играет ключевую роль в вопросах регионального развития, что отражает сильную вертикальную иерархию. Руководители местных органов власти отчитываются скорее перед вышестоящими структурами, чем перед народом (Kazakova, 2015). Таким образом, решения центра не всегда основаны на фактическом состоянии местной экономики. Президент назначает акимов областей и городов Астана и Алматы, выдвигаемых премьер-министром. Власть президента над акимами перекрывает власть правительства: продолжительность занятия ими должности определяется президентом. Президент может отправить акимов в отставку. Срок полномочий акимов истекает, когда на пост вступает новый президент, но они продолжают исполнять свои обязанности до тех пор, пока не будут назначены новые акимы. Акимы низшего уровня государственного управления назначаются вышестоящими акимами. Например, акимы Алматы и Астаны назначают акимов городских районов.

Аким решает нормативно-правовые вопросы, административные дела и отдельные срочные проблемы. Резолюции акимата и акима обязательны на всей территории административно-территориальной единицы. Действие постановлений акимата может быть полностью или частично приостановлено президентом, правительством, вышестоящим акиматом или акимом, самим акиматом или акимом, а также судом (Makhmutova, 2006). Маслихаты, или местные советы, избираются на четыре года гражданами, проживающими на соответствующей территории, и утверждают «комплексный план развития» региона или города. Однако Казакова (Kazakova, 2015) утверждает, что маслихаты не имеют реальной власти над местной государственной администрацией и играют символическую роль. ОЭСР (OECD, 2016a) установила, что Конституция 1995 года закрепила иерархическую структуру государственного управления и подчиненность местных исполнительных органов центру. Местные исполнительные органы осуществляют лишь те полномочия и обязанности, которые на них возложило центральное правительство.

С 2013 года сельские акимы избираются местными советами (маслихатами). Это 2 533 акима сельских округов и сел, а также 50 акимов городов регионального значения. По оценкам правительства, на них приходится 91,7% акимов на всех

уровнях государственного управления, которые непосредственно контактируют с гражданами. Однако акиматы обладают очень слабым административным и операционным потенциалом, а также ограниченными бюджетными и трудовыми ресурсами. Работая в самом низу, у них не всегда есть средства оказывать государственные услуги. Более того, остальные 8% местных органов власти (два города республиканского значения и 38 городов областного значения), главы которых все еще назначаются центром, представляют 50% всего населения страны (свыше 8,7 млн человек) и 87% городского населения. Таким образом, центральным органам власти следует провести работу по двум направлениям: укрепить административный и операционный потенциал на всех уровнях государственного управления, чтобы улучшить оказание государственных услуг, и в долгосрочной перспективе провести реформу, чтобы акимы всех городов, включая города республиканского значения, избирались, а не назначались на должность.

Деконцентрированная, но централизованная система управления

Обязанности в сфере градостроительства распределены между различными уровнями государственного управления. Чтобы структура градоуправления была эффективной, города должны принимать решения в соответствии с проблемами, которые возникают на их территории, и в согласии с другими уровнями государственного управления. Казахстану следует обратить внимание, по крайней мере, на три важных аспекта системы местного управления:

- *Нечеткое разделение обязанностей между разными уровнями государственного управления.* Распределение обязанностей между уровнями государственного управления предусмотрено в Бюджетном кодексе Республики Казахстан³. Однако в ряде случаев соответствующие функции разных органов власти налагаются друг на друга. Несмотря на попытки добиться большей ясности в этой сфере, многие аспекты так и не урегулированы до конца. В частности, жилищно-коммунальное обслуживание, транспорт и связь, энергосбережение и обеспечение энергоэффективности - все эти вопросы относятся к городской политике, за которую в некоторой степени отвечает каждый уровень государственного управления. В сфере образования финансирование местных школ обеспечивается местными органами власти. Однако система в целом довольно сложная, если учесть существование различных видов школ и распределение обязанностей между национальными и региональными властями. В качестве примера можно привести Проект зеленого роста г. Алматы, который сильно пострадал от продолжающихся споров о том, кто его будет курировать, так как и областной, и городской акимат заинтересованы в этой инициативе и имеют соответствующие обязанности. В результате средства расходуются неэффективно, межведомственные отношения дестабилизируются, а порядок подотчетности размывается.
- *Централизованный контроль за решениями, принимаемыми на местах.* Он выражается в назначении акимов вышестоящими исполнительными органами и в степени зависимости от трансфертов из бюджета вышестоящего уровня. Решения о назначении принимаются акимами, премьер-министром и, наконец, президентом по политическим соображениям. Акимы подчиняются правительству, что ограничивает их заинтересованность в урегулировании местных проблем. В целом, у них нет стимула искать общественной поддержки в каких бы то ни было целях. О централизованном контроле

свидетельствует и тот факт, что акимы областей и районов могут быть смещены в любое время по решению президента.

Чтобы усилить подотчетность местных органов власти перед гражданами, на областном и районном уровне были введены маслихаты (представительные органы), а должность сельских акимов стала выборной. Тем не менее, эти меры оказали ограниченное воздействие, так как маслихаты слабо влияют на государственные услуги, оказываемые на местах, и почти не контролируют уровень финансирования. К тому же акиматы отчитываются перед вышестоящими органами государственного управления, а не маслихатами, а в сельской местности маслихатов нет вовсе. Более того, ключевые показатели эффективности (КПЭ) деятельности акимов, такие как сдерживание инфляции, определяются центром. Это негативно сказывается на их способности принимать локальные меры для удовлетворения потребностей местного населения. В стратегии «Казахстан - 2050» говорится, что децентрализация не должна привести к ослаблению вертикали власти или снижению исполнительской дисциплины и порядка. ОЭСР (OECD, 2017) установила, что маслихаты редко осуществляют надзорные полномочия, закрепленные за ними статьей 86 Конституции, и скорее выполняют консультативные функции при рассмотрении местного бюджета, так как окончательное решение принимается акиматами.

- Различные попытки реформировать структуру власти привели к переносу многих административных функций на места. Это значит, что часть полномочий и обязанностей перешла от центра к местному самоуправлению, при этом сохранился прежний иерархический порядок подотчетности местных органов перед вышестоящим министерством или ведомством. Например, сбором налогов занимаются отделения центрального налогового комитета, не подчиняющиеся местным органам власти. Тем не менее, эти начинания можно рассматривать как первый шаг на пути к новой децентрализованной модели государственного управления, которая в среднесрочной или долгосрочной перспективе поможет оптимизировать оказываемые государственные услуги.

Иерархическая субординация - основа межведомственных отношений

В межведомственных отношениях важно обеспечить наличие слаженных механизмов взаимодействия между всеми государственными структурами по вопросам оказания государственных услуг и развития экономики.

Сильный контроль над решениями местных органов власти

Особенность казахстанской системы местного самоуправления заключается в строгой субординации (OECD, 2017). Как показано в Таблице 3.1, каждый уровень государственного управления, за исключением центрального, подчиняется вышестоящему. Такой подход позволяет центру осуществлять тщательный контроль за решениями, принимаемыми на местах, и минимизирует подотчетность местных исполнительных органов. Ярким примером тому служит каскадный характер назначений руководителей местных исполнительных органов – от президента и далее до нижнего уровня государственного управления, в результате чего образовалась так называемая «доминирующая вертикаль» (Linn, 2014).

Таблица 3.1. Территориальная структура местных органов власти в Казахстане



Примечание: Стрелками обозначено направление оказываемого воздействия. Центр непосредственно влияет на области и города республиканского значения.

Источник: OECD (2017), adapted from The World Bank (2012), “Eurasian Cities: New Realities along the Silk Road”, Europe and Central Asia Reports, The World Bank, Washington, DC.

Такая организация власти не оставляет городам возможности решать собственные задачи и искать новые способы устранения местных проблем. У них не хватает средств для урегулирования вопросов, относящихся к их юрисдикции. Решения в сфере землеустройства и землепользования, охраны окружающей среды, развития местной экономики и зонирования, как правило, требуют утверждения вышестоящих органов, которые не всегда хорошо знакомы с нуждами городов, сел и деревень. Подобная субординация сказывается и на характере закупки товаров и услуг. Требуется более гибкий подход к государственным услугам, так как административная автономность в процессе осуществления государственных закупок ограничена. Кроме того, отношения такого рода влияют и на то, как местные органы власти управляют рабочей силой. Они не могут свободно регулировать свою кадровую политику. Одна из проблем заключается в неспособности устанавливать уровень оплаты труда, так как служащие получают заработную плату из средств трансфертов. Административные управления работают не сообща со своими коллегами, а следуют указаниям и распоряжениям аналогичных департаментов, стоящих уровнем выше. В таком случае сотрудники отчитываются перед вышестоящими органами, что ограничивает подотчетность перед народом.

Весьма ограниченные возможности для сотрудничества между регионами и городами

Официальных стимулов для развития сотрудничества между городами или регионами не существует. Рычаги управления - бюджетные, административные и политические - не позволяют городам совместно работать над масштабными проектами, экономя, таким образом, на расходах. Бюджетные средства не направляются на финансирование совместных проектов, предусматривающих развитие транспортного сообщения или строительство дорог между населенными пунктами. Дороги прокладываются лишь до географических границ города или городской администрации. Существуют и нормативно-правовые факторы (например, Бюджетный кодекс), препятствующие расходованию бюджетных средств на междугородние или даже межрегиональные инвестиционные проекты. Согласно действующим правилам, у каждой территории есть свой руководитель, но два руководителя не могут управлять одним проектом, поэтому он должен осуществляться под надзором центральных органов власти. Механизмов для

корректировки системы управления с учетом местной специфики не предусмотрено, и взаимодействие на местном уровне не осуществляется. У акимов нет стимулов для совместной работы. Поскольку они назначаются и оцениваются вышестоящими акимами, между ними складываются отношения конкурентов, а не коллег. Вертикальное взаимодействие в основном подкрепляется отношениями между разными уровнями государственного управления. Малые городские центры должны исполнять предписания центра, которые не всегда отражают местные потребности. Более того, у них недостаточный финансовый и операционный потенциал для реализации мер и стратегий, определяемых на центральном уровне.

Тем не менее, в 2012 году национальные органы власти реализовали трехлетнюю межрегиональную экспериментальную программу в Восточно-Казахстанской области. Президент подчеркнул необходимость развития межрегионального взаимодействия. Были подписаны соглашения о сотрудничестве, предусматривавшие обмен продукцией, а также образовательными и медицинскими услугами между четырьмя регионами. Согласно Министерству национальной экономики, в результате программы объемы торговли между участвующими регионами увеличились. Некоторые областные акиматы подписали Протоколы о намерениях в сфере обмена опытом, сотрудниками и товарами (например, между Акмолинской и Алматинской областями). В настоящее время ведутся переговоры о расширении масштабов программы.

Создание благоприятного климата для урбанизации

Чтобы подготовить почву для урбанизации и дать городам прочную, надежную основу, Казахстану предлагается рассмотреть следующие рекомендации, составленные с учетом опыта стран-участниц ОЭСР.

Усиление органов местного самоуправления и укрепление представительных органов власти

Чтобы оптимизировать систему градоуправления, необходимо сосредоточить работу на укреплении органов местного самоуправления и вовлечении местных жителей в процесс принятия решений по градостроительным проектам. Гражданам следует предоставить возможность влиять на исполнительную власть. Для этого можно расширить обязанности маслихатов по надзору за акимами и местной администрацией, усилив их подотчетность перед народом. Именно маслихаты способны усилить систему местного самоуправления. Им следует предоставить право требовать от акиматов исполнения утвержденных ими нормативных правовых актов, мер и программ, а акимы и их коллеги должны отчитываться перед маслихатами по результатам работы. В связи с этим важно обеспечить, чтобы маслихаты могли взять на себя роль законодательных органов.

Рекомендуется, чтобы акимы отчитывались перед маслихатами по вопросам планирования, финансирования, эффективности и результативности оказания государственных услуг. Это укрепит демократические основы местных органов власти. Особо следует отметить проведенную в Казахстане реформу, по итогам которой сельские акимы стали избираться гражданами. Не стоит останавливаться на достигнутом, и в долгосрочной перспективе должность акимов желательно сделать выборной на всех уровнях управления (в том числе в Астане и Алматы): они могли бы избираться членами маслихата, а не назначаться из центра. Подобное преобразование усилит подотчетность местных органов власти перед народом, так как члены маслихата избираются непосредственно гражданами. Это поможет

укрепить слабые местные органы власти и советы. Например, в Нидерландах мэры назначаются по результатам непрямого голосования. Аналогичная система существует и в Великобритании, но в стремлении укрепить демократические основы жителям Бристоля, Лондона и Ливерпуля была предоставлена возможность выбирать мэров напрямую. Установлено, что мэры, назначаемые по результатам прямых выборов, в большей мере настроены делить свои полномочия с советами и получают более высокие оценки с точки зрения эффективности внутреннего управления и качества оказываемых услуг (Finding, 2015). Например, в Турции мэров и членов муниципальных советов выбирает народ, а центр осуществляет надзор за их деятельностью и может сместить с должности тех, кто подозревается или призван виновным в злоупотреблении своим положением (Union of Municipalities of Turkey, 2015). ОЭСР (OECD, 2017) отмечает, что выбор акимов поможет наладить связи с местным сообществом, нарушенные в результате назначения акимов, которые имеют мало общего с тем или иным регионом или городом.

Блок 3.1. Муниципальная реформа в Чили

В 2014 году в Чили начался процесс реформирования муниципальной системы. Цель преобразований заключалась в формировании автономных местных органов власти, способных эффективно управлять собственными ресурсами и содействовать всестороннему экономическому и социальному развитию граждан. Требовалось решить четыре стратегические задачи:

- *Модернизация*: развитие человеческого капитала на муниципальном уровне и создание модели управления муниципальными исследованиями.
- *Равенство*: определение особенностей каждого муниципалитета в целях разработки наиболее подходящих мер для каждого.
- *Автономность*: укрепление автономности муниципалитетов за счет расширения их прав и обязанностей в целях осуществления более эффективного и результативного управления.
- *Подотчетность*: оптимизация управления финансовыми ресурсами, в том числе учреждение Совета по общему внутреннему аудиту государственных органов.

Для этого необходимо было осуществить следующие меры: i) разработать механизм налогово-бюджетной ответственности муниципалитетов; ii) оптимизировать управление ресурсами и кадрами; iii) укрепить кадровый потенциал на муниципальном уровне; iv) обеспечить участие общественности; v) принять инновационную модель управления в целях осуществления стратегического планирования на муниципальном уровне. Правительство Чили учредило Межведомственный комитет по модернизации муниципального управления в качестве стратегического директивного органа, призванного осуществить данную реформу, и Технический консультативный комитет по модернизации муниципального управления, задача которого заключалась в проведении исследований и внесении предложений по модернизации власти в муниципалитетах. В технический комитет вошли представители научного сообщества, муниципальных организаций, научно-аналитических центров, организаций, представляющих интересы госслужащих, и т. д.

Источник: Ministry of Interior of Chile, Under-secretariat of Regional Development (SUBDERE), “From a State Administration to a Local Government”, PowerPoint presentation; SUBDERE (2014); “Protocolo de Acuerdo para la Modernización Municipal”, information provided by SUBDERE.

Чтобы укрепить районные органы власти, Казахстан мог бы взять за образец муниципальную реформу в Чили - еще одном унитарном государстве. Смысл проведенных преобразований заключался в том, чтобы дать местным муниципалитетам возможность стимулировать территориальное развитие, исходя из имеющихся у них проблем, задач и ресурсов (Блок 3.1). Из опыта Чили можно сделать два вывода: i) процесс укрепления муниципальных органов власти должен

носить коллегиальный характер, что предполагает обсуждение всех соответствующих вопросов при участии как можно большего числа заинтересованных сторон; ii) Чили является унитарным государством, для дальнейшего развития которого муниципалитеты должны обладать хорошим административным потенциалом и нести ответственность перед избирателями. Цель реформы заключалась не в изменении унитарной системы, а в придании муниципальным органам власти большей гибкости и автономности, что позволило бы им успешнее справляться со стоящими перед ними задачами и эффективнее распоряжаться имеющимися ресурсами.

Проведение стратегических реформ в целях дальнейшей децентрализации

Дальнейшая децентрализация позволит местным органам власти лучше решать стоящие перед ними проблемы. В стратегии «Казахстан - 2050» предусматривается более децентрализованная система государственного управления. Как отмечалось выше, деконцентрация власти будет способствовать скорейшему переходу к фактической децентрализации (см. также Linn, 2014). Это поможет местным органам самостоятельно контролировать ресурсы, которыми они обладают, а также укрепит их подотчетность перед гражданами. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что при этом следует учитывать культурную, политическую и институциональную специфику каждого отдельного государства. Это не разовое преобразование, а длительный процесс: на создание подотчетных и эффективных органов местного самоуправления могут уйти десятилетия (Charbit, 2011).

В связи с этим Казахстану потребуется разработать стратегию децентрализации. Процесс проведения преобразований должен быть достаточно гибким, чтобы на центральном и местном уровне могли сформироваться необходимые механизмы. Кроме того, следует учитывать, возможную нестабильность политической обстановки (Work, 2002). Необходим четкий план действий, определяющий роли различных уровней государственного управления и связи между ними. Если местные органы не будут участвовать в принятии решений, о грамотном государственном управлении не может быть и речи. Прежде чем приступить к децентрализации, необходимо оценить потенциал местных органов власти. В основе процесса должны лежать существующие институциональные механизмы. В связи с этим Казахстану рекомендуется разбить работу в этом направлении на этапы таким образом, чтобы местные органы власти были в состоянии справиться с возложенными на них обязанностями (Linn, 2014). Интересным представляется опыт Колумбии, которая осуществила асимметричную децентрализацию функций. Данный подход сопряжен с определенными рисками, включая усложнение институциональной структуры и возникновение преференциального режима, но в то же время он лучше учитывает территориальную, политическую или культурную специфику, как, например, в Великобритании, Испании, Италии, Франции и Швеции. Центр мог бы рассмотреть возможность передачи большего объема полномочий более компетентным областям и городам, а также определить вопросы, которые эффективнее решались бы на муниципальном уровне. Города и области, которым передаются те или иные функции, должны соответствовать определенным критериям, установленным на национальном уровне. Более того, успешный процесс децентрализации подразумевает активное участие самых разных заинтересованных сторон. Необходимо заручиться поддержкой ключевых участников, одним из которых является частный сектор. Децентрализация будет способствовать расширению полномочий и стимулировать разработку новаторских решений. Например, программа «Местные инициативы» в польском городе

Люблин показала, что коллективный процесс планирования при участии общественности и с учетом динамики развития местной экономики способен обеспечить стабильную работу по возрождению городов (Блок 3.2).

Блок 3.2. Польша: программа «Местные инициативы» в Люблине

Польскому городу Люблин удалось упорядочить взаимодействие между муниципальными властями и общественностью благодаря принципам коллегиальности, сотрудничества и расширения прав и возможностей. В 1990 году местный Совет по градостроительству объявил о начале коллегиального процесса, в рамках которого жители привлекались к благоустройству своих районов и возрождению старых частей города. Новый подход был опробован в двух самых бедных районах - Броновице и Косминек. В 1994 году программа вышла на новый уровень: она должна была стать основной стратегией улучшения окружающей среды. Благодаря ей государство и частный сектор выступают партнерами в вопросах развития инфраструктуры и финансирования проектов по оздоровлению экологической обстановки. В Люблине возник благоприятный климат для частных инвестиций в жилую недвижимость и микропредприятия. За два года в двух экспериментальных районах было отремонтировано 137 домов, 120 человек начали работать на микропредприятиях, и несколько зданий стали использовать в коммерческих целях.

Источник: ЮНЕСКО. Для получения дополнительной информации см.: www.unesco.org/most/easteur4.htm.

ОЭСР (OECD, 2016a) отмечает, что децентрализация позволит укрепить многоуровневую систему государственного управления, подразумевающую непрерывное взаимодействие между всеми ее участниками. В этом случае Казахстану необходимо создать независимые механизмы разрешения споров между разными уровнями государственного управления, которые учитывали бы местную специфику. В настоящее время этим занимается, как правило, центр, который не всегда принимает во внимание особенности той или иной местности.

Руководству страны предлагается рассмотреть возможность расширения полномочий местных органов исполнительной власти, дав им возможность осуществлять надзор за отоплением, электроснабжением, водоснабжением и канализацией. Они могли бы заниматься этим самостоятельно или при помощи сторонних аудиторов. При этом жителей городов необходимо обеспечивать исчерпывающей и актуальной информацией о действиях, мерах и решениях органов местного самоуправления. Основная сложность управления городским хозяйством заключается в ограниченных полномочиях и недостаточной подотчетности местной власти в вопросах развития инфраструктуры. Однако не все функции следует полностью децентрализовать. Критические задачи должны остаться в ведении центра, если это необходимо для достижения целей центральных органов власти, если соответствующие действия не могут быть выполнены на местах или если их выполнение на местном уровне может оказаться чересчур затратным. Помимо этого, децентрализация должна сопровождаться выделением необходимых финансовых ресурсов.

Введение механизмов взаимодействия между городами в целях стимулирования совместных инвестиций и развития агломерационного мышления

Несогласованность между городами ограничивает возможности для их развития и может привести к таким ситуациям, когда одни населенные пункты воздерживаются от каких-либо действий в ожидании, что этим займутся другие. ОЭСР (OECD, 2015a) полагает, что для эффективного взаимодействия и сотрудничества крайне необходимо найти стимулы, формирующие поведение людей и институтов. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что главным инструментом в этом отношении выступают договорные соглашения и финансовые трансферты. Договорные соглашения широко используются для осуществления совместных проектов по региональному развитию, в которых задействованы несколько уровней государственного управления. Страны, входящие в состав ОЭСР, используют их и на уровне городских агломераций. Центру потребуется дать агломерациям определенные преимущества в обмен на усиление сотрудничества между муниципальными властями. Финансовые трансферты тоже могут стимулировать сотрудничество. Например, Мексика учредила так называемый «агломерационный фонд», из которого национальные органы власти перечисляют средства городам на реализацию совместных инвестиционных проектов (OECD, 2015c). Франция ввела межкоммунные гранты, которые предоставляются соседним муниципалитетам, желающим взимать единый налог с местных предприятий (OECD, 2015a). В Великобритании заключаются соглашения, которые получили название «городских сделок», чтобы дать местным органам власти необходимые права и полномочия для стимулирования экономического роста регионов, создания новых рабочих мест и вложения средств в местные проекты⁴.

Как говорилось в первой главе, экономическое влияние некоторых городских центров может простираться далеко за пределы их административных границ, что делает их функциональными городскими районами (ФГР). Чтобы повысить их эффективность, государству придется обеспечить наличие соответствующих механизмов, так как в этом будет задействовано несколько административных органов. Главные ФГР Казахстана могли бы подходить к решению вопросов, как агломерации, координируя оказание услуг в пределах метрополитенского ареала и разделяя сопутствующие расходы. Казахстану предлагается рассмотреть возможность реформирования системы городского управления, по крайней мере, в крупнейших городах страны - в Астане, Алматы, Шымкенте, Актобе и даже Туркестане, позволив им вести бюджет, осуществлять транспортное и пространственное планирование, а также регулировать водопотребление и утилизацию отходов совместно с соседними муниципалитетами (села, малые города и т. д.). Это поможет ослабить негативные побочные эффекты и сэкономить на расходах за счет масштабов проводимой работы. Поскольку местные органы власти не обладают автономностью, можно принять одноуровневую, консолидированную модель управления, учредив единую администрацию, уполномоченную получать доход со всего метрополитенского ареала. Хороший пример преодоления раздробленности и усиления согласованности действий представляет турецкая модель метрополитенских муниципалитетов. Сперва она была опробована в трех крупнейших городах страны, а затем введена и в остальных (Блок 3.3). В качестве альтернативы можно предложить двухуровневую модель, где верхний уровень контролирует региональную работу, а нижние отвечают

за мероприятия местного масштаба. Подобная система действует в Барселоне, где существует один совет агломерации и 36 органов нижнего уровня, а также в Лондоне, где Администрации Большого Лондона подчиняются 32 района. Проблема состоит в том, что такая модель еще больше усложнит и без того запутанную систему государственного управления, увеличит расходы и приведет к дублированию некоторых функций.

Блок 3.3. Метропольные муниципалитеты в Турции

Концепция метропольного муниципалитета была впервые введена в 1984 году в трех крупнейших городах Турции - Стамбуле, Анкаре и Измире. В настоящее время в стране существует 30 метропольных муниципалитетов. В их границы вошли соответствующие провинции, а сельские и другие администрации были упразднены. Являясь единственным органом государственной власти в провинции, метропольные муниципалитеты отвечают за государственное управление на всей ее территории. Они осуществляют руководство сельской и городской местностью, при этом в пределах метропольных муниципалитетов проживают 77% всего населения страны.

Причина данного преобразования заключалась в невозможности согласовать действия различных муниципалитетов в пределах одной территории: властям не удавалось взаимодействовать по вопросам городского транспорта, инфраструктуры, водоснабжения и канализации, охраны окружающей среды и даже землеустройства. С технической и экономической точки зрения удобнее планировать и осуществлять соответствующие работы сразу на всей городской территории. Единая администрация позволяет сделать это максимально эффективно и экономно.

Источник: Union of Municipalities of Turkey (2015), “Local Governments in Turkey”, Ankara, www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/local_government_inturkey/files/publication.pdf.

Система городского управления

Согласно стратегии «Казахстан - 2050: новый политический курс состоявшегося государства», страна должна войти в тридцатку наиболее развитых государств мира⁵. Приоритетное значение национальные органы власти придают формированию рыночной экономики, модернизации государственных учреждений и оптимизации системы государственного управления. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что городская политика играет далеко не последнюю роль в экономическом росте и сокращении неравенства. В связи с этим она должна являться неотъемлемой частью всех стратегий развития.

Отсутствие отдельной городской политики в Казахстане

У Казахстана нет единого стратегического документа, в котором были бы четко расставлены приоритеты, уточнена роль, которую города играют в росте национальной экономики, и определены институциональные процессы, позволяющие им обеспечить долговременное и стабильное развитие за счет собственных ресурсов и средств. Вопросы городского развития затрагиваются в Программе развития регионов до 2020 года (ПРР), которая, в сущности, является программой в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В некоторых документах отмечается важность регионального, а не городского развития. Речь идет о стратегии «Казахстан - 2050» (и Концепции по вхождению Казахстана в число тридцати самых развитых государств мира), Прогнозной схеме территориально-

пространственного развития Республики Казахстан до 2020 года и Генеральной схеме организации территории Республики Казахстан до 2030 года.

ППР направлена на формирование благоприятных условий для наращивания социально-экономического потенциала в регионах посредством грамотной организации территории и предложения стимулов для концентрации населения и капитала в центрах экономического роста. Основное значение в ППР придается развитию инфраструктуры в городах, являющихся важными транспортными узлами, агломерациях, региональных центрах, малых городах и моногородах. Программа призвана улучшить уровень жизни (развитие систем газо-, тепло- и электроснабжения, а также водоснабжения и канализации), укрепить экономический потенциал и стимулировать развитие регионов в соответствии с их функциональным типом и возможностями. Кроме того, ППР соотносится с основными отраслевыми приоритетами, предусмотренными в таких национальных и отраслевых программах, как Государственная программа управления водными ресурсами, «Дорожная карта бизнеса - 2020» и «Агробизнес - 2020».

Казахстан, по всей видимости, еще не полностью воспользовался теми преимуществами, что дает урбанизация в вопросах национального развития. Не хватает общего понимания роли городов в этом аспекте. В ППР развитию городов не уделяется особого внимания. Градостроительство рассматривается как часть, а не как дополнение региональной политики государства. До 2016 года существовали планы развития городских агломераций, но они не сдвинулись с мертвой точки из-за проблем с финансированием, которые в настоящее время испытывает страна. Осуществляются лишь планы мероприятий по Шымкенту и Актобе, а также межрегиональные планы по Астане и Алматы. В отношении моногородов тоже имеется комплексный план развития. Трудность по-прежнему представляет долгосрочное планирование инвестиционных проектов по инфраструктуре, в том числе транспортной. Города могут составлять планы лишь на три-четыре года, а не 10- или 15-летний период. У г. Алматы есть долгосрочный генеральный план (на 30 лет), но он в большей мере касается кадастрового учета и планирования землепользования. Транспортные вопросы не являются предметом ни отдельного процесса планирования, ни промежуточного цикла планирования. Такие моменты, как эффективность транспортных систем, разнообразие вариантов проживания, доступность школ, больниц и мест для трудоустройства, а также качество окружающей среды, напрямую не отражены в стратегических планах государства.

Характер дальнейшего развития Казахстана будет во многом зависеть от того, насколько руководству страны удастся управлять процессом урбанизации. Необходимо разрабатывать такие меры, стратегии и инструменты, которые повысят конкурентоспособность городов, сделают их более стабильными, но не за счет близлежащих территорий, обеспечат инновационный, коллективный и гибкий процесс принятия решений, позволят создать сбалансированную городскую систему, учитывающую потребности и возможности средних и крупных городов и стимулирующую эффективное взаимодействие между ними.

Градоустройство, по-прежнему основанное на разрозненных планах

Недостаток национальной городской политики отразился в комплексе узконаправленных отраслевых программ, главным образом направленных на расширение городского хозяйства. Градостроительная деятельность ведется

в условиях несогласованности экономической, социальной, экологической и архитектурной политики. ПРР составлена под влиянием преобладающего в центральном правительстве отраслевого подхода. В период с 2011 по 2014 год она превратилась из программы городского и регионального развития в собрание уже существовавших отраслевых инициатив, таких как Программа развития моногородов, Программа модернизации жилищно-коммунального хозяйства на 2011-2020 годы, программа «Ак булак» на 2011-2020 годы и программа «Доступное жилье - 2020». Они вошли в состав ПРР без предварительной оценки их эффективности. Например, до недавних пор программа «Ак булак» была сосредоточена исключительно на вопросах снабжения питьевой водой, не учитывая возможных последствий увеличения нагрузки на систему канализации. Теперь городские канализационные системы не справляются с растущими объемами сточных вод. Вскоре после этого был запущен новый комплекс несогласованных между собой программ.

В городах межведомственному планированию и взаимодействию препятствуют бюджетные правила и организационная структура акиматов. Говоря в целом, каждый заместитель акима отвечает за свой собственный департамент, поэтому прийти к соглашению по межведомственным вопросам, связанным с несколькими департаментами и бюджетными строками, весьма сложно. Некоторые аспекты относятся к ведению национального правительства. Например, в Алматы транспортная политика плохо согласована с другими отраслевыми приоритетами, такими как охрана окружающей среды, поскольку измерение качества воздуха входит в обязанности республиканских властей. Руководство страны обязалось уменьшить объем выбросов загрязняющих веществ, но его планы и стратегии не доводятся до городов. Согласно Казаковой (Kazakova, 2015), одна из главных проблем местного самоуправления заключается в формальном подходе к процессу планирования: работа зачастую ведется без учета реальной ситуации, предварительного анализа и заранее составленных и хорошо продуманных стратегий.

Министерства, отвечающие за разработку и реализацию мер на республиканском уровне, не выходят за пределы того круга вопросов, которые им поручены. Отраслевые инициативы обычно реализуются посредством выделения специальных национальных трансфертов на определенные проекты в избранных населенных пунктах. Нет никаких указаний на то, что решения об отмене или продлении осуществляемых мер и программ принимаются по результатам оценки их эффективности: решающую роль нередко играет финансовый аспект. Окончание государственной программы, как правило, означает прекращение финансовой поддержки городов. В настоящее время из-за дефицита бюджетных средств рассматривается вопрос о продолжении ПРР. Власти объявили о сокращении объемов финансирования мероприятий, предусмотренных программой на период после 2016 года. На сегодняшний день кредиты с низкой процентной ставкой, предоставляемые в рамках таких программ, как «Дорожная карта бизнеса - 2020» и «Дорожная карта занятости - 2020», финансируются Национальным фондом. Однако незначительная реструктуризация финансовой поддержки, включая краткосрочные субсидии на градостроительство, не позволяет укрепить стратегический потенциал городов, чтобы обеспечить их стабильное развитие в долгосрочной перспективе.

Слабое взаимодействие между центральными органами власти - препятствие для развития городов

За вопросы городского развития в Казахстане отвечает целый ряд министерств. Они прямо или косвенно разделяют полномочия и обязанности в этой сфере. Как и во многих странах ОЭСР, проблема заключается в обеспечении взаимодействия и сотрудничества между всеми центральными органами власти. Более того, ответственность за городское и региональное развитие переходила от одного ведомства к другому. В 2013 году было объявлено о создании Министерства регионального развития (МРР). У него имелось все необходимое для разработки и реализации комплексной городской и региональной политики, за исключением возможности выделять бюджетные трансферты местным органам власти. Ожидалось, что МРР придаст разрозненным государственным мерам согласованный и последовательный характер. Однако в 2014 году в результате реформы управления МРР было объединено с Министерством национальной экономики (МНЭ).

Блок 3.4. Министерство национальной экономики Республики Казахстан

Министерство национальной экономики (МНЭ) учреждено по Указу Президента Республики Казахстан № 875 «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 года. Это ведомство с широкими полномочиями отчитывается перед премьер-министром. В целях обеспечения реализации основных государственных документов министерство отвечает за разработку, осуществление, контроль и оценку Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года, составленного с учетом программ «Казахстан - 2030» и «Казахстан - 2050». МНЭ выступает в роли технического советника по вопросам составления, реализации и оценки результатов осуществления стратегии, а также сотрудничает с государственными структурами в целях координирования процесса выполнения стратегических планов в Казахстане.

Помимо этого, к задачам министерства относится определение политического курса в сфере государственного управления, государственного и гарантированного государством долга, государственно-частного партнерства, международных экономических и финансовых отношений, управления государственными активами (включая оптимизацию системы государственного управления), мобилизации и миграции, электронного правительства и развития экологически чистой экономики, а также формулирует налоговую, бюджетную, таможенную, инвестиционную, конкурентную и антимонопольную политику. После реформы управления 2014 года МНЭ обрело функции Министерства экономики и бюджетного планирования (за исключением его полномочий в сфере бюджетного планирования), Министерства регионального планирования, Министерства чрезвычайных ситуаций (в части формирования и пополнения государственного резерва управления), Агентства по статистике, Агентства по регулированию естественных монополий, Агентства по защите конкуренции (Антимонопольного агентства) и Агентства по защите прав потребителей.

Источник: Правительство Республики Казахстан.

Министерство национальной экономики - центральный орган государственного управления, отвечающий за разработку, реализацию и координирование региональной политики на национальном уровне. Его задача заключается в согласовании региональных и бюджетных программ. На входящий в него Комитет по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами возложены обязанности по реализации Программы развития регионов до 2020 года. Можно сделать вывод о том, что включение МРР

в МНЭ через год после его создания не вывело вопросы городского развития на первый план ни в программе работы властей, ни в сознании граждан.

Таблица 3.2. Центральные органы власти, занимающиеся вопросами развития городов в Казахстане

Государственный орган	Обязанности
Министерство национальной экономики	Центральный орган исполнительной власти, отвечающий за: региональное развитие, развитие частного сектора, архитектурную, градостроительную и строительную деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, водоснабжение, канализацию, электро-, тепло- и газоснабжение в населенных пунктах, управление земельными ресурсами, геодезию и картографию.
Министерство по инвестициям и развитию	Осуществляет руководство в следующих сферах: развитие промышленности, научно-техническое развитие, инвестиционная политика и формирование благоприятного инвестиционного климата, рациональное и многоцелевое недропользование, государственный контроль за использованием грунтовых вод, энергосбережение, туризм, железнодорожный, автомобильный и внутренний водный транспорт.
Министерство здравоохранения и социального развития	Здравоохранение, трудоустройство, миграция и социальная защита.
Министерство образования и науки	Развитие человеческого капитала, реализация образовательной и научной политики в целях повышения конкурентоспособности и обеспечения стабильного социально-экономического роста.
Министерство энергетики	Защита окружающей среды и управление природопользованием, охрана, контроль и надзор в сфере рационального использования природных ресурсов, утилизация твердых бытовых отходов, развитие возобновляемой энергетики, контролирование мероприятий по развитию экологически ориентированной экономики.
Министерство внутренних дел	Межведомственное взаимодействие по вопросам предотвращения преступности, внутренней миграции, обеспечения общественного порядка и национальной безопасности.
Министерство финансов	Межведомственное взаимодействие по вопросам планирования и освоения бюджета, бухгалтерская и финансовая отчетность по освоению средств национального и местного бюджета, бухгалтерская и финансовая отчетность Национального фонда, государственные закупки, государственное имущество. Участвует в налоговой и таможенной политике.
Министерство сельского хозяйства	Управление водопотреблением, управление землепользованием, управление охраняемыми природными территориями.
Министерство культуры и спорта	Межэтническое согласие, развитие языков и национальных символов.

Источник: ответы Министерства национальной экономики Республики Казахстан на вопросы анкеты ОЭСР.

Большое количество участников, задействованных в городской политике, затрудняет сотрудничество между ними, так как для получения положительных результатов необходимо обеспечить согласованность действий в данной сфере. По результатам подготовленного ОЭСР Анализа центральных органов государственного управления в Казахстане были обнаружены некоторые недостатки, касающиеся межведомственного взаимодействия. Проблема заключается в том, что отношения между министерствами строятся в рамках их стратегических планов. Определив стратегические цели, министерства работают разобщенно, мало обмениваясь информацией о реализации мер и контроле за ходом работы. ОЭСР (OECD, 2014a) отметила, что несмотря на ряд улучшений во взаимодействии между центральными министерствами, некоторые существенные препятствия все же сохраняются, в том числе: i) несопоставимость систем и другие ограничения в обмене информацией между министерствами; ii) различия в организационной культуре; iii) разделение общеправительственного бюджета на отчисления отдельным министерствам; iv) наличие у государственных служащих опыта работы только в одном министерстве (из-за большой текучести кадров преемственность в ведомствах развита слабо); v) подотчетность главным образом по тем вопросам,

которые относятся к исключительной компетенции соответствующих министерств. Разрозненный характер работы правительства, в свою очередь, может препятствовать решению межведомственных проблем и вопросов.

Необходимость выбора четкого курса в соответствии с Новой программой урбанизации и Целями устойчивого развития ООН

Немалую пользу Казахстану принесет утверждение комплексной концепции политики урбанизации, которая определяла бы курс, принципы и стратегии городского и пространственного развития (градоуправление, стратегии развития городской экономики, полномочия органов самоуправления, городской бюджет, инструменты финансирования городской инфраструктуры и т. д.). За основу можно взять Новую программу урбанизации и Цели устойчивого развития ООН (ЦУР). Согласно Программе ООН по населенным пунктам, национальная городская политика служит общим вектором государственных мер в городских центрах, а также направляет действия отраслевых министерств и реформу законодательной институциональной структуры (Блок 3.5). Разработка комплексной концепции городской политики может стать залогом успешного развития трех крупнейших городов страны - Алматы, Астаны и Шымкента, так как это способствовало бы направлению основного потока инвестиций на их развитие. Тем не менее, важно, чтобы данная концепция предусматривала постепенное оказание поддержки малым и средним городам, которые тоже способны стать полюсами устойчивого роста. Решение следует принять исходя из имеющихся у городов и регионов ресурсов, возможностей и потенциала (CER, ESCAP, UNDP, 2013). Утвердив четкую концепцию городской политики, Казахстан последует по пути некоторых стран-участниц ОЭСР, таких как Австралия, Нидерланды, Польша, Франция и Чили. Их опыт показывает, что таким образом города и иногда регионы получают некоторую свободу действий для реализации необходимых проектов, а инициативы, идущие снизу, привлекают больше внимания на государственном уровне. Она дает городам стимул выступать с собственными предложениями по развитию, которые могут повлиять на общую городскую политику.

Казахстан мог бы проследить за тем, чтобы национальная городская политика разрабатывалась в согласии с Целями устойчивого развития ООН (ЦУР), особенно с одиннадцатой целью, предусматривающей обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов⁶. При формировании концепции городской политики можно руководствоваться ЦУР в сфере жилья, транспорта, градостроительства, охраны окружающей среды и безопасности. Потребуется найти ответ на следующие ключевые вопросы: как эти цели можно достичь в Казахстане, какие конкретные действия в этой связи необходимо предпринять на уровне городов и как республиканские власти могут помочь городам в этом деле.

Блок 3.5. Разработка национальной городской политики

Разработка национальной городской политики - основной шаг в формировании нового курса развития городских территорий. Кроме того, это позволит задать направление градостроительной деятельности в стране. Национальная городская политика должна предусматривать общую систему решения самых насущных вопросов, связанных со стремительной урбанизацией, включая предотвращение и регулирование трущоб, доступ к земельным ресурсам, базовым государственным услугам и инфраструктуре, градостроительное законодательство, делегирование полномочий региональным и местным органам власти, управление финансовыми потоками, мобильность городского населения, энергопотребности городов, а также создание новых рабочих мест. При формировании национальной городской политики следует: i) определить приоритеты градостроительной деятельности; ii) установить перспективы развития; iii) усилить согласованность действий; iv) увеличить совместные инвестиции.

Источник: Программа ООН по населенным пунктам, Национальная городская политика, <http://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/national-urban-policies/>.

Принятие четкой и комплексной программы развития городов требует усиления роли областных, районных и даже городских властей, которые должны направлять инвестиции в городские центры, способные стимулировать дальнейший рост (CER, ESCAP, UNDP, 2013). Без согласованных действий центральных и местных органов власти распределение производственных сил окажется неэффективным, а потенциал ведущих городов может ослабнуть. Работа ОЭСР показала, что наиболее конкурентоспособные регионы имеют и самые конкурентоспособные города. Поскольку города и регионы имеют одинаковые интересы, конфликта между городской и региональной политикой быть не должно. Национальная городская политика Австралии позволяет получить представление о масштабе и стратегическом характере такого инструмента (Блок 3.6).

Блок 3.6. Национальная городская политика Австралии и План развития интеллектуальных городов

В апреле 2016 года премьер-министр Австралии представил новую национальную городскую политику под названием «План развития интеллектуальных городов». В нем излагается государственная точка зрения на положение городов и порядок действий по наращиванию их потенциала. Он призван служить основой для планирования и принятия инвестиционных решений по крупнейшим городам страны и некоторым региональным городским центрам. Новая городская политика основана на трех принципах:

1. *Интеллектуальные инвестиции*: речь идет о выборе таких механизмов финансирования проектов, которые соответствуют общим целям развития экономики и городов, в том числе транспортная доступность, обеспечение рабочими местами, доступное жилье и благоприятная окружающая среда. Средства, направляемые на финансирование инфраструктуры, рассматриваются как долгосрочные инвестиции. Ожидается, что инвестиционные проекты дадут возможность для реконструкции городов с привлечением частного капитала. Используя такие механизмы финансирования, как прирост стоимости, государство намеревается за счет балансового левериджа скорее создать новые объекты инфраструктуры.
2. *Интеллектуальная политика*: предложенный механизм «городских сделок» способен активизировать приток государственных и частных инвестиций в основные экономические центры. Стимулируя преобразования (регуляторную реформу и устранение раздробленности на уровне агломераций), государство планирует улучшить экономику страны, сделав города более привлекательным местом для жизни и ведения бизнеса. Чтобы отслеживать результаты принимаемых мер и вовремя реагировать на возникающие потребности, предполагается сбор и анализ данных о городах.
3. *Интеллектуальные технологии*: данный принцип предполагает внедрение новых технологий, способных радикальным образом изменить подход к планированию и управлению городской экономикой. Государство намеревается воспользоваться новыми технологиями в сфере транспорта, связи и энергоэффективности, чтобы стимулировать развитие инноваций и сделать города более стабильными.

В *Плане развития интеллектуальных городов* примечательно то, что он активно вовлекает частный сектор и других заинтересованных сторон, особенно в финансирование инвестиций. У общественности была возможность прокомментировать данный документ в течение восьми недель, а на официальном сайте по-прежнему предусмотрен механизм обратной связи.

Источник: Commonwealth of Australia (2016), *Smart Cities Plan*, Department of the Prime Minister and Cabinet, <https://cities.dpmc.gov.au/smart-cities-plan> (по состоянию на 22 ноября 2016 года).

Диверсификация механизмов взаимодействия центральных органов власти по вопросам городской политики

ОЭСР (OECD, 2014a) уже рекомендовала усовершенствовать механизмы взаимодействия между министерствами, в том числе учредить должность министра по межведомственным вопросам, усилить механизмы подотчетности по сквозным мероприятиям и оптимизировать ротацию государственных служащих, чтобы укрепить потенциал центральных органов государственного управления. Помимо вышеперечисленного, можно предложить следующие меры.

Стабильное руководство вопросами регионального и городского развития

Для реализации проектов по развитию городов Казахстана предлагается создать центральное ведомство по вопросам городского и регионального развития, определив долгосрочную стратегию его работы. Возможно два варианта. Первый заключается в восстановлении Министерства регионального развития в качестве Министерства городского и регионального развития, которое курировало бы городскую политику и отвечало бы за обеспечение согласованности задач городской и региональной политики с общими государственными целями. Подобное ведомство имеется у многих стран-участниц ОЭСР, в том числе у Чили (Министерство жилищного хозяйства и урбанизации), Франции (Министерство жилищного строительства), Мексики (Секретариат по вопросам аграрного, территориального и городского развития), Испании (Министерство коммунального хозяйства и урбанизации) и США (Секретариат по вопросам жилищного хозяйства и градостроительства). Новое Министерство городского и регионального развития решало бы вопросы городов, регионов и децентрализации на министерском уровне и координировало бы планирование и реализацию мер со всеми компетентными ведомствами. В качестве альтернативы можно реорганизовать Департамент региональной политики и развития местного самоуправления и Комитет по делам строительства, жилищно-коммунального хозяйства и управления земельными ресурсами, входящие в МНЭ, и обеспечить их согласованную работу. Новое Главное управление по развитию городов и регионов занималось бы разработкой стратегий, планированием, формированием государственной политики, контролем и оценкой проводимых мероприятий, а не текущими оперативными задачами, которые можно было бы передать другим ведомствам и местным органам власти⁷.

Центральный орган по вопросам развития городов и регионов должен работать в соответствии с концепцией, определяющей сферу его компетенции. Необходимо, чтобы у него был среднесрочный и долгосрочный план мероприятий по достижению государственных целей, а также механизм оценки успехов. Он координировал бы осуществление мероприятий на региональном и городском уровне, давая указания, оказывая техническое содействие и выражая замечания главным образом местным органам власти. Его надзорные полномочия могут заключаться в стратегическом мониторинге и измерении результатов и рисков. Важно, чтобы такой орган имел необходимые финансовые и трудовые ресурсы для качественного выполнения возложенных на него обязанностей и мог формировать характер городской политики.

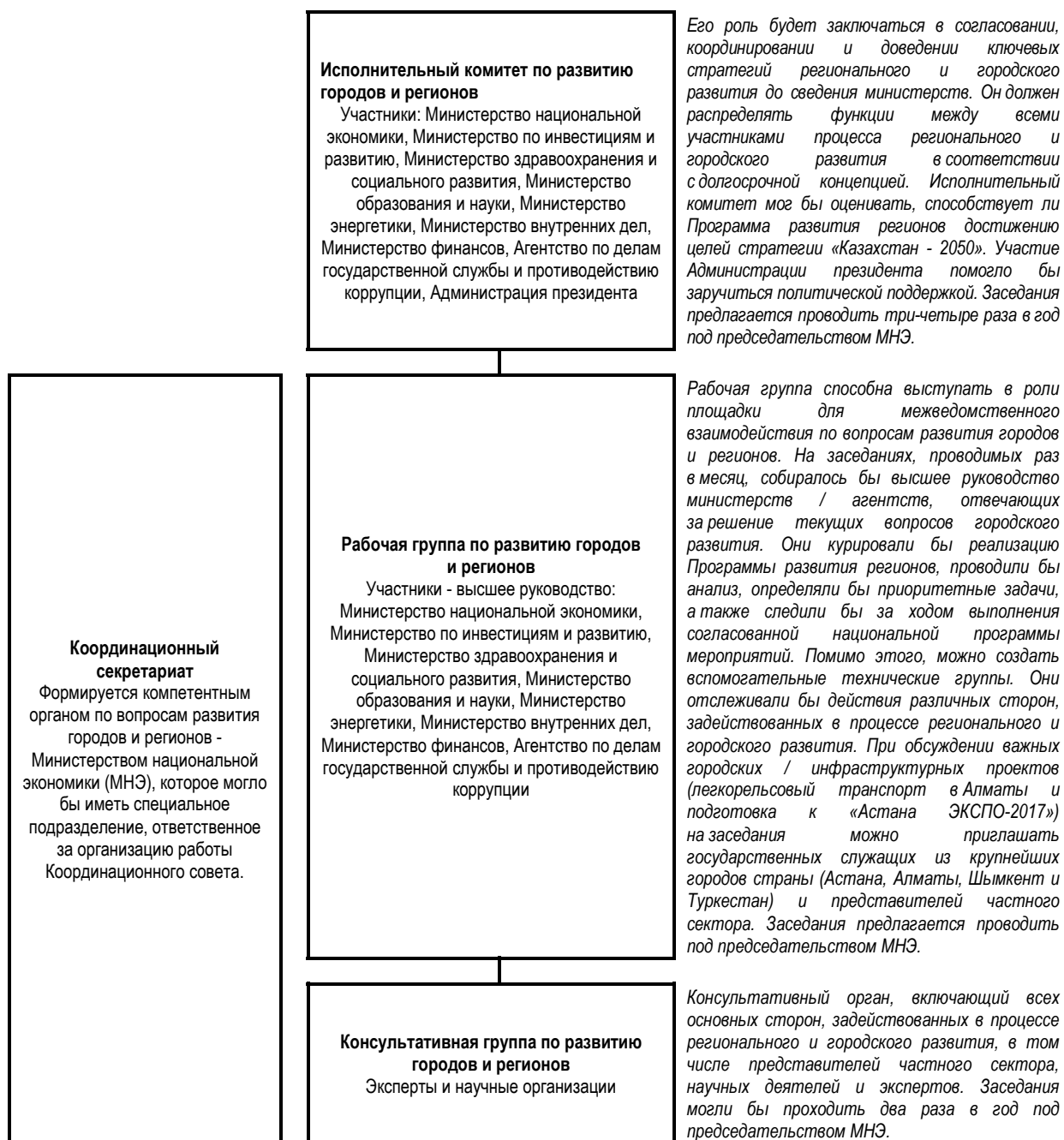
Развитие межведомственного планирования в целях разработки грамотной городской политики

Для успешного межведомственного планирования необходимо, чтобы все участники процесса имели полное представление о функциях, обязанностях, полномочиях и ресурсах друг друга. Будучи главным органом, ответственным за развитие городов и регионов, МНЭ должно следить за тем, чтобы данные вопросы обсуждались со всеми соответствующими ведомствами. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что государство само должно обеспечить слаженную работу всех уровней государственного управления. В целях обеспечения взаимодействия создаются комитеты, рабочие группы и двусторонние партнерства. - Казахстан мог бы обратиться к опыту Национального совета по жилищному хозяйству, строительству и планированию Швеции, который служит площадкой для

сотрудничества, обмена знаниями и опытом в сфере устойчивого развития городов. Он является важным связующим звеном между планами и их практической реализацией на местном, региональном и национальном уровне, а также местом, где встречается местная и региональная инициатива. Им управляет Агентство по энергетике, Агентство по экономическому и региональному росту и Транспортное управление Швеции⁸.

Помимо этого, Казахстан мог бы разработать сетевые соглашения в качестве главного механизма взаимодействия между различными сторонами. Потребуется официально закрепить ведущую и директивную роль координирующего органа (МНЭ) в законодательстве и меморандуме о взаимопонимании. Такой меморандум можно заключить со всеми участниками сети, чтобы стимулировать их на получение конкретных результатов, установить отношения подотчетности и совместно работать над общими целями. Политическая поддержка Администрации президента позволит обеспечить ответственный подход со стороны всех ведомств. Помимо этого, центральные органы власти Казахстана могли бы рассмотреть возможность создания Национального координационного совета по развитию городов и регионов при поддержке премьер-министра.- Для достижения лучших результатов и разработки последовательной стратегии и общих целей, согласованных со всеми органами государственного управления, потребуется выработать иерархическую лестницу принятия решений. Подобные координирующие инструменты и структуры должны дополнять деятельность ведущего органа (МНЭ) и могут использоваться для согласования и анализа региональных и городских мер и программ, привлечения ресурсов, курирования межотраслевых партнерств и консультирования с широким кругом заинтересованных сторон. Иерархическая лестница состоит из трех ступеней, представленных в Таблице 3.3. Прежде всего, Координационный совет обязан был бы обеспечивать четкую, открытую и прозрачную разработку и реализацию мер, способствуя, таким образом, устойчивому развитию.

Таблица 3.3. Предложение для Республики Казахстан касательно Национального координационного совета по развитию городов и регионов



Для достижения целей Координационного совета решения, принимаемые Исполнительным комитетом и Рабочими группами, должны носить обязательный характер. Выводы и рекомендации Координационного совета можно использовать при пересмотре Программы развития регионов и других соответствующих инициатив. Координационный совет следил бы за тем, способствуют ли участники выполнению сквозных приоритетных задач городского и регионального развития. Чтобы оптимизировать сквозное планирование, потребуется определить недостатки

действующих органов власти и подобрать многосторонние механизмы слаженного реагирования. Кроме того, необходимо разработать планы информационной работы при участии различных ведомств и организаций.

Создание площадок для обмена передовым опытом, стимулирования городского/ регионального развития и выражения коллективного мнения в отношении вопросов регионального и местного значения

По итогам проведенных интервью было установлено, что нет никакой официальной площадки, где руководители местных органов власти обсуждали бы общие проблемы и делились бы опытом в сфере развития городов. Главам местной администрации (акимам) важно регулярно встречаться с коллегами из других областей и районов, чтобы создать круг единомышленников. В странах-участницах ОЭСР существует целый ряд подобных ассоциаций для глав региональных органов власти (губернаторов), муниципалитетов (мэров) и городов. Так, Казахстан мог бы создать ассоциацию из 38 крупных городов областного значения и 47 городов районного значения. Пригласить следует также Астану и Алматы. Она представляла бы интересы своих членов перед центральными органами власти, консультировала и информировала бы членов о важных изменениях в системе местного самоуправления, а также способствовала бы обмену опытом по вопросам городского развития и текущего управления. В некоторых странах-участницах ОЭСР такие ассоциации проводят обучение для своих членов, что может оказаться полезным для казахстанских городов в свете проводимой работы по наращиванию потенциала. Альтернативным вариантом является формирование союза из 27 моногородов, цель которого заключалась бы в обмене опытом и оценке эффективности Программы развития моногородов. В Блоке 3.7 представлены примеры некоторых муниципальных и региональных объединений в федеративных и унитарных государствах, входящих в состав ОЭСР.

Блок 3.7. Объединения губернаторов и муниципалитетов в странах-участницах ОЭСР

Национальная ассоциация губернаторов (NGA) является двухпартийной организацией губернаторов США, которая ратует за стратегическое руководство, позволяет обмениваться опытом и выражает коллективное мнение в отношении проводимой государственной политики. Заседания проводятся дважды в год. При Национальной ассоциации губернаторов создан Центр передового опыта, помогающий губернаторам и их ключевым сотрудникам грамотно решать проблемы своего штата.

В **Великобритании** существует Ассоциация основных городов, куда входят 10 экономически важных центров страны, исключая Лондон. На них приходится 28% совокупного объема производства Англии, Уэльса и Шотландии (26,5% британской экономики) и почти 19 млн человек, то есть 30,7% населения Англии, Уэльса и Шотландии (29,8% всех жителей Великобритании). Данная ассоциация ведет диалог с правительством, членами парламента, государственными ведомствами и представителями частного сектора, чтобы создать благоприятную среду для процветания входящих в нее городов. Она служит площадкой для обмена новыми идеями и передовым опытом, способствуя непрерывному совершенствованию и повышению эффективности работы местных органов власти.

Союз муниципалитетов **Турции** - единственная общенациональная ассоциация, представляющая муниципалитеты. Она защищает их интересы, дает рекомендации, поддерживает начинания в сфере развития, проводит обучение для госслужащих и стимулирует взаимодействие, обмен информацией и опытом между муниципалитетами. Помимо этого, она распространяет бесплатное программное обеспечение для оказания муниципальных услуг, оказывает срочное финансовое и/или материальное содействие и консультирует по юридическим вопросам.

В **Норвегии** ассоциация «KS» была учреждена в 1972 году. В нее входят все 428 муниципалитетов и 19 округов, а также свыше 500 государственных предприятий. Ее цель - независимое и передовое местное самоуправление. В сферу ее компетенции входят консультации с правительством, содействие региональному развитию, программы обучения и повышения квалификации некоторых членов совета и административных служащих, а также устойчивое развитие общества и демократии на местах.

Источник: Национальная ассоциация губернаторов, www.nga.org/cms/home.html; Ассоциация основных городов, www.corecities.com; Союз муниципалитетов Турции www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/local_government_inturkey/files/publication.pdf; норвежская ассоциация «KS», www.ks.no/.

Усиление горизонтальной интеграции и стимулирование обмена информацией между региональными и городскими властями

Учитывая большое количество учреждений, занимающихся вопросами городского и регионального развития, Казахстану предлагается рассмотреть возможность усиления горизонтальной интеграции, обмениваясь процедурами и методами работы. Это позволит добиться существенных улучшений с точки зрения качества и экономности. Так, проекты электронного правительства базируются на общих порталах. В краткосрочной перспективе можно последовать по пути Дании, которая сосредоточила работу на обеспечении «безупречного виртуального взаимодействия»: институциональная структура осталась прежней, но государственные органы смогли свободно общаться между собой, а граждане получили простой доступ к государственным услугам (Блок 3.8). Чтобы министерства обменивались информацией потребуется четкое указание от президента и последующий контроль за соблюдением. Возможно, Администрация президента должна будет принять на себя роль информационного посредника.

Блок 3.8. Проекты по горизонтальной интеграции в Дании

В целях создания безупречного, слаженно работающего правительства Дания обратилась к ИКТ. Горизонтальная интеграция оптимизировала нормотворческую деятельность Министерства финансов, улучшив взаимодействие между всеми органами государственного управления (в центре и на местах). Использование общих элементов электронного правительства во всем государственном секторе или в некоторых сферах способно не только повысить эффективность работы (и в некоторых случаях существенно снизить затраты), но и сделать работу государственного аппарата более прозрачной для граждан и предприятий. Важное условие для всех инициатив в рамках электронного правительства в Дании состоит в том, что они должны приносить экономию.

Источник: OECD (2012), *Value for Money in Government: Denmark 2011*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130746-en>.

Усиление подотчетности всех министерств и ведомств по вопросам градостроительства

Чтобы создать стимулы для межведомственного взаимодействия, крайне необходимо усилить подотчетность органов государственного управления. По мнению ОЭСР (OECD, 2014a), важно подготовить предложения по коллективной ответственности министерств, чтобы соответствовать интересам общественности и осуществлять межведомственный подход к формированию экономической политики. При этом следует найти оптимальное соотношение между индивидуальной и коллективной ответственностью. Для усиления подотчетности рекомендуется проинструктировать министерства относительно их сферы компетенции и рассказать им о том, как они должны участвовать в работе над такими межведомственными вопросами, как развитие городов. - В должностных инструкциях и трудовых договорах министров и их заместителей можно отдельно прописывать необходимость сотрудничества между собой и с центральными ведомствами. Они могли бы управлять Программой развития регионов и другими соответствующими планами, чтобы укрепить потенциал правительства в сфере разработки, реализации и контроля мероприятий, соответствующих президентскому курсу и стратегии «Казахстан - 2050». Важно, чтобы взаимодействие между министерствами и центральными ведомствами носило стратегический, повсеместный, а не ситуативный характер. Министерствам следует дать возможность совместно искать новые пути решения возникающих проблем.

Непрерывное совершенствование законодательства в части, касающейся градостроительства

Чтобы упростить задачу местных органов власти, необходимо постоянно совершенствовать законодательство, регулирующее различные аспекты городского и регионального развития. В частности, это касается Закона от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан». Так, рекомендуется оптимизировать порядок регистрации и учета внутренних мигрантов, чтобы внести соответствующие коррективы в проектирование городской инфраструктуры, социальное планирование и программы адаптации. Кроме того, пересмотр законодательства позволит получать более надежные статистические данные по целому ряду вопросов, таких как

городская инфраструктура, внутренняя и маятниковая миграция, занятость и обеспеченность жильем. Можно внести поправки, которые помогут наладить связи между крупными городами с одной стороны и средними и малыми населенными пунктами с другой. Это даст стимул для развития сотрудничества между местными органами власти, которые смогут вкладывать средства в совместные инфраструктурные проекты и оказание государственных услуг.

Сбор данных для контроля и оценки государственных мер

Чтобы способствовать устойчивому и всестороннему развитию городов, формируемая государством экономическая политика должна основываться на объективных данных. Казакова (Kazakova, 2015) полагает, что Казахстану необходимо повысить эффективность сбора информации на уровне населенных пунктов и проводить надежный количественный анализ вопросов урбанизации. Это послужит основой для реалистичного и эффективного планирования, регулярного мониторинга и объективной оценки. Например, создавая базы данных по городам и расширяя доступ к информации, городские власти и общественные организации могут значительно модернизировать городскую инфраструктуру, улучшить качество государственных услуг и найти источники финансирования. Сведения о городах позволят выявить приоритетные направления, на которых следует сосредоточить профессиональную подготовку государственных служащих.

Еще одним препятствием для осуществления эффективной городской политики является недостаточный контроль и оценка государственных мер на этапе их реализации. Национальные органы власти принимают новые программы, не анализируя результатов предыдущих. Это отрицательно сказывается на рациональности расходования средств, так как никаких целевых корректив не вносится. Более того, у государственных деятелей не всегда имеются данные (факты, показатели), на основе которых можно принимать взвешенные решения. Информация не всегда доступна государственным служащим и общественности. Чтобы контролировать и оценивать принимаемые меры, необходима комплексная статистическая база, содержащая сведения о городской демографии, миграции, экономике и других аспектах благосостояния. Она должна регулярно обновляться и публиковаться на сайте Комитета по статистике. Разработка показателей эффективности поможет укрепить потенциал и оптимизировать расходование средств на местном уровне, усилив конкуренцию и обмен опытом между областями и регионами. Так, норвежская система «KOSTRA» обеспечила муниципалитеты необходимым инструментарием для проведения внутреннего планирования, формирования бюджета и осуществления сравнительного анализа (Блок 3.9). Помимо этого, она позволила центральным органам власти оценить, насколько муниципалитеты соответствуют национальным нормам, а также установить их потребности в федеральном финансировании.

Блок 3.9. Норвежская информационная система «KOSTRA»

Норвежская система «KOSTRA» является образцом передового опыта стран-участниц ОЭСР. Она содержит информацию о расходовании ресурсов муниципальными и окружными властями. В ее основе лежат последовательные учетные записи и годовые отчеты местных органов власти для Статистической службы Норвегии. В системе представлены финансовые данные и сведения об оказании государственных услуг. Статистическая служба Норвегии дополняет их другой информацией, в том числе о численности населения, и генерирует контрольные цифры по приоритетным направлениям оказания государственных услуг, их эффективности/ результативности и доле обслуженных лиц. Основные показатели публикуются в Интернете в таком формате, который позволяет сравнить использование ресурсов аналогичными муниципалитетами. Таким образом, власти могут определить сферы, где можно эффективнее расходовать ресурсы.

«KOSTRA» объединяет информацию о бюджете местных органов власти, статистике оказания государственных услуг и демографической статистике. Из нее можно узнать о результативности оказания услуг и доле обслуженных лиц, о потребностях в государственных услугах, их качестве и эффективности. Информация, доступная в режиме онлайн, упрощает подробное сравнение результатов работы местных органов власти. Ею часто пользуются органы местного самоуправления, а также СМИ и ученые. Несмотря на то что некоторые муниципалитеты могли бы использовать «KOSTRA» более эффективно (например, регулярно сравнивая свои показатели с соседями), она способствует обмену опытом и развитию конкуренции между ними.

Источник: Government of Norway, (2007), *KOSTRA (local governments-State-Reporting)* www.regjeringen.no/en/dep/kmd/subjects/municipal-economy/kostra-municipality--state-reporting.html?id=1233, (accessed 21 July 2016); OECD (2010b), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.

Цена урбанизации

Городское управление во многом зависит от качества имеющихся механизмов финансирования. Крайне необходимо, чтобы города обладали значительным запасом собственных ресурсов. Помимо этого, следует четко распределить обязанности по расходованию средств, что многим странам представляется проблематичным. Согласно Всемирному банку (World Bank, 2014), центральные органы власти должны курировать общие вопросы городской политики, устанавливая нормы и проводя проверки, регионы могут осуществлять функции надзора, а местная администрация - заниматься инфраструктурой и оказывать государственные услуги.

Зависимость от трансфертов из бюджета центральных органов государственного управления

В целом, местным органам власти Республики Казахстан не хватает финансовых ресурсов для реализации комплексных планов развития. Существующая система финансирования препятствует децентрализации директивных полномочий и функций оказания государственных услуг.

Межбюджетные трансферты и вертикальные программы - основные источники финансирования государственных услуг

В 2013 году совокупные поступления в бюджет местных органов власти Казахстана составили 9,5% ВВП и 37,2% доходов государственной казны. Это меньше, чем в странах-участницах ОЭСР, где данный показатель в среднем достигает 16% и 42,3% соответственно (OECD, 2016с). Основная часть поступлений местных органов власти приходится на трансферты из государственного бюджета, это треть всех доходов центральных органов власти (OECD, 2017, forthcoming). По результатам проведенного исследования, 13 из 16 регионов Казахстана зависят от субсидий национального правительства, что указывает на дефицит внутренних источников финансирования и отсутствие стимулов для формирования собственной налоговой базы (Kusykov, 2013). В Таблице 3.4 показано, что около 40% доходов местных органов власти заработаны самостоятельно, главным образом на основе соглашений о разделении налоговых поступлений, в то время как почти 60% приходится на трансферты⁹. В странах-участницах ОЭСР это соотношение составляет 44% к 38%. В таких унитарных государствах ОЭСР, как Исландия, Новая Зеландия и Швеция, налоговые поступления превышают 50% всех поступлений в местный бюджет по сравнению с менее 15% в Великобритании, Нидерландах, Турции и Эстонии (OECD, 2016с).

Таблица 3.4. Поступления в бюджет местных органов власти в Казахстане

	Поступления в бюджет местных органов власти		
	% ВВП	% общегосударственных поступлений (в той же категории)	% поступлений местных органов власти
Совокупные поступления (2013 год)	9,5	37,2	100
Налоговые поступления	3,7	17,8	38,7
Гранты и субсидии	5,6	-	59,4
Прочие поступления	0,2	-	1,9

Источник: OECD/UCLG (2016), "Subnational Governments around the World: Structure and Finance", OECD, Paris, www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf.

Поступления в казну местных органов власти весьма разнообразны, в том числе: межбюджетные гранты, субсидии, дотации и налоговые отчисления. В 2012 году бюджет местных органов власти пополнили в среднем 49% нецелевых трансфертов, 47% целевых трансфертов и 4% займов от вышестоящих уровней государственного управления. Однако целевые трансферты отличаются от года к году и от региона к региону. Департамент бюджетной политики в составе МНЭ отвечает за управление межбюджетными отношениями на национальном и областном уровне. Он принимает решения о выделении общих (нецелевых) трансфертов на местные нужды регионов. Трансферты общего характера рассчитываются по формуле, прогнозирующей поступления и расходы. Уровень расходов определяется на основе прошлогодних данных с поправкой на инфляцию. Действующая методика расчета трансфертов общего характера учитывает поступления за предыдущие годы и не позволяет городам и областям увеличить свои ресурсы.

Руководство 16 областей имеет право на специальные трансферты и займы от Министерства финансов. Например, Алматы получила целевые трансферты из национального бюджета на строительство метро и объектов Универсиады. Целевые трансферты нельзя использовать для покрытия бюджетного дефицита. Они утверждаются в зависимости от значимости проекта для социальной сферы, образования, здравоохранения и жилищного строительства. Решения о выделении целевых трансфертов принимает Министерство финансов. Существует и ряд других целевых трансфертов, основную часть которых представляют целевые инвестиционные трансферты на финансирование региональной и местной инфраструктуры, а также на покрытие исключительных расходов (например, на организацию крупных международных спортивных состязаний). В целом, трансферты в 2013 году состояли на 28% из инвестиционных грантов и на 72% из текущих грантов.

Неясная методика перераспределения доходов между регионами

Самые важные налоги поступают в центральный бюджет и распределяются между региональными органами власти. Регионы по-разному участвуют в формировании бюджета. Их поступления необходимо уравнивать. В Казахстане из-за региональных отличий сумма поступлений в местный бюджет неодинакова, что обуславливает важную роль межбюджетных отношений, выражающихся в субсидиях и целевых трансфертах. Таким образом, в результате перераспределения налоговых поступлений в областной бюджет местным органам власти направляются трансферты, призванные устранить существующие расхождения. В целом, общие (нецелевые) бюджетные трансферты рассчитываются по сложной системе формул, которые должны отразить разницу в стоимости оказания государственных услуг в каждой области, районе и городе. Эту систему отличают три характерные черты: i) отсутствие компонента, учитывающего результаты оценки расходования местного бюджета или качества оказания государственных услуг (удовлетворенность клиентов и т. д.); ii) наличие у национальных и областных властей существенных дискреционных полномочий по корректировке размера бюджетных трансфертов для нижестоящих уровней государственного управления; iii) выделение дополнительных трансфертов городам областного значения, повышенные трансферты в случае высокого уровня урбанизации (даже если все остальные показатели, такие как плотность и численность населения, одинаковы).

Блок 3.10. Методика определения общих (нецелевых) трансфертов в Казахстане

Данная методика применяется для расчета общих (нецелевых) трансфертов, выделяемых из национального бюджета областям, городам Алматы и Астана (территориальные единицы второго уровня), а также из областного бюджета районам и 38 городам областного значения (территориальные единицы третьего уровня). Прогноз доходов и расходов составляется на трехлетний период. Трансферты всего-навсего представляют разницу между прогнозируемой суммой доходов и расходов. Если ожидается, что доходы превысят расходы (в случае регионов-спонсоров), разница изымается и направляется в бюджет вышестоящего уровня (из областного бюджета в национальный или из бюджета районов/ городов областного значения в областной). Прогноз доходов во многом зависит от экономического развития соответствующих территорий/ городов и их налоговой базы. Независимо от всех остальных показателей, чем больше прогнозируемая сумма расходов, тем больше выделяется бюджетных трансфертов (или тем меньше средств удерживается у регионов-спонсоров).

Применяемые коэффициенты должны отражать объективные различия в себестоимости государственных услуг в областях, районах и городах областного значения. К каждой строке расходов применяются свои коэффициенты. Например, существует коэффициент урбанизации, основанный на официальном уровне урбанизации, призванный компенсировать более высокую стоимость оказания государственных услуг в городских населенных пунктах.

Источник: Приказ Министерства национальной экономики № 139 от 2014 года, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068#z35>, и Бюджетный кодекс Республики Казахстан, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K080000095>.

Излишек доходов, превышающий прогнозируемые расходы, изымаются из местного бюджета и направляются в бюджет центральных органов власти. С 1999 года часть поступлений более обеспеченных областей перенаправлялась в национальный бюджет. Так называемые спонсоры, в число которых входят Астана, Алматы, Атырауская и Мангистауская области, помогают субсидировать менее благополучные регионы. В результате у местных органов власти пропала заинтересованность в расширении налоговой базы и оптимизации налогообложения (Kusukov, 2013). Расчеты на основе прогнозируемых доходов и расходов областей производятся в ходе ежегодного процесса бюджетного планирования. Регион, расходы которого превышают доходы, получает дополнительные средства (субсидии). Любые излишки изымаются: остаются лишь суммы, необходимые для покрытия расходов. Оценка осуществляется с учетом исторических тенденций и инфляции. Главный недостаток такого подхода заключается в том, что используемая МНЭ методика не до конца понятна местным органам власти и меняется каждые три года. По результатам интервью было установлено, что не меньшую проблему представляет коэффициент, который применяется для определения суммы средств, перенаправляемых от регионов-спонсоров в национальный бюджет. Более того, ОЭСР (OECD, 2017, forthcoming) полагает, что данный механизм не учитывает специфики регионов и лишает их стимулов для эффективного расходования средств. Помимо этого, недостаточная ясность может сказаться и на эффективности государственного управления. Например, в 2015 году бюджет г. Алматы составил 1,3 трлн тенге (около 3,9 млрд долларов США), из которых 1 млрд тенге был уплачен в национальный бюджет, а остальное досталось городу. Проекты вроде аэропорта г. Алматы финансируются из национального бюджета. Чтобы повысить доходы при текущей налогово-бюджетной системе, Алматы потребуются диверсифицировать свою экономику, внедрив инновационные технологии через технопарки и

индустриальные парки. В 2015 году Астана тоже стала перечислять средства в национальный бюджет. С каждым годом количество рабочих мест и сумма поступлений в городскую казну растет.

Необходимость реструктуризации системы межбюджетных трансфертов в целях реализации стратегии развития агломераций

Чтобы у местных органов власти было достаточно ресурсов для развития городов, необходимо реструктурировать систему межбюджетных трансфертов. Однако Казахстану следует сосредоточить работу на разработке стратегии развития агломераций и признать существенные различия в уровне экономики и доходов у разных регионов и городов. Как вариант, можно перестроить систему трансфертов, сделав ее асимметричной, чтобы режим у более развитых регионов и городов отличался от остальных местных органов власти. Регионы-спонсоры и/или четыре крупнейшие города страны постепенно отошли бы от трансфертов при наличии у них достаточных полномочий для взимания налогов и сборов. Частью этой стратегии стали бы жесткие бюджетные ограничения, не допускающие запасных вариантов финансирования бюджетного дефицита. Цель заключается в том, чтобы инвестиции в инфраструктуру в крупных городских центрах финансировались за счет не трансфертов, а займов, обеспечиваемых местными поступлениями. Трансферты как источник финансирования вряд ли полностью исчезнут, так как всегда будут существовать факторы внешнего порядка, а местного бюджета может не хватать для покрытия расходов на городскую инфраструктуру, включая транспорт, а также расширение и содержание коммунального хозяйства. Предлагается значительно сократить нецелевые субсидии и сосредоточить внимание центральных органов власти на других регионах и городах. При наличии особого режима центр сможет переводить средства туда, где они больше всего требуются. Кроме того, это даст стимулы для оптимизации налогообложения на региональном уровне. Например, турецкая модель межбюджетных трансфертов включает predetermined критерии и веса. Расчет отчислений производится по формулам, учитывающим численность населения, площадь территории и уровень развития муниципалитетов¹⁰.

Для реструктуризации системы межбюджетных трансфертов потребуются провести две главные реформы. Первая заключается в делегировании регионам и городам, особенно самым крупным, права устанавливать налоги и сборы и изменять ставки. Например, городам Алматы, Астана, Шымкент и Актобе можно было бы предоставить гораздо большую свободу в налогово-бюджетных вопросах и возможность взимать собственные налоги и брать инвестиционные займы, ослабив тем самым их зависимость от трансфертов по сравнению с другими городскими центрами. Кроме того, нужно будет усилить их ответственность за оказание местных государственных услуг и создать такую систему управления, которая позволит им взимать налоги и оказывать определенные услуги (например, услуги общественного транспорта) на уровне всей агломерации. Налоговый комитет может по-прежнему собирать налоги и сборы от их лица, так как у него имеется необходимый для этого технический потенциал, однако полученные ресурсы следует направлять местным органам власти. Вторая реформа состоит в предоставлении местным органам власти возможности брать займы не только из бюджета вышестоящего уровня, но и на национальном рынке капитала, работающем под пристальным надзором Министерства финансов.

Контроль за расходованием целевых трансфертов для достижения целей городского развития

Центральным органам государственного управления Казахстана предлагается собирать информацию о расходовании местными властями целевых трансфертов, а также анализировать, насколько их действия способствуют реализации национальной стратегии развития городов. Такую информацию можно использовать в целях оптимизации программ и пересмотра минимальных стандартов оказания государственных услуг. В рамках бюджетного цикла центр мог бы выделять субсидии по итогам такого контроля. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что это зачастую необходимо, чтобы убедиться, что средства расходуются по назначению, при этом центр может рассчитывать на получение определенных результатов. Сведения о неудовлетворительной работе можно применять не только для корректировки программ или минимальных стандартов, но и для регулирования самих субсидий, увеличивая их в случае оказания новых услуг или уменьшая и перераспределяя средства.

Блок 3.11. Региональная политика Европейского союза на 2014-2020 годы

В 2013 году Европейский союз (ЕС) принял долгосрочную стратегию «Европа 2020», устанавливающую согласованные целевые показатели по занятости, образованию, уровню бедности, разработке инноваций, НИОКР и климату (возобновляемая энергетика, энергосбережение и выбросы парниковых газов). На региональную политику приходится значительная доля бюджета ЕС (более трети), что свидетельствует о ее значимости для повышения конкурентоспособности, усиления социальной сплоченности и создания новых и улучшения уже имеющихся рабочих мест.

Европейская комиссия и государства ЕС обязались принять конкретные меры для достижения целей стратегии «Европа 2020». Установлена минимальная сумма отчислений на ряд приоритетных направлений работы. Например, в более развитых регионах на развитие низкоуглеродной экономики (энергосберегающие технологии и возобновляемые источники энергии), НИОКР, ИКТ и повышение конкурентоспособности МСП выделяется не менее 80% средств Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Эта цифра составляет 60% в регионах с переходной экономикой и 50% в менее развитых областях, что свидетельствует о том, что у них имеются нужды более общего характера.

Соглашения о партнерстве с каждым государством ЕС составляются по единой базовой модели, чтобы обеспечить согласованность между финансированием и другими инструментами ЕС в общей стратегической программе. Для выделения средств (например, на слаженную работу системы государственных закупок) необходимо выполнить ряд условий. Это позволяет получить максимальный эффект от инвестиций. Ход работы тщательно отслеживается, а промежуточные результаты сверяются с заранее согласованными ориентирами. По итогам оценки Еврокомиссия может выделить дополнительные средства. Для устойчивого развития городов требуется, чтобы не менее 5% средств ЕБРР выделялось на осуществление «комплексных мер» в этой сфере. Помимо этого, Еврокомиссия призывает к разработке передовых методик и к упрощению инвестиций в городской человеческий капитал со стороны Европейского структурного фонда. Кроме того, неоспоримое преимущество даст развитие территориального сотрудничества между регионами (на международном и межрегиональном уровне).

Источник: European Commission (2013), “Q&A on the legislative package for EU Cohesion Policy 2014-2020” Press release database, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-678_en.htm?locale=EN.

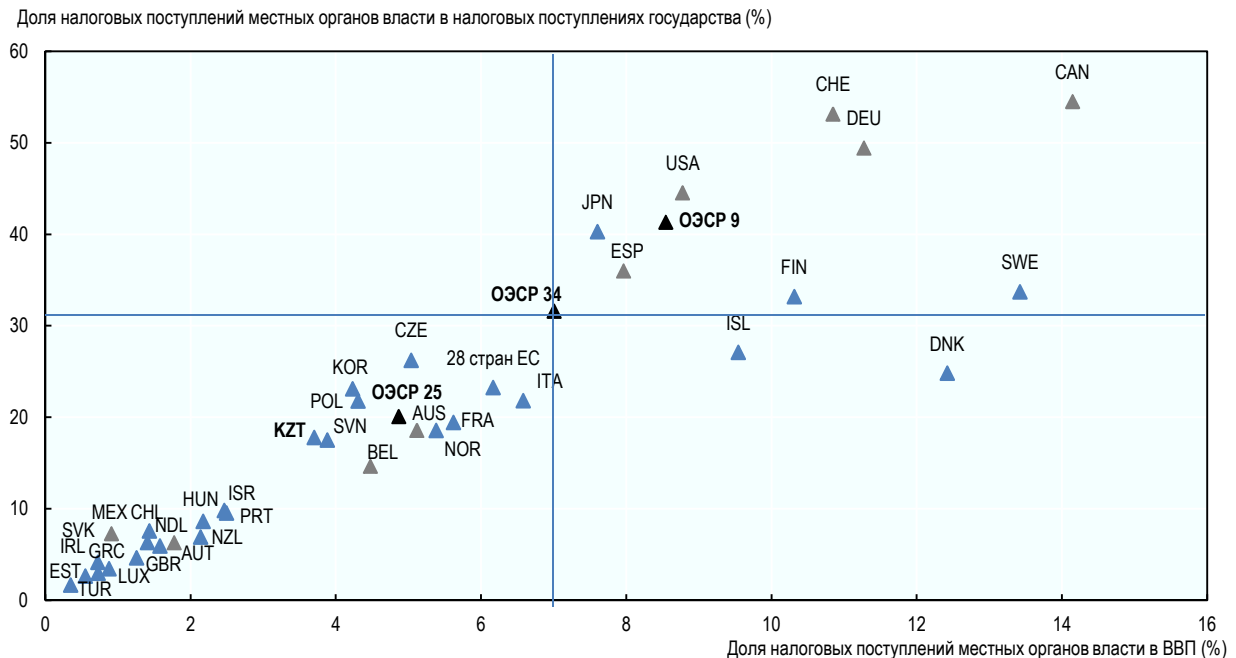
Помимо этого, информация об эффективности работы служит хорошей основой для вовлечения в работу регионов. В результате можно получить сведения о локальных проблемах и почерпнуть идеи для их решения, дав местным

представителям возможность повлиять на результаты. Более того, если бы руководство областей и районов могло собирать налоги, долевого финансирования по результатам выполнения установленных центром целевых показателей городского развития позволило бы сформировать более ответственное отношение на местах. Это связано с тем, что людям свойственно осторожнее обращаться с капиталом, сформированным при их участии. Властям Казахстана рекомендуется обратить внимание на Региональную политику Европейского союза на 2014-2020 годы как образец механизма долевого финансирования на основе выполнения целевых показателей.

Ограниченные полномочия по налогообложению у местных органов власти

У местных органов власти Казахстана недостаточно стимулов для увеличения собственных ресурсов за счет расширения налоговой базы. Между городами и регионами наблюдаются существенные различия: так, Актау самостоятельно генерирует 80% своих поступлений, в то время как Южно-Казахстанская область лишь 18%. Местные органы власти в Казахстане зависят от финансовой поддержки центра сильнее, чем во многих странах-участницах ОЭСР. На Рисунке 3.1 показано, что в 2013 году налоговые поступления местных органов власти представляли 3,7% ВВП и 17,8% государственных налоговых поступлений, в то время как в унитарных государствах ОЭСР данные показатели составили 4,8% и 20%. В 2014 году средние цифры по странам-участницам ОЭСР достигли 7% и 31,6% соответственно.

Рисунок 3.1. **Налоговые поступления в бюджет местных органов власти в 2014 году (% ВВП и налоговых поступлений в государственную казну)**



Примечания: 2013 год: Казахстан, Мексика, Новая Зеландия и Чили; 2012 год: Австралия; 2011 год: Турция.

ОЭСР 25 - унитарные государства ОЭСР; ОЭСР 9 - федеративные государства ОЭСР; ОЭСР 34 - все страны-участницы ОЭСР.

Источник: OECD (2016c), *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris; and OECD/UCLG (2016), "Subnational Governments around the World: Structure and Finance", OECD, Paris, www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf.

Местные органы власти в Казахстане не вправе устанавливать налоговые ставки или определять налоговую базу. Они имеют ограниченные полномочия в налоговой сфере. Руководство районов может лишь пересматривать ставку налога на землю в пределах 20% в зависимости от характеристик земли, а также регулировать уровень незначительных местных налогов. Формулы для определения поступлений на местном уровне не существует. Основную часть налоговых поступлений местных органов власти представляют долевыми налогами - налог на доходы физических лиц (40% налоговых поступлений местных органов власти) и социальный налог, начисляемый на заработную плату (30%). Социальный налог, налог на доходы физических лиц и акцизные сборы вместе составляют более половины всех местных налоговых поступлений (75% в 2015 году). На земельный налог и налог на имущество приходится 15% налоговых поступлений местных органов власти, а на акцизы - 7%. Взимаются и дополнительные налоги, например на транспорт и выбросы в окружающую среду.

Все налоги собираются централизованно Налоговым комитетом Министерства финансов и его территориальными подразделениями. Они переводят все налоговые поступления и другие обязательные платежи в национальный бюджет. Они не отчитываются перед местными органами власти, а подчиняются вышестоящему подразделению Налогового комитета. Предусмотрен уравнивающий механизм перераспределения долевыми налогами. Ожидается, что текущая программа децентрализации усилит финансовую независимость нижних уровней государственного управления.

Основная черта системы налогообложения заключается в том, что поступления в государственную казну формируются главным образом за счет нестабильных налогов, подверженных глобальным изменениям (например, колебаниям цен на нефть). Если в странах-участницах ОЭСР налог на доходы является главным источником поступлений (например, 50% федерального бюджета США состоит из налога на доходы), то в Казахстане на него приходится лишь 7,3% всех поступлений в государственный бюджет (Kysykov, 2013: 91). В то же время руководство областей получает стабильные налоговые поступления, обусловленные их территорией (налог на недвижимость, налог на транспорт, налог на имущество, налог на доходы физических лиц и т. д.). В 2016 году бюджет г. Алматы составил 361,9 млрд тенге (чуть более 900 млн долларов США), из которых 239 тенге - собственные поступления города (сборы, налог на доходы физических лиц, социальный налог и продажа земельных участков). В Таблице 3.5 показано, что города по-разному зависят от трансфертов из центра. В 2016 году доходы г. Алматы состояли на 66% из налогов и на 30% из трансфертов. В Шымкенте же, напротив, налоговые поступления представляли 51% городского дохода, а трансферты - 49%.

Таблица 3.5. Основные характеристики бюджета городов Алматы и Шымкент

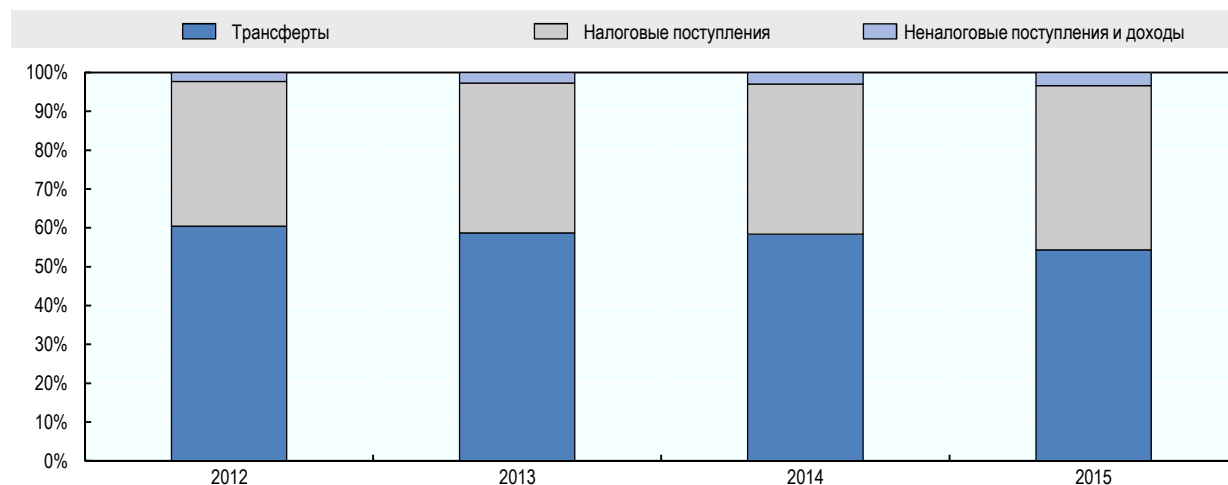
	млрд тенге			млн тенге		
	Алматы			Шымкент		
	2016 год	2017 год	2018 год	2016 год	2017 год	2018 год
Поступления	361,9	315,9	297,9	86 725,9	53 311	56 136,1
Налоговые поступления	239	286,2	269,8	43 850,2	37 682,8	38 990,3
Неналоговые поступления	1,7	1,5	1,7	95,8	97,7	99,9
Выручка от продажи основных средств	12,7	2,6	2,6	311	322	322
Трансферты	108,5	25,6	23,8	42 468,9	14 769	16 542,9
Полученные займы					439,5	450

Примечание: в бюджете г. Алматы займы отнесены в категорию трансфертов.

Источник: Бюджет г. Алматы, Акимат г. Алматы, http://almaty.gov.kz/page.php?page_id=2837&lang=1&article_id=27610. Бюджет г. Шымкент предоставлен Акиматом г. Шымкент.

Согласно Министерству финансов, за последние четыре года доля налоговых поступлений в общих доходах местных органов власти в целом увеличились с 37% (в 2012 году) до 42% (в 2015 году), в то время как процент трансфертов упал с 60% до 54% (Рисунок 3.2). Однако уровень самостоятельных доходов органов местного самоуправления понизился (Kusykov, 2013). С 2001 по 2010 год доля собственных доходов местных органов власти уменьшилась более чем на 50%, усилив зависимость от трансфертов из национального бюджета (Рисунок 3.3). Это объясняется изменениями в бюджетном и налоговом законодательстве.

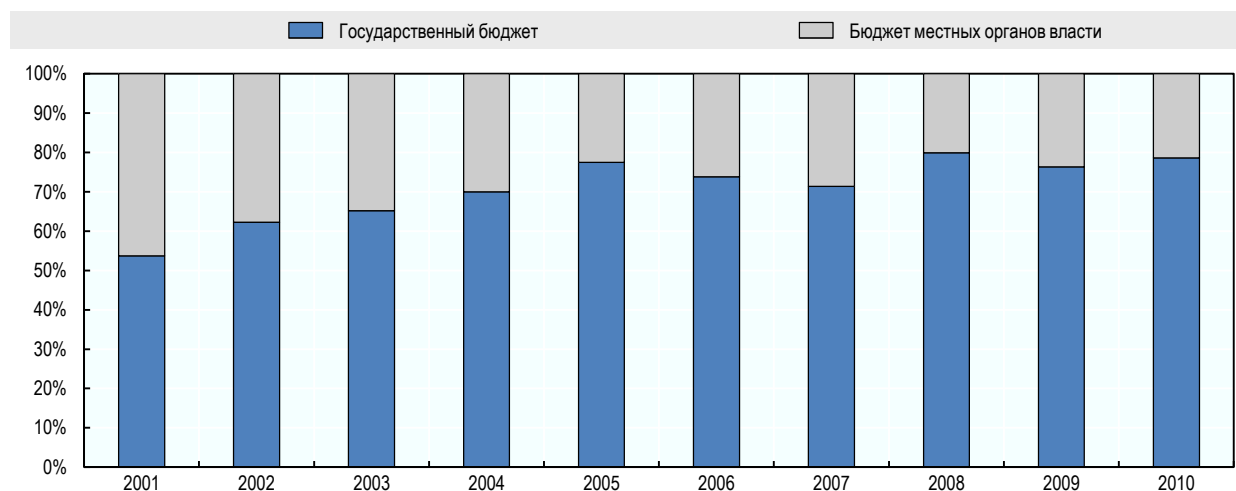
Рисунок 3.2. Доля налоговых поступлений и трансфертов в бюджете местных органов власти Казахстана



Примечание: к налоговым поступлениям относятся налог на доходы физических лиц, социальный налог и акцизы.

Источник: Министерство финансов Республики Казахстан, Национальные счета

Рисунок 3.3. Поступления в казну местных органов власти: соотношение государственного бюджета и собственных средств



Источник: Kussykov, A. (2013), “On overcoming the subsidy dependence of regional budgets”.

В законодательстве Казахстана отсутствует такое понятие, как местные налоги (Bhuiyan, 2010). Поскольку налоговые поступления, выделяемые местным органам власти, довольно стабильны, они не в силах серьезно повлиять на свои бюджетные доходы. Сумма налогов, приходящихся на местный бюджет, лишь косвенно зависит от уровня развития производства и предпринимательской активности, инвестиционного потенциала или реструктуризации региональной экономики. Это ограничивает возможности для увеличения собственных доходов (Kussykov, 2013).

В 2013 году был принят закон и указ президента о местном самоуправлении. Основной принцип местного самоуправления заключается в том, чтобы обеспечить финансовую независимость акимов городов регионального значения, сел и крупных сельских населенных пунктов для удовлетворения потребностей граждан, проживающих на вверенной им территории. Акимам городов районного значения предоставлен доступ к источникам доходов, ранее закрепленных за областным бюджетом (например, штрафы, налоги на рекламу вдоль дорог). Ожидается, что бюджет органов местного самоуправления на уровне городов районного значения, сел, поселков и сельских округов будет внедрен как четвертый уровень государственного бюджета с 2018 года в административных территориальных единицах с численностью населения свыше 2000 человек, а с 2020 года – повсеместно¹¹.

Перераспределение доходов между уровнями государственного управления и более грамотное использование имеющихся у местных органов власти прав в налоговой сфере

В Казахстане, как и во многих странах-участницах ОЭСР, местные ресурсы зачастую дополняются весомыми межбюджетными трансфертами, однако это может ограничивать автономность органов самоуправления и лишать их стимулов для вложения средств и увеличения собственных доходов. Передача некоторых налогов местным органам власти поможет ослабить зависимость от трансфертов

из вышестоящего бюджета. Местные органы власти должны взимать налоги с жителей вверенной им территории и всех тех, кто пользуется их услугами (гости и лица, регулярно совершающие поездки на местном транспорте). В Таблице 3.6 представлены различные инструменты финансирования инфраструктуры и государственных услуг.

Таблица 3.6. **Инструментарий для финансирования государственных услуг и инфраструктуры**

Государственные услуги				
	Частные	Общественные	Распределяемые	Косвенные
Государственные услуги	Водоснабжение	Полиция	Социальная помощь	Дороги / транспорт
	Канализация	Пожарная охрана	Социальное жилье	Культура
	Уборка мусора	Местные парки		Социальная помощь
	Транспорт	Уличное освещение		
Инструменты получения дохода	Тарифы для потребителей	Налог на имущество Налог с продаж	Налог на доходы	Межбюджетные трансферты
	Инфраструктура			
Налогово-бюджетные инструменты	Налоги	Тарифы для потребителей	Займы	
	Короткий срок амортизации (служебные автомобили, компьютеры)	Опознаваемые потребители (в случае транспортных услуг, водоснабжения)	Крупные объекты инфраструктуры (дороги, мосты)	

Источник: Slack, E. (2014), “Governance and finance of large metropolitan areas: Which institutional setting is needed to secure metropolitan economic growth?”, presentation to the fifth Halle Forum on Urban Economic Growth, Halle, Germany.

Кысыков (Kusykov, 2013) полагает, что с экономической точки зрения рациональнее делегировать местным органам власти налог на добавленную стоимость (НДС) отечественных и импортных товаров, так как он представляет небольшую часть в доходах республиканского бюджета (около 11,6%) и характеризуется более или менее равномерной базой. Однако опыт таких стран, как Бразилия, показывает, что подобное решение может быть сопряжено с определенными рисками. Бразилия ввела НДС взамен государственного каскадного налога на потребление. Каждый из 26 штатов установил собственную косвенную ставку. В результате эта сложная система часто подвергалась критике за ее необъективность, дороговизну и подрыв конкуренции. У властей бразильских штатов нет права облагать налогом факторные доходы, как в случае США или Канады. Они активно использовали НДС как инструмент промышленной политики, освобождая предприятия от налоговых обязательств, чтобы повысить экономическую активность и привлечь инвестиции, что привело к принятию плохо взвешенных экономических решений (Sen et al., 2014). Подобное использование НДС осложняется еще и тем фактом, что данные, необходимые для распределения поступлений (например, сведения о потреблении на местах), могут быть недоступны или недостоверны. Наиболее подходящим средством обеспечения местных органов власти Казахстана собственным добавочным доходом, особенно в условиях ограниченности административных ресурсов, представляются местные надбавки. Такой подход применяется в некоторых провинциях Канады, которые ввели надбавки к федеральным налогам. При всей своей простоте данная методика дает примерно такую же налогово-бюджетную автономию, как независимое

налогообложение, и гораздо большую свободу по сравнению с механизмом распределения налогов (McLure et al., 2000). Однако она не предполагает перераспределения полученных в результате надбавок средств между местными органами власти, так что трансферты все равно потребуются.

Еще одной причиной, по которой доходы местных органов власти Казахстана ограничены, является состав местных инструментов налогообложения. Поступления в областной и районный бюджеты формируются за счет налога на имущество и взимаемых с потребителей тарифов, однако соответствующие ставки недостаточно высоки, чтобы покрыть расходы городских населенных пунктов. Несмотря на то что налог на имущество в принципе представляется неплохим местным налогом, на практике это относительно небольшой источник дохода (Bahl et al., 2013). Этому есть несколько объяснений, в том числе непопулярность среди граждан, ненадлежащее налоговое администрирование и трудоемкий процесс оценки собственности. К тому же крупные межбюджетные трансферты позволяют властям воздерживаться от повышения ставки налога на имущество. В Казахстане большинство районных органов власти и даже два города республиканского значения не обладают техническим потенциалом и персоналом для должного управления налогом на имущество. Некоторые города в странах-участницах ОЭСР смогли установить объекты собственности и следить за любыми изменениями благодаря компьютеризации и спутниковой фотосъемке, что недоступно казахстанским населенным пунктам. Собственность оценивается нерегулярно, причем на уровне, гораздо ниже ее рыночной стоимости. Руководству Казахстана предлагается опробовать разные подходы к определению налоговой базы. Налог на имущество в основном сосредоточен в крупных городских центрах, таких как Алматы, Шымкент и Астана. Его значение ощутимее в агломерациях, чем во второстепенных городах, что характерно для стран с переходной экономикой. Кроме того, Казахстан мог бы ввести систему, при которой городским акиматам будет дозволено взимать налог на землю (если ее стоимость превышает рыночную), а сельским - налог на имущество. В качестве альтернативы можно последовать по пути Бразилии и ЮАР и рассмотреть возможность взимания налога на землю и возведенные на ней объекты, а не на арендную плату и стоимость строительного участка (McCluskey and Franzsen, 2013). Стоимость имущества может лежать в основе некоторых других налогов, таких как налог на передачу прав собственности и налог на прирост стоимости земли.

Транспортный налог тоже используется городами в недостаточной мере. Городские власти Казахстана могли бы применять некоторые разновидности этого налога. Налог на автотранспортные средства может принимать всевозможные формы: пошлина за выдачу водительского удостоверения, налог на оценочную стоимость транспортного средства, топливный сбор, платные дороги и парковки. Помимо возможного увеличения доходов местных органов власти, повышение транспортных налогов способно оказать положительное влияние на экономику и окружающую среду особенно таких городов, как Алматы и Шымкент.

Необходимость в более эффективном и прозрачном порядке взимания налога на имущество в городах и сельской местности

У Казахстана есть, по крайней мере, один повод для реформирования налога на имущество - необходимость повышения соответствующих поступлений местных органов власти, особенно в городах. Если преобразования затронут и сельские земли, это оптимизирует сбор налогов в сельских и малых городских населенных

пунктах, которые также нуждаются в государственных услугах. Один из возможных вариантов заключается в применении к землям и имуществу в сельской местности льготного режима в рамках системы налогообложения имущества. Это может выражаться в заниженной оценке стоимости имущества, облегченных налоговых ставках на фермерские хозяйства или предоставлении налоговых скидок. Вместо того чтобы оценивать сельские земли по рыночной стоимости, которая отражает их цену при самых благоприятных условиях и наиболее интенсивном использовании, предлагается анализировать их в том состоянии, в котором они находятся на соответствующий момент времени, как если бы они продавались для дальнейшего ведения аграрной деятельности. Льготный режим налогообложения сельских земель, как правило, вводится для предотвращения их перехода в категорию городских. Казахстан может почерпнуть ряд идей из Программы налогообложения имущества фермерских хозяйств в Онтарио (Канада). Ставка налога для фермерских хозяйств установлена законом провинции всего лишь на уровне 25% от налога с резидентов, который определяется местными органами власти¹². Даже если земли используются в сельскохозяйственных целях в ожидании урбанизации, новые значения вводятся постепенно: ставка повышается в момент регистрации разделения территории на участки и выдачи разрешения на строительство. Несмотря на централизованный сбор налогов в Казахстане, серьезным препятствием для налогообложения сельских земель являются высокие административные затраты. Разница между сельскими и городскими налогами может быть настолько велика, что предотвратит тем самым переход сельскохозяйственных земель в городское пользование. Пожалуй, оптимальным вариантом на первое время, пока власти Казахстана не обретут необходимый административный потенциал, является упрощенный единый налог на сельскохозяйственные земли.

Блок 3.12. Реформирование налога на имущество в Колумбии и Великобритании

Налоговая реформа в **Колумбии** предусматривала объединение четырех налогов (налога на имущество, лесопаркового налога, социально-экономического налога и надбавки на ведение кадастра) в один единственный налог на имущество. При желании муниципалитеты могли осуществлять самоначисление налогов (*autoavaluo*). Налоговая ставка была повышена по сравнению с базой на 1,6% для всех случаев, кроме простого владения земельной собственностью, и на 3,3% в случае, если имущество не используется для осуществления хозяйственной деятельности.

В **Великобритании** подушный налог был заменен налогом на жилую недвижимость (муниципальным налогом). Несмотря на то что ранее базой для исчисления налога на имущество служила стоимость аренды, муниципальный налог стали взимать исходя из рыночной стоимости. Каждый объект недвижимости причисляется к одной из восьми оценочных категорий. Индивидуальная оценка не проводится. Смысл заключается в том, чтобы установить относительную стоимость имущества в определенном месте в определенное время. Последующие изменения не влияют на категорию объекта. Для каждой категории установлена своя налоговая ставка: чем выше категория, тем больше взимаемый налог.

Источник: Bird, R. and E. Slack (2002), “Land and Property Taxation: A Review”, The World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf> (accessed 27 October 2016).

Чтобы увеличить доходы городской казны от налога на имущество, можно модернизировать кадастр. В странах-участницах ОЭСР в условиях снижения собственных поступлений местных органов власти и зависимости

от непредсказуемых и сокращающихся трансфертов из центра решающую роль сыграли два аспекта: переход к адвоярному налогообложению имущества (Венгрия) и обновление кадастра городской собственности (Мексика). Актуализация кадастра в целях более точной оценки имущества представляет сложную и дорогостоящую задачу для местных органов власти Казахстана, особенно если учесть отсутствие у них необходимого потенциала и опыта, а также нехватку финансовых средств. В связи с этим Казахстан может обратить внимание на мексиканскую программу. Национальный институт статистики Мексики (INEGI) при финансовой поддержке банка «BANOBRAS» помог обновить кадастр в некоторых муниципалитетах и увеличить доходы от налога на имущество на 40% (OECD, 2015с). Помимо этого, был утвержден налогово-бюджетный фонд для перечисления дополнительно получаемых налогов. Аналогичную программу можно разработать и в Казахстане, опробовав ее в некоторых средних городах, прежде чем переходить на следующий уровень. Комитет по статистике мог бы играть ведущую роль в наращивании технического потенциала, так как у городов может быть недостаточно опыта для оценки собственности, находящейся на их территории. В качестве альтернативы можно рассмотреть колумбийский единый налог или британские оценочные категории (см. Блок 3.12 выше). Конкретная методика будет зависеть от характера проводимых в Казахстане преобразований.

Чтобы извлечь максимальную пользу из налога на имущество, городам Казахстана необходимо выполнить ряд предварительных условий, среди которых - наличие технического потенциала, кадастра и системы регистрации земель, а также хорошей административной инфраструктуры. Опыт Канады показывает, что залогом успешного реформирования являются различные методы ослабления налоговой нагрузки, в том числе постепенное введение налогов, отсрочки для пожилых людей и установление максимальной нормы увеличения налогов по определенным классам имущества (Bird and Slack, 2002). Казахстан мог бы ввести централизованную систему оценки, которая будет менее подвержена изменениям на местном уровне. Непременным условием налоговой реформы в Казахстане является укрепление административного потенциала местных органов власти, так как у многих городов может отсутствовать опыт в сфере налогообложения имущества. Для формирования единого государственного кадастра необходимо унифицировать соответствующую информацию и сделать ее доступной для общественности и всех уровней государственного управления. В основе любой налоговой реформы должна лежать политическая поддержка со стороны центра.

Оптимизация использования займов

Займы представляют эффективным средством финансирования длительных городских проектов, способных принести определенный доход, однако органам власти следует быть осторожными, чтобы не занимать средства сверх меры.

Наличие у местных органов власти возможности занимать средства, но при строгих ограничениях

Местные органы власти в Казахстане имеют право занимать средства на покрытие бюджетного дефицита (статья 47 Бюджетного кодекса). По просьбе акима области или акимов Алматы и Астаны, Министерство финансов может предоставлять кредиты за счет средств государственного бюджета. Аналогичным образом акимы районов вправе взять заем из областного бюджета

(Makhmutova, 2006). Во время недавнего экономического кризиса займы были ограничены, так как в результате девальвации национальной валюты государственный долг Казахстана утроился. Основное препятствие в этой сфере заключается в отсутствии надежного среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования на местном уровне. Это связано с неопределенностью, которая окружает государственную политику в сфере распределения налогов между национальным и местным бюджетом (Makhmutova, 2006).

С апреля 2016 года Бюджетный кодекс позволяет 14 областям, а также городам Алматы и Астана выпускать облигации на покрытие бюджетного дефицита и финансирование строительства государственного социального жилья¹³. Министерство финансов строго за этим следит (в том числе за целевым расходованием заемных средств), и города не могут выпустить облигации на рынок капитала. Ежегодно законом о бюджете устанавливаются квоты на годовой размер займов и общая сумма задолженности местных органов власти. В 2009 году государство определило новые лимиты для государственных займов местных органов власти (за соответствующий налоговый период общая сумма расходов на погашение и обслуживание долга не должна была превышать 10% поступлений в бюджет местных органов власти, а размер задолженности - 75%). В 2012 году совокупные обязательства местных органов власти были ограничены 0,5% ВВП и 4,1% всех государственных обязательств (Таблица 3.7). Согласно интервью, проведенным при подготовке настоящего документа, ситуация до сих пор не изменилась. Астана получила кредиты на строительство легкорельсовой транспортной системы у международных банков под государственную гарантию.

Таблица 3.7. Задолженность местных органов власти в Казахстане

	Непогашенная задолженность	
	% ВВП	% государственного долга
Непогашенная задолженность местных органов власти (по состоянию на 2012 год, согласно определению ОЭСР)	0,5%	4,1%

Источник: OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments Around the World: Structure and Finance*, OECD Publishing, Paris.

Необходимость расширения вариантов получения займов для местных органов власти в целях финансирования городской инфраструктуры

Займы являются, пожалуй, самым эффективным средством финансирования государственного имущества, имеющего долгий срок службы и способного приносить доход¹⁴. Если согласовать оплату за инфраструктуру с характером получения прибыли, государство может окупить инвестиции, отсрочив платеж (Bahl et al., 2013: 21). Ограничение возможности привлекать займы с рынка капитала не позволяет получать дополнительное финансирование для инфраструктуры. Как вариант, Казахстан мог бы позволить крупным городам (например, Алматы, Астане и Шымкенту) брать кредиты на национальном рынке капитала. Им лучше удастся воспользоваться рынком ссудного капитала, чтобы финансировать государственное имущество с длительным сроком службы. У них более надежная и диверсифицированная экономическая база, чем у малых городов и моногородов.

Руководству Республики Казахстан следует учесть, по меньшей мере, четыре аспекта, если они хотят оптимизировать использование кредитных средств местными

органами власти. Во-первых, у властей на местах должна быть хорошая собственная финансовая база. К таким регионам и городам важно будет применить особый трансфертный режим, расширив их права по установлению и сбору налогов и пошлин. Если у местных органов власти будут средства для управления собственными бюджетными поступлениями, вполне целесообразным представляется позволить им покрывать капиталовложения за счет заемных средств (Makhmutova, 2006). Чтобы поддерживать инфраструктуру и выполнять долговые обязательства, региональным и городским властям потребуется контролировать объем своих бюджетных ресурсов. Во-вторых, заемные средства необходимо использовать исключительно для финансирования долгосрочных инвестиционных проектов, а не покрывать за их счет текущий дефицит бюджета. В-третьих, важно ввести жесткие бюджетные ограничения для заемщиков, не позволяя им получать дорогостоящие субсидии от вышестоящих уровней государственного управления. Утверждаемая центром система кредитования должна содержать четкие правила относительно того, кто, сколько, с какой целью, для кого, с помощью каких средств и с какими ограничениями может занимать средства. Центральным органам власти придется следить за тем, чтобы эти правила неукоснительно соблюдались. И наконец, разумным способом решения вопроса нехватки финансирования представляется предоставление кредитов на обновление городской инфраструктуры в рамках программ центральных органов власти. Однако, как показывает опыт Турции, может потребоваться специальный институт, который оказывал бы техническую и финансовую поддержку на местах. Помимо прочего, он способен сделать процедуру выбора приоритетных проектов более прозрачной. В качестве примера банков развития, которые предоставляют средства на финансирование инвестиционных проектов местных органов власти, можно привести мексиканский «BANOBRAS» (Национальный банк финансирования государственных проектов и услуг)¹⁵ и турецкий «IIBank» (Провинциальный банк)¹⁶. Они выделяют средства на государственные инвестиции в инфраструктуру и государственные услуги, способствуя социальному развитию и повышению конкурентоспособности.

Усиление подотчетности и объективности в вопросах государственного финансирования

Система управления местным бюджетом в Казахстане не обеспечивает подотчетность по вопросам оказания государственных услуг на местах и не способствует развитию предпринимательской деятельности и повышению уровня жизни. Местные органы власти отчитываются только перед вышестоящими органами государственного управления, не учитывая интересов граждан (Makhmutova, 2006).

Относительно высокие затраты местных органов власти на фоне децентрализации полномочий по расходованию средств

Местные органы власти являются основными инвесторами в Казахстане, однако из-за децентрализации расходов они выступают лишь как посредники. В 2013 году расходы местных органов власти составили 9,4% ВВП (17% в среднем по странам-участницам ОЭСР) и 46,3% всех государственных расходов (40% в государствах ОЭСР в 2014 году) (Таблица 3.8). Такая ситуация характерна для унитарных государств, входящих в состав ОЭСР и обладающих ограниченной покупательной способностью, включая Грецию, Ирландию, Новую Зеландию, Турцию и Чили. Однако по-другому обстоят дела в Японии и странах Северной Европы, где на

местные органы власти приходится существенная часть всех государственных расходов. В Дании соответствующий показатель достигает 36% ВВП и 64% государственных расходов.

Таблица 3.8. Расходы местных органов власти в Казахстане

Расходы	% ВВП	% всех государственных расходов (в той же категории)	% расходов местных органов власти
Общая сумма расходов (2013 год)	9,4	46,3	100
Текущие расходы	6,8	-	72,3
в том числе на оплату труда	2,0	61,9	20,0
Капитальные расходы	2,6	63,7	27,7
в том числе инвестиции	2,6	63,7	27,7

Источник: OECD/UCLG (2016), “Subnational Governments Around the World: Structure and Finance”, OECD/UCLG, Paris, www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf (accessed November 2016).

Бюджетным кодексом 2005 года установлена фиксированная сумма расходов для областей и районов. Налоговые ставки на всей территории страны одинаковы. Из областного бюджета покрываются расходы на оказание общих государственных услуг, оборону, поддержание общественного порядка и безопасности, образование, здравоохранение, социальное благополучие, ЖКХ, культуру, спорт, туризм, сельское хозяйство, охрану водных ресурсов, лесов и окружающей среды, архитектуру и строительство, транспорт и связь, а также на регулирование хозяйственной деятельности. Из Таблицы 3.9 видно, что главными строками расходов в бюджете г. Алматы являются образование, здравоохранение и ЖКХ. Согласно Бюджетному кодексу, города не могут составлять бюджет на более крупную сумму, чем они могут потратить, и наказываются, если им не удастся освоить все выделенные средства. Таким образом, у них нет стимулов для грамотного расходования средств, в результате чего заключаются непродуманные контракты на инвестиционные проекты, а работы выполняются неудовлетворительно. Крупнейшие мероприятия международного и национального значения, такие как Зимние Азиатские игры и «Астана ЭКСПО-2017», оплачиваются не из областного, а национального бюджета. Акиматы должны отвечать за свои собственные средства, но они к этому не подготовлены.

Таблица 3.9. Бюджет города Алматы, 2016 год

млн тенге

Строка расходов	Сумма
Образование	52 974,7
Здравоохранение	21 741,5
Социальная защита	5 545,1
ЖКХ	17 561,3
Энергетика	5 373,3
Природоохранные мероприятия	1 222,9
Транспортная инфраструктура	11 693,6
Культура, информационная работа	4 975,6
Спорт и туризм	10 898,5

Источник: Акимат г. Астаны, http://almaty.gov.kz/page.php?page_id=2837&lang=1&article_id=27610.

Бюджетный кодекс не способствует развитию взаимодействия между городами и не предусматривает стимулов для реализации совместных проектов¹⁷. Он устанавливает лишь вертикальные отношения между разными уровнями государственного управления. Маслихаты утверждают бюджет и его распределение в городах областного (районного) значения, а акиматы занимаются его исполнением. Независимая ревизионная комиссия осуществляет контроль за расходованием средств и может принять дисциплинарные меры в случае нецелевого использования ресурсов. Она выступает в роли регионального бухгалтерского комитета.

Действующая система формирования бюджета местных органов власти как причина недостаточной подотчетности в вопросах оказания государственных услуг

Зависимость местных органов власти от трансфертов из бюджета вышестоящего уровня, а также централизованный сбор и последующее перераспределение налогов ограничивают возможности для принятия решений и расстановки приоритетов на местах. Главы исполнительных органов власти областей и районов назначаются, а не избираются, что отрицательно сказывается на их подотчетности перед народом. В других странах с аналогичной системой (например, в Китае) назначаемые должностные лица, как правило, отвечают перед тем, кто их нанял, а не перед гражданами или каким-либо местным представительным органом. Поскольку акимы областей и городов республиканского значения могут быть смещены лишь президентом, ответственность за результаты работы зависит только от их добросовестности. Их работу оценивают центральные органы власти, а не народ. Аналогичным образом ситуация обстоит и на районном уровне, особенно в городах районного значения, так как акимы городов назначаются руководством областей.

Процесс налогово-бюджетной децентрализации был неравномерным. Децентрализации подверглись расходы, а не доходы. Все началось в 90-е годы, когда затраты на социальную сферу были отнесены к компетенции местных органов власти, чтобы сохранить дефицит государственного бюджета на уровне, установленном Международным валютным фондом (Makhmutova, 2006). Более того, местные органы власти, особенно в городах, не могут определять характер расходования бюджетных средств. Система распределения затрат между уровнями бюджетной системы превращает местные органы власти не в партнеров центра, осуществляющих финансирование и выполняющих важные функции, а в клиентов, обращающихся за ресурсами. Несмотря на то что маслихатам предлагается принимать участие в обсуждениях, такие консультации по программам и бюджету местных органов власти проводятся скорее постфактум.

Развитие механизмов самоуправления за счет расширения роли маслихатов в бюджетном процессе

Шаг 98 из 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ предусматривает внедрение самостоятельного бюджета органов местного самоуправления на уровне сельских округов, аулов, сел и малых городов. Предполагается принятие механизмов, которые позволят гражданам участвовать в обсуждении оптимальных способов расходования бюджетных средств. Основываясь на данном пункте и законе № 148 от 23 января 2001 года «О местном

государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», руководство страны могло бы выработать систему сдержек и противовесов для управления бюджетом на местном уровне. Прежде всего, в рамках этой системы необходимо, чтобы маслихаты как представители народа не только утверждали, но и обсуждали, контролировали и оценивали исполнение бюджета. Это представительные органы в системе местного государственного управления, и, поскольку их члены избираются, они являются подотчетным учреждением местного самоуправления. Областные и районные маслихаты должны следить за грамотным расходованием бюджетных средств на благо граждан.

Следует дать маслихатам возможность побуждать городские и областные акиматы к открытому обсуждению проблем урбанизации и экономики. Опыт стран-участниц ОЭСР показывает, что должностные лица вряд ли усилят подотчетность перед народом по своей воле: для этого им требуется некий стимул со стороны. Это объясняет, почему законодательные органы большинства входящих в состав ОЭСР государств имеют более весомую роль в бюджетном процессе, чем десятилетие назад (Schick, 2002; Anderson, 2009). Чтобы занимать независимую позицию по вопросам государственного финансирования и бюджетного планирования, маслихаты должны иметь право отклонять основные элементы бюджета областей и районов. Для этого следует все тщательно обсудить с центральными органами власти и заручиться их поддержкой. Маслихаты смогут усилить подотчетность акиматов, если им помогут разобраться в сложных бюджетных вопросах и процессах. Им требуется достоверная и объективная информация для деятельного участия в формировании бюджета и обеспечения ответственности акиматов. Одним из первых шагов в этом направлении станет создание независимого исследовательского ведомства, которое будет предоставлять маслихатам необходимую информацию, чтобы они могли обсуждать вопросы государственного финансирования на равных с акиматами. Эта информация может потребоваться для проверки бюджетных управлений акиматов. К ключевым функциям такого независимого исследовательского ведомства рекомендуется отнести составление экономических прогнозов и базовых оценок, анализ бюджетных предложений акимата и предложений по экономической политике, налоговый анализ и составление кратких аналитических документов по вопросам долгосрочной и среднесрочной экономической политики. Помимо этого, оно способно публиковать ежегодные отчеты по исполнению бюджета от имени маслихатов. Может показаться, что создание таких подразделений выходит за рамки возможного для многих местных органов власти в Казахстане, так как для этого требуются финансовые ресурсы, однако опыт Аналитического агентства по законодательству при администрации Калифорнии и Независимого бюджетного управления г. Нью-Йорк доказывает, что это вполне осуществимо даже при незначительных капиталовложениях (Anderson, 2009). Однако учрежденное ведомство должно работать объективно и беспристрастно. Для начала Казахстану предлагается создать независимое исследовательское ведомство в каждой области и рассмотреть возможность учреждения подобных структур в некоторых средних городах районного значения в будущем.

Четкое распределение обязанностей по расходованию средств в целях повышения эффективности работы и усиления подотчетности властей

Обязанности в сфере градостроительства распределены между различными уровнями государственного управления. Местные органы власти должны четко

знать, за что они отвечают, чтобы можно было точно оценить корректность распределения средств между всеми уровнями государственного управления и необходимость в системе межбюджетных трансфертов. Следует подробно разъяснить все обязанности в административной и политической сфере, а также в области расходования бюджетных средств. По мере децентрализации унитарной системы Казахстана будет важно пересмотреть и уточнить обязанности по расходованию средств на каждом уровне государственного управления, чтобы предотвратить неэффективную работу государственного аппарата, устранить ненужное повторение действий и избежать частичного дублирования полномочий и даже правовых проблем. Поскольку бюджет местных органов власти невелик, отсутствие четких указаний негативно сказывается на их деятельности. Если проблему не решить, пределы ответственности каждого уровня государственного управления будут по-прежнему обусловлены финансовыми ограничениями, что приведет к институциональной нестабильности и неудовлетворительному обслуживанию населения.

В Бюджетном кодексе приводится подробное описание обязанностей по расходованию средств, однако некоторое дублирование полномочий все же допускается. Многие аспекты в этой сфере остаются неясными. Пересматривая Бюджетный кодекс в целях внесения необходимых уточнений, власти Казахстана могут сгруппировать примерно схожие государственные услуги на уровне бюджета районов (освещение улиц, уборка мусора), областей (сельские и городские дороги, утилизация отходов) и городов республиканского значения (междугородние шоссе и экологическая политика). Рекомендуется избегать сложных форм децентрализации и децентрализации государственного управления. Чтобы проверить корректность полномочий по расходованию средств, можно свериться с основополагающими правилами распределения обязанностей в децентрализованной системе управления (McLure and Martinez-Vázquez, 2000). Руководству Казахстана рекомендуется сделать так, чтобы ответственность за обслуживание населения несли нижние уровни государственного управления в случаях, когда соответствующие государственные услуги ограничиваются пределами вверенного им участка. Если же поручить им услуги, востребованные на более обширной территории (например, транспорт), они могут просто не справиться с таким объемом. Делегируя обязанности местным органам власти, следует проследить за тем, чтобы соответствующие функции были действительно актуальны для местного населения.

Работу в сфере децентрализации следует проводить с учетом конкурентных преимуществ городов в вопросах разработки, реализации и оценки осуществляемых мероприятий. Участие городской администрации особенно необходимо там, где требуется выработать меры исходя из местной специфики и мнения избирателей. Центральные и областные органы власти лучше справятся с задачами, которые предполагают возможность экономии средств за счет масштабов проводимой работы и требуют межюрисдикционного взаимодействия и применения стандартизированных подходов. Центральному правительству рекомендуется взять на себя оказание государственных услуг на национальном уровне, международные вопросы, валютную политику, нормативно-правовое регулирование, выплаты физическим лицам и организациям, координирование налогово-бюджетной политики, работу по обеспечению регионального равенства, перераспределению благ и сохранению единого внутреннего рынка. Однако некоторые функции, такие как регулирование финансового сектора и охрана

окружающей среды, можно успешно разделить с местными органами власти. На руководство областей можно возложить основную часть обязанностей в сфере образования, здравоохранения и социальной защиты, а также решение межмуниципальных вопросов и осуществление надзора за нижними уровнями государственного управления. Все государственные услуги местного значения можно поручить районным властям. Безусловно, некоторые сферы будут подпадать под общую ответственность, однако роль каждого уровня государственного управления должны быть предельно ясна. Так, текущий процесс децентрализации в Чили привел к тому, что центр взял под свой контроль образование. За данную сферу обычно отвечают муниципалитеты, но центральные органы власти решили взять соответствующие обязанности на себя, чтобы освободить муниципальные ресурсы для развития регионов.

Проведенный анализ позволил выявить общую систему распределения обязанностей по расходованию средств между разными уровнями государственного управления в странах-участницах ОЭСР (см. Таблица 3.10). Тем не менее, единственно верного ответа на вопрос о том, кто и за что должен отвечать, не существует. Решение нужно искать исходя из того, насколько тому или иному уровню государственного управления удастся достигать цели и задачи, сформулированные государством в стратегии децентрализации (McLure and Martinez-Vázquez, 2000).

Таблица 3.10. Распределение обязанностей между органами местного самоуправления: общая система

Муниципальный уровень	Промежуточный уровень	Региональный уровень
<ul style="list-style-type: none"> • Широкий круг обязанностей: <ul style="list-style-type: none"> — Общие вопросы конкуренции — В некоторых случаях дополнительные ассигнования, предусмотренные законом • Обслуживание населения: <ul style="list-style-type: none"> — Образование (детские сады, подготовительные курсы и начальное образование) — Градостроительство — Местные коммунальные услуги (водоснабжение, водоотведение, уборка мусора, уборка территории и т. д.) — Дороги местного значения и городской общественный транспорт — Социальные вопросы (поддержка семей и детей, пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями, борьба с бедностью, социальные выплаты и т. д.) — Первичная медико-санитарная помощь и профилактическая работа — Досуг (спорт) и культура 	<ul style="list-style-type: none"> • Узкоспециализированные обязанности межмуниципального значения • Содействие малым муниципалитетам • Обязанности, делегированные регионами и центральными органами власти • Обязанности, обусловленные функциональным уровнем и географическим положением: <ul style="list-style-type: none"> — Среднее или специальное образование — Социальная защита молодежи на межмуниципальном уровне — Стационарная и специализированная медицинская помощь — Уборка и утилизация мусора — Второстепенные дороги и общественный транспорт — Окружающая среда 	<ul style="list-style-type: none"> • Разнообразные и более или менее широкие обязанности в зависимости от страны (основные отличия наблюдаются между федеративными и унитарными государствами) • Государственные услуги регионального значения: <ul style="list-style-type: none"> — Среднее/ высшее образование и профессиональная подготовка — Пространственное планирование — Развитие региональной экономики и инноваций — Здравоохранение (стационарная и специализированная медицинская помощь) — Социальные вопросы, например: службы занятости, обучение, социальная интеграция, поддержка особых категорий населения и т. д. — Региональные дороги и общественный транспорт — Культура, историческое наследие и туризм — Охрана окружающей среды — Социальное жилье

<ul style="list-style-type: none"> — Общественный порядок и безопасность (муниципальная полиция, пожарная охрана) — Развитие местной экономики, туризм, торговые выставки — Окружающая среда (зеленые насаждения) — Социальное жилье — Административные услуги и выдача разрешений 	<ul style="list-style-type: none"> — Общественный порядок и безопасность (например: региональная полиция, гражданская оборона) — Надзор за местными органами власти (в федеративных государствах)
---	---

Источник: OECD (2016c), *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

Руководство Казахстана проводит функциональный анализ всех национальных министерств. Линн (Linn, 2014) полагает, что в рамках данного процесса следует регулярно анализировать, насколько сильно пересекаются сферы компетенции центральных и местных (областных и районных) органов власти. Требуется проконтролировать, чтобы у каждого уровня государственного управления были четкие и не дублирующие друг друга функции. Работая в этом направлении, Казахстану стоит убедиться в наличии необходимого потенциала на местах, так как у них должна быть возможность справиться со всеми делегированными полномочиями. В то же время необходимо обеспечить подотчетность всех уровней государственного управления за принимаемые решения и исключить их участие в дебатах, которые могут внести путаницу в обязанности властей и сказаться на прозрачности информации.

Развитие потенциала местных органов государственного управления

СНОВ Казахстана испытывают настоятельную необходимость в совершенствовании профессиональных умений и компетенций политических и административных государственных служащих. Для многих характерна прямая нехватка персонала. Подобные ограничения снижают качество оказания государственных услуг и эффективность инвестиций в проекты городского развития. В ряде стран, состоящих в ОЭСР, необходимость наращивания потенциала в сфере человеческих ресурсов и финансовой поддержки часто называли основным препятствием децентрализации. По мере осуществления децентрализации, развитие потенциала СНОВ должно стать приоритетной задачей.¹⁸

Необходимость наращивания потенциала СНОВ

Потенциал и возможности СНОВ Казахстана (главным образом в районных центрах и городах областного значения), связанные с проектами городского развития, вызывают сомнения. При этом ситуация не всегда позволяет им подбирать персонал с учетом собственных потребностей. Государственная служба во всей стране регулируется одними и теми же законами, предписаниями и нормативами. У акиматов недостаточно влияния, чтобы изменять условия работы и уровень оплаты труда: все подобные решения принимает центр. Опыт стран ОЭСР показывает, что успех урбанизации в значительной степени зависит и от качества человеческого капитала органов государственного управления. Эффективная действующая государственная служба, ориентирующаяся на высокие стандарты, способствует как повышению качества проводимой политики, так и политической стабильности (Scartascini and Tommasi, 2012).

Доля сотрудников органов субнационального уровня в странах – участницах ОЭСР служит показателем уровня децентрализации государственного управления. В целом, чем шире сфера ответственности региональных и местных властей, тем больше государственных служащих относится к органам субнационального уровня. Как показано на Рисунке 3.4, в большинстве стран численность служащих в органах субнационального уровня превышает численность сотрудников центральных органов власти. В федеральных государствах на центральные органы приходится менее одной трети всех государственных служащих, что свидетельствует о высоком уровне децентрализации. В Казахстане же, который является унитарным государством, в центральных органах власти работает менее 10% государственных служащих (см. Таблицу 3.11). Даже в Германии, Канаде и США численность сотрудников центральных органов среди федеральных служащих превосходит эти цифры. Необходимо отметить, что, даже если к субнациональным органам власти относится 90% государственных служащих, это еще нельзя считать доказательством децентрализации государственного управления в стране. Тот факт, что местное руководство (например, акимы) назначается центральным правительством (или правительством области, если речь идет об акимах районов), говорит о том, что администрация субнационального уровня скорее представляет собой ответвления центральной власти, нежели автономные органы самоуправления. Таким образом, государственных служащих субнационального уровня в действительности можно считать сотрудниками центральных органов власти.

Таблица 3.11. **Распределение государственных служащих между органами центральной власти и СНОВ**

	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Центральные органы власти	8 281	8 796	8 747	9 536
СНОВ	78 606	81 424	82 183	89 782
Итого	86 887	90 220	90 930	99 318

Источник: ответы сотрудников Министерства национальной экономики на анкеты, составленные ОЭСР.

Рисунок 3.4. Распределение общего количества госслужащих по уровням государственного управления, 2011 год



Примечание. Данные о Казахстане по состоянию на 2015 год.

Источники: OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en; информация о Казахстане предоставлена Министерством национальной экономики РК.

Городам Казахстана требуется общее усиление потенциала государственных служащих, связанное как с техническими, так и с управленческими навыками. К примеру, в Алматы не хватает специалистов по планированию и управлению работой городского транспорта, что снижает потенциал города в сфере среднесрочного стратегического планирования транспортных сетей. Городским акиматам, как правило, не хватает квалифицированного персонала для ведения Государственного градостроительного кадастра (ГГК), что ограничивает возможности его применения для целей землеустройства, а также сотрудников, компетентных в области финансового менеджмента и маркетинга, которые требуются для оценки инвестиционных проектов и управления ими. Имеющийся персонал проходит краткий курс обучения, которого зачастую оказывается недостаточно, но административные обязанности препятствуют прохождению долгосрочного обучения, ориентированного на результат. Уровень оплаты труда не способствует привлечению и удержанию грамотных и высококвалифицированных работников: месячная зарплата государственных служащих (участников градостроительной деятельности) в Алматы и других крупнейших городах Казахстана составляет 300 долларов США (тогда как в частном секторе можно зарабатывать 600-800 долларов в месяц). Недостаток технических навыков затрудняет реализацию генеральных планов во многих городах.

В целом, государственная служба испытывает трудности с персоналом и талантливым руководством, в связи с чем представляется необходимым пересмотр методов определения и оценки компетенций сотрудников. Казахстану требуется продуманная система управления компетентностью госслужащих, которая гарантировала бы наличие умений, знаний и качеств, способствующих высокой

эффективности работы как на индивидуальном, так и на организационном уровне. Компетенции должны соотноситься с различными составляющими управления человеческими ресурсами (УЧР) в процессе подбора и отбора персонала, его обучения и развития, а также планирования карьеры или преемственности. В странах ОЭСР для этого используется несколько моделей, но Казахстан, возможно, заинтересует французская модель, известная как «Планирование занятости, рабочей силы и компетенций» (*Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences*, или GPEEC), поскольку она демонстрирует включение оценки компетенций в методы подбора персонала без отказа от традиционного принципа конкурсного отбора путем сдачи экзамена.

Реформирование государственной службы с целью введения «карьерной системы»

В 2015 году правительство Казахстана ввело закон «О государственной службе Республики Казахстан», предусматривающий ряд новых мер, в том числе привлечение в государственные органы иностранных работников. Кроме того, «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» включает в себя формирование современного (профессионального) государственного аппарата. В нем описывается переход к преимущественно карьерной модели организации государственной службы с целью модернизации государственного аппарата. Ранее в государственной службе преобладали признаки позиционной системы с отдельными элементами карьерной. Для проведения реформы было создано Министерство по делам государственной службы Республики Казахстан, которое заняло место Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и недвусмысленно подчеркнуло значимость повышения профессионального уровня государственных служащих. Однако, по мнению С. Джаненовой (Janenova, 2016), частота реорганизаций могла снизить эффективность реформы. После перемещения сотрудников из одной структуры в другую требуется время, чтобы организационные и правовые преобразования набрали силу. Поэтому частых реорганизаций следует избегать, чтобы у министерства было время добиться результатов. Кроме того, как видно из Таблицы 3.12, обе системы УЧР не лишены недостатков. Ни одну из моделей, применяемых в настоящее время в странах ОЭСР, нельзя назвать примером стопроцентно карьерной или, напротив, позиционной системы. Считается, что карьерная система не может обеспечить наличия специализированных умений и гибкости, которые дает позиционная система. В странах ОЭСР, где действует карьерная система, увеличено число должностей, которые можно занять путем прохождения внешнего конкурса, полномочия в сфере УЧР делегированы отраслевым министерствам и организациям с низших иерархических уровней, а также усилена индивидуальная ответственность за эффективность собственной деятельности. Возможно, Казахстан сочтет необходимым сделать то же самое, когда формирование его собственной карьерной системы будет завершено.

Таблица 3.12. Сравнение преимуществ и недостатков систем организации государственной службы

	Классическая карьерная система		Классическая позиционная система	
	Сравнительные достоинства	Недостатки	Сравнительные достоинства	Недостатки
Поступление на государственную службу	<ul style="list-style-type: none"> Справедливость отбора обеспечивается конкурсом или наличием диплома Единая система общих ценностей, гарантированная одинаковым предварительным обучением для всех категорий государственных служащих 	<ul style="list-style-type: none"> Слабость кросс-иерархической системы ценностей: ценностные и культурные различия зависят от иерархического уровня группы. Слабость системы оценки стремления к результату у отдельного кандидата Общность ценностей и культуры ослаблена разделением госслужащих на взаимосвязанные, но закрытые группы с различным статусом. 	<ul style="list-style-type: none"> Справедливость отбора обеспечивается открытостью и конкурсным характером процесса назначения на каждую должность. У сотрудников больше общих ценностей, невзирая на различия в статусе. 	<ul style="list-style-type: none"> При приеме на работу возможна предвзятость, так как процессу подбора сотрудников недостает прозрачности. Слабость системы общих ценностей у сотрудников, поступающих на службу в центральные органы государственной службы.
Продвижение по службе	<ul style="list-style-type: none"> Ограничение возможности несправедливого управления кадрами благодаря разделению разряда (присваиваемого с учетом стажа работы на государственной службе) и конкретной должности. 	<ul style="list-style-type: none"> Недостаток прозрачности процесса назначения на различные должности вследствие слабости системы индивидуальной оценки сотрудников. 	<ul style="list-style-type: none"> Справедливость отбора обеспечивается надежной системой индивидуальной оценки эффективности труда. 	<ul style="list-style-type: none"> При отсутствии прозрачности процессов возможно использование протекции для продвижения по службе (вследствие смешения разрядов и должностей). Усложнение процесса межведомственных назначений.

Источник: OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.

В рамках новой системы ожидается, что государственные служащие на протяжении практически всей своей трудовой жизни будут оставаться на госслужбе. Данная модель делает акцент на карьерный рост, но ограничивает возможность поступления на государственную службу в середине карьерного пути. В отношении поступления и продвижения по службе административных госслужащих был введен обязательный конкурсный отбор. Поступление на службу осуществляется с низовых должностей, а отбор предусматривает наличие дипломов и тестирование. Цель заключается в том, чтобы возможность поступить на государственную службу имел любой гражданин, обладающий соответствующим потенциалом и набором умений. Конкурс в открытой или закрытой форме проводится государственным учреждением, где образовалась вакансия, или Министерством по делам государственной службы после объявления о конкурсе, сделанного в национальных средствах массовой информации. Процесс состоит из трех этапов: 1) тестирование на знание законодательства; 2) оценка личных качеств и 3) собеседование, проводимое государственным органом с целью определения уровня специальных (профильных) знаний кандидата. Сотрудники, уже состоящие

на службе, получают назначение на вакантные должности по усмотрению правительства. Так, служащий одного министерства может быть переведен в другое, что включает в себя изменение области специализации.

Для повышения по службе нужно пройти конкурс на замещение вакантной должности, причем сотрудникам соответствующего ведомства отдается предпочтение перед сторонними кандидатами. Кандидату необходимы определенные знания, опыт работы на низовых должностях и непрерывное обучение. В отсутствие идеально подходящего кандидата объявляется открытый конкурс среди сотрудников государственной службы в целом, а впоследствии к нему допускаются и сторонние кандидаты. Цель процедуры в том, чтобы упростить карьерное продвижение государственных служащих, так как в прошлом предпочтение отдавалось сторонним кандидатам. В рамках карьерной системы продвижение по служебной лестнице во многом зависит от оценки государственного служащего с точки зрения организационной иерархии, что служит мощным рычагом для формирования поведения, соответствующего групповым нормам. В СНОВ существует сходное положение дел. Региональные госслужащие отбираются по двум основным критериям: их квалификация и субъективная оценка акиматом.

Управление кадрами на высоких государственных должностях осуществляется по другой системе. В их число входит 500 должностей профессионального управленческого уровня (корпус «А») из 99 000 административных государственных должностей страны (корпус «Б»), которые занимают госслужащие высокого ранга, известные как кадровый резерв государственной службы. Эта группа включает в себя руководителей центральных ведомств, инспекторов, председателей комитетов, руководителей аппарата и акимов городов областного значения и районов областей. Акимы городов, являющихся административными центрами областей, в данную группу не входят. Для отбора в кадровый резерв существует отдельная процедура. Кандидаты должны пройти собеседование с Национальной комиссией по кадровой политике. При образовании вакансии должностное лицо, уполномоченное решать кадровые вопросы, может выбрать претендента на занятие вакантной должности из резерва. Другим аспектом реформирования государственной службы является введение системы обучения для госслужащих. Это усиливает роль Академии государственного управления как центра профессиональной подготовки; известная роль отведена и Высшей школе государственной политики Назарбаев Университета, которая разрабатывает программы профессионального обучения в области государственной политики и государственного управления и выполняет функции исследовательского центра государственной политики.

Карьерная система применяется в таких странах ОЭСР, как Венгрия, Греция, Испания, Корея, Люксембург, Франция и Япония. Основной урок, который Казахстан может извлечь из опыта этих стран, состоит в том, что карьерная система противоречит общим тенденциям рынка труда и считается в меньшей степени способной обеспечить наличие специализированных умений и гибкости, нежели позиционная система. Это не значит, что Казахстану следует перейти на позиционную модель, так как обе системы имеют свои достоинства и недостатки; однако властям необходимо помнить, что основная задача заключается в создании такой государственной службы, профессионализм которой отвечал бы запросам и потребностям современного Казахстана (включая умения и навыки, необходимые для городского развития).

На государственной службе Казахстана применяется принцип «командного перемещения», в соответствии с которым переход главы учреждения на новую должность влечет за собой перемещение целой группы лояльных к нему сотрудников, вызывая кадровые перестановки среди государственных служащих (Janenova, 2016). Новый закон пытается свести к минимуму перестановки, связанные с новыми политическими назначениями; теперь они допускаются только в пределах одного и того же государственного органа, а переход сотрудников в другие органы будет осуществляться исключительно на конкурсной основе. Закон «О государственной службе Республики Казахстан» гарантирует административным государственным служащим сохранение работы в случае реорганизации или ликвидации государственного органа и защищает их от необоснованного увольнения в результате перестановок в правительстве. Тем не менее, закон имеет свои ограничения, так как новый руководитель органа государственного управления может под давлением принуждать административных государственных служащих к увольнению с должности якобы по собственному желанию. Интервью, проведенные в рамках настоящего обзора, показали, что и политические, и административные государственные служащие на всех уровнях подотчетны не столько народу, сколько тем, кто наделен властью принимать их на работу и увольнять. Это не способствует сохранению опытных кадров и наносит ущерб потенциалу государственной службы.

Новый закон «О государственной службе Республики Казахстан» уделяет особое внимание вопросам этики и морали. В 2015 году был принят новый Этический кодекс, предусматривающий действия на случай конфликта интересов. Он вводит новую должность под названием «уполномоченный по этике» для оказания государственным служащим консультативной помощи по вопросам служебной этики.¹⁹ При Министерстве по делам государственной службы было создано Национальное бюро по противодействию коррупции, в задачи которого входит предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений. В своей статье С. Джаненова (Janenova, 2016) указывает на необходимость изменения культуры госаппарата и возрождения морально-этических ценностей служения обществу для формирования профессиональной государственной службы.

Профессионализм государственных служащих как условие усиления потенциала СНОВ

«Единственно верного» способа устройства системы управления человеческими ресурсами не существует; все зависит от культуры и запросов организаций, а также условий, в которых они функционируют. Казахстан только что приступил к осуществлению ряда реформ по профессионализации своей государственной службы, и эти реформы необходимо завершить, а затем выждать, чтобы они успели набрать силу и принести плоды. Изложенные ниже предложения предназначены для дополнения и развития текущих реформ.

Работа по развитию потенциала в сфере стратегического кадрового планирования

Кадровый состав государственной службы находится в постоянно изменяющемся состоянии, что вызвано притоком и оттоком работников. В рамках мер, направленных на децентрализацию управления, происходит расширение круга

обязанностей СНОВ, а это подразумевает изменение их требований к профессиональным умениям и компетенциям сотрудников. Национальный рынок труда тоже пребывает в постоянном движении, в силу чего еще труднее привлекать на государственную службу (равно как и удерживать на ней) высококвалифицированных специалистов. Кадровое планирование – необходимый государственным структурам инструмент для прогнозирования будущих изменений и сохранения продуманной структуры и соответствующей численности персонала, который позволит им удовлетворять изменяющиеся потребности государственной службы, не затрачивая при этом лишних средств. Необходимо различать краткосрочное, или *оперативное*, и долгосрочное, или *стратегическое*, кадровое планирование. В краткосрочной перспективе существует прямая связь между кадровым планированием и оперативными решениями. И напротив, долгосрочное кадровое планирование связано со стратегическими решениями, касающимися будущего развития государственных органов и организаций на несколько лет вперед. Планирование кадров не обязательно носит централизованный или нисходящий характер. Соответствующую систему кадрового планирования можно сформировать в любой организации, как централизованной, так и децентрализованной, и на любом уровне правительства. Как минимум, на Министерство по делам государственной службы следует возложить обязанности по: 1) контролю численности служащих, затрат и компетенций, а также 2) разработке системы, обязывающей министерства и ведомства (а в дальнейшем и СНОВ) отчитываться за осуществляемое ими кадровое планирование. Эффективное планирование требует гибкости в управлении кадрами. Излишне усложнять не следует. Цель кадрового планирования состоит в том, чтобы избегать ориентировочных, «черновых» расчетов будущих кадровых потребностей и стимулировать профессиональный подход к установлению связей между управлением человеческими ресурсами и стратегическими потребностями организации. Министерство по делам государственной службы может разработать систему кадрового планирования, которая позволит проводить анализ и ставить задачи в отношении размера штата, его компетенций и отраслевого распределения для всех государственных органов и организаций. Это приобретает особое значение в случае применения карьерной системы, в рамках которой служащие, как правило, принадлежат к определенным группам на протяжении всей своей трудовой жизни.

Увеличение административной гибкости путем передачи СНОВ обязанностей по управлению человеческими ресурсами

Для того чтобы СНОВ, особенно в городах областного значения, могли регулировать свой аппарат с учетом возникающих потребностей, центр мог бы передать им обязанности по управлению кадрами, что повысит их административную гибкость, улучшит показатели работы и поможет в большей мере соответствовать предъявляемым требованиям. Акимам было бы проще выполнять поставленные перед ними задачи, если бы у них была возможность адаптировать кадровый состав к реально существующим потребностям, изменять условия работы и даже уровень оплаты труда. Делегирования всех полномочий в сфере УЧР может и не потребоваться, однако СНОВ должны иметь право, как минимум, определять численность необходимых сотрудников и структуру специальностей. С этим тесно связано право принятия решений о приобретении услуг и привлечении сторонних подрядчиков вместо найма новых постоянных сотрудников, что влечет за собой определенные финансовые требования. Еще одна

функция, которую можно было бы передать субнациональным органам, связана не столько с персоналом как таковым, сколько с определением требуемых компетенций и критериев, необходимым для кадрового планирования. Кроме того, им можно перепоручить все, что касается обучения и развития персонала, так как это входит в число обычных административных функций. Однако при этом центральным органам власти предлагается ввести минимальные стандарты для подбора персонала, критерии отбора и модели компетенций. И наконец, все СНОВ должны иметь возможность мотивировать своих сотрудников, то есть вознаграждать за хорошую работу и достойное поведение или воздействовать в случае нарушений. Этого можно добиться разными способами, но определенная степень контроля над денежными вознаграждениями, скорее всего, будет необходима в любом случае.

Центральным органам правительства Казахстана предлагается проанализировать потенциальные преимущества передачи СНОВ обязанностей по установлению уровня оплаты труда (хотя бы в городах областного значения). Если органы субнационального уровня, и в частности города, желают привлечь и удержать талантливых специалистов, конкурируя с частным сектором, они должны предлагать конкурентоспособную зарплату и условия труда. Известная свобода в данном вопросе поможет скорректировать уровень оплаты труда соответственно рыночным условиям в каждом городе. Как следствие, в разных органах и городах будет разный размер заработной платы, но это еще не означает разницы в оплате труда сотрудников. Опыт стран ОЭСР в этой области обширен и неоднозначен. Первый вопрос, который необходимо рассмотреть, это осуществимость и наличие у СНОВ средств, позволяющих обеспечить конкурентоспособную зарплату. Этот аспект надлежит учитывать в процессе децентрализации. Кроме того, делегирование полномочий по определению уровня оплаты труда СНОВ будет сопряжено с определенными трудностями – как для центра, которому придется освоить целесообразные методы руководства децентрализованным процессом, так и для СНОВ, которые будут вынуждены научиться управлению процессом установления зарплат. Опыт стран, состоящих в ОЭСР, позволяет заключить, что передача данных полномочий может положительно повлиять на эффективность работы местных органов государственного управления, но не дает такой гарантии. Недостаток соответствующей подготовки может отсрочить получение желаемых результатов или стать причиной их отсутствия: требуется соответствующее обучение для руководства, соответствующие меры контроля и управления финансами, а также изменение образа мыслей в Министерстве по делам государственной службы по мере перехода от установления уровня оплаты труда к контролю такого установления в децентрализованной форме.

Передача полномочий в сфере УЧР региональным и местным органам никогда не бывает полной. Центру всегда будет необходимо сохранять определенную степень власти, чтобы контролировать происходящие изменения и обеспечивать подотчетность акиматов в отношении использования делегированных полномочий. Министерству по делам государственной службы, ранее контролировавшему УЧР на центральном и субнациональном уровнях, придется пересмотреть круг своих обязанностей. Его функции могут обрести более стратегический характер, нежели административный, присущий им в настоящее время, что характерно для многих стран ОЭСР, в том числе Великобритании, Ирландии, США, Финляндии и Японии. Министерство сможет координировать УЧР на всех уровнях управления, включая республиканские министерства и ведомства.

Если Казахстан примет решение распределить систему УЧР по уровням государственного управления, это должно будет сопровождаться наращиванием административного потенциала и компетентности субнациональных органов власти в вопросах УЧР. Однако необходимой предпосылкой успешной передачи обязанностей в сфере УЧР является обеспечение профессионального подхода к управлению человеческими ресурсами во всех акиматах и изучения менеджмента всеми руководителями высшего звена.

Установление связи между оценкой эффективности труда персонала и стратегическими целями министерств и правительства в целом

До недавних пор государственные служащие в Казахстане не проходили аттестацию. Однако «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» включают в себя меры по переходу на оплату труда по результатам для сотрудников госаппарата. Государственные служащие будут оцениваться по выполнению годовых индивидуальных планов; министры и акимы – по специальным индикаторам качества госуслуг, качества жизни и привлечения инвестиций; государственные органы – по выполнению стратегических планов; члены правительства – по интегральным макроэкономическим индикаторам. Такой план, предусматривающий оценку эффективности деятельности на индивидуальном и организационном уровнях, станет хорошим началом. Тем не менее, казахстанским властям не стоит забывать, что конечной целью системы оценки эффективности труда является предоставление возможности руководить персоналом так, чтобы индивидуальные потребности, интересы и карьерные ожидания сотрудников соответствовали потребностям организации в целом. В будущем следует уделять особое внимание тому, что служащий должен уметь делать, и способам оптимизации его деятельности (OECD, 2008).

При создании системы оценки эффективности труда правительству Казахстана предлагается учесть, что результативность организации в целом зависит от деятельности каждого уровня в отдельности. К примеру, выполнение акимами своих задач в связи со специальными индикаторами качества государственных услуг будет зависеть от их компетентности, административной гибкости, особенностей правового регулирования и финансовых ресурсов, что следует учитывать в ходе оценки наряду с собственно индикатором. В конечном итоге, для достижения поставленных целей региональным и местным органам власти понадобится помощь республиканского правительства. По аналогии с этим, администрация должна помогать отдельным работникам в развитии потенциала, необходимого для эффективной работы. Контроль эффективности касается не только выполнения задач и реализации планов, но и оценки таковых в связи с другими работниками, организациями, уровнями государственного управления или областью политики. Система оценки эффективности труда должна опираться на стратегические цели и планы работы отдельных ведомств или уровней и всего государственного аппарата в целом. Служащие должны понимать, как их личный вклад в работу организации влияет на общие результаты. Поэтому важно, чтобы хорошая работа вознаграждалась, а плохая влекла за собой соответствующие меры воздействия. Руководители органов и организаций госсектора должны пройти обучение в области управления и оценки эффективности труда. Способность определять и стимулировать хороших работников должна стать основным критерием подбора грамотных руководителей и оценки их деятельности.

Вопрос о создании системы вознаграждения с учетом результатов работы (ВУРР) вызвал немало споров. Опыт стран ОЭСР в данной области может послужить Казахстану предостережением. Оценка эффективности труда в государственном секторе является трудной задачей уже в силу сложного комплекса целей и ограничений вкупе с отсутствием соответствующих количественных показателей. Будет ли положительным влияние системы вознаграждения с учетом результатов работы на персонал, во многом зависит от доступной степени определенности индивидуальных и коллективных задач, а также от того, насколько они основываются на результативности как таковой, а не на стандартных должностных обязанностях. Казахстану необходимо сделать так, чтобы гласность, прозрачные механизмы продвижения по службе, доверие к руководству высшего и среднего звена и надежная система оценки эффективности труда стали неотъемлемыми частями административной культуры, и, вероятно, лишь после этого можно будет внедрять принцип оплаты по результатам. В несоответствующих административных условиях политика ВУРР может оказаться контрпродуктивной и лишь обострит проблемы, связанные с доверием, усилит коррупцию и использование протекции. Предположительно, в дальнейшем следует сосредоточить внимание на группе высших управленцев (корпус «А») как на элите государственных служащих.

Развитие систем обучения и управления компетентностью служащих центральных и субнациональных органов

Курсы обучения для государственных служащих по таким вопросам, как самоуправление, бюджет, межбюджетные отношения, управление персоналом, налогообложение, управление инфраструктурой городского жизнеобеспечения и взаимодействие с гражданами, могут способствовать сокращению существующего дефицита профессиональных умений и компетенций, необходимых для реализации градостроительной политики. Программы обучения должны обеспечивать соответствующий набор умений и знаний, требуемых для эффективного оказания услуг, и не затрагивать предметов, не имеющих отношения к работе государственных служащих. Министерство по делам государственной службы должно позаботиться о том, чтобы все служащие, независимо от уровня государственного управления, на протяжении своей работы в государственных органах и организациях имели возможность пройти соответствующее обучение. Помимо проверки профессиональных умений текущего и будущего персонала, Министерство по делам государственной службы и отделы СНОВ, исполняющие аналогичные функции, должны обеспечивать формальное и неформальное обучение сотрудников с целью повышения их квалификации. Казахстан может разработать перечень профессиональных умений, необходимых сотрудникам администрации. Государственный служащий может быть переведен для работы в любом отраслевом подразделении на любом уровне государственного управления, и потому важно обеспечивать наличие базовых умений и навыков управления, а также повышать профессионализм государственной службы. В этом Казахстан может последовать примеру Великобритании, где применяется «План профессионального развития кадров государственной службы» (Capabilities Plan for the Civil Service), посвященный главным образом вопросам индивидуальной профессиональной подготовки и развития компетенций госслужащих (Civil Service, 2013). Академии государственного управления, предоставляющей услуги профессионального обучения государственных служащих республиканского и областного уровня, предстоит сыграть решающую роль в подготовке, а учитывая

богатый опыт, накопленный ею в данной сфере, она может даже возглавить выполнение этого плана. В случае принятия нового законодательства представители республиканского правительства выезжают в регионы с разъяснительной миссией, а в ряде случаев организуются практические занятия для обучения местных государственных служащих. В областях и районах существуют собственные учебные центры для повышения квалификации.

Для того чтобы придать обучению стратегический характер, СНОВ, при поддержке Министерства по делам государственной службы, могут развивать системы управления компетентностью служащих. Это перспективный способ выявления текущего дефицита профессиональных умений, способствующий разработке планов обучения и развития. В Бельгии была введена система так называемых «циклов развития», направленных на формирование компетенций в целях достижения личных и организационных целей. Ее основополагающим элементом является индивидуальный план обучения для каждого государственного служащего. «Цикл развития» состоит из четырех этапов: обсуждение функций, обсуждение вопросов планирования, аттестация и собеседование. Кроме того, Казахстан может рассмотреть возможность введения обучения с последующей сертификацией, целью которого является развитие компетенций государственных служащих в соответствии с потребностями организации (ОЕСД, 2011). К примеру, в Бельгии и Мексике ввели сертификацию компетенций, что позволяет дать высокую оценку опыту и придать обучению официальный характер. Наличие сертификата дает определенное преимущество претенденту на повышение или замещение вакантной должности в других отраслях. Как правило, вопросами такой сертификации ведает национальный аттестационный центр. В Казахстане ими могла бы заниматься Академия государственного управления или любой вуз по запросу Министерства по делам государственной службы.

Для расширения опыта государственных служащих может использоваться регулярная ротация

В своей публикации, посвященной обзору центральной администрации Казахстана (ОЕСД, 2014а), ОЭСР уже предлагала ввести программы ротации для сотрудников, ответственных за политику и программы, что позволит им накопить разносторонний опыт работы в различных ведомствах. В случае с такими ответственными сотрудниками из МНЭ, непосредственно ведающими вопросами региональной и городской политики, программы ротации могут включать в себя прикомандирование к СНОВ (в основном, районного уровня) с целью обмена опытом и составления более объективных картин жизни в соответствующих городах. Кроме того, программы должны предусматривать возможность назначения в другие города или в МНЭ для должностных лиц, ответственных за градостроительство. Установление определенных сроков (от двух до четырех лет) для каждого такого назначения, в свою очередь, поможет сохранить преемственность политики и укрепить сотрудничество. Координаторами программы станут МНЭ через посредство Национального аналитического центра (НАЦ) и Министерство по делам государственной службы и противодействия коррупции. Как показывает опыт ОЭСР, подобные временные назначения могут оказывать положительное влияние в вопросах сотрудничества благодаря развитию навыков взаимодействия и формированию межведомственных многоуровневых связей. Аналогичные программы были введены в Великобритании, Канаде и США. Профессиональное развитие руководителей высшего звена государственной службы Великобритании

осуществляется в рамках программы *Fast Stream*. Она представляет собой систему ротации, которая позволяет государственным служащим занимать ряд должностей, предусматривающих прямые контакты с общественностью, ознакомление с процессом формирования политики и получение непосредственного руководящего опыта. Это дополняется курсами формального обучения, регулярным получением отзывов и аттестацией, наставничеством, дистанционным обучением и, наконец, подготовкой к получению профессиональной квалификации.

Ротация должна сочетаться с четко определенными категориями должностей и возможностями карьерного роста

Опыт стран ОЭСР позволяет предположить, что структура и управление категориями должностей и карьерным планированием оказывают серьезное влияние на гибкость кадров и экономичное комплектование штата. Эффективная система должна позволить правительству Казахстана планировать состав и структуру кадров и распределять персонал таким образом, чтобы это оптимально соответствовало потребностям организаций и удовлетворяло изменяющимся требованиям. Она должна обеспечивать достаточную гибкость, чтобы внутриведомственная и межуровневая мобильность кадров отвечала запросам организаций и расширяла карьерные перспективы сотрудников. Кроме того, хорошая система должна обеспечивать возможность нанимать и удерживать на государственной службе талантливых специалистов в соответствии с существующими потребностями, то есть предлагать им достаточно интересную работу и привлекательные карьерные перспективы, что является одной из основных проблем для органов государственного управления областного и районного уровня. Разработка действенной системы для Казахстана потребует подробного обсуждения технической стороны вопроса, что не входит в задачи настоящего обзора; тем не менее, опыт Ирландии и Японии поможет создать определенное представление о том, как решается этот вопрос в некоторых странах ОЭСР, применяющих карьерную систему. Однако при планировании новой системы республике потребуется обеспечить расширение возможностей карьерного роста и разработать систему классификации рабочих мест, чтобы тем самым увеличить прозрачность системы оплаты труда.

Блок 3.13. Организация определения категорий должностей и карьерного планирования в Ирландии и Японии

В Ирландии и Японии применяется карьерная модель, в соответствии с которой большая часть должностей разбита на единые для всей службы разряды, образующие многоступенчатую систему карьерного роста и оплаты труда. Как правило, новые работники всегда или почти всегда поступают на низовые должности, а дальнейшее продвижение по службе связано с присвоением последующих разрядов. Рассматривая подобные системы, необходимо четко различать повышение зарплаты, которое может происходить в рамках разряда и при этом не являться повышением по службе в полном смысле слова, и фактическое повышение, то есть переход на более ответственную должность. В Ирландии наблюдалось постепенное разрастание профессиональных и внутриведомственных разрядов, которое привело к утрате гибкости и целостности, а карьерный рост в действительности имел под собой ведомственную основу, что снижало мобильность кадров. Цель изменений заключалась в увеличении гибкости и мобильности: например, путем объединения ряда профессиональных разрядов и введения открытого конкурса на присвоение более высоких разрядов. В Японии карьерный рост происходил на ведомственной основе, но с 2009 года применяемая в стране карьерная система была пересмотрена, и если ранее она опиралась на разряды, то теперь в ней используются стандартные наборы компетенций для стандартных должностей определенных категорий. В настоящее время продвижение по службе основывается главным образом на оценке компетенций (в дополнение к оценке эффективности труда), критериями которой служат стандартные наборы компетенций. Тарифные разряды, единые для всей государственной службы, сейчас влияют только на уровень оплаты труда.

Источник: OECD (2010), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 Federal Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.

Создание форума для обмена опытом и знаниями

Создание постоянной площадки, где можно обмениваться информацией и опытом, а также рассматривать возможные методы решения городских проблем, оказалось полезным механизмом совершенствования процесса формирования политики и развития компетенций государственных служащих. К участию в работе такого форума можно привлечь региональных экспертов, ученых, государственных служащих, представителей разных профессий, предпринимателей, НПО и международные донорские организации. Обсуждение политики и организованный обмен идеями и взглядами на вопросы городского развития и урбанизации будет способствовать укреплению связей и формированию новой культуры сотрудничества. Примерами таких площадок, где происходит взаимодействие представителей различных кругов и обсуждение важнейших вопросов городской жизни, можно назвать Urban Toronto (Канада), Urban Network при Чикагском Университете (США) и Viet Nam Urban Forum, или VUF (Вьетнам). К примеру, участниками VUF являются государственные, частные, некоммерческие (университеты, независимые аналитические центры и так далее) и даже международные организации, а работа осуществляется под председательством Министерства строительства. Будучи площадкой для обсуждения вопросов урбанизации, VUF регулярно проводит обзоры состояния текущих программ городского развития и составляет отчеты для заинтересованных сторон, а также помогает добиться более ясного понимания проектов по совершенствованию городской инфраструктуры. Донорские организации пользуются возможностями форума, чтобы поделиться своими взглядами и выводами относительно финансируемых ими проектов. Казахстан мог бы последовать этому примеру и

создать аналогичную площадку («Казахстанский урбанистический форум»), где группы экспертов республиканского, областного, районного и международного уровня смогли бы обсуждать вопросы городского развития и выработать совместные стратегии. Это увеличило бы прозрачность и усилило ответственное отношение к формированию концепции развития национальной урбанистической системы.

Блок 3.14. Вьетнамский урбанистический форум

Viet Nam Urban Forum (VUF) был создан в 2003 году совместным решением государственных органов, международных и национальных организаций. Его возглавляет Министерство строительства Социалистической Республики Вьетнам, ведающее, в числе прочего, вопросами городского развития. В задачи форума входит «развитие диалога с целью обмена опытом и знаниями между государственными ведомствами, объединениями, союзами, научно-профессиональными, социально-политическими и неправительственными организациями, юридическими и физическими лицами во всех отраслях экономики, а также донорскими организациями, направленными на активное содействие формированию и осуществлению политики городского развития и управления, повышение эффективности мероприятий городского развития и управления во Вьетнаме». VUF служит своего рода дискуссионным клубом для всех перечисленных выше участников, которые подразделяются на семь групп: многосторонние донорские организации, двусторонние донорские организации, национальные министерства и ведомства, профессиональные объединения и научные учреждения, городские власти, частные компании и НПО. В настоящее время VUF объединяет 150 участников, и ожидается, что к 2020 году их число возрастет до 200.

Деятельность и мероприятия в рамках VUF можно разделить на три категории: 1) ежегодные мероприятия, представляющие собой Ежегодную конференцию (Генеральную ассамблею) и Вьетнамский день города; 2) тематические дискуссии в рамках конференций и семинаров; 3) формирование политических рекомендаций. Это интересная возможность свести за круглым столом представителей органов местного самоуправления, республиканского правительства и международных партнеров с целью совместной работы, направленной на экологически-ориентированную урбанизацию.

Источник: OECD (2016d), *Green Growth in Hai Phong, Viet Nam*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260207-en>.

Предоставление равных возможностей

В Казахстане ведется работа над обеспечением равенства возможностей в государственном секторе: так, недавно была принята «Концепция гендерной политики в Республике Казахстан». Но этого пока недостаточно. В государственном секторе женщины занимают, главным образом, должности административного уровня, тогда как среди вице-министров и ответственных секретарей лишь 10% женщин, а среди выборных руководителей субнационального уровня – 11,4%. В республике не было еще ни одной женщины-акима. Проблема предоставления равных возможностей в Казахстане стоит остро, и ему следует рациональнее использовать способности своего населения. Это потребует политической воли на высшем государственном уровне и продвижения политических инициатив, способствующих поддержанию равновесия между работой и личной жизнью. Казахстану необходимо разрабатывать инклюзивную политику с учетом гендерного фактора. В ходе исследований, проведенных в рамках настоящего обзора, не было найдено никаких доказательств, что гендерный вопрос был включен в программу работы по развитию потенциала государственной службы. Укрепление принципа меритократии в отношении доступа к

государственной службе, заявленное в документах о реформе государственной службы Казахстана, является способом обеспечения равных возможностей, так как предусматривает выбор человека, оптимально подходящего для конкретной работы, вне зависимости от пола, возраста, национальности, сексуальной ориентации и вероисповедания. Однако это правило можно было бы прямо прописать во всех стратегических документах. Для дальнейшей работы над обеспечением равных возможностей в сфере государственного управления Казахстан может воспользоваться рекомендацией Совета по обеспечению гендерного равенства в общественной жизни (“OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life”, 2015 год), чтобы принимать в расчет проблемы гендерного равноправия уже на ранних этапах развития, внедрения и оценки соответствующей государственной политики и бюджета (OECD, 2016f).

Профессиональный подход к управлению человеческими ресурсами на всех уровнях правительства

Управление кадрами государственной службы и реализацию новой модели следует возложить на специалистов по управлению человеческими ресурсами (УЧР). Министерство по делам государственной службы и отделы субнациональных органов, исполняющие аналогичные функции, необходимо укомплектовать опытными профессионалами. В настоящее время отделами кадров руководит персонал, обучавшийся еще при советской власти, чье представление об УЧР ограничено повседневной работой с документами. Большинству таких сотрудников необходима переподготовка с целью приобретения умений, нужных для модернизации управления кадрами государственной службы. В ряде случаев их можно перевести на такую работу, где их профессиональные умения будут в большей степени соответствовать поставленным задачам, а на освободившиеся высокие должности назначить людей с более современным уровнем профессиональной подготовки. Можно создать региональные учебные центры для кадровиков, чтобы обучать сотрудников районных и поселковых администраций, возможности которых в сфере практического реформирования политики УЧР ограничены.

УЧР необходимо сделать стратегической функцией. Министерству по делам государственной службы требуется составить представление о том, как именно УЧР может способствовать достижению стратегических целей, поставленных правительством. В процессе карьерного роста перед специалистами в области человеческих ресурсов должно открываться несколько путей, как происходит с представителями других профессий. Иными словами, карьерное планирование должно предусматривать для специалиста-кадровика возможность остаться на прежнем месте работы, или сменить его с целью обогащения профессионального опыта, или занять более ответственный пост, или покинуть государственную службу (в том числе временно). В качестве первоочередного инструмента развития потенциала в области УЧР Министерство по делам государственной службы могло бы рассмотреть возможность разработки профессиональной характеристики в сфере управления персоналом. Полезные уроки можно почерпнуть из опыта Секретариата Кабинета министров Великобритании, связанного с формированием профессиональных стандартов в области управления персоналом, которое было осуществлено в рамках проекта «Подготовка профессиональных кадров для целей государства» (Professional Skills for Government Agenda). Основная задача заключается в определении требований к специалистам по кадрам и способов

оценки эффективности их деятельности. Профессиональные стандарты в области управления персоналом устанавливают четыре основных группы требований: 1) знание профильного направления деятельности; 2) демонстрация познаний в сфере управления персоналом; 3) выполнение функций реформатора; 4) завоевание кредита доверия (Civil Service, 2016).

Стимулирование диалога с обществом

Усиление участия граждан в городском развитии, происходящее параллельно с укреплением потенциала СНОВ, определит степень устойчивости такого развития в Казахстане и будет способствовать росту благосостояния населения.

Информирование вместо обсуждения как причина ограниченного участия граждан

Интервью, проведенные в рамках настоящего обзора, ставят под сомнение способность гражданского общества Казахстана участвовать в процессе принятия решений по таким вопросам, как градостроительство, управление водными ресурсами, качество воздуха и утилизация отходов. Как выяснилось, интересы местных жителей учитываются не всегда, хотя их соблюдение, согласно «Региональному докладу региона Содружества Независимых Государств» ООН-Хабитат (UNECE, 2016), должно быть главным критерием эффективности управления. Процедура обсуждения с общественностью не полностью регулируется или применяется. Судя по всему, распространенной практикой является информирование граждан о градостроительных планах и решениях властей, а не обсуждение, в ходе которого принимаются к сведению мнения, идеи и замечания населения. Аналогичная ситуация наблюдается в таких странах, как Чили (OECD, 2013b), Китай (OECD, 2015b), Мексика (OECD, 2015c) и Вьетнам (OECD, 2016d). Конфликты между местными органами власти, гражданами и субъектами частного сектора (например, застройщиками) после утверждения планов градостроительной деятельности являются обычным делом, поскольку ни население, ни частный сектор не были допущены к участию в подготовке таких планов. Это идет в ущерб государственным инвестиционным планам, поскольку в ряде случаев реализация задерживается и далеко не всегда отвечает реальным потребностям местного населения.

По всей видимости, центральные и местные органы государственного управления в Казахстане понимают значение вовлечения общественности в совместную деятельность по совершенствованию городской среды. Пункт 97 плана «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» отражает понимание необходимости расширения возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного самоуправления. Однако фактических данных об исполнении указанного выше пункта пока мало. При разработке генерального плана города проводится общественное слушание, позволяющее гражданам принять участие в обсуждении и высказать свои замечания. Городская администрация обязана информировать жителей о генеральных планах и поддерживать с ними обратную связь. Некоторые изменения в процессах градостроительной деятельности (как, например, при пересмотре генерального плана Астаны в связи с проведением «ЭКСПО-2017») представляют собой эксперимент с новыми формами общественного обсуждения и участия. Такие наработки важны, поскольку могут заложить основу для соответствующей общественной деятельности в крупных городах.

Интервью, проведенные в рамках настоящего обзора, позволяют предположить, что участие общественности в градостроительной деятельности ограничено. По всей видимости, проблема заключается в следующем: определенный недостаток интереса со стороны населения, вызванный недоверием к государству в целом; отсутствие методики, предусматривающей обязательное вовлечение граждан в совместную деятельность по развитию городов и реализации планов; ощущение бесполезности участия в подобной деятельности у граждан; неподготовленность сотрудников местных органов власти к грамотному взаимодействию с населением. Население интересуется не технической, а практической стороной генеральных планов: например, объекты, предназначенные под снос. Сложность в том, что генеральные планы переполнены техническим подробностями, для понимания которых рядовым гражданам не хватает знаний. В связи с этим, для обсуждения генеральных планов акиматы используют различные объединения. К примеру, генеральный план города Алматы обсуждался в Союзе градостроителей. Участие таких объединений может способствовать совершенствованию технических аспектов планов, однако социальный аспект по-прежнему остается в тени, поскольку в обсуждении не участвуют те, кого реализация этих планов затронет в первую очередь.

Было выдвинуто предположение, что граждане, возможно, проявят больше интереса к участию в обсуждении планов более конкретного характера, то есть на уровне кварталов и районов города. Участие населения Алматы в рассмотрении городских вопросов представляется более активным. Городские власти распространили информацию об изменениях в генеральном плане через посредство газет и интернета, и организовали открытое обсуждение. Как сообщают органы местного самоуправления, от граждан поступило свыше тысячи обращений и предложений, касающихся вопросов развития города. Для взаимодействия с населением местные власти используют социальные СМИ. Изменения на уровне жилых кварталов утверждаются маслихатами, тогда как изменения к генеральному плану должны приниматься центральными органами правительства. Наблюдается постепенный рост осознания ответственности перед обществом за оказание государственных услуг (Bhuiyan, 2010).

Превращение местных жителей в сознательных и деятельных участников процесса городского развития

Центральные, региональные и местные органы государственного управления могут рассмотреть изложенные ниже рекомендации в качестве дополнения к пункту 97 «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ».

Вовлечение общественности в совместную градостроительную деятельность под уверенным руководством государства

Как показывает опыт стран ОЭСР, для укрепления местного самоуправления, оптимизации государственных инвестиционных решений и эффективного удовлетворения запросов населения необходимо консультироваться с гражданами и сделать их активными участниками градостроительных процессов, начиная с планирования и заканчивая реализацией. Один из уроков ликвидации последствий землетрясения в итальянском регионе Абрुццо состоит в том, что поддержка участия граждан в принятии решений – необходимая составляющая процесса, поскольку стратегия регионального развития должна учитывать и отражать мнение

местного населения (OECD, 2013c). Практика неоднократно подтверждала, что, если участие территориальных сообществ жителей в коллегиальном процессе допускается и поощряется, это может способствовать принятию сложных стратегических решений и содействовать в реализации долгосрочных проектов по восстановлению (в случае стихийных бедствий) или совершенствованию городских территорий в целом. Опыт стран, состоящих в ОЭСР, позволяет заключить, что участие населения в решении вопросов городского развития должно начинаться уже на первых стадиях процесса. Это позволяет своевременно изменить или отменить проект, который граждане не поддерживают или не считают отвечающим их интересам.

Одним из факторов успешного вовлечения общественности в процесс городского развития являлось уверенное и неуклонное руководство такими процессами со стороны местных властей и даже органов национального уровня. Акимы и высокопоставленные руководители государственных организаций должны с самого начала продемонстрировать целеустремленность, целенаправленность своего подхода и обозначить круг задач. В частности, начать можно с формирования представления о том, что люди ценят в своем городе, и учета полученной картины в дальнейшем. Акимам и высшему руководству на различных уровнях государственного управления рекомендуется регулярно принимать участие в обсуждении процесса. Как свидетельствует международный опыт, количественная оценка основных результатов региональной стратегии является важнейшей составляющей контроля над ее реализацией, повышает степень ответственности и подотчетности и, наконец, мотивирует как население, так и государственные структуры (OECD, 2013c).

Привлечение граждан через инициативный совещательный подход

В процессе формирования и реализации политики властям Казахстана необходимо активнее выяснять мнение прямо или косвенно заинтересованных групп населения. Общественное обсуждение помогает собрать информацию, способствующую оптимизации градостроительной политики, а участие заинтересованных сторон позволяет получать отклик о проектах и последствиях политических мер и нормативных актов. Консультации с гражданами по вопросам градостроительства позволяют им принять прямое или опосредованное участие в решении конкретных вопросов городского развития. Национальным и субнациональным органам власти предлагается придать градостроительной деятельности коллегиальный характер, чтобы граждане участвовали в форумах и общественных обсуждениях, высказывали свои предложения по почте или через интернет. Общественные советы, о которых говорится в законе Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах», представляют собой перспективный шаг к обеспечению широкого участия граждан в принятии решений государственными органами всех уровней, включая обсуждение проектов бюджетных программ и программ развития территорий. Применение механизма общественных советов пока находится на ранней стадии развития, однако их следует сделать составляющей процесса укрепления местного самоуправления, увеличения открытости и прозрачности. Кроме того, чтобы повысить уровень доверия и лучше информировать граждан, можно ввести открытый доступ на заседания акиматов и маслихатов, как принято в Турции, где на заседания муниципальных советов свободно допускаются граждане и представители прессы. В заседаниях комитетов муниципальных советов могут принимать участие профессиональные организации соответствующего профиля,

общественные организации и прочие. «Гражданские ассамблеи» Турции, состоящие из представителей профессиональных организаций, вузов, профсоюзов и других объединений, формируют мнения, которые сообщаются совету соответствующего муниципального образования. Такие собрания сыграли решающую роль в повышении осведомленности населения и муниципальных властей в сфере защиты прав горожан, реализации принципа децентрализации и обеспечения устойчивого развития.

Блок 3.15. Инициативное участие в формировании государственной политики

Европейская гражданская инициатива позволяет гражданам Европейского Союза принимать непосредственное участие в разработке политики ЕС путем обращения в Европейскую комиссию с предложением законодательного характера. Гражданская инициатива может касаться любых законодательных вопросов, находящихся в ведении Еврокомиссии, таких, как экология, сельское хозяйство, транспорт, здравоохранение и так далее. Инициативу должно поддержать не менее одного миллиона граждан ЕС, представляющих, как минимум, семь стран ЕС, собрав определенное число подписей (1 млн.). Организации не могут руководить гражданскими инициативами, но вправе поддерживать или продвигать их при условии, что направленные на это действия полностью прозрачны. Европейская комиссия не обязана вносить предложения по изменению и (или) дополнению законодательства на основании инициативы, однако в своем официальном ответе указывает характер предлагаемых действий и причины, по которым она намерена или не намерена их предпринять.

В Швейцарии граждане имеют право потребовать внесения изменений в конституцию, для чего необходимо в течение 18 месяцев собрать 100 000 подписей обладателей избирательного права. Предложения могут носить общий характер или представлять собой готовый проект статьи конституции, вносить поправки в который не разрешается ни парламенту, ни правительству.

Источник: European Commission, “The European Citizens Initiative”, см. на: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>; и OECD (2013d), “Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making” (справочный документ) www.oecd.org/gov/ethics/Investing-in-trust.pdf.

Публичные обсуждения – важный элемент градостроительной деятельности, благодаря которому мнения заинтересованных сторон могут влиять на принимаемые решения. Совецательная модель должна сочетаться с целенаправленной политикой властей, основанной на реально действующих методах вовлечения населения в градостроительные процессы. Ее разработка, развитие и реализация требуют участия значительного числа заинтересованных сторон, как это происходит в городах стран ОЭСР – например, в Перте, Калгари, Ванкувере и Финиксе. Акиматы могут выбирать места для организации обсуждения, в том числе интернет-ресурсы, и организовывать собрания для рассмотрения хода событий. Управление градостроительной стратегией потребует слияния многих областей политики и разносторонней поддержки со стороны населения.

Растущий интерес к вопросам партнерства и более активного вовлечения граждан характерен для градостроительной политики многих стран ОЭСР. Большинство национальных правительств считает партнерские отношения (и между городами, и между государством и общественностью) фактически неотъемлемым условием эффективной государственной политики в сфере урбанизации. Однако важно, чтобы участие общественности не превращалось в помеху городскому развитию. Известны случаи, когда граждане обращались в суд с требованием заблокировать проекты строительства объектов инфраструктуры, противоречащие их личным планам. Это показывает, как важно вовлекать население в обсуждение проектов на самых ранних стадиях.

Разработка и внедрение различных механизмов вовлечения общественности

Апатия граждан в вопросах местного управления должна быть вытеснена конструктивным процессом вовлечения граждан в местные реформы (Kazakova, 2015). С этой целью территориальным сообществам жителей необходимо предоставить на выбор ряд инструментов и механизмов участия в обсуждении решений, принимаемых акиматами. Для вовлечения широкой общественности можно рассмотреть возможность использования фокус-групп, информационных кампаний и интерактивного веб-сайта. Работа гражданского общества в Казахстане проявляется на уровне домохозяйств или дворовых сообществ. Это говорит о наличии механизма решения местных проблем и социального обеспечения. Для понимания влияния принимаемых решений на местное население на этапах их разработки и осуществления можно изучить процессы развития жилых кварталов. Однако планирование развития города или области требует вовлечения организаций более высокого уровня. К примеру, такие вопросы, как сбор и обработка твердых бытовых отходов или канализация, в Алматы, Астане и Шымкенте могут повлечь за собой масштабные проблемы экологического и социального характера, требующие как участия граждан, так и мер со стороны властей.

Акиматы и маслихаты могут совместно организовывать семинары для обсуждения возможностей городского развития и разработки его возможных сценариев при содействии других заинтересованных сторон. Также потребуется реализация специальных стратегий, направленных на вовлечение социальных групп с которыми труднее установить контакт (инвалидов, молодежи и пожилых людей), в публичные мероприятия и работу дискуссионных площадок. Акиматы могут воспользоваться услугами координаторов по связям с местной общественностью. Участие экспертных комиссий может способствовать проведению дискуссий, основанных на фактах, по основным вопросам среди ученых и влиятельных общественных деятелей.

Повышение доступности, качества и степени раскрытия информации

В соответствии с законом Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V «О доступе к информации», в стране возможно обеспечение доступа к качественной информации, способствующее результативному участию гражданского общества в деле городского развития. Акиматы могли бы следить за тем, чтобы граждане получали актуальную, понятную и полезную информацию о различных планах градостроительной деятельности. Для работы с информацией, связанной со сбором и распространением фактических данных об основных результатах градостроительной политики, могут потребоваться соответствующие ресурсы (как финансовые, так и трудовые). Развитию потенциала акиматов может способствовать постановка конкретных задач в области подотчетности, прозрачности и диалога с заинтересованными представителями частного сектора и гражданского общества, а равно и межотраслевого планирования. И наконец, оценка соответствующей политики может сыграть решающую роль в формировании аналитических выводов относительно условий и слабых сторон процесса реализации политики, а также в подготовке предложений по возможным вариантам пересмотра целей, перераспределения ресурсов и выбора действенных инструментов.

Примечани

1. Шаги 97 и 99 из «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ».
2. Международные рейтинговые агентства, такие как «Standard & Poor's», понизили долгосрочный суверенный кредитный рейтинг Казахстана в иностранной и местной валюте отчасти из-за ограниченной эффективности институциональной структуры и системы государственного управления, что обусловлено сильно централизованной политической средой. www.standardandpoors.com/en_AP/web/guest/article/-/view/sourceId/20018335.
3. Для всех стран СНГ характерно отсутствие четкого распределения функций, полномочий, обязанностей и сфер компетенции. Содружество Независимых Государств (СНГ) возникло в 1991 году. В него входят 10 постоянных и один ассоциированный член: Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан (ассоциированный член), Узбекистан и Украина (UNECE, 2016).
4. Для получения дополнительной информации см.: www.gov.uk/government/collections/city-deals.
5. Дополнительную информацию о 100 конкретных шагах по реализации пяти институциональных реформ см. на сайте www.mid.gov.kz/en/kategorii/100-konkretnyh-shagov-0 и в статье «Kazakhstan 2050 Strategy Leads to Government Restructuring», <http://carneгиеendowment.org/2013/02/21/undefined/fis2>.
6. Для получения дополнительной информации см.: Цели устойчивого развития ООН, www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/.
7. Линн (Linn, 2014) предлагает включить это в сферу деятельности нового Министерства регионального развития.
8. Дополнительную информацию о Национальном совете по жилищному хозяйству, строительству и планированию см.: www.boverket.se/en/start-in-english/planning/platform-for-sustainable-cities/.
9. По итогам интервью с Министерством финансов, в среднем 30% поступлений местных органов власти формируются из внутренних источников, а 70% приходится на трансферты. Согласно Кысыкову (Kysykov (2013: 82), в 2010 году трансферты из республиканского бюджета составляли 61,7% всех поступлений в местный бюджет.
10. Для получения дополнительной информации см.: www.tbb.gov.tr/en/local-authorities/municipal-finances.
11. Для получения дополнительной информации см.: <https://vlast.kz/novosti/19245-finansovye-polnomocia-organov-mestnogo-samoupravlenia-budut-rassireny.html>.

12. Для получения дополнительной информации см.: www.omafra.gov.on.ca/english/policy/ftaxfacts.htm.
13. См. статью 44 Бюджетного кодекса Республики Казахстан
14. В Европейском союзе доля инвестиций, финансируемых за счет займов, практически удвоилась с начала мирового финансового кризиса (Hulbert, C. and C. Vammalle, 2014).
15. Для получения дополнительной информации о банке «BANOBRAS» см.: www.banobras.gob.mx/quienessomos/Paginas/Inicio.aspx.
16. Для получения дополнительной информации о банке «IIBank» см.: www.ilbank.gov.tr/.
17. Статья 42 Бюджетного кодекса Республики Казахстан: 2. В бюджетном процессе не допускаются взаимоотношения республиканского бюджета с бюджетами регионов (городов областного значения) и бюджетов районов (городов областного значения) друг с другом.
18. Подробный анализ организации управления человеческими ресурсами в национальных и региональных органах государственной власти не входит в задачи настоящего отчета. Здесь приводится ряд общих оценок и рекомендаций, призванных привлечь внимание к плюсам и минусам «карьерной» модели и выдвинуть ряд практических предложений по совершенствованию системы.
19. В настоящее время ОЭСР проводит обзор соблюдения профессиональной этики в Казахстане, в который войдет углубленный анализ аспектов противодействия коррупции. Во избежание повторов, в текущем обзоре эти вопросы не будут рассматриваться подробно.

Список литературы

- Aitzhanova, A. et al. (eds.) (2014), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, Group Centennial International, Astana.
- Anderson, B. (2009), “The changing role of parliament in the budget process”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 9/1, pp. 1-11, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v9-art2-en>.
- Bahl, R., J. Linn and D. Wetzel (eds.) (2013), “Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World”, in *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, The Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, pp. 1-30.
- Bergvall, D. et al. (2006), “Intergovernmental transfers and decentralised public spending”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b11z2hwx-en>.
- Bhuiyan, S.H. (2010), “Decentralization and local governance in Kazakhstan”, *International Journal of Public Administration*, Routledge, Vol. 33/12-13, pp. 658-672, doi: 10.1080/01900692.2010.514445.
- Bird, R. and E. Slack (2002), “Land and Property Taxation: A Review”, The World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf> (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- CER, ESCAP, UNDP (2013), “Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects”, Tashkent, www.unescap.org/resources/urbanization-central-asia-challenges-issues-and-prospects.
- Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Civil Service (2016), “Civil Service Human Resources Function”, www.gov.uk/government/collections/civil-service-human-resources-function.
- Civil Service (2013), “Meeting the Challenge of Change: A Capabilities Plan for the Civil Service”, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/307250/Civil_Service_Capabilities_Plan_2013.pdf.
- Commonwealth of Australia (2016), *Smart Cities Plan*, Department of the Prime Minister and Cabinet, <https://cities.dpmc.gov.au/smart-cities-plan> (по состоянию на 22 ноября 2016 года).
- European Commission (2016), “The European Citizens Initiative”, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts> (по состоянию на 27 октября 2016 года).

- Finding, S. (2015), “Who governs Britain – democracy in action? Directly elected mayors in England”, *Cahiers du MIMMOC*, <http://mimmoc.revues.org/2288> (по состоянию на 22 ноября 2016 года).
- Government of Norway (2007), *KOSTRA (local governments-State-Reporting)* www.regjeringen.no/en/dep/kmd/subjects/municipal-economy/kostra-municipality--state-reporting.html?id=1233 (по состоянию на 21 июля 2016 года)
- House of Commons, Public Administration Select Committee (2007), “Skills for Government, Ninth Report of Session 2006-07”, Vol. 1, www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmpublicadm/93/93i.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Huerta Melchor, O. (2008), “Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 12, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/227141782188>.
- Hulbert, C. and C. Vammalle (2014), “A Subnational Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2014/02, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>.
- Idrissova, A. (2014), “Civil Service Reforms in Kazakhstan and its Influence on Modernization”, *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, Vol. 8/3, pp. 800-803, <http://waset.org/publications/9997893/civil-service-reforms-in-kazakhstan-and-its-influence-on-modernization> (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Janenova, S. (2016), “New Trajectories of Civil Service Reform in Kazakhstan”, *The Astana Times*, 16 February, <http://astanatimes.com/2016/02/new-trajectories-of-civil-service-reform-in-kazakhstan/> (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Kazakova, A. (2015), *Modern urbanisation analysis and prospects in Kazakhstan*, Central Asian Bureau for Analytical Reporting, <http://cabar.asia/en/alexandra-kazakova-modern-urbanization-analysis-and-prospects-in-kazakhstan/> (по состоянию на январь 2017 года).
- Kysykov, A. (2013), “On overcoming the subsidy dependence of regional budgets”, *Problems of Economic Transition*, Routledge, Vol. 56/8, December, pp. 75-92, <http://dx.doi.org/10.2753/PET1061-1991560805> (по состоянию на 14 октября 2016 года).
- Linn, J. (2014), “Urbanization, Regional Development, and Decentralization”, in Aitzhanova, A. et al. (eds.), *Kazakhstan 2050: Toward a Modern Society for All*, Nazarbayev University, National Analytical Centre, Oxford University Press, Group Centennial International, Astana, pp. 187-223.
- Makhmutova, M. (2006), “Local Government Organization and Finance: Kazakhstan” in Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, The World Bank, International Bank for Reconstruction and Development, pp. 275-302.
- McCluskey, W. and R. Franzsen (2013), “Property Taxes in Metropolitan Cities”, in Bahl, R., J. Linn and D. Wetzel, (eds.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, pp. 159-181.

- McLure, C. and J. Martínez-Vazquez (2000), “The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations”, The World Bank, Washington, DC, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf> (по состоянию на 14 октября 2016 года).
- Ministry of National Economy (2014), Order No. 139, available (in Russian) at: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400010068#z35> and Budget Code, <http://adilet.zan.kz/eng/docs/K080000095>.
- NAC of Nazarbayev University (2012), “Policy Brief on the Course of Decentralization Reform and Inter-budget relation in the Republic of Kazakhstan in 2001-2012”, NAC, Astana.
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris, forthcoming.
- OECD/UCLG (2016), “Subnational Governments around the World: Structure and Finance”, OECD, Paris, www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Observatory_web_0.pdf.
- OECD (2017), *Decentralisation and Multi-level Governance in Kazakhstan*, forthcoming.
- OECD (2016a), *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>.
- OECD (2016b), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.
- OECD (2016c), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OECD (2016d), *Green Growth in Hai Phong, Viet Nam*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260207-en>.
- OECD (2016e), *Multi-dimensional Review of Kazakhstan: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246768-en>.
- OECD (2016f), *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>.
- OECD (2015a), *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OECD (2015b), *OECD Urban Policy Reviews: China 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>.
- OECD (2015c), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>.
- OECD (2015d), *OECD Economic Surveys: Mexico*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en.
- OECD (2015e), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and Its Consequences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>.
- OECD (2014a), *Kazakhstan: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224605-en>.

- OECD (2014b), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OECD (2014c), *How's Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>.
- OECD (2014d), *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, adopted on 12 March, www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf.
- OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.
- OECD (2013c), *Policy Making after Disasters: Helping Regions Become Resilient – The Case of Post-Earthquake Abruzzo*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189577-en>.
- OECD (2013d), “Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making”, background paper, OECD, www.oecd.org/gov/ethics/Investing-in-trust.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- OECD (2013e), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-en>.
- OECD (2013f), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.
- OECD (2013g), *OECD Territorial Reviews: Antofagasta 2013*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203914-en>.
- OECD (2012), *Value for Money in Government: Denmark 2011*, Value for Money in Government, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130746-en>.
- OECD (2011), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.
- OECD (2010a), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.
- OECD (2010b), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>.
- OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-en>.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- Scartascini, C. and M. Tommasi (2012), “How (not) to produce effective policies? Institutions and policymaking in Latin America”, in J. Santiso and J. Dayton-Johnson (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, Oxford University Press.
- Schick, A. (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art15-en>, pp. 15–42.

- Sen, T. et al. (2014), “Intergovernmental finance in five emerging market economies”, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi,
http://fincomindia.nic.in/writereaddata/%5Chtml_en_files%5Cfincom14/others/31.pdf
(по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Slack, E. (2014), “Governance and Finance of Large Metropolitan Areas: Which institutional setting is needed to secure metropolitan economic growth?”, presentation to the fifth Halle Forum on Urban Economic Growth, Halle Germany, IMFG, University of Toronto, MUNK School of Global Affairs,
http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/304/slack_presentation_on_governance_and_finance_of_metropolitan_areas_halle_december_11_2014.pdf (по состоянию на 27 октября 2016 года).
- Stockholm Environment Institute (2015), “What cities do best: How to maximise the role of cities in a low-carbon future”, Bloomberg Philanthropies, Stockholm Environment Institute,
www.sei-international.org/publications?pid=2879 (по состоянию на 16 ноября 2016 года).
- The World Bank (2014), “Intergovernmental Fiscal Relations”, *Decentralization and Sustainable Regional Economics*, www.worldbank.org/pulisector/decentralization/fiscal.htm
(по состоянию на 16 ноября 2016 года).
- The World Bank (2012), *Kazakhstan: Targeting Development Transfers*, The World Bank, Washington, DC.
- UNECE (2016), “CIS Cities: Towards Sustainable Future – The Commonwealth of Independent States Regional Report”, UNECE, UN-Habitat,
www.unece.org/index.php?id=42438 (по состоянию на 16 ноября 2016 года).
- Union of Municipalities of Turkey (2015), “Local Governments in Turkey”, Ankara,
www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/local_government_inturkey/files/publication.pdf
(по состоянию на 16 ноября 2016 года).
- Wilson, J. et al. (2002), “The changing role of local government managers in a transitional economy: evidence from the Republic of Kazakhstan”, *International Journal of Public Sector Management*, Emerald Insight, Vol. 15/5, pp. 399-411,
<http://dx.doi.org/10.1108/09513550210435737> (по состоянию на 14 октября 2016 года).
- Work, R. (2002), “Overview of Decentralisation Worldwide: a stepping stone to improve governance and human development”, UNDP, 2nd International Conference on Decentralisation: Federalism: The Future of Decentralizing States? 25-27 July, Manila, Philippines,
www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/library/overviewofdecentralisationworldwide_work_2002.pdf (по состоянию на 22 ноября 2016 года).
- Yilmaz, S., Y. Beris and R. Serrano-Berthet (2008), “Local Government Discretion and Accountability: a diagnostic framework for local governance”, *Social Development Working Papers*, Local Governance & Accountability Series, Paper No. 113, July, The World Bank,
<http://documents.worldbank.org/curated/en/897941468137384275/pdf/465520NWP0Box31SD1Working1Paper1113.pdf> (по состоянию на 24 ноября 2016 года).

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

ОЭСР представляет собой уникальный форум, в рамках которого правительства совместно работают над решением экономических, социальных и экологических проблем, возникающих в условиях глобализации. ОЭСР также находится на переднем плане усилий, направленных на обеспечение понимания новых тенденций и оказание помощи правительствам в решении связанных с этим задач, таких как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы стареющего населения. Организация предоставляет площадку, где правительства могут обмениваться своим опытом в области экономической политики, вести поиск решения схожих проблем, узнавать о положительном опыте других стран и координировать свою национальную и внешнюю политику.

К числу членов ОЭСР относятся Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Латвия, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словацкая Республика, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. В работе ОЭСР также принимает участие Европейский Союз.

Издательство ОЭСР распространяет среди широкого круга пользователей статистическую информацию, собранную Организацией, и результаты исследований на экономические, социальные и экологические темы, а также конвенции, руководства и стандарты, принятые странами-членами.

КАЗАХСТАН

Урбанизация является важным условием для экономического развития, но Казахстану необходимо более эффективно управлять этим процессом, чтобы города смогли полностью раскрыть свой потенциал и стать движущей силой экономического роста. В настоящем обзоре содержится комплексная оценка государственных политик Казахстана по развитию городов, с учётом экономических, социальных и экологических аспектов. Анализируется влияние национального пространственного планирования на развитие городов, наряду с конкретными отраслевыми политиками, которые также оказывают прямое и косвенное воздействие на их развитие. В частности, Обзор рассматривает ряд конкретных вопросов, таких как жилищная проблема, коммунальные услуги, городской транспорт и миграции. В Обзоре дается оценка результативности и эффективности существующих механизмов управления городами. На этой основе формулируются конкретные рекомендации Казахстану с тем, чтобы развивать привлекательную и хорошо управляемую систему крупных и средних городов, которая способствовала бы достижению долгосрочных целей социально-экономического развития страны.

Данный Обзор можно прочитать онлайн на адрес: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274624-ru>.

Данная работа опубликована в электронной библиотеке ОЭСР, на которой доступны все Публикации ОЭСР, и также периодические издания и статистические базы данных.

Дополнительная информация находится на сайте электронной библиотеки: www.oecd-ilibrary.org.

2017

OECD publishing
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-27461-7
04 2017 02 8 P



9 789264 274617