

# РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ УРБАНИЗАЦИИ В УЗБЕКИСТАНЕ

УДК: 33.332.145



**Юлдуз Салимова,**  
главный специалист Департамента развития  
«зеленой» и инновационной экономики  
Министерства экономического развития  
и сокращения бедности Республики  
Узбекистан, аспирантка Института  
экономики НАН Беларуси;  
[yulduzka87@mail.ru](mailto:yulduzka87@mail.ru)

**Аннотация.** Обоснована необходимость разработки концепции развития и регулирования урбанизации в Узбекистане, обеспечивающей устойчивый социально-экономический и инновационный рост, формирование городской среды и городского образа жизни. Сформулированы принципы урбанистической политики, предложены ее новые приоритетные направления.

**Ключевые слова:** урбанизация, городские территории, комплексное устойчивое социально-экономическое и инновационное развитие, кластерный подход развития, «зеленые» технологии, политика урбанизации.

**Для цитирования:** Салимова Ю. Разработка концепции развития и регулирования урбанизации в Узбекистане // Наука и инновации. 2022. №11. С. 65–71. <https://doi.org/10.29235/1818-9857-2022-11-65-71>

**Н**еобходимость разработки концепции развития и регулирования урбанизации в Республике Узбекистан становится общепризнанной, и это обусловлено в первую очередь новым фактором сбалансированного развития городской хозяйственной системы – усилением значимости стратегического городского управления в условиях глобального рыночного пространства.

По уровню урбанизации (50,4%) Узбекистан заметно отстает от многих стран: согласно рейтингу ООН Urbanization Index, республика занимает 130-е место среди 195 государств. При этом среднемировой показатель урбанизации составляет 50,4%, а в странах СНГ – 57,3% (в том числе в России – 74,6%, Казахстане – 57,5%, Туркменистане – 52%) [4].

В целях усиления градообразующих процессов как нового фактора устойчивого развития Президент Республики Узбекистан Ш. Мирзиёев в Послании Олий Мажлису (парламенту) 28 декабря 2018 г. поставил стратегическую цель: к 2030 г. довести уровень урбанизации в стране до 60,0%. Для достижения этой цели Главой государства принят Указ «О мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации», где одним из основных направлений определена подготовка ее Концепции

на указанный период. Данный документ находится на стадии создания уже 2 года из-за отсутствия соответствующих компетенций у разработчиков и опыта стратегического планирования узбекских регионов и городов [5].

Таким образом, целостной, научно обоснованной, утвержденной органами государственного управления урбанистической стратегии в стране пока не существует. Поэтому предложенные автором основные концептуальные положения представляются актуальными в теоретическом и практическом плане. В этом контексте настоящая статья обобщает современный международный опыт городского планирования и лучшие практики в этой области.

Авторская методология разработки концепции развития и регулирования урбанизации как нового документа основана на комплексном сочетании отраслевых, территориальных (региональных), социальных, экономических и инновационных стратегий и предусматривает стратегическое планирование и проведение соответствующей комплексной региональной политики.

Анализ профильных документов и теорий, связанных с урбанизацией и городским планированием, позволил сформулировать основную цель и принципы государственной политики урбанизации.

Принципиально новые подходы заключаются в следующем:

- *вертикальном развитии урбанизации в стране и комплексном устойчивом социально-экономическом и инновационном развитии городов;*
- *децентрализации власти и усилении роли местных органов власти, повышении их ответственности, что позволит обеспечить местные структуры финансовыми ресурсами, расширить их полномочия и получить в дальнейшем дополнительные источники собственных доходов для обустройства населенных пунктов, а также повысить комплексность управления в регионах на основе согласованности приоритетов, задач и мероприятий на всех уровнях;*
- *кластерном развитии городов, которое даст возможность поднять их социально-экономический уровень, обеспечить благополучие жителей;*
- *внедрении принципов «зеленой» экономики, что повысит экологическую устойчивость и безопасность городов;*
- *активизации инновационной деятельности на рыночных условиях, в том числе реализации концепции «Умный город», системы государственно-частного партнерства и привлечение инвесторов путем создания благоприятных усло-*

*вий для деловой среды, что приведет к дополнительным финансовым вложениям в территории;*

- *комплексном планировании городов с учетом региональных особенностей, оптимальным использованием имеющихся ресурсов на основе природно-экономического потенциала и эффективного размещения производительных сил, которое в дальнейшем трансформируется в конкретные программы и текущие планы [3];*
- *прозрачности, открытости, многообразии участников процесса урбанизации, что будет способствовать более эффективному управленческому взаимодействию на основе общественного обсуждения;*
- *синергетическом принципе, заключающемся в объединении компонентов городской жизни, составляющих сложную систему, при многообразии элементов и связей между ними и наличии определенной степени самостоятельности участников.*

Перечисленные подходы к реализации урбанистической политики целесообразно проводить в жизнь поэтапно.

## СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕПЦИИ

В документе важно отразить объект управления, которым являются города с учетом природно-экономического потенциала. Субъектами развития и регулирования урбанизации в Республике Узбекистан выступают деловые, научные круги, государственные органы управления, представители местной власти (махалли, хокимияты), общественные организации, инвесторы и местное население. Махалли, представляющие собой местные органы самоуправления, объединяющие жителей определенной территории и находящиеся в непосредственном контакте с ними, содействующие укреплению атмосферы мира и согласия, взаимоуважения, доброты и милосердия, национальных обычаев и ценностей, обеспечению сплоченности семьи, воспитания здорового и гармонично развитого поколения, решению насущных проблем населения, играют важную роль в этом механизме, будучи связующим звеном между хокимиятом и жителями города.

На административном уровне считаем целесообразным создать координирующий орган для проведения единой целенаправленной государственной политики в области урбанизации. Но перед этим по возможности сформировать пул высококвалифицированных кадров или организовать их обучение за рубежом по специальностям, связанным с урбанизацией.

## ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ, АГЛОМЕРАЦИЙ И ГОРОДОВ-СПУТНИКОВ

ГРАДО-СТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ИНФРАСТРУКТУРНАЯ ПОЛИТИКА

РЕГИОНАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННАЯ ПОЛИТИКА

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

КОМПЛЕКСНОЕ УСТОЙЧИВОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

«ЗЕЛЕНАЯ» ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

## ФИНАНСОВЫЕ И НЕФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

законодательно-нормативная и статистическая база; государственные городские программы, инвестиционные программы городов, программы развития городов-спутников и агломераций

### НОВЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ:

кластерный, комплексный, синергетический подход, внедрение «зеленых» инновационных технологий; государственно-частное партнерство, привлечение инвестиций в города, рациональное размещение производительных сил

### ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

**инвентаризация** всех городских поселений, **разработка целевых показателей определения уровня урбанизированности территорий** (применение авторской методики), приоритетных направлений, мониторинг, **кластеризация**, статистическая отчетность, территориальный и городской бенчмаркинг

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ:

**децентрализация**, комплексность, создание отдельного **управленческого аппарата**, **увязка** социально-экономических программ развития с **региональной и городской политикой**, внедрение **рыночных механизмов** управления и самоуправления в развитии городов

### РЕЗУЛЬТАТ:

комплекс практических мер по реализации Концепции

### ДАЛЬНЕЙШИЕ ШАГИ:

Стратегия развития урбанизации и Стратегия развития каждого города и агломерации

Рисунок. Авторская концепция развития урбанизации в Узбекистане

## ПРИОРИТЕТЫ

В Указе Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации» одной из ключевых задач названа их активизация на основе принципиально новой жилищной политики. Она предусматривает специальные меры поддержки инвестиций в строительство жилых домов с обеспечением инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, гарантированное право собственности и формирование условий для введения земельных участков в гражданский оборот, создание условий для свободного перемещения населения из сельской местности в города путем совершенствования системы административного регулирования миграционных процессов, принятие мер по повышению благосостояния жителей крупных городов, содействие полной и продуктивной их занятости с учетом расширения доступа к экономическим и производственным ресурсам. Планируется также открытие и укрепление системы технопарков на основе региональных высших образовательных учреждений и научно-исследовательских институтов, широкое внедрение прогрессивного международного опыта управления средними городами, расширение сети городов-спутников с удобным транспортным сообщением с мегаполисами, расширение общественно-деловых зон в центральной части крупных агломераций с уменьшением производственных и иных территорий [5].

Между тем урбанизация пока не стала важным источником устойчивого роста и повышения качества жизни населения. В данном вопросе имеется ряд диспропорций и системных проблем, в том числе:

- **устаревшие генеральные планы и городская инфраструктура**, не отвечающие современным требованиям, что оказывает отрицательное воздействие на сбалансированность городской застройки и качество жизни горожан, приводит к хаотичному развитию;
- **изношенные и морально устаревшие объекты коммунальной инфраструктуры**, являющиеся причиной роста аварий в системах тепло-, электро- и водоснабжения и увеличения расходов на их содержание;
- **жилищная политика с несовременными строительными нормами**, несбалансированной транспортной и социальной инфраструктурой, без учета региональных особенностей и потребностей людей в жилье, результатом чего становится неэффективное строительство жилья;
- **высокая централизация управленческих функций** и неразвитая система управления городами, сопровождающаяся недостатком квалифицированных рабочих и специалистов в области урбанистики;
- **неэффективное управление земельными ресурсами**, что препятствует формированию условий для введения земельных участков в гражданский оборот;
- **слабая территориальная мобильность сельского населения**, низкий уровень занятости, высокая внешняя (преимущественно трудовая) миграция, в том числе из городов;
- **недостаток предприятий, перерабатывающих бытовые отходы**, и несоответствие отраслевым стандартам, приводящее к ухудшению экологической ситуации в стране;
- **отсутствие целенаправленной урбанистической политики**, а также долгосрочной стратегии развития в разрезе каждого города.

Приведенный перечень проблем актуализирует формирование дополнительных, разработанных автором направлений развития и регулирования урбанизации, в числе которых:

- **формирование и активизация территориально организованных социально-экономических, производственных кластеров** и налаживание системы управления ими в городах;
- **комплексное регионально ориентированное городское развитие с учетом местных особенностей с оптимальным использованием имеющихся ресурсов на основе природно-экономического потенциала и эффективного размещения производительных сил;**
- **формирование городских агломераций**, прежде всего на базе областных центров и города Нукуса, а также за счет слияния отдельных городских населенных пунктов; создание городов-спутников, позволяющих разгрузить мегаполисы в части производства потребительских товаров и оказания услуг, концентрации научного и инновационного потенциала, оптимизировать размещение жилья и снизить трафик;
- **разработка и реализация градостроительной политики государства с учетом повышения эффективности градостроительного планирования и управления земельными ресурсами на рыночных условиях;**
- **использование современных ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий** в различных сферах деятельности для развития городов;

- внедрение smart-систем для управления городами и использование цифровых платформ для укрепления связей между хозяйственными субъектами [1];
- внедрение механизма ГЧП для долгосрочного финансирования и управления общественной инфраструктурой в целях реализации промышленной политики, стимулирования инновационной активности, привлечения инвестиций в развитие инфраструктуры и социальной сферы городов;
- усиление экономических отношений между всеми субъектами городского процесса.

## ИНСТРУМЕНТЫ

Формирование концепции развития и регулирования урбанизации в Узбекистане базируется на использовании следующих финансовых и нефинансовых механизмов.

### Развитие институциональной основы, включающей:

- разработку долгосрочной стратегии развития каждого города и агломерации с определением приоритетных направлений, конкурентных преимуществ и источников их экономического роста;
- включение всех городов в систему кратко-, средне- и долгосрочного социально-экономического прогнозирования, определяющую их вклад в экономику страны и региона;
- последовательную децентрализацию механизма управления с повышением статуса органов государственной власти на местах, включая передачу муниципалитетам всех государственных активов на подведомственных территориях, расширение фискальной децентрализации;
- оптимизацию государственных программ по строительству коммерческих жилых домов;
- увязку планов городского развития с региональными стратегиями.

### Формирование механизмов регулирования и контроля:

- создание отдельного управленческого аппарата, то есть трехуровневого управления; наращивание потенциала местных органов власти в области региональной городской политики;
- внедрение комплексной системы управления, включающей взаимодействие всех слоев населения;
- формирование цифровых платформ управления городскими территориями;
- совершенствование статистической отчетности в разрезе отдельных категорий городов и регионов, включая данные переписи населения и международного рейтинга уровня урбанизации;

- разработка целевых показателей определения уровня урбанизированности территорий и внедрение системы мониторинга и отчетности выполнения.

**Совершенствование нормативно-правовой базы в сфере урбанизации**, в частности Жилищного, Градостроительного, Земельного и Налогового кодексов.

### Интеграция процессов урбанизации в образование и науку:

- совершенствование учебных программ соответствующих направлений высшего и среднего специального образования с учетом основ урбанизации, а также введение тематики по основам урбанизации в соответствующие программы общего среднего образования;
- введение тематики по основам урбанизации в соответствующую (по направлениям) учебную литературу для высшего, среднего специального, профессионального, общего среднего образования в процессе ее подготовки или переиздания;
- внедрение в программы переподготовки и повышения квалификации педагогических и научных работников основ урбанизации, включая тематики городского управления, городского развития, формирования урбанистических структур и т.д.;
- оказание поддержки научным исследованиям и инновационным разработкам в сфере урбанизации.

Повышение потенциала и создание благоприятной среды в сфере урбанизации.

В последнее время распространенными экономическими инструментами стали государственно-частное партнерство, городское или региональное развитие на кластерной основе, активизация малого бизнеса, в том числе поддержка семейного и ремесленного предпринимательства.

В целом реализация концепции предполагает использование существующих, а также разработку новых инструментов, основанных на децентрализации власти, инвентаризации всех городских территорий, связи органов городского самоуправления с городскими жителями и другими представителями общественности.

## МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Основные задачи и приоритетные направления концепции реализуются посредством мероприятий, определенных в национальных, отраслевых, секторальных планах и стратегиях. Вместе с тем целесообразно разработать долгосрочную Стратегию развития и регулирования урбанизации, а также

Концепцию развития урбанизации для каждого города с определением приоритетных направлений, конкурентных преимуществ и источников комплексного социально-экономического роста городских территорий.

На первоначальном этапе требуется проведение инвентаризации всех городских поселений для выявления системных проблем и оценки потенциала для их дальнейшего роста.

Мало задействованными в настоящее время являются махалли и механизм государственного взаимодействия, который должен стать ведущим звеном в городском развитии. Это, в свою очередь, означает превращение их в структуру на местах, оказывающую реальную помощь и содействие в социально-экономической жизни общества, а также усиление взаимодействия с государственными органами, в том числе с Народными приемными Президента Республики Узбекистан и секторами по комплексному социально-экономическому развитию регионов по подворовому обходу, выявлению проблем и улучшению жизни населения.

Необходимо создание рабочей группы из заинтересованных сторон, которые будут вовлечены в реализацию концепции, в том числе органов государственного и хозяйственного управления, исполнительной власти на местах, самоуправления граждан и других институтов гражданского общества, международных организаций, частного сектора, а также населения.

Следует развивать сетевой и кластерный типы связей между всеми участниками инновационного процесса (логистическими комплексами, производственными объектами, жилыми образованиями, частным предпринимательством, научно-исследовательскими комплексами, инвестиционными организациями) [2], а также разработать индивидуальные программы развития городов-спутников исходя из их уникальных особенностей (природных, социальных, экономических, культурных и др.).

Кроме того, целесообразным представляется участие в международных проектах и программах в сфере урбанизации, привлечение для реализации проектов иностранных инвесторов, использование кредитов и грантов международных финансовых институтов, зарубежных правительственных организаций и других доноров.

Детальная проработка концепции урбанизации – сложнейшая комплексная задача, поскольку для устойчивого развития каждого конкретного

города необходимо отдельное, в некотором смысле уникальное решение. При этом крайне важно учитывать региональную асимметрию социально-экономического развития.

В результате описанных выше преобразований ожидаются следующие положительные изменения:

- **превращение городов и их агломераций в центры и источники социально-экономического развития отдельных регионов и страны в целом;**
- **рост производительности труда и уровня жизни населения, а также конкурентоспособности всей экономики государства;**
- **повышение качества управления на национальном, региональном и местном уровнях;**
- **сосредоточение в городах и поселках городского типа новых высокотехнологичных рабочих мест и как следствие этого – оптимизация внутренних и внешних миграционных потоков и сокращение безработицы;**
- **улучшение жилищных условий граждан благодаря реализации принципиально новой жилищной политики;**
- **увеличение доли благоустроенного жилья (обеспеченного центральным водоснабжением, природным газом, канализацией) и, соответственно, процента населения, проживающего в нем;**
- **появление новых объектов социальной инфраструктуры в городах, расширение площади общественных пространств, в том числе парков культуры и отдыха, приходящихся на каждого жителя;**
- **обеспечение полного сбора и переработки твердых бытовых отходов;**
- **устойчивое развитие городов на основе сбалансированного подхода к стимулированию экономического роста, обеспечению социальной и экологической безопасности;**
- **децентрализация системы городского управления с расширением полномочий и ответственности органов государственной власти на местах в вопросах устойчивого развития;**
- **формирование оптимальной иерархии городов (малые, средние, большие, крупные, начиная с Ташкента) и городских территорий;**
- **эффективное использование земельных ресурсов.**

В целом активизация процессов урбанизации в Узбекистане создаст новые возможности для экономического роста, что должно привести к существенному повышению благосостояния жителей страны. Долгосрочные национальные, региональные, городские концепции развития необходимо рассматривать как дорожные карты перехода к более устойчивому и целенаправленному росту различных сфер экономики.

Несмотря на то, что концепция развития и регулирования урбанизации в Республике Узбекистан находится на стадии разработки уже 2 года, в скором будущем она станет для государства новым программным документом, до сих пор отсутствовавшим в практике стратегического планирования. Для его эффективной реализации разработчикам необходимо ориентироваться на рыночные принципы функционирования экономики, при которых роль государства несколько меняется: от директивного стиля управления оно плавно переходит к планомерному созданию в городах институциональных конкурентных рыночных условий для субъектов хозяйствования. Это повлияет не только на социально-экономическую сферу и внедрение инноваций, но и на уровень жизни людей, их культуру и образ жизни.

Таким образом, основными составляющими нового подхода к управлению процессами урбанизации представляются децентрализация власти с усилением роли местного управления, внедрение механизмов кластерного ведения хозяйства и принципов комплексного устойчивого развития, применение инноваций, реализация незадействованных резервов и конкурентных преимуществ каждого населенного пункта. Новизна данной концепции заключается в следующем:

- *появление нового субъекта, связующего хокимият с органами исполнительной власти на местах – махалли;*
- *выделение новых направлений урбанизации: жилищно-коммунальное, инфраструктурное, градостроительное, земельное и др.;*
- *развитие городских агломераций с рациональным размещением производительных сил и стимулированием миграционного притока в города;*
- *повышение значения экологической устойчивости как мегаполисов, так и менее крупных городов и поселков, внедрение принципов «зеленой» экономики;*
- *финансовые и нефинансовые механизмы поддержки урбанизации и комплексного развития;*
- *применение новых методов управления, основанных на кластерном подходе в контексте регионального потенциала, то есть оптимального использования имеющихся ресурсов и распределения производительных сил;*
- *совершенствование системы государственно-частного партнерства и условий для привлечения инвестиций.*

Данная концепция как научно-практическая основа для разработки государственной политики

урбанизации подразумевает соответствующие изменения ряда стратегических документов (таких как Градостроительный, Жилищный, Земельный кодексы и др.), а также взвешенный практический подход ко всем возможным источникам финансирования инвестиционных проектов. Кроме этого, для успешной реализации предложенной методологии в Узбекистане необходимо рассмотреть новые законопроекты («О региональном развитии», «О развитии урбанизации»), разработать и утвердить соответствующие методические рекомендации не только по созданию стратегии преобразований, но и по введению ее принципов в действие. ■

■ **Summary.** The article shows the need to develop a concept for the development and regulation of urbanization in Uzbekistan, which is a new direction for ensuring sustainable socio-economic, innovative development based on the formation of the urban environment and urban lifestyle. The principles of the formation of urban policy are formulated, objects and subjects are identified. It offers new priorities of its development direction: application of new methods of management, based on the cluster approach of urban development in conjunction with regional development with the optimal use of existing resources on the basis of naturaleconomic potential of cities and efficient deployment of productive forces; by introducing the principles of «green» economy; based on innovative development on market conditions, development of the system of public private partnership and attracting investors by providing favorable conditions for the business environment.

■ **Keywords:** urbanization, urban areas, integrated sustainable socio-economic and innovative development, cluster development approach, «green» technologies, urbanization policy.

■ <https://doi.org/10.29235/1818-9857-2022-11-65-71>

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Я.М. Александрович, А.В. Богданович. Концептуальные положения стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь // Белорусский экономический журнал. 2010. №2. С. 20–33.
2. Т.С. Вертинская. Стратегии устойчивого развития регионов Беларуси: к вопросу о разработке новой методологии. Управленческое консультирование // Псковский регионологический журнал. 2016. №3 (27). С. 17–30.
3. С.Ш. Мирзиёева. Анализ опыта Узбекистана по разработке стратегий развития страны и регионов // Власть и экономика. Управленческое консультирование. 2019. №3. С. 49–61.
4. Рейтинг стран мира по уровню урбанизации, 2006–2022 / Гуманитарный портал: Исследования // Центр гуманитарных технологий // URL: <https://gtmarket.ru/ratings/urbanization-index>.
5. Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по коренному совершенствованию процессов урбанизации» №УП-5623 от 10.01.2019 г. – Ташкент, 2019. // <https://lex.uz/docs/4154824?otherlang=3>.

Статья поступила в редакцию 07.06.2022 г.