

УДК 338

А. Х. Мустафина,
магистрант
АО «Финансовая академия»
(Казахстан, г. Астана)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ МАЛЫХ ГОРОДОВ КАЗАХСТАНА

Аннотация

На современном этапе развития Республики Казахстан одним из основных направлений государственной политики являются социально-экономическое развитие и повышение конкурентоспособности регионов. Решение вопросов социально-экономического положения малых городов и определения перспективы их дальнейшего развития имеет государственное значение. В статье дается общая характеристика малых городов Казахстана, их социально-экономического положения, а также основных проблем развития в современных условиях.

Ключевые слова: социально-экономические проблемы малых городов, малые города, перспективы развития малых городов, развитие малых городов, государственная политика в отношении малых городов.

Аңдатпа

Қазақстан Республикасының қазіргі даму кезеңінде мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарының бірі – өңірлердің әлеуметтік-экономикалық дамуы мен бәсекеге қабілеттілігін арттыру болып табылады. Шағын қалалардың әлеуметтік-экономикалық жағдайы мәселелерін шешу мен олардың одан әрі даму көлешегін анықтаудың мемлекеттік мәні бар. Мақалада Қазақстанның шағын қалаларының жалпы сипаттамасы, олардың әлеуметтік-экономикалық жағдайы, сондай-ақ қазіргі жағдайда негізгі даму мәселелері айтылады.

Тірек сөздер: шағын қалалардың әлеуметтік-экономикалық мәселелері, шағын қалалар, шағын қалалардың даму көлешегі, шағын қалаларды дамыту, шағын қалаларға қатысты мемлекеттік саясат.

Abstract

The sustainable socio-economic development and competitive growth of the regions remain one of the promising directions of the national policy of our country at the present stage of its development.

Social and economic problems of small towns, the crisis of their development today presents a problem of a national importance.

This article discusses the general characteristic of the small cities of Kazakhstan, their economic and social situation, and also the main problems of development in modern conditions is given.

Key words: social and economic problems of the small cities, the small cities, prospects of development of the small cities, development of the small cities, a state policy concerning the small cities.

В условиях экономического кризиса последних лет перед Казахстаном стоят важные задачи по социальной и экономической модернизации, новой индустриализации страны, переходу экономического развития республики на инновационные рельсы. Именно этим обусловлено глубокое и динамичное преобразование основных институтов и стратегических ориентиров экономики нашего государства. В своем Послании народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» глава государства одним из принципов социальной политики определил решение проблем социальных дисбалансов в развитии регионов [1].

В этой связи вопрос социально-экономического положения малых городов приобретает особую актуальность. В аспекте долгосрочного развития Республики Казахстан, обладающей весьма обширной территорией при невысокой плотности населения, именно малые города могут выступить в качестве «точек роста» индустриально-инновационного развития регионов.

Еще в 1972 году Б. С. Хорев отмечал трудности роста небольших городов. Он выделил такие основные проблемы, как «рациональное использование трудовых ресурсов, узость сферы приложения труда, диспропорции в применении женского и мужского труда, проблемы миграции населения, нарушение половозрастной структуры населения, падение рождаемости, замедленное развитие малых городов, трудности в решении задач благоустройства городов при недостатке материальных и финансовых

ресурсов, проблемы модернизации производства, вопросы формирования современной инфраструктуры и повышения уровня жизни населения, проблемы воспитания подрастающего поколения и трудоустройство молодежи, вопросы взаимосвязи с сельской периферией, роль небольших городов в формировании крупных городских агломераций и регулировании роста больших городов и т. д.» [2].

В настоящее время в Казахстане насчитывается 41 малый город. Они существенно отличаются друг от друга по своей специфике, природно-ресурсному потенциалу, по географическому месторасположению. 33 малых города являются административными центрами соответствующих сельских районов. 8 малых городов не являются центрами сельских районов. По географическому месторасположению можно выделить следующие типы городов:

в зоне влияния агломераций – Акколь, Алга, Кандыагаш, Есик, Капшагай, Каскелен, Талгар, Ленгер;

вдоль автомобильных и железнодорожных магистралей республиканского и международного значения – Акколь, Атбасар, Ерейментау, Есиль, Макинск, Щучинск, Алга, Кандыагаш, Шалкар, Жаркент, Капшагай, Каскелен, Сарканд, Аягоз, Шу, Приозерск, Аральск, Эмба, Ушарал, Уштобе, Зайсан, Шар, Шемонаиха, Арысь, Сарыагаш, Булаево, Мамлютка, Тайынша;

на приграничных территориях – Жаркент, Ушарал, Зайсан, Сарыагаш, Шардара, Шар, Шемонаиха, Мамлютка, Булаево [3].

Современное развитие экономики малых городов характеризуется ярко выраженной нестабильностью. По своей рыночной специализации малые города можно разделить на несколько групп.

Подавляющая часть малых городов является центрами сельских регионов. Их дальнейшее развитие зависит от развития промышленности по переработке сельскохозяйственного сырья и производству пищевых продуктов.

Часть малых городов имеет индустриальную специализацию. Промышленное производство в малых городах характеризуется узкой специализацией и представлено преимущественно горнодобывающей, пищевой, химической промышленностью, производством строительных материалов и машиностроением. Общий объем промышленного производства малых городов в 2012 году составил 719 311 млн тенге, что составляет 4,26 % от общереспубликанского объема промышленной продукции. При этом промышленность малых городов характеризуется выраженной отраслевой специализацией на одной-двух отраслях при неразвитости других отраслей.

К остальным группам (меньшим по численности) относятся города, являющиеся транспортно-логистическими центрами, а также города-курорты.

В большинстве малых и моногородов страны образовался комплекс проблем, в основном связанных с состоянием бывших градообразующих предприятий или доминирующей отрасли.

Одна из проблем – неудовлетворительное состояние инженерной и социальной инфраструктуры. Высокий износ водопроводных, канализационных, тепловых и электрических сетей требует значительных финансовых вложений. Так, износ электрических сетей в таких городах, как Степногорск, Зыряновск, Шемонаиха, Приозерск, превышает 80 %.

Неудовлетворительное состояние производственной инфраструктуры является одной из ключевых проблем, сдерживающих развитие малых городов. Особенно остро стоит проблема транспортной удаленности и плохого состояния автомобильных дорог.

Продолжающиеся негативные процессы вызваны оттоком населения. Численность населения малых городов по состоянию на 1 января 2013 года составила 904,2 тыс. человек. Несмотря на общий рост населения в сравнении с показателями 1999 года (на 14,3 %), в большинстве малых городов численность населения снизилась. Основной причиной сокращения численности населения является отток населения ввиду отсутствия мест приложения труда, низких доходов и качества жизни.

Большую часть мигрирующих составляют в основном молодые люди трудоспособного возраста. В связи с этим в большинстве малых городов страны наблюдаются старение населения и снижение доли экономически активного населения.

Среднедушевые денежные доходы населения малых городов составляют лишь 65 % от среднереспубликанского уровня. Основными источниками дохода населения являются заработная плата на предприятиях и организациях (в основном бюджетных), доля которой составляет в общей сумме доходов 50–60 %, пенсии, стипендии, различные пособия составляют до 20–30 % доходов, поступления от подсобного хозяйства – 10–15 %.

Развитию малого бизнеса препятствуют сложное социально-экономическое положение в большинстве малых городов, недоступность финансово-кредитных ресурсов, обусловленная неразвитостью сети филиалов банков второго уровня, отсутствие у предпринимателей ликвидного залогового имущества, высокие процентные ставки за кредиты, невозможность быстрого освоения кредитов, отсутствие опыта и знаний у предпринимателей. Все это оказывает значительное влияние на решение проблем занятости населения.

Проблемой малых городов на рынке труда является высокий уровень безработицы. Большая часть занятого населения малых городов относится к низкодоходной части населения – самостоятельно занятым. Средний уровень самозанятости в малых городах в 2012 году составил 35,3 %. Высокий удельный вес самостоятельно занятых зафиксирован в малых городах Булаево (57,5 %), Уштобе (56 %), Шардара (55,4 %), Жаркент (52,8 %), Сарканд (52,8 %), Сарыагаш (50,8 %), Макинск (50,2 %), Аральск (49,6 %), Сергеевка (46,6 %), Шемонаиха (45,3 %), Есиль (45 %) и Мамлютка (42,3 %) [3].

Необходимо отметить низкую квалификацию населения в малых городах, что также является сдерживающим фактором для дальнейшего экономического развития этих городов.

Наряду с проблемами в производственной сфере, в малых городах остро проявляются проблемы, связанные с бедностью и уровнем жизни. Показатели уровня жизни в малых городах сильно отстают от среднереспубликанских показателей. Существенные различия проявляются и в уровне жизни населения. Для малых городов характерны высокие показатели бедности и низкие размеры доходов населения. Номинальные денежные доходы населения составляют 60–65 % от среднереспубликанского значения.

В связи с переходом к рыночной экономике многим предприятиям стало невыгодно содержать объекты социальной сферы и инженерной инфраструктуры. В малых городах имеется большой процент ветхого и брошенного гражданами жилья. Так, в г. Житикара процент брошенного жилья составляет 16 %, в г. Абай и г. Аркалык пустуют более тысячи квартир.

Проблемы в социальной сфере проявляются в виде низкой обеспеченности населения медицинскими кадрами, нехваткой постоянных дошкольных учреждений и т. д. Социальная инфраструктура малых городов при оптимизации этой сферы сократилась, однако обеспеченность населения школами, больницами, медицинским персоналом приближена к среднеобластным показателям. Во всех малых городах функционируют учреждения культуры, спорта. Вместе с тем из-за недостаточности финансовых средств затрудняются их содержание, капитальный ремонт, обновление оборудования.

Среди других проблемных вопросов следует выделить экологическое состояние малых городов. Последствиями промышленного развития прошлых лет стали загрязнение атмосферного воздуха, химическое заражение почв, поверхностных пресных вод и рыбных запасов в водоемах, повышение уровня заболеваемости населения.

Источниками экологического неблагополучия являются:

- скопления зольных отвалов, стихийные свалки и отсутствие общегородских очистных сооружений;
- плохое состояние канализационных сетей и полей фильтрации, расположенных вблизи городов;
- большие объемы отвалов и хвостохранилищ горнодобывающих предприятий;
- выбросы загрязняющих веществ от многочисленных небольших котельных, работающих на твердом топливе.

Впервые Правительство Казахстана обратило внимание на проблему развития малых городов в 1994 году, создав Правительственную комиссию для подготовки предложений по налаживанию работы градообразующих предприятий [4]. Затем в 1996 году в

целях подготовки практических рекомендаций и предложений по решению социально-экономических проблем малых и средних городов была образована Межведомственная комиссия [5].

В 2002 году на правительственном уровне разработана и утверждена Концепция региональной политики Республики Казахстан на 2002–2006 гг., которая стала исходной базой для разработки Программы развития малых городов на 2004–2006 годы [6]. В ней впервые была представлена типология малых городов в соответствии с их функциональной направленностью. И именно это являлось определяющим фактором в выборе основных направлений развития малых городов, мер административно-правового и экономического характера, способствующих переходу их к саморазвитию на рыночных началах.

В 2014 году постановлением Правительства Республики Казахстан утверждена Программа развития регионов до 2020 года (далее – Программа), определяющая стратегию долгосрочного, системного и последовательного развития малых городов. При этом комплекс предложенных мер неразрывно связан и является логическим продолжением таких государственных программ, как «Развитие регионов», «Программа развития моногородов на 2012–2020 годы», «Ақ бұлақ» на 2011–2020 годы, «Модернизация жилищно-коммунального хозяйства на 2011–2020 годы», «Доступное жилье – 2020» [3].

Программа разработана в рамках реализации Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года и является одним из механизмов реализации Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 118.

С учетом новых задач, поставленных главой государства, значительное внимание уделяется модернизации системы регионального развития на современном этапе, усилению роли институтов стратегического планирования государства, регионов, общественных объединений, бизнеса и экспертного сообщества.

В качестве базовой идеологии региональной политики предложена стратегия сбалансированного развития, основанная на рациональном балансе приоритетного развития перспективных центров экономического роста и поддержки регионов (различных типов систем населенных мест, в том числе малых городов) с низким экономическим потенциалом на минимально достаточном уровне стандарта качества жизни. При этом такая единая Программа будет содержать конкретные и понятные инструменты государственной поддержки развития регионов согласно приоритетам формирования центров экономического роста, как в рамках отдельных регионов, так и страны в целом.

Б. С. Жихаревич, изучая опыт стратегического планирования, отметил, что города можно рассматривать как сложные предприятия, в управлении которыми применимы те же инструменты менеджмента, что и в частном секторе. Соответственно стратегии развития города строятся по образцам стратегии бизнеса.

Города, как и предприятия, находятся в условиях конкуренции и борются за привлечение инвестиций и создание новых рабочих мест, т. е. в конечном счете, за повышение уровня жизни и перспективы развития. Чтобы добиться этого, нужно постоянно искать и укреплять преимущества своего города, понимать, какие функции города могут и должны развиваться, что мешает продвижению к выбранной цели и как устранить препятствия. На данных критериях и должна основываться стратегия конкурентоспособного города.

Нужно иметь в виду, что существует набор целей, практически инвариантный для любого территориального объекта, отражающий преобладающие в современном мире воззрения на общечеловеческие ценности. Естественно, что документы типа стратегии или концепции носят вынужденно декларативный характер. В таких документах называются следующие цели и подцели: повышение уровня занятости (создание рабочих мест, устранение препятствий для вхождения на рынок труда, поддержка специфических групп населения), экономическое развитие (повышение общего уровня экономической активности, улучшение функционирования предприятий, укрепление и диверсификация

общей структуры экономики, устранение слабых мест в отдельных секторах, улучшение социальных и культурных услуг, повышение способности адаптироваться к переменам в экономике), укрепление социального партнерства (справедливое распределение эффекта от развития между всеми слоями населения, содействие незащищенным социальным группам), развитие регионального партнерства (усиление целостности и интеграция в регионе, обновление отдельных территорий, достижение экологической устойчивости экономики города, повышение привлекательности города как места для жизни), работы и инвестирования (улучшение качества жизни, поддержание качества окружающей среды), развитие партнерства в реализации стратегии (обеспечение активного взаимодействия всех заинтересованных организаций и групп для достижения стратегических целей).

Сходство основных целей не означает идентичности целевых блоков стратегий. Приоритетность и значимость вышеуказанных целей различны для разных городов. В силу наличия в городах разных условий приоритетные направления в стратегиях и политике городов также различны. Кроме того, почти каждый город формулирует свою специфичную цель [7].

Острота социально-экономических проблем малых городов принципиально разная. Программа развития регионов до 2020 года определила основные критерии формирования общереспубликанской стратегии развития этих территорий, в соответствии с которой должны быть определены четкие направления и различные механизмы ее реализации, как проблемных малых городов, так и городов приоритетного развития.

Жизнеспособность малого города – интегральное понятие, отражающее способность данной социально-территориальной системы сохраниться и обеспечить свое воспроизводство в будущем; это – совокупность запасов, ресурсов и резервов системы, находящихся в проявленном и в непроявленном виде; это – жизненная сила социально-территориальной системы, позволяющая ей осуществлять жизнедеятельность, воспроизводство населения и социальных отношений [8].

Жизнеспособность малого города является сложным и многоаспектным явлением и должна характеризоваться определенными показателями и критериями.

В современной науке существует несколько подходов к определению критериев социально-экономического развития городов, в том числе и малых, на основе которых выставляются рейтинги территорий по уровню и качеству жизни, экологической составляющей, уровню урбанизированности и т. д. Но во многих методиках отсутствует логическое обоснование показателей, характеризующих объект оценки, на основании динамики которых можно было бы построить объективную стратегию регенерации малых городов. Зачастую в методиках оценки социально-экономического развития малого города используются факторный анализ, метод попарного сравнения или экспертных оценок, но, применяя последний, важно помнить, что объективность оценки полностью зависит от компетентности экспертов.

Поэтому при формировании перспективной стратегии развития региона основополагающее значение должен иметь критерий конкурентоспособности. Высокий уровень данного показателя возможен только при наличии положительного сальдо миграции, привлечении отечественных и иностранных инвестиций в развитие организаций и предприятий. Для населения основными факторами конкурентоспособности малого города могут служить качество образования и здравоохранения, уровень доходов населения, возможность трудоустройства, а также возможность получать услуги культурного характера. Для инвесторов важны фактор доходности города (наличие добывающей или перерабатывающей промышленности), городская политика и т. д.

Очевидно, что малые города должны расширить набор выполняемых функций и иметь не только промышленную направленность, открывая возможность развития территории за счет инноваций. Чем выше инвестиционная привлекательность территориальной единицы, тем больше инвесторы заинтересованы во вложении средств в его экономику. А чем больше денег поступает в экономику территориальной единицы, тем лучше она развита и тем выше уровень жизни в ней. Чем больше инвестиций будет поступать в малые города, тем выше будет инвестиционная привлекательность регионов. Повышение инвестиционной привлекательности малых городов – действенный способ улучшения социально-экономического положения регионов в целом.

Формирование типов стратегий развития малых городов в долгосрочной перспективе становится жизненно необходимым, особенно если возникают резкие изменения во внешнем окружении. В условиях современного развития общества и недостаточно четко определенных приоритетных позиций малых городов можно отметить, что чем выше уровень социально-экономического развития, тем жизнеспособнее малый город. Концентрация именно человеческих и экономических ресурсов дает городам объективные преимущества развития. Выбор необходимой, эффективной стратегии позволит применить механизмы, способствующие развитию той или иной группы малых городов.

Перед нашим государством сегодня стоит задача по возрождению, укреплению и развитию существующих малых городов. Прежде всего, необходимо создание условий для их экономического, социального и культурного развития с целью превращения в устойчивые саморазвивающиеся административные единицы путем активизации собственных экономических возможностей в сочетании с политикой избирательной поддержки проблемных городов. При этом реализация программных документов на республиканском уровне не будет эффективной и целенаправленной без соответствующих инициатив местных органов управления и самоуправления. В условиях динамично развивающейся экономики Казахстана проблемы развития малых городов и их решение становятся ключевым фактором сбалансированного развития экономики государства в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 *Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства»* // http://www.akorda.kz/ru/page/page_kazakhstan-respublikasy-nyn-prezidenti-elbasy-n-a-nazarbaevtyyn.

2 Хорев Б. С. *Малый город*. – М.: Издательство Московского университета. 1972 г. – 247 с.

3 *Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 июня 2014 года № 728 «Об утверждении Программы развития регионов до 2020 года»*.

4 *Постановление Кабинета министров Республики Казахстан от 6 мая 1994 г. № 483 «О проблемах развития малых и средних городов»*.

5 *Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 июля 1996 г. № 841 «Об образовании Межведомственной комиссии при Правительстве Республики Казахстан по проблемам малых и средних городов»*.

6 *Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2003 года № 1389 «Об утверждении Программы развития малых городов на 2004–2006 годы»*.

7 Жихаревич Б. С. *Мировой опыт стратегического планирования городов и его использование при разработке Стратегического плана Санкт-Петербурга. Сервер для специалистов по территориальному стратегическому управлению «Стратегическое планирование в городах и регионах России [электронный ресурс]*. – Режим доступа: <http://www.city-strategy.ru/22>.

8 Павлова Н. Ф. *Социологический аспект в исследовании потенциала жизнеспособности отраслевых территориальных образований [электронный ресурс]* / Н. Ф. Павлова. – Режим доступа: http://www.giab-online.ru/files/Data/2005/2/14_Pavlova.pdf.

Дата поступления статьи в редакцию 14.04.2015