

**СВЕРХБОЛЬШИЕ СЕЛА ЮГА КАЗАХСТАНА
И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ
СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

Серик Джаксылыков

Алматы, 2019 год

Проект реализован при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Точка зрения авторов, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несут авторы.

Содержание

Резюме	3
Введение	3
1. Сверхбольшие села Казахстана: текущая ситуация	9
1.1. География сверхбольших сел и их масштабы	9
1.2. Характерные черты сверхбольших сел	12
2. Государственная политика: подход к вопросу сверхбольших сел	20
3. Выводы и рекомендации	27
3.1. Варианты политики	28
3.2. Рекомендации	30
Литература	32

Резюме

Сверхбольшими селами в данном исследовании называются сельские округа, состоящие из одного или нескольких компактно расположенных сел, с общей численностью населения более 20 000 человек. Основанием для такого порога является один из количественных критериев, установленных государством для определения статуса города, согласно которому для получения такого статуса населенный пункт должен иметь не менее 10 000 жителей. Поэтому села с населением в несколько десятков тысяч человек можно называть сверхбольшими.

Земельные ресурсы сверхбольших сел, в частности, земли сельскохозяйственного назначения, не могут обеспечить свое население работой в сельском хозяйстве. По структуре занятости (рынка труда) и пространственной мобильности сверхбольшие села все меньше похожи на традиционные села, они скорее тяготеют к пригородам или малым городам.

Сверхбольшие села, еще не ставшие урбанизированными территориями, а толькодвигающиеся в этом направлении, должны, тем не менее, рассматриваться как населенные пункты, которые в условиях более либеральной экономики уже имели бы статус города, привлекали размещение производства и увеличивали плотность своего населения. Такие села заключают в себе потенциальный импульс к урбанизации страны. Действующая политика в области развития сельских территорий сдерживает урбанизацию подобных населенных пунктов.

Введение

Демографические и миграционные процессы, наблюдающиеся в Казахстане в последние десятилетия, привели к двум противоположным крайностям — на севере продолжает расти список сел, которые были упразднены в силу сокращения их населения до минимального уровня (смотрите ниже вкладку «Выдержка из “Сводного аналитического отчета о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2017 год”»), тогда как на юге некоторые села переросли по численности населения малые города. И если на севере проблема очевидна, и власти принимают меры по оказанию поддержки жителям оказавшихся на грани исчезновения сел, то на юге сверхбольшие села пока еще не создают явных проблем, и феномен сверхбольших сел еще не привлек соответствующего внимания экспертного сообщества.

Сами представители власти признают¹, что на протяжении многих лет из фокуса государственной политики развития территорий выпадал вопрос развития сельской местности. В политике развития территорий внимание уделялось, прежде всего, развитию крупных городов, поддержке депрессивных городов (особенно из числа моногородов) и равномерному расселению трудовых ресурсов. Власти страны смотрят на сверхбольшие села либо как на ресурс, за счет которого можно решить проблемы сокращения населения на севере, либо как на негативный эффект неравномерного расселения людей. Для власти густонаселенный юг — это так называемый «трудоизбыточный» регион, который может предложить дешевую рабочую силу. Тем временем, сверхбольшие села, достигнув существенной демографической и экономической массы, стали представлять собой нечто большее, чем просто перенаселенные села, при этом они так и не стали источником внутренней миграции.

Здесь можно привести сразу несколько вопросов, которые возникают в отношении сверхбольшой численности населения некоторых сел юга страны. Во-первых, сверхбольшая численность населения вынуждает поднимать вопросы земельной политики. Как известно, сельские населенные пункты должны иметь земли сельскохозяйственного назначения, площади которых было бы достаточно для обеспечения жителей подходящей работой в селе. Но если в стандартном по площади селе проживают десятки тысяч человек, земли оказывается недостаточно, и тогда экономика начинает отходить от сельского хозяйства, приобретать новые формы.

Во-вторых, демография всей сельской местности юга страны — большой естественный прирост, возрастной состав — усугубляют проблему занятости. Например, в 2018 году Всемирный Банк рекомендовал Таджикистану² ограничить рождаемость, чтобы уменьшить риск осложнения ситуации с бедностью и безработицей. В сверхбольших селах юга Казахстана также наблюдаются высокие темпы прироста населения, непропорционально большая доля молодежи в общей численности населения создает давление на рынок труда, но в то же время здесь нет существенного оттока населения, наоборот, его плотность продолжает расти.

Сверхбольшие села юга Казахстана — это относительно новый феномен в географии страны, и для того, чтобы выстраивать выверенную и обоснованную политику развития территорий, их нельзя больше игнорировать, необходимо начать изучать их демографию, миграционные потоки, рынки труда. И в данной работе делается попытка привлечь внимание экспертного сообщества, начать дискуссию относительно

¹ forbes.kz/process/expertise/zachem_minselhoz_hochet_prevratit_15_tyis_sel_v_mini-gorodki_i_kak_eto_sdelat/

² tadjikta.tj/ru/news/yaponiya-vydela-2-5-mln-dlya-predotvrashcheniya-nezhelatelnoy-beremennosti?sphrase_id=4522250

траекторий развития этих сел, обозначить вызовы, которые стоят за особенностями развития сверхбольших сел, и с которыми в скором времени столкнется государственная политика развития территорий.

Методология

Данное исследование — это попытка привлечь внимание к проблеме несоответствия государственной политики развития территорий тем вызовам, которые несет в себе сверхбольшая численность населения отдельных сельских поселений.

Вопрос исследования: в какой мере текущая государственная политика развития территорий позволяет наилучшим образом воспользоваться продолжающимся ростом сверхбольших сел юга страны? Насколько государственная политика отвечает вызовам, которые несет в себе продолжающийся рост сверхбольших сел?

Гипотеза: сверхбольшие села являются сгустками населения большой для сельской местности плотности, они находятся на той стадии развития поселения, которая предшествует ранней стадии урбанизации. Власти страны, не имея четкого плана развития сверхбольших сел, определяя их как обычные села с большой численностью населения, сдерживают процесс урбанизации данной сельской местности.

Прежде всего, следует четко обозначить, какие села подпадают в категорию сверхбольших сел. В системе административно-территориального устройства страны в сельской местности административной единицей низшего уровня является сельский округ, где государственную власть представляет аким сельского округа. Сельский округ может состоять из одного или нескольких населенных пунктов. Села, входящие в один сельский округ, могут иметь разную численность населения, располагаться как в непосредственной близости друг от друга, так и на определенном удалении, но все они составляют одну административную единицу. Поскольку данное исследование рассматривает проблему с точки зрения государственного управления, будет обоснованным брать в расчет численность населения сельских округов, а не отдельных населенных пунктов, поскольку последние не представляют собой самостоятельную административную единицу.

Далее следует определить порог численности населения, превышение которого позволяет классифицировать сельский округ как сверхбольшой. В разных странах используются различные критерии. В одних, как, например, в странах Южной Америки, — нескольких тысяч населения достаточно для того, чтобы населенный пункт именовался городом, в других — многотысячные села остаются в своем статусе.

В нашем случае следует обратиться к казахстанской государственной классификации населенных пунктов. Согласно Закону «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан», к городам районного значения (низшие в иерархии) относятся населенные пункты с численностью населения не менее 10 000 человек. Таким образом, в качестве порога для определения больших сел можно использовать это число — 10 000 жителей.

Согласно переписи 2009 года, в Южно-Казахстанской области (ныне Туркестанской) было 53 сельских округа с численностью населения свыше 10 000 жителей. В 8 из них отмечалось двукратное превышение порога. Именно эти сельские округа можно называть сверхбольшими. Можно с уверенностью предположить, что в 2018 таких сел стало больше, но нужны данные предстоящей переписи населения.

Но поскольку в сельский округ может входить много сел, кроме численности населения важно принять в расчет и разбросанность этих сел. Например, численность населения Актобинского сельского округа Келесского района в 2009 году была более 20 000 человек, но входящие в него 14 сел разбросаны по относительно большой территории. Такие сельские округа, хотя и являются большими, но плотность их населения относительно невелика, и в фокус данного исследования они не вошли.

Исходя из названных критериев, сверхбольшими селами можно назвать 9 сельских округов Туркестанской области, все они приведены в таблице 1.

Таблица 1. Сельские округа, которые можно классифицировать как сверхбольшие села Туркестанской области

	Название сельского округа	Район	Численность населения сельского округа (данные переписи 2009 года), человек	Количество входящих в округ населенных пунктов	Численность населения самого крупного населенного пункта (данные переписи населения 2009 года), человек
1.	Карабулак	Сайрамский	35 301	1	35 301
2.	Аксукент	Сайрамский	34 564	3	29 541
3.	Манкент	Сайрамский	27 019	2	25 058
4.	Куркелес	Сарыагашский	21 161	15	4 084
5.	Майлыкент	Тюлькубасский	19 960	4	17 311
6.	Кажымукан	Ордабасинский	19 956	7	12 495
7.	Карасу	Сайрамский	19 840	9	10 294
8.	Абай	Келесский	17 700	1	17 700
9.	Шубарсу	Ордабасинский	16 350	1	16 350

Большинство сельских округов области с населением свыше 10 000 человек расположено в пяти названных выше районах, до их недавнего дробления это были самые большие по численности и плотности населения районы. Поскольку в государственной статистике последних лет фигурируют Сарыагашский и Мактааральский районы в тех границах, в которых они были до того, как в 2018 году из их состава были выделены Келесский и Жетысайский районы соответственно, в данной работе будут рассматриваться Сарыагашский и Мактааральский районы в границах до 2018 года.

В данном исследовании использованы методы качественного анализа, для сбора данных использовались стандартные методы политико-управленческих исследований — полуструктурированные глубинные интервью с экспертами и ключевыми информаторами, обзор государственных программ и документов местных государственных органов, результаты проведенных ранее исследований казахстанских и международных организаций.

Полевые работы проводились летом 2018 года, в том числе глубинные интервью с экспертами и ключевыми информаторами. Использовались материалы государственной статистики — переписи населения 1999 и 2009 годов, данные статистических сборников за последние годы.

У данного исследования есть ряд ограничений, ресурсы не позволяли проводить комплексное масштабное исследование с применением большего набора методов. Так, не проводился количественный опрос населения, не состоялись фокус-групповые дискуссии, которые могли бы дополнить результаты более подробной информацией о мнении и настроениях населения.

Многие приведенные здесь выводы сделаны на основе качественного анализа небольшого числа полуструктурированных глубинных интервью с ключевыми информаторами — представителями местной власти, предпринимателями, местными жителями, поэтому эти выводы призваны, скорее, обозначить проблемные вопросы и тренды, чтобы в будущем изучить их глубже.

В данном исследовании даются рекомендации в государственной политике развития сельских территорий, в частности, по пересмотру подхода к планированию развития сверхбольших сел.

ВКЛАДКА 1

Выдержка из Сводного аналитического отчета «О состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2017 год»

При составлении районных и областных балансов земель произведено уточнение количества населенных пунктов. По сравнению с 2016 годом число городов и поселков уменьшилось на 5, из них 4 поселка преобразованы в села, 1 поселок упразднен. Касательно сельских населенных пунктов: упразднены 51 единица, преобразованы из поселков в села 4 населенных пункта. Изменения произошли в Акмолинской (-6), Алматинской (+4), Восточно-Казахстанской (-14), Карагандинской (-1), Костанайской (-31) областях на основании совместных решений областных маслихатов и акиматов.

За период с 1 ноября 2016 года по 1 ноября 2017 года произошли следующие изменения в административно-территориальном устройстве областей.

В Акмолинской области на основании постановления областного акимата № А-7/288 от 15.06.2016 года и решения областного маслихата № 6С-3-7 от 15.06.2016 года переведены в категорию иных поселений и исключены из учетных данных с. Трудовое, с. Тайпак, с. Старое. На основании постановления областного акимата № А-11/451 и решения маслихата области № 6С-5-4 от 19.09.2016 года переведены в категорию иных поселений и исключены из учетных данных с. Каражар и с. Садубек Тельманского сельского округа, с. Шункырколь Шункыркольского сельского округа.

В Восточно-Казахстанской области ликвидировано 14 населенных пунктов. Совместным решением Восточно-Казахстанского областного маслихата от 12.07.2017 года № 12/137-VI и постановлением акимата области от 3.07.2017 года № 171 упразднены и исключены из учетных данных следующие населенные пункты по городу Семей: с. Кииккашкан и с. Кызылжал Алгабасского сельского округа, с. Сынтас и с. Кокен Знаменского сельского округа, с. Талдыкорган Новобаженовского сельского округа. Совместным решением Восточно-Казахстанского областного маслихата от 12.07.2017 года № 12/139-VI и постановлением акимата области от 3.07.2017 года № 170 упразднены и исключены из учетных данных следующие населенные пункты Бескарагайского района: с. Полянка Ерназаровского сельского округа, с. Аккульск Глуховского сельского округа. Совместным решением Восточно-Казахстанского областного маслихата от 12.07.2017 года № 12/138-VI и постановлением акимата области от 3.07.2017 года № 172 упразднены и исключены из учетных данных следующие населенные пункты Аягозского района: с. Акши Тарлаулинского сельского

округа, с. Шубартос Сарыаркинского сельского округа, с. Карасу Копинского сельского округа, с. Караул и с. Толенды Нарынского сельского округа, с. Сатай и с. Шаграй Бидайыкского сельского округа.

В Костанайской области совместными постановлениями акимата области № 9 от 13.12.2016 года, № 3 от 24.05.2017 года и решением областного маслихата № 99 от 13.12.2016 года, № 161 от 24.05.2017 года упразднены следующие населенные пункты (31) с количеством населения менее 50 человек: села Жусалы, Каражар Мендыкринского района, села Носовка, Алыкпаш, Молодежное, Козубай, Целинное, Суйгенсай Карасуского района, села Алаколь, Первомайское, Калиновка, Целинное, Шукубай Денисовского района, село Акбулак Наурузумского района, села Жалтырколь, Кондыбай Житикаринского района, села Аккабак, Жаксылык Костанайского района, село Богдановка Камыстинского района, села Песчаное, Славянка Карабалыкского района, села Косколь, Амречье Узункольского района, села Кызылагаш, Анновка Алтынсаринского района, села Аятское, Воронежское, Нелюбинка, Барсуковка, Ленинское, Достияр Тарановского района.

1. СВЕРХБОЛЬШИЕ СЕЛА КАЗАХСТАНА: ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

1.1. География сверхбольших сел и их масштабы

Казахстан, будучи страной с низкой плотностью населения при обширной территории, и потерявшей в результате масштабной эмиграции 90-х годов прошлого века значительную его часть, испытывает потребность в увеличении численности населения. Поэтому о продолжающемся с 2002 года стабильном приросте населения (в среднем по 1,3% в год³) власти страны говорят как о благоприятной динамике. Но, как часто это бывает, позитивный в целом тренд может сопровождаться побочными эффектами, в данном случае, если рассмотреть наблюдающийся рост населения детально, то можно увидеть пространственную неравномерность этого процесса.

Картирование изменения численности населения показывает, что демографический прирост складывается в основном за счет относительно небольшой по площади густо населенной части юга страны. Как известно, на всем севере страны (Костанайская, Северо-Казахстанская, Павлодарская, Акмолинская, Восточно-Казахстанская,

³ Демографический ежегодник Казахстана. Министерство национальной экономики Республики Казахстан, Комитет по статистике, 2018.

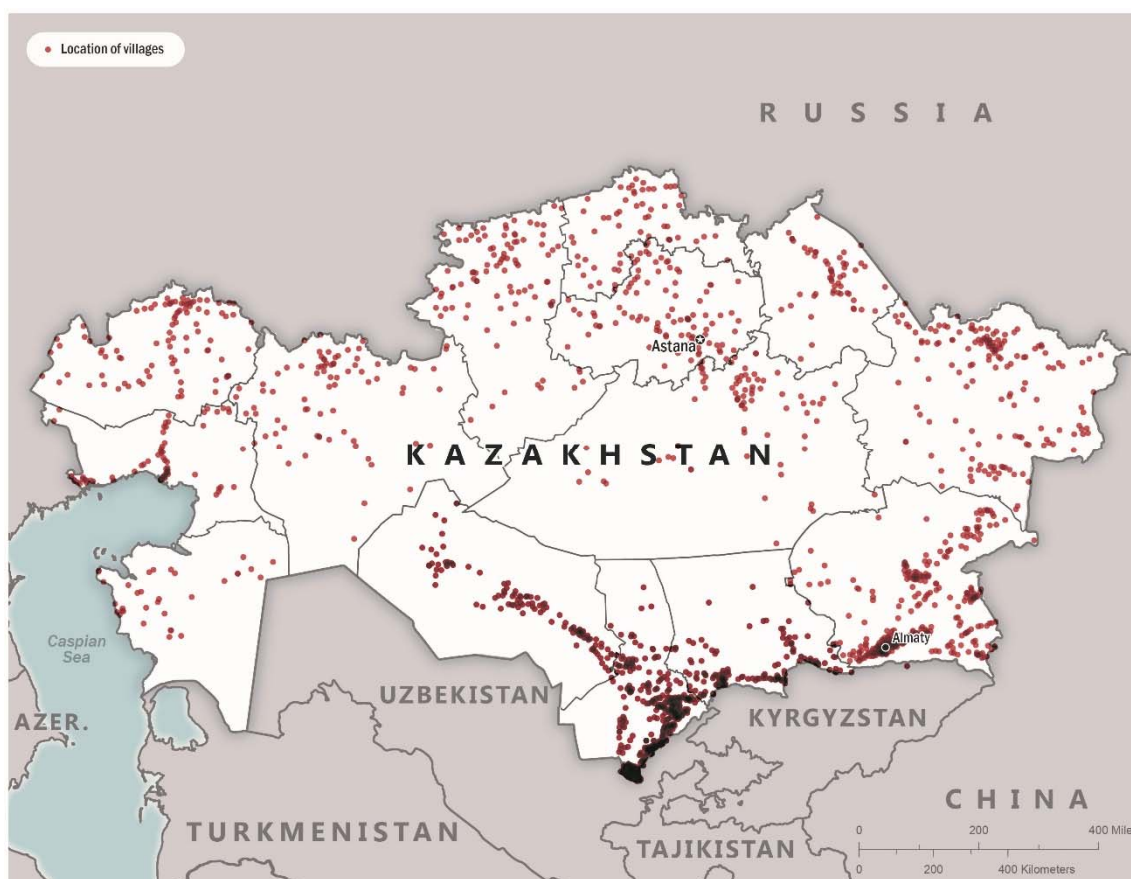
Карагандинская области) население уже много лет продолжает сокращаться, а рост наблюдается в западных и южных областях.

При этом удельные доли юга и запада в общей численности населения очень различаются: согласно результатам переписи населения 2009 года, в западных областях (Актюбинская, Атырауская, Западно-Казахстанская и Мангыстауская) проживало не более 15% населения страны, тогда как в южных (Алматинская, Жамбылская, Кызылординская, Южно-Казахстанская и город Алматы) — 46% всего населения.

Схожую концентрацию населения можно наблюдать и в пределах самого южного региона — на Алматинскую область вместе с городом Алматы в том же 2009 году приходилось 43% всего населения южных областей, на Южно-Казахстанскую область — 34%. То есть львиная доля прироста населения (в абсолютных значениях) юга и, соответственно, всей страны в целом сосредоточена в двух областях — Алматинской и Туркестанской (бывшая Южно-Казахстанская), и городах Алматы и Шымкент, которые, хотя и выделены в отдельные административные единицы, географически находятся в пределах этих областей.

Если спуститься на один уровень ниже, то можно увидеть, что Туркестанская область также состоит из районов с разным уровнем концентрации населения, в некоторых ее частях сосредоточена основная масса населения. Таким образом, ядром демографического роста страны являются некоторые территории сельской местности с высокой плотностью населения, к их числу относятся три района (согласно делению, принятому до изменения 2018 года) — Сайрамский, Сарыагашский, Мактааральский.

Рисунок 1. Расположение сел с численностью населения более 1 000 человек



Источник: <https://centralasiaprogram.org/archives/10627>

Основываясь на динамике демографических процессов, можно с определенной уверенностью ожидать, что предстоящая с ближайшее время перепись населения продемонстрирует увеличение этой диспропорции. Стабильно высокие темпы прироста населения на определенных территориях с относительно высокой концентрацией населения должны в определенный момент дать о себе знать в виде быстрого увеличения масштабов городов и сел. Недавно казахстанцы уже стали свидетелями одного из результатов такой демографической динамики — население областного центра Южно-Казахстанской области превысило миллион жителей, и городу был присвоен статус города республиканского значения.

До недавнего времени Сарыагашский и Келесский районы представляли собой единый район, так же, как и Мактааральский и Жетысайский. В 2018 году власти страны приняли решение о выделении части Сарыагашского и Мактааральского районов в самостоятельные районы, объяснив это необходимостью облегчить нагрузку на администрацию района, вызванную сильно разросшейся численностью населения.

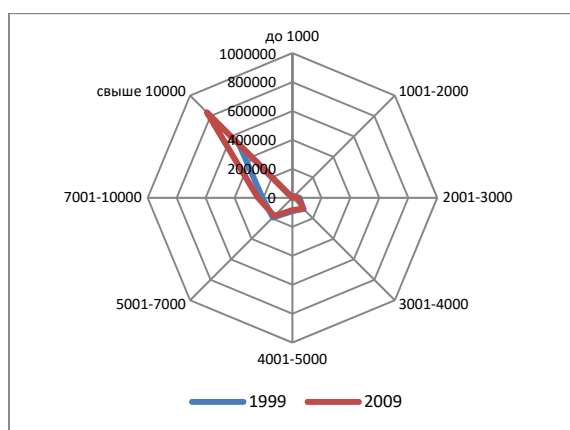
Увеличение числа больших сел хорошо прослеживается в цифрах последних двух переписей населения: в 1999 году в стране насчитывалось 77 сельских округов с

населением свыше 10 000 человек, к 2009 году их количество выросло до 141. При этом их подавляющее большинство было сосредоточено всего в двух областях: 53 в Туркестанской и 39 — в Алматинской.

Соответственно, растет и доля больших сел в общей численности сельского населения. В 1999 году на них приходилось 44% всех жителей, проживающих в сельских округах Туркестанской области, в 2009 году — 56%. По всей стране в целом в 2009 году их доля составляла 31%, тогда как в 1999 году только 17%. Таким образом, прослеживается значительное увеличение числа больших сел и их доли в общей численности населения.

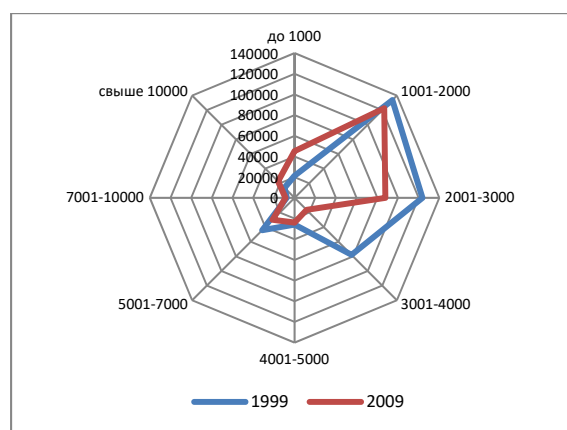
Удельная доля больших сел в общей численности сельского населения юга страны хорошо прослеживается в сравнении Туркестанской и Северо-Казахстанской областей. Ниже приведены два графика, которые наглядно демонстрируют разницу.

Рисунок 2. Распределение населения сельских округов по их размерным группам в Южно-Казахстанской области (ныне Туркестанской)



Источник: данные Комитета по статистике РК

Рисунок 3. Распределение населения сельских округов по их размерным группам в Северо-Казахстанской области



Источник: данные Комитета по статистике РК

1.2. Характерные черты сверхбольших сел

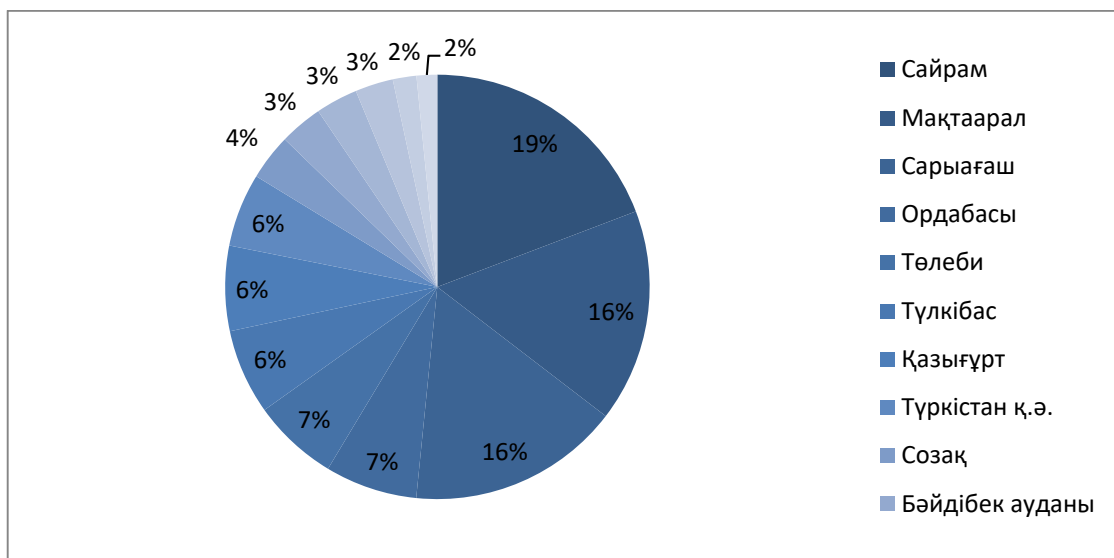
Большая для сельской местности плотность населения

Картирование расселения населения Туркестанской области показывает, что большинство больших сел сосредоточено в местах с относительно высокой для сельской местности плотностью населения. 4 из 10 самых больших сел Туркестанской области находятся в Сайрамском районе. Плотность населения здесь выше, чем в малых и моногородах. Например, до того, как значительная часть Сайрамского района, в т. ч. село Сайрам, население которого в 2009 году составляло свыше 32 000 человек, была включена в состав города Шымкент, плотность населения была выше,

чем в городах Туркестан и Кентау. В 2014 году плотность населения в Сайрамском районе составляла 290,5 человек на 1 кв. метр, тогда как в Туркестане этот показатель составлял 33,6 чел. на кв. метр, а в Кентау — 181,3 чел. на кв. метр.

26 из 42 сел с населением свыше 10 000 человек находятся в этих трех районах — Сайрамском, Сарыагашском и Мактааральском. Именно в этих сгустках населения больше вероятность возникнуть большому поселению. В 2014 году (до включения значительной части Сайрамского района в границы города Шымкент) больше половины (52%) сельского населения области приходилось на три района — Сайрамский, Сарыагашский и Мактааральский.

Рисунок 4. Распределение сельского населения по районам ЮКО



Источник: данные Комитета по статистике РК

Высокий уровень естественного прироста и относительно небольшой миграционный отток

Население сверхбольших сельских округов растет за счет двух факторов: высокого уровня рождаемости и слабого, по меркам сельской местности, оттока населения. Самый высокий уровень рождаемости в стране наблюдается в сельской местности юга и запада страны — во всех южных областях этот показатель выше среднего по стране. Например, в 2017 году в сельской местности суммарный коэффициент рождаемости в Туркестанской области был в два раза выше, чем в Костанайской области: 3,48 и 1,71 соответственно.

Таблица 2. Суммарный коэффициент рождаемости сельского населения по областям за период 2013 – 2017 годов

	2013	2014	2015	2016	2017
Южно-Казахстанская	3,83	3,66	3,76	3,68	3,48

Атырауская	3,28	3,42	3,43	3,38	3,43
Жамбылская	3,53	3,73	3,52	3,53	3,33
Алматинская	2,85	3,09	3,09	3,32	3,27
Мангыстауская	3,76	3,47	3,70	3,57	3,24
Кызылординская	3,35	3,43	3,26	3,15	3,16
Республика Казахстан	3,01	3,05	3,06	3,08	3,00
Восточно-Казахстанская	2,41	2,69	2,48	2,56	2,61
Актюбинская	2,62	2,72	2,70	2,72	2,56
Северо-Казахстанская	2,41	2,43	2,48	2,46	2,55
Павлодарская	2,51	2,63	2,48	2,57	2,54
Западно-Казахстанская	2,48	2,72	2,64	2,58	2,52
Карагандинская	2,46	2,61	2,54	2,47	2,48
Акмолинская	2,23	2,24	2,17	2,14	2,19
Костанайская	1,74	1,82	1,79	1,74	1,71

Источник: данные Комитета по статистике РК

Чтобы лучше представить масштабы рождаемости в Туркестанской области, можно привести статистические данные. За период с 2013 по 2017 годы в Туркестанской области в год в среднем рождалось около 81 000 детей, что составляет около 20,5% от общего числа по всей стране в целом. Если же брать в расчет только сельскую местность, то доля области еще больше: за этот же период в среднем в год рождалось около 44 000 детей — это четверть всех рожденных в стране в сельской местности детей в среднем в год.

Постоянный естественный прирост сельского населения Туркестанской области вел к увеличению отрицательного сальдо миграции из села в город в пределах области, а также росту выездной миграции за пределы области. Иными словами, все больше сельских жителей переезжает в города внутри области или за пределы области. Но в сверхбольших селах наблюдается несколько иная картина.

Здесь имеют место факторы, сформировавшие иные миграционные потоки, которые стали ключевой причиной увеличения населения некоторых сел до сверхбольших размеров. К ним следует отнести государственную политику стимулирования репатриации этнических казахов, в частности механизмы их компактного расселения. Так, к примеру, Шубарсуский сельский округ появился и разросся именно вследствие этой политики. В период между двумя переписями населения (1999 и 2009 гг.) численность постоянного населения выросла с 0 до 16 350 человек. К 2018 году население превысило 21 000 человек. Сейчас значительную часть населения этого сельского округа составляют этнические казахи-репатрианты (т. н. оралманы).

Другим фактором разрастания населения некоторых сел является государственная политика в области межэтнических отношений. Население самого большого из нынешних сверхбольших сельских округов Туркестанской области — Карабулакского сельского округа — на 95% состоит из этнических узбеков. Многие другие села

Сайрамского района также населены преимущественно этническими узбеками. Эти большие села являются местами компактного проживания одной этнической группы.

Узбеки являются третьей по численности этнической группой в стране, почти вся эта диаспора проживает на территории Туркестанской области, в основном, в Сайрамском районе. Этническим узбекам юга Казахстана присущ высокий уровень рождаемости и низкая миграционная мобильность.

Рисунок 5. Сальдо межрегиональной и региональной миграции сельского населения Туркестанской области за период 1999 – 2015 гг.



Источник: данные Комитета по статистике РК

Туркестанская область относится к числу регионов с наименьшим числом сельских населенных пунктов, сильно удаленных от потенциальных рынков сбыта (райцентров, городов, железнодорожных станций, автомагистралей), всего в области их было 6. Для сравнения, в Актыбинской области 8,4% всех СНП находились на расстоянии более 100 км от рынков сбыта, в Атырауской — 7,6%, в Карагандинской — 5,7%⁴.

В целом, сверхбольшие села юга страны нельзя назвать отстающими в развитии или депрессивными, об этом можно судить по относительно небольшому оттоку населения и даже положительному сальдо миграции в некоторых селах. Но у сверхбольших сел имеются специфические проблемы, отличающиеся от тех, что стоят перед обычными, средними селами.

Специфические вызовы

Можно условно разделить вызовы, возникающие в связи с продолжающимся ростом сверхбольших сел, на две категории — общие проблемы, которые характерны не только для сверхбольших сел, и специфические проблемы, которые характерны

⁴ О Государственной программе развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004–2010 годы

именно для этой категории сел. К числу первых можно отнести такие, которые уже можно считать традиционными проблемами казахстанской сельской местности: низкий уровень доходов на душу населения, безработица, неформальная занятость, неразвитая социальная и инженерная инфраструктуры. В рамках данного исследования интерес представляют, прежде всего, специфические вызовы сверхбольших сел, к таковым можно отнести следующие.

Нехватка земли, как сельскохозяйственного назначения, так и для жилищного фонда

Возникает вопрос о способности государства продолжать практику решения жилищного вопроса в сельской местности (в особенности для молодых семей) путем выделения земли для строительства жилья. Такая казахстанская модель жилищного политики в сельской местности продолжалась до 2016 года, когда был объявлен мораторий на земельную реформу, который заморозил выдачу земли, находящейся в государственной собственности.

В густонаселенной сельской местности уже задолго до моратория в государственном фонде не было земли, которую можно было бы предоставлять жителям для строительства жилья. Представитель акимата Сарыагашского района сообщил в интервью, что земля для таких нужд не передавалась жителям с 2011 года.

Но если даже предположить, что мораторий будет снят и найдены бы дополнительные земельные ресурсы, в случае сверхбольших сел местным властям придется ежегодно предоставлять в селах с населением 20 000 — 30 000 человек большое количество земельных участков под строительство жилья в ущерб землям сельскохозяйственного назначения или землям запаса. Согласно оценкам экспертов и представителей местных властей, собранным в рамках данного исследования, земли для таких нужд нет.

Например, в селе Карабулак Сайрамского района с населением около 50 000 человек ежегодно регистрируется свыше 400 браков, их подавляющее большинство пополняет ряды тех молодых семей, которые уже ждут своей очереди на получение земельного участка от государства для строительства собственного жилья. По словам представителя областной администрации, в 2018 году в очереди на жилье по области, без учета города Шымкента, стояли 27 000 человек.

Села такого масштаба не могут продолжать расти экстенсивно, застраивая все больше площадей жилыми строениями в ущерб сельскохозяйственным угодьям. Решением в данной ситуации могло бы стать строительство многоэтажных квартирных домов. Но такое строительство требует от государства серьезных инвестиций, так как кроме постройки собственно многоэтажных домов предполагает

развитие соответствующей инженерной инфраструктуры (водоснабжение, канализация, центральное отопление).

О том, насколько это большая нагрузка на местный бюджет, можно судить по следующему примеру. Представители городской администрации Сарыагаша видят решение вопроса обеспечения своих жителей жильем только в строительстве многоэтажных домов, поскольку запасов земли больше нет. Властями Туркестанской области было заявлено о необходимости строительства многоэтажных домов в городе Сарыагаш (центр одного из самых густонаселенных районов страны), и рассчитывался объем необходимых инвестиций. Этот проект был заморожен по причине недостаточности бюджетных средств.

Большая нагрузка на аппараты акимов, вызванная сверхбольшой численностью населения и ее последствиями

Население сверхбольших сел слишком большое, чтобы им можно было управлять по той же схеме, что и обычными селами с населением в 2 000 — 3 000 человек. Аппарат акима малого сельского округа с населением в 300 человек имеет 8 человек в штате (кроме акима и включая технических работников), а в аппарате акима Манкентского сельского округа с населением около 30 000 человек работает 17 человек.

Если рассчитать, сколько жителей приходится на одного сотрудника аппарата акима сельского округа, то можно представить какова нагрузка на акимат в сверхбольших селах. Можно сравнить Ауельбекский сельский округ Актогайского района Павлодарской области и Манкентский сельский округ Сайрамского района Туркестанской области. В первом проживает 810 человек (2018 год, данные аппарата акима с. о.), а количество сотрудников аппарата — 8 человек; во втором проживает 32 775 человек, в аппарате акима работает 17 человек. В первом случае на одного сотрудника аппарата акима приходится 101 житель, во втором — 1 928 жителей; то есть в сверхбольшом селе нагрузка на акимат в 19 раз больше, чем в малом селе.

Более того, сверхбольшое село увеличивает нагрузку и на государственные органы районного уровня. Например, предприниматели выражают недовольство тем, что им для получения государственных услуг приходится ездить в районный центр, которому их собственное село не уступает по масштабу и поэтому заслуживает иметь представительства государственных органов. Например, жителям села Шубарсу приходится проезжать около 15 км до районного центра, чтобы получить справку в Центре обслуживания населения, хотя по численности населения оба населенных пункта примерно равны.

По мнению акимов сельских округов и представителей их аппаратов, простое увеличение штата сельской администрации не отвечает тем вызовам, которые возникают в сильно разросшемся селе. Они объясняют свою позицию тем, что в таких селах экономическая сторона жизни намного более насыщенная, большое количество предпринимателей и компаний порождает вопросы более сложного порядка, что требует от сотрудников аппарата акима более высокого уровня профессиональной подготовки.

Меньшая в сравнении с обычными селами доля сельского хозяйства в структуре занятости населения; более высокая пространственная мобильность населения

Высокая плотность населения и ограниченность земельных ресурсов формируют особую структуру занятости населения, отличную от обычных сел. Сельское хозяйство не может создавать такой спрос на рынке рабочей силы, который соответствовал бы предложению многотысячного населения. Например, село Шубарсу, будучи созданным на месте дачного массива, не имеет больших земель сельскохозяйственного назначения, большинство занятого населения работает в расположенном в 25 км от села городе Шымкенте.

Одним из положительных эффектов такой занятости является то, что доля женщин, занятых в оплачиваемом труде больше, чем в обычных селах, где подавляющее большинство женщин занято на семейных предприятиях, и их труд в таких случаях, как правило, не оплачивается.

Рынок услуг и торговля в сверхбольших селах значительно отличается от того, что имеют обычные села. В этом отношении интересен пример села Карабулак, здесь на протяжении многих лет формировался большой рынок заготовки мяса. Подавляющее большинство местных домохозяйств занимается откормом животных в своих подворьях. Эту особенность экономики села представители местной власти и эксперты называют визитной карточкой Карабулака. По их словам, вследствие отсутствия земель для выпаса скота, почти в каждом подворье откармливают коров или овец, и приусадебные участки застроены таким образом, чтобы можно было одновременно откармливать как можно больше поголовья скота. Внутренние дворы почти не имеют свободного пространства, от огородов жители отказались и построили коровники. Всего в этом селе действует около 4 000 площадок для откорма скота, в каждой содержится от 10 до 100 голов крупного рогатого скота.

Мяса в Карабулаке производится в таком количестве, что закупщики приезжают из соседних районов и областей, в том числе из Алматы. По оценкам представителей местной администрации, село Карабулак стало одним из ключевых поставщиков мяса

на рынок Шымкента. Такое производство, в свою очередь, требует больших объемов корма для скота, и этот спрос привлекает заготовителей корма из близлежащих сел. Это мясное производство создает вокруг себя спрос на различные услуги: транспортные перевозки, хорошо оборудованные хранилища для туш животных, ветеринарные услуги, общественное питание вокруг рынков и другое.

В случае сел Сарыагашского района большая доля населения занята в торговле, которая развивается благодаря транзиту товаров, проходящих через границу между Казахстаном и Узбекистаном. Транзит товаров и людей через границу производит новые ниши и притягивает рабочую силу из близлежащих сел.

Более выраженное социальное неравенство — разница между богатыми и бедными больше похожа городские образцы

Расслоение общества на бедных и богатых более четко прослеживается в сверхбольших селах. Хотя в сельской местности уровень доходов населения традиционно невысок, жители одного села имеют приблизительно одинаковые доходы, разница в них бросается в глаза, подавляющее большинство живет примерно одинаково. В случае же сверхбольших сел появляется прослойка богатых жителей, что усиливает чувство неравенства или несправедливости среди местных жителей.

По мнению экспертов, большая численность населения качественно меняет жизнь общества. В селе, где проживает 30 000 человек, уже нет типичной характеристики села, где все друг друга знают. Это сказывается на криминогенной ситуации — количество и характер преступлений меняется. Если в обычных селах преобладают бытовые преступления, то в сверхбольших селах, начинают чаще встречаться тяжкие преступления, совершаемые преступниками-рецидивистами или организованные преступными группировками, которые больше свойственны городам.

Религиозная жизнь сообществ сверхбольших сел

Религиозная жизнь сообществ сверхбольших сел немного отличается от той, которую можно видеть в обычных селах. По словам экспертов, казахстанская модель регулирования в сфере религии не препятствовала строительству новых мечетей. Местному сообществу достаточно обратиться к имаму с выражением желания построить мечеть, как правило, такие обращения удовлетворяются, а после строительства достаточно просто зарегистрировать строение в соответствующих государственных органах. Ресурсы и амбиции местной элиты привели к тому, что в

таких селах заметно больше количество мечетей в расчете на душу населения. Например, в сельском округе Карабулак (население 47 000 человек⁵) в 2018 году действовало 20 мечетей, в сельском округе Манкент (население 34 000 человек⁶) — 34 мечети. Для сравнения, в селе Карамурт (около 15 000 человек) действует только три мечети, хотя численность населения здесь меньше только в 2–3 раза.

В силу большой численности населения авторитет местных служителей мечети выше, чем у их коллег из обычных сел. Само сообщество сверхбольших сел представляет более благоприятную среду для распространения религии, в том числе ее радикальных направлений. По мнению экспертов, сверхбольшие села являются источником для вербовки последователей запрещенных исламистских течений. По их данным, в селе Карабулак активность организаций (группировок) радикальных течений ислама заметно выше по сравнению с обычными селами. Во многом это следствие размеров сверхбольшого села.

2. Государственная политика: подход к вопросу сверхбольших сел

Для того, чтобы понять подход властей страны к феномену сверхбольших сел, следует рассмотреть государственные программы, в которых затрагивались вопросы развития сельских территорий. Не углубляясь в далекую ретроспективу, можно начать с Государственной программы развития сельских территорий на 2004 – 2010 годы.

Идея программы основывалась на приоритете урбанизации населения, «высвобождении» сельского населения в пользу городов с целью повышения среднедушевого уровня денежных доходов. Суть данной программы заключалась в том, чтобы направлять ресурсы, выделяемые на развитие сельских территорий, только в те населенные пункты, которые определены как перспективные, и, напротив, не инвестировать туда, где перспективы развития определены как низкие, а также где экологическая обстановка ведет к ухудшению здоровья человека. Кроме того, были предусмотрены меры по стимулированию миграции населения из неперспективных сельских населенных пунктов в города или перспективные села.

Здесь можно отметить несколько интересных результатов анализа, проведенного в ходе разработки данной программы. Львиная доля (70%) сельхозпродукции производилась в трех северных и трех южных областях: на Акмолинскую, Костанайскую и Северо-Казахстанскую области приходилось 38% всего производства

⁵ Данные районной администрации

⁶ Данные районной администрации

сельхозпродукции, на Алматинскую, Жамбылскую и Южно-Казахстанскую приходилось 32%.

ВКЛАДКА 2

Выдержка из Государственной программы развития сельских территорий на 2004 – 2010 годы.

«Отличие сельскохозяйственного производства от других отраслей и его специфика состоят в том, что сельское хозяйство — это не только сфера производства, но и сфера жизни большой массы населения страны. Сельская экономика и сельское поселение неразрывно связаны: сельские поселения исторически формировались на основе сельскохозяйственной деятельности и переставали существовать с прекращением последней. Новейшая история только подтверждает эту закономерность: кризис в сельхозпроизводстве повлек за собой отток населения и развал систем жизнеобеспечения сельских населенных пунктов. Этот процесс продолжается и сегодня. Только за 2000 – 2002 годы самоликвидировалось около 300 населенных пунктов. По данным акиматов, сегодня насчитывается 136 неупраздненных СНП, где нет населения.

Процесс реформирования агропроизводства, перевод его на рыночные рельсы, применение маркетинговых стратегий для оценки роста сельскохозяйственного потенциала обнажили проблему переизбытка сельского населения. Емкости внутреннего рынка недостаточно для сбалансированного потребления производимой в стране сельскохозяйственной продукции. Доходы, получаемые от ее производства, не обеспечивают минимальные стандарты жизнеобеспечения сельских жителей. Расчеты показывают, что для достижения среднедушевого уровня, равного величине прожиточного минимума (4,6 тыс. тг), численность сельского населения должна составлять 5,6 млн чел., т. е. необходимо высвободить около 900 тыс. чел., а при уровне среднедушевого денежного дохода по РК, равного 7,7 тыс. тг, численность сельского населения должна сократиться почти в два раза и составлять около 3,5 млн человек.

Аграрный сектор, несмотря на последние благоприятные по погодным условиям годы, остается высокорисковой и низкоприбыльной сферой экономики. С учетом емкости внешних и внутренних рынков, прогнозируемый прирост продукции сельхозпроизводства по оптимистичному сценарию составит к концу 2006 года чуть более 10% (57 млрд тг без учета инфляции). Можно констатировать, что возможности для увеличения роста доходов в аграрном секторе являются ограниченными.

Низкий уровень агротехнологий и технологий переработки сельхозпродукции является основной причиной неконкурентоспособности отечественной продукции на мировых и внутренних рынках и сокращает потенциальные доходы в агросекторе. Поэтому в Государственной агропродовольственной программе на 2003 – 2005 годы, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан,

предусмотрены меры по интенсификации аграрной экономики, сокращению издержек за счет использования научно обоснованных агротехнологий, что в перспективе неизбежно приведет к дополнительному высвобождению занятых в отрасли.

В свете этого актуализируется проблема сельского перенаселения и обеспечения достойных условий жизнедеятельности сельских сообществ.

Проблема подъема аула не должна решаться старыми затратными методами, когда каждое ведомство или орган местной власти, ответственные за отдельные вопросы государственного регулирования, пытались их решить на своем уровне целесообразности. Привлекались значительные государственные ресурсы на решение текущих задач без должного осознания проблемы в целом. Таким образом ситуация оставалась прежней, а имеющиеся средства использовались неэффективно».

В целом, основными проблемами сельских поселений на тот момент являлись низкий по сравнению с городами уровень доходов сельских жителей, неразвитость инженерной инфраструктуры (в том числе нехватка качественной питьевой воды, ограниченная доступность средств связи), недостаточный уровень обеспеченности социальными услугами (здравоохранение, образование), нехватка и неразвитость объектов культуры и спорта.

Первым шагом в реализации программы было проведение оценки потенциала сельских населенных пунктов. Для этой оценки была разработана методика оценки по уровню социально-экономического развития. Критерии оценки были разделены на четыре группы: экономический потенциал, уровень развития инженерной инфраструктуры, обеспеченность социальными объектами и экологическая безопасность.

Южно-Казахстанская область также была отнесена к числу тех регионов, которые меньше всех «подвержены процессу урбанизации». Этот вывод был сделан на основе доли населения переселившихся за определенный период из села в город.

По результатам оценки было определено, что в Туркестанской области нет сельских населенных пунктов с высокоразвитым экономическим потенциалом, более 90% населенных пунктов — со средним экономическим потенциалом. По уровню развития инженерной инфраструктуры область была отнесена к числу тех, где доля сельских населенных пунктов со средним потенциалом развития была одной из самых больших — 53%. 16% сельских населенных пунктов области было отнесено в группу с показателями экологической безопасности ниже оптимального уровня.

Южно-Казахстанская область, согласно проведенной государственными органами оценке, была причислена к тем регионам, где число неперспективных сельских

населенных пунктов было относительно небольшим. Из 896 сельских населенных пунктов области 66 получили высокий балл потенциала развития, 752 — средний и 72 — средний.

Во многом этому способствовали такие показатели, как наличие и состояние земель сельскохозяйственного назначения, занятость, потенциал развития предпринимательства, экологическая обстановка. Также, согласно анализу, число сельских населенных пунктов, удаленных от потенциальных рынков труда, в Южно-Казахстанской области оказалось небольшим. По этому показателю область была в числе лучших регионов.

Программа предусматривала ряд мер, направленных на улучшение качества жизни в селе за счет создания «оптимальной модели расселения сельского населения». В частности, предполагалось создавать в развитых населенных пунктах условия для привлечения внутренних мигрантов из неразвитых сел. А в последних, в свою очередь, планировалось выделять средства для материальной поддержки тех, кто готов переехать в развитые села.

Согласно программе, обозначалась необходимость инвестирования в Южно-Казахстанской области в увеличение орошаемых земель, поддержку предпринимательства, газификацию сел. Большое внимание уделялось строительству школ и дошкольных учреждений, объектов здравоохранения.

Отдельное внимание уделялось вопросам регулирования рынка труда — подготовке и переподготовке кадров, мониторингу спроса и предложения на рынке труда, в том числе привлечению рабочей силы из других регионов. В случае Южно-Казахстанской области предполагалось, что нужно направлять избыточную рабочую силу в области, где ее не хватает. Исходя из этих потребностей, в программе был предусмотрен ряд мер в сфере миграции: разработать нормативную базу для мер по оптимизации расселения сельского населения, стимулирования внутренних потоков миграции.

В 2013 году правительством страны была разработана и утверждена методика определения опорных населенных пунктов. В ней дается следующее определение опорным сельским населенным пунктам: «это благоустроенный населенный пункт, обладающий развитой социально-инженерной инфраструктурой, оказывающий широкий спектр государственных, образовательных, медицинских, финансово-посреднических, культурно-досуговых и сервисных услуг определенной группе сельских населенных пунктов». Методика была инструментом для оптимального точечного распределения ресурсов, направляемых для развития сельской местности.

Эта идея стала логическим продолжением описанной выше программы развития сельских территорий — чтобы не расплывать ресурсы, предполагалось сосредоточить усилия только на ограниченном числе наиболее перспективных с точки зрения развития сельских населенных пунктов. Этому же подходу правительство придерживается и сейчас — инвестирование предполагается направлять только на развитие опорных сельских населенных пунктов.

В 2014 году была принята программа развития регионов до 2020 года, в которой декларировались различные меры, направленные на развитие сельских территорий, в том числе развитие инженерной инфраструктуры, обеспечение населения жильем, развитие предпринимательства, инвестиции в автомобильные и железнодорожные дороги. Приоритетом в развитии сельских территорий называются районные центры и опорные сельские населенные пункты.

Но наибольший интерес с точки зрения данного исследования представляет то, что был обозначен подход государства к вопросу развития крупных сельских населенных пунктов:

«Будет оказываться содействие урбанизационным процессам в опорных селах и малых городах, в частности процессам преобразования сельских населенных пунктов с населением свыше 15 тыс. человек (таких как Сайрам, Казыгурт и другие) в урбанизированные территории, с развитием преимущественно несельскохозяйственных секторов экономики».

Во всей программе это единственное упоминание вопроса сверхбольших сел, не приводятся никакие шаги, которые планировалось бы предпринять для решения задачи превращения таких сел в «урбанизированные территории». Тем не менее, это можно расценивать как признание растущей актуальности вопроса перенаселенности некоторых сел и необходимости соответствующего реагирования. Но какой-то детальной проработки этого подхода не последовало, нет развернутой концепции политики дальнейшего развития сверхбольших сел. Интервью с экспертами и представителями местной власти подтвердили это предположение. Сверхбольшие села не выделяются в отдельную категорию сельских населенных пунктов, они рассматриваются как обычные села, которые «всегда были крупнее других».

Исходя из приведенного краткого упоминания вопроса развития сверхбольших сел, можно предположить, что в правительстве понимают, что села с населением свыше 15 000 жителей уже не совсем вписываются в сложившуюся систему административно-территориального устройства и планы развития сельской местности, и подход, применяемый в отношении обычных сельских населенных пунктов, не применим к сверхбольшим селам.

В казахстанской строго централизованной системе планирования развития территорий и территориального администрирования параллельное существование в стране малых городов с населением в 10 000 – 20 000 человек и сверхбольших сел с населением в 30 000 – 40 000 человек выглядит нелогичным, признаком нестройности концепции. Государство точно определяет в отдельные категории малые города и моногорода, а также исчезающие (бесперспективные) села, где население сокращается до самых минимальных размеров; в их отношении принят определенный порядок действий. Но власти до сих пор не выделили подобным же образом в отдельную категорию населенных пунктов сверхбольшие села, хотя, как было показано выше, последние уже обладают рядом особенностей, сильно выделяющих их из числа обычных сел.

На местном уровне власти определяют большие и сверхбольшие села как «трудоизбыточные районы». Высокая численность населения воспринимается как перенаселенность, негативная неравномерность расселения населения области, которая, по их мнению, ведет к перекосам на рынке труда. В трудоизбыточных районах местная власть видит, прежде всего, проблему более высокого уровня безработицы, самозанятости. Исходя из этой точки зрения, предпринимаются меры для исправления ситуации — на вооружение берется стимулирование миграции из трудоизбыточных районов в трудонедостаточные.

В 2016 году акиматом тогда еще Южно-Казахстанской области был разработан проект плана мероприятий в сфере внутренней миграции на территории области. Данный проект плана был разработан с целью «рационального перераспределения трудовых ресурсов из трудоизбыточных районов в менее населенные районы внутри области для улучшения демографической ситуации, социально-экономического развития и обеспечения устойчивой занятости населения». Согласно ожиданиям разработчиков этого проекта плана, предлагаемые меры должны были повысить эффективность регулирования рынка труда, помочь переселить граждан из трудоизбыточных районов для использования свободных земель, находящихся в государственной собственности.

Главным инструментом реализации плана было стимулирование миграции. В качестве целевой группы были определены следующие группы населения: самостоятельно занятые, безработные и трудоспособные малообеспеченные жители трудоизбыточных районов. Предполагалось, что главным стимулом для переселения будет бесплатное предоставление в частную собственность земельных участков для строительства жилья и приусадебного участка, льготное кредитование на строительство жилья, а также субсидии на переезд.

Этот проект плана имел ряд существенных недостатков, в силу которых он так и не был реализован. С точки зрения данного исследования, интерес представляет следующее: разработчики переоценили готовность жителей трудоизбыточных районов переселиться в населенные пункты, где есть свободные земли государственного фонда, даже при условии названных стимулов. Само по себе наличие в каком-либо населенном пункте свободных земель государственного фонда говорит о том, что в тех местах спрос на землю невысок. Иными словами, власти области пытались заселить районы, которые прежде не привлекали естественным образом новых поселенцев, и где среди самих местных жителей распространены миграционные настроения, готовность покинуть свои места проживания.

Не было учтено отношение местных сообществ к будущим переселенцам, хотя известно, каким бывает в сельских сообществах отношение к «чужим». Население сел, как правило, состоит из представителей одного или нескольких близких родов, и потенциальные переселенцы, зная это по собственному опыту в своем селе, не уверены в добродушном приеме в месте назначения. Такой вывод подтверждается словами представителей местной власти о другой государственной инициативе (по стимулированию переселения жителей юга в северные области страны) о том, что некоторые жители выразили готовность переехать в другое село при условии одновременного переезда большого количества семей из одного села в другое. Свое предложение они объясняли именно опасениями перед трудностями, с которыми столкнется семья, оказавшаяся в одиночестве в чужом селе.

Кроме всего прочего, реализация проекта плана предполагала большую нагрузку на местный бюджет, и если учесть, какой эффект ожидался, то многие поставили под сомнение его целесообразность. Хотя этот проект плана не был принят, его основные положения дают представление о подходах государства, в частности местных властей, к феномену сверхбольших сел юга Казахстана — для них это, прежде всего, трудоизбыточные населенные пункты, население которых следовало бы перераспределить в пользу труднедостаточных районов области.

Об отсутствии обособленного и единого подхода к вопросу развития сверхбольших сел говорят эксперты и представители местной власти, с которыми были проведены интервью в рамках данного исследования. На основании собранных мнений можно сделать следующие выводы.

Сверхбольшие села рассматриваются местной властью как населенные пункты, которые на протяжении уже многих лет (десятилетий) отличались самой большой численностью населения в своем районе. По словам представителя районной администрации, «села Манкент, Карамурт, Аксукент, Карабулак всегда были

большими. У них такие же проблемы, что и в других селах, только масштабы другие». Вследствие сложившейся у местной администрации традиции, каждое их сверхбольших сел имеет свои специфические проблемы, над решением которых следует работать соответствующим образом, индивидуально.

Например, села Сайрам (до включения в черту города Шымкента) и Карабулак отличались почти полностью узбекским населением. Перспективы развития этих сел рассматривались, прежде всего, с позиции политики межэтнических отношений. *«Поэтому, — как заметил эксперт, — государственный подход к управлению такими селами, как Карабулак, определяется позицией "лишь бы не было социального взрыва, лишь бы не поднимался национальный вопрос". <...> Некоторые села, например, такие, как Карабулак, — это фурункул для местных властей. Здесь неблагоприятная социальная, криминогенная ситуация, безработица, социальное неравенство».*

Село Шубарсу, которое за полтора десятилетия превратилось в одно из самых крупных в области, имеет в составе своего населения большое количество этнических казахов-репатриантов, также существенную долю занимают бывшие жители города Шымкента, переехавшие сюда в поисках более доступного жилья. Как заметили эксперты, «Шубарсу — это котел, в котором варится несколько очень разных групп».

3. Выводы и рекомендации

Обобщая все сказанное выше, можно обозначить несколько ключевых выводов относительно природы сверхбольших сел и путей их развития. Очевидно, сверхбольшие села представляют собой пример ранней стадии процесса урбанизации. Вот как описывают малые города авторы статьи «Сельско-городская интеграция в Центральной Азии» И. Джилл и Чорчин Го:

«И, наконец, небольшие города представляют собой соединительный материал между вторичными городами и массой сельских районов в основании иерархии. Большая часть из них находится на начальной стадии урбанизации. Они руководствуются принципом внутренней экономии от масштаба, как видно на примере производственных и торговых центров для сельскохозяйственной и городской продукции, и стимулируют отличную от сельского хозяйства занятость на селе. Здесь правилом является симбиоз. Небольшие города извлекают средства существования из сельскохозяйственной деятельности сельских районов, однако их

благосостояние распространяется и на населенные пункты, предоставляя возможность трудовой занятости вне фермы».⁷

Продолжая наращивать численность населения, сверхбольшие села будут приобретать все больше черт малых городов, подобно тем, которых немало в Туркестанской и Алматинской областях. Они смогут предоставлять сельским жителям деятельность вне сельского хозяйства и занимать те ниши, которые не может заполнить ближайший большой город. Но те черты города, которые зависят от воли и возможностей государства, будут в ближайшем будущем оставаться по-прежнему сельскими, это, в первую очередь, инженерная инфраструктура — канализация, центральное отопление, а также некоторые объекты социальной инфраструктуры.

Направление и темпы развития сверхбольших сел могут принести как пользу, так и проблемы местной экономике, местным властям, и самое главное — от этого будет зависеть благосостояние их жителей. А развитие этих сел будет во многом зависеть от подхода власти к этому вопросу.

3.1. Варианты политики

Какие варианты политики возможны в отношении развития сверхбольших сел? Поскольку власти страны еще не имеют определенного специального подхода к развитию сверхбольших сел, ключевыми вопросами для обрисовки возможных вариантов политики можно считать следующие. Будет ли государство смотреть на сверхбольшие села как на территории, проходящие через раннюю стадию урбанизации сельских поселений? Признает ли государство перспективы урбанизации территорий сверхбольших сел? Если да, то насколько готово государство поддержать процесс урбанизации этих территорий?

Вариант А: продолжение сложившейся политики.

Государство может продолжать рассматривать сверхбольшие села как чисто сельские территории, отличающиеся от обычных сельских населенных пунктов только своей большой численностью населения, и классифицировать их лишь как села с высоким уровнем потенциала развития. В данном случае государство будет продолжать применять в отношении них программы, направленные на развитие сельской местности, воспринимать их как трудоизбыточные районы и стимулировать выездную миграцию.

⁷ И. Джилл, Чорчин Го «Сельско-городская интеграция в Центральной Азии», Евразийская экономическая интеграция, № 4 (5), ноябрь 2009 г.

Основным недостатком этого варианта политики является отрицание (отказ признать) объективного процесса урбанизации, который происходит в сельской местности с большой плотностью населения. Такие процессы хорошо известны экономической географии, и их отрицание будет оказывать сдерживающий, тормозящий эффект на экономику южного региона.

Возможно, преимуществом этого варианта можно считать то, что он не требует разработки специальных для этих территорий программ развития и соответствующих государственных расходов и инвестиций.

Вариант В-1: признание перспектив урбанизации сверхбольших сел, но без принятия мер для ускорения процесса.

В данном случае государство признает перспективы урбанизации сверхбольших сел. Исходя из этой позиции, государство перестает рассматривать эти села как трудоизбыточные, перестает применять в их отношении меры, направленные на уменьшение плотности населения, не стимулирует выездную миграцию. Напротив, сверхбольшие села получают особый статус территорий с перспективами урбанизации, соответственно, принимаются меры, стимулирующие постепенный переход от села к городу.

Главным преимуществом данного варианта политики является отказ от преград естественному процессу урбанизации на ранней стадии. Если власти оценивают этот процесс неверно, то подход к развитию таких территорий может сдерживать развитие экономики не только отдельно взятых населенных пунктов, но и всего региона в целом.

Недостатками данного варианта является необходимость выделения значительных средств из государственного бюджета, в том числе на реорганизацию местной администрации.

Вариант В-2: признание перспектив урбанизации сверхбольших сел и принятие мер по ускорению процесса их урбанизации.

Этот вариант является более радикальной версией варианта В-1, и отличается от него принятием мер, ускоряющих процесс урбанизации сверхбольших сел. Например, эта политика могла бы начаться с присвоения сверхбольшим селам статуса города. Этот вариант предполагает выделение больших государственных инвестиций в развитие инфраструктуры этих населенных пунктов в короткие сроки.

3.2. Рекомендации

Сельская местность юга страны отличается высокой плотностью населения, которая в некоторых местах уже начала формировать точки будущей урбанизации. Сверхбольшие села — это и есть те точки, которые по мере развития экономики страны станут обретать еще больше черт малых городов. И. Джилл и Чорчин Го в своей статье «Сельско-городская интеграция в Центральной Азии», написанной на основе масштабного исследования Всемирного Банка «Доклад о мировом развитии 2009. Новый взгляд на экономическую географию», приходят к выводу, что в населенных пунктах с начальной степенью урбанизации перед властями стоит только одна задача — повысить плотность населения. Они называют главный инструмент, необходимый для выполнения этой задачи:

«Основным инструментом для этого являются территориально-нейтральные стратегии построения институтов, т. е. политика, которая должна быть универсальной по охвату. К их числу можно отнести меры по усовершенствованию закона и порядка, в особенности в том, что касается определения и обеспечения, имущественных прав; гибкое и эффективное функционирование земельных рынков, включая универсальное законодательство по вопросам функционального зонирования городской территории и гибкие правила землепользования; а также повсеместное предоставление услуг по санитарии, здравоохранению, обучению и др.»

Сверхбольшие села, еще не ставшие урбанизированными территориями, а только идущие в этом направлении, должны, тем не менее, рассматриваться как населенные пункты, которые в условиях более либеральной экономики, каковой не является экономика Казахстана, уже имели бы статус города, привлекали бы к себе размещение производства и увеличивали плотность своего населения.

В условиях казахстанской экономики перспективы урбанизации сверхбольших сел целиком зависят от воли властей, которые руководствуются не столько приоритетом повышения уровня урбанизации, сколько такими вопросами, как социальное спокойствие, межэтнические отношения, сокращение безработицы за счет сглаживания неравномерности расселения населения.

По результатам данного исследования можно рекомендовать следующее:

- Необходимо начать всерьез изучать феномен сверхбольших сел юга страны. Властям, очевидно, следует признать особый вектор развития некоторых из них — есть все основания ожидать их превращение в урбанизированные поселения.

Соответственно, государственным органам, в чьи компетенции входят вопросы территориального развития, придется рассматривать сверхбольшие села как точки возникновения новых урбанизированных территорий, находящиеся в транзитном состоянии между селом и городом.

- Властям следует спешить с реформированием земельной политики, которая давно не отвечает требованиям нынешней стадии развития сельской экономики.
- Властям следует отказаться от политики стимулирования миграции из «трудоизбыточных» районов в «трудодефицитные». На данной стадии развития экономики страны важно поддерживать естественный процесс увеличения плотности населения на территориях вокруг самых крупных городов, какими в Казахстане являются Алматы и Шымкент. Как показывает опыт последних двух десятилетий, стимулирование миграции вопреки естественным миграционным потокам и образцам расселения оказывается напрасной тратой усилий и не достигает поставленных целей.

Литература

1. Министерство национальной экономики Республики Казахстан, 2018. Комитет по статистике. Демографический ежегодник Казахстана. Статистический сборник.
2. Министерство национальной экономики Республики Казахстан. Комитет по статистике, 2018. Сельское, лесное и рыбное хозяйство в Республике Казахстан. 2013 – 2017. Статистический сборник.
3. Департамент статистики Туркестанской области, 2018. Демографический ежегодник Южно-Казахстанской области. 2013 – 2017. Статистический сборник.
4. Департамент статистики Туркестанской области, 2018. О жилищном фонде Туркестанской области и города Шымкента в 2017 году. Статистический сборник.
5. Агентство Республики Казахстан по статистике, 2011. Потрет села. Итоги переписи населения Республики Казахстан 2009 года. Статистический сборник.
6. Департамент статистики Туркестанской области, 2017. Южно-Казахстанская область и регионы. 2013 – 2017. Статистический сборник.
7. Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан. Комитет по управлению земельными ресурсами, 2018. Сводный аналитический отчет о состоянии и использовании земель Республики Казахстан за 2017 год.
8. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006. Local governance in developing countries / edited by Anwar Shah.
9. Hirotugu Uchida, 2018. Agglomeration Index: Towards a New Measure of Urban Concentration.
10. Max Spoor, 1999. Agrarian Transition in Former Soviet Central Asia: A Comparative Study of Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan.
11. Barcelona Centre for International Affairs, 2016. The Role of Metropolitan Areas in the Governance of Development Challenges: Towards the European Urban Agenda.
12. Terry McGee, 2009. The Spatiality of Urbanization: The Policy Challenges of Mega-Urban and Desakota Regions of Southeast Asia.
13. Kenneth M. Chomitz, Piet Buys, and Timothy S. Thomas, 2005. Quantifying The Rural-Urban Gradient In Latin America And The Caribbean.
14. Евразийская экономическая интеграция, № 4 (5), ноябрь 2009. И. Джилл, Чорчин Го. Сельско-городская интеграция в Центральной Азии.
15. Центр экономических исследований, 2013. Урбанизация в Центральной Азии: вызовы, проблемы и перспективы.
16. Barney Cohen, 2005. Urbanization in developing countries: Current trends, future projections, and key challenges for sustainability.
17. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009. World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography.
18. OECD, 2017. Обзор городской политики ОЭСР: Казахстан, 2017.
19. «Известия АН СССР. Серия географическая» № 5, 1983 г. Г. М. Лаппо. Концепция опорного каркаса территориальной структуры народного хозяйства: развитие, теоретическое и практическое значение.