

# **К ПОСЛАНИЮ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН Н.НАЗАРБАЕВА НАРОДУ КАЗАХСТАНА «СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ – ГЛАВНЫЙ ВЕКТОР РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНА»**

---

*Н.К. НУРЛанова*

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МОНОГОРОДОВ В КАЗАХСТАНЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

В своем очередном Послании народу страны Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев поручил правительству разработать концепцию развития местного самоуправления и подготовить программу развития моногородов [1].

В этой связи интерес представляет теоретическое толкование понятия «моногородов», исследование особенностей и факторов формирования, а также выявление основных проблем, возникающих в их развитии не только в нашей стране, но и в мировой практике.

При определении типа городов – крупный, средний и малый – в мировой теории и практике учитываются такие основные критерии, как величина (численность населения), количество и масштабы функций города (основная деятельность большинства жителей). При этом в национальных законодательствах разных стран устанавливаются разные критерии численности, по которым населенный пункт может считаться городом: от 250 человек в Дании до 30 тысяч человек в Японии. В Казахстане и странах СНГ населенный пункт может быть отнесен к городу, если численность его населения не менее 12 тысяч человек.

Что касается категории «малые города», то это системы компактного проживания населения, которые выделяются на основе критерия людности, то есть численности постоянного населения. Современный малый город обычно насчитывает до 50 тысяч жителей, выполняет организационно-управленческие функции, имеет определённую степень развития производственной базы, для него характерны отдельные элементы инфраструктуры и благоустройства, многоэтажная застройка, домохозяйства с близким расположением земельных участков. Малые города представляют собой территориально целостные и компактные ареалы концентрации населения, оборудованные всем необходимым для воспроизведения населения города, удовлетворения насущных потребностей каждого человека, находящегося на территории города. В настоящее время в Казахстане насчитывается 87 городов, из которых около 60-ти имеют статус малого города, а общая численность их населения составляет около 1,5 млн. человек.

Рассмотрим некоторые базовые теоретические положения, лежащие в основе объяснения основных тенденций зарождения и экономического развития городов.

Первое из них, наиболее распространенное - *теория пространственных преимуществ, или теория размещения*. Согласно этой теории пространственные преимущества проявляются в любой экономической деятельности и заставляют те или иные виды производств располагаться во вполне определенных населенных пунктах. Другими словами, каждый город обладает своими территориальными преимуществами, связанными либо с источниками сырья, либо с другими факторами производства (рабочая сила, земля, энергия), либо с близостью к рынкам сбыта. Производства, сильно зависящие от сырья, располагаются, как правило, близко к источникам сырья, а производства, предполагающие значительные транспортные издержки, располагаются близко к рынкам сбыта. Так, алюминиевая промышленность тяготеет к источникам дешевой электроэнергии, металлургические заводы - к местам добычи железной руды и кокса. Данная теория в значительной степени объясняет сложившееся размещение производительных сил в нашей стране.

Другой теорией, объясняющей принципы формирования городов и городских поселений, является *теория размещения городских поселений на основе транспортного изменения*, которая впервые была представлена в работах С. Cooley. В основе данной теории происхождения городов лежит концентрация населенных пунктов вокруг доминирующих транспортных путей. Так, первоначально города и городские поселения появлялись вдоль крупных рек, морей, водных путей как

"ворота" для экономического освоения территории, порты вывоза минерального сырья и продуктов земледелия. Именно в этих центрах, сформированных вокруг транспортных путей, концентрировалась вся промышленность, банки, образование и культура. Вся остальная территория длительное время была слабо освоена, лишена крупных населенных пунктов и городов.

С появлением железных дорог возросла роль городов, выросших в местах крупных железнодорожных узлов. Согласно этой теории в Казахстане можно выделить малые города, сформированные как *промышленно-транспортные центры* – это Каңдыагаш, Эмба, Шалкар, Аягоз, Чарск, Шу, Арыс. Впоследствии, с появлением и развитием новых видов транспорта, связи и коммуникаций, если следовать теории транспортного изменения, населенные пункты стали возникать без привязки к транспортным узлам. Более того, по мере формирования постиндустриального общества и развития информационного поля, эта теория будет терять свое значение.

*Теория центрального места города* получила свое отражение в работах германских географов В. Кристаллера и А. Лэма [2.]. Концепция базируется на утверждении, что для поддержания городской территории необходимо значительное количество продуктивных сельскохозяйственных земель. Возникают отношения, в которых город создает зону торговли, также необходимую для функционирования сельской территории.

В Казахстане к городам с преимущественным развитием отраслей, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, можно отнести 19 городов: Ақкөль, Арқалық, Атбасар, Есиль, Степняк, Сарқанд, Жаркент, Каскелен, Уштобе, Есик, Ушарал, Талгар, Шемонаиха, Зайсан, Булаево, Мамлютка, Сергеевка, Тайынша, Жетысай.

В мировой теории современного регионального развития общепризнанной считается модель Дж.Кольба, которую условно называют "моделью правильного распределения гнезд" [3]. Суть модели заключается в размещении населенных пунктов в виде "сгустков": крупный город занимает центральное положение в системе расселения, вблизи границы его влияния располагаются малые города; вокруг малых городов на периферии их зон сбыта группируются сельские населенные пункты.

Согласно модели Дж.Кольба малые-города, или так называемые города-спутники, находящиеся в непосредственной близости к городу-центру, зачастую исполняют роль спальных районов или дополнительных промышленных площадок. У населения есть возможность быстрого доступа в город-центр, что позволяет ему трудоустраиваться, повышать свою квалификацию, полноценно пользоваться предоставляемым спектром социально-бытовых услуг. При этом экологические преимущества незначительны или отсутствуют. По такой системе развиваются многие крупные города и столицы европейских развитых стран. В Казахстане «модели правильного распределения гнезд» только формируются, в наиболее развернутом виде они складываются вокруг городов Алматы, Астаны и Караганда.

Города и населенные пункты, находящиеся в границах радиуса шестидесяти километров от центра агломерации, имеют больше преимуществ по сравнению с городами-спутниками: с одной стороны, здесь сохраняется возможность ежедневной миграции населения с трудовыми и учебными целями, с другой, – они имеют более благоприятные экологические условия для жизни людей.

Населенные пункты, располагающиеся на расстоянии более шестидесяти километров, находятся в самых благоприятных экологических условиях, но здесь свобода доступа к центру ограничена из-за значительных временных затрат. Соответственно ограничены возможности для личностного и профессионального роста. Образ жизни приближен к сельскому.

Возникновение многих малых городов в мировой практике происходило согласно положениям *теоретической концепции, объясняющей расположение города на основе функциональной специализации города*. Особенno ярко теория функциональной специализации города проявилась в случае зарождения шахтерских либо металлургических центров. К примеру, на Урале были созданы в основном города-заводы. Некоторые города эту функцию сохранили, другие – утратили или обрели новую. Главной отличительной особенностью такого города является его прямая зависимость от факторов специализации в системе размещения производства. Как правило, на территориях таких городов функционирует одно или несколько предприятий, которые коренным образом воздействуют на уровень жизни местного населения.

Именно эти города получили название **моногородов** или монопромышленных городов, т.е. городов с узкоспециализированной экономической базой [4]. Для этих городов, как правило, харак-

терно наличие тесной связи между функционированием городского поселения и крупным градообразующим предприятием, влияющим на все основные аспекты жизни города.

Четкого определения и четких параметров отнесения малого города к моногородам нет, но можно согласиться с предложением российских исследователей об использовании следующих *количественных критерииев*: выпуск более 50% объема всей продукции города на предприятиях доминирующей отрасли, либо более 25% занятых на этих предприятиях от экономически активного населения данного города [5].

В качестве основных характеристик моногорода можно признать следующие, отмеченные в экономической литературе [6; 7, с19-20]:

- наличие одного-двух однотипных предприятий или предприятий одной технологической цепочки, т.е. градообразующих предприятий;
- значительная удаленность города от других крупных населенных пунктов, что ограничивает мобильность трудовых ресурсов и его выбор приложения сил и сфер жизнедеятельности;
- сильная зависимость и городского бюджета, и доходов населения от конкурентоспособности и эффективности функционирования градообразующего предприятия;
- низкая диверсификация сфер занятости и, как следствие, однотипный состав населения по профессиональной специализации.

*Эти города, специализируясь на развитии лишь одной отрасли, впоследствии, как правило, сталкиваются с катастрофическими трудностями собственного развития. Поэтому в отличие от крупных городов с широкомасштабной, комплексной сетью отраслей, приоритетом малых городов с узкой специализацией чаще всего является расширение сферы приложения труда, обеспечение более рациональной и сбалансированной занятости, что вызывает необходимость усиления кооперации с близлежащим крупным городом или сельским районом.*

К примеру, в России малые города составляют около 2/3 всех городов страны [8]. Именно они (вкупе со средними городами) должны быть каркасом системы расселения развитого государства. В связи с экономическим кризисом ряд монопрофильных городов, в которых деградировали градообразующие предприятия, оказался в наиболее тяжелом экономическом положении и долей дотаций в городском бюджете до 90%. Проблема занятости стала в этих городах наиболее остро. Между тем, в России около 500 городов являются монопрофильными, из них в группу городов с критической ситуацией в сфере занятости вошли 213 (в том числе лесных монопрофильных поселений – 90, машиностроительных – 28, угольных – 16, на базе добычи цветных металлов – 14, текстильных – 10) [9].

Такие проблемы характерны и для городов Казахстана. Так, здесь преимущественно в 60-е годы 20-го столетия сформировались *города – промышленные центры или моногорода* – всего порядка 23-30. К примеру, к таким промышленным центрам относятся города вокруг Караганды, ориентированные на одно предприятие – Сарань, Шахтинск, половина которых уже пустует, но есть еще города, которые вообще не имеют перспективы. Там необходима оптимизация в рамках программ занятости и других программ. Можно выделить следующие типы малых городов:

- с преимущественным развитием добывающей промышленности (это 15 городов, специализирующихся; на добыче угля – Экибастуз, Абай, Шахтинск; на добыче нефти и газа – Жанаозен, Кульсары, Аксай; на добыче металлических руд – Рудный, Зыряновск, Каражал, Лисаковск, Аркалық, Хромтау; на добыче прочих видов сырьевых ресурсов – Жанатас, Каратау, Житикара);

- города с преимущественным развитием обрабатывающей промышленности (9 городов со специализацией на: химической промышленности – Сарань, Алга, Степногорск; металлургической промышленности – Аксу; на машиностроении, строительстве, текстильной и пищевой промышленности – Макинск, Ерейментау, Капчагай, Ленгир, Аральск);

- города с преимущественным развитием отраслей по производству электроэнергии – Шардара, Серебрянск [10].

Переход к рыночным отношениям существенно изменил определяющие экономические и социальные характеристики как регионов и областей, так и муниципальных образований. В наибольшей степени эти изменения коснулись малых и средних городов, где децентрализация управления социально-экономическими процессами имела наиболее тяжелые последствия. В связи с этим проблемы социально-экономического развития малых и средних городов и стратегическое управление этим развитием приобретают особую значимость.

В особом тяжелом положении продолжают оставаться **моногорода** Казахстана, сформированные вокруг единственного градообразующего предприятия (например, Кентау, Текели, Жанаозен, Шу, Степногорск, Аркалық, Лисаковск, Приозерск, Казалинск и др.). За годы перестройки и рыночного реформирования многие градообразующие предприятия не выдержали конкуренции и перестали быть таковыми, в результате население малых городов резко уменьшилось. Например, с 1989 по 1999 годы город Державинск потерял 50 % населения, города Курчатов и Жанатас – 43 %, Каратай – 35 %, Каркаралинск – 33 %, города Степняк, Аркалық и Сергеевка – 27 %, город Абай – 25 %.

Многие из малых городов утратили свои прежние промышленные и непромышленные функции вследствие остановки или сокращения производства градообразующих предприятий. В таком тяжелом положении оказалось большинство малых моногородов, которые стали называться депрессивными. По численности населения сегодня уже 13 малых городов не соответствуют городскому статусу – это Державинск, Ерментау, Степняк, Жем, Темир, Курчатов, Чарск, Каркаралинск, Казалинск, Форт-Шевченко, Булаево, Мамлютка, Сергеевка [10].

Исключение составил г.Лисаковск Костанайской области, где, несмотря на остановку градообразующего Соколовско-Сарбайского горно-обогатительного комбината, наблюдался экономический рост. Это стало возможным благодаря кратковременному функционированию Лисаковской свободной экономической зоны, диверсификации экономики города и развитию малого и среднего предпринимательства.

В последнее время в нашей стране основные усилия и инвестиции направлялись на развитие крупных городов и областных центров. Действующая в настоящее время Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года ориентирована в основном на формирование центров экономического роста. Предполагалось, что эти центры станут мощными зонами экономического подъема, которые должны потянуть за собой другие регионы. Однако практика показывает, что на деле этого не происходит. Наоборот, центры роста все в большей степени притягивают к себе все необходимые ресурсы (финансово-инвестиционные, трудовые, материальные пр.), что, как правило, приводит к их уменьшению в других регионах страны. Интересы малых и средних городов учитывались слабо, эпизодически, только при наступлении чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, т.е при паводках в Западном Казахстане в 2011г., в Южном Казахстане – в 2012г., прорыве плотины в Алматинской области и т.п. Зачастую они используются мегаполисом лишь в качестве дополнительных площадок для получения прибыли. Если таковых ресурсов не находится, должного внимания городам не уделяется.

Как известно, пространственное развитие экономики Казахстана характеризуется большой дифференциацией. Это обусловлено не только большими различиями в природно-сырьевом, производственном, кадровом потенциалах, но и уровнем сложившейся специализации регионов, степенью их адаптации к рыночным отношениям, к условиям конкуренции на внутреннем и внешнем рынках. Другими словами, проблемы каждого малого города республики имеют безусловное своеобразие, но вместе с тем они характеризуются и общими предпосылками.

Обобщая вышеизложенное, можно выделить *основные проблемы экономического развития, общие для всех малых городов Казахстана:*

- наличие городских поселений с преобладанием одной отрасли промышленности, что означает полную зависимость поселения от градообразующего предприятия;
- ограниченность экономической базы и невыгодные конкурентные позиции в привлечении квалифицированных кадров и инвестиций;
- технологическая отсталость большинства промышленных предприятий, высокий уровень износа основных фондов, недостаток мест приложения труда и рост безработицы;
- неблагоприятная демографическая ситуация – миграция молодежи в более крупные города, естественная убыль населения, низкий уровень развития здравоохранения;
- недостаточный уровень развития социально-культурной сферы и низкий уровень развития инженерно-инфраструктурных объектов.

Таким образом, проблемы развития малых городов в нашей стране стоят очень остро. Поэтому разработка программы, нацеленной на возрождение данных населенных пунктов, является как нельзя более своевременной, она сможет придавать государственной поддержке моногородов более целенаправленный характер, не отрицая развитие местных инициатив. Только в 2012г. на раз-

витие коммунальной сферы таких населенных пунктов предполагается выделить около 6 миллиардов тенге.

Задача по разработке специальной программы развития малых городов, поставленная Президентом страны, является очень важной не только с точки зрения комплексного пространственного развития экономики Казахстана, но и с позиции решения проблемы занятости населения и в целом обеспечения социальной стабильности казахстанского общества. Одновременно необходимо расширить функции и полномочия местных органов власти для решения локальных экономических проблем, поэтому принятие решения о разработке концепции развития местного самоуправления является как нельзя более своевременным.

Однако одной общей программой невозможно решить проблемы всех моногородов. Государственная программа развития моногородов на макро-уровне будет определять основные направления развития малых городов. Наряду с этой программой местные органы власти каждого города должны разработать *собственную стратегию развития*, основанную на его конкурентоспособных преимуществах, учитывающую благоприятные для развития и ограничивающие его факторы. В каждом городе нужно индивидуально исследовать большое количество факторов и в дальнейшем разрабатывать программу развития конкретного города. Для этого необходимо проводить мониторинг социально-экономических показателей малых и средних городов, выявлять тенденции, разрабатывать программы развития. Здесь будет очень полезна наука бенчмаркинг – выявление потенциала и определение стратегических направлений развития города с учетом всех его возможностей.

Стратегическими направлениями развития малых и средних городов могут стать:

- перепрофилирование в тех случаях, когда сложившаяся специализация неэффективна в новых рыночных условиях;
- усиление их роли как транспортных узлов, мест размещения промышленных предприятий, рекреационных и других обслуживающих центров;
- развитие новых функций, опирающихся на сложившийся потенциал города, в особенности квалифицированные кадры;
- развитие туристских центров, прежде всего, в городах, обладающих особенно благоприятными для этих целей природными условиями и памятниками истории и культуры.

Пути решения проблемы развития малых городов монопрофильного характера, на наш взгляд, могут быть следующими:

- смягчение моноспециализации отрасли в регионах добычи полезных ископаемых за счет создания перерабатывающих производств;
- диверсификация и реструктуризация градообразующего предприятия, расширение мощностей, расширение номенклатуры выпускаемой продукции;
- развитие небольших предприятий с высоким уровнем подетальной и технологической специализации (производство узлов и деталей, строительных материалов из местного сырья, товаров народного потребления);
- создание новых инновационных производств в новых секторах экономики, формирование информационного сектора и расширение функциональной специализации города;
- реализация в моногородах Стратегии занятости населения путем переобучения, обучения и переподготовки кадров;
- временная поддержка занятости населения путем создания временных рабочих мест и организации общественных работ;
- содействие развитию малого и среднего предпринимательства, предоставление грантов, субсидий, льготного финансирования, государственных гарантий по кредитам, льготного доступа к производственным площадям, льготная аренда производственных помещений и т.п.;
- обновление основных фондов действующих предприятий, инфраструктурных объектов;
- развитие объектов социальной и жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Конечно, для разного типа малых городов Казахстана могут и должны использоваться различные формы и методы поддержки, но нужно учитывать, что более эффективным методом государственной поддержки моногородов является не оказание временных финансовых льгот или вливаний, а создание на их территории *особых бюджетных режимов* на краткосрочный период (3-4 года).

## ЛИТЕРАТУРА

- 1 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана». //Казахстанская правда, №32 (26851) - 28 января 2012г.
- 2 Модели в географии/ Под ред. П. Хаггета, Дж. Чорли.- М.: Прогресс, 2001. W. Cristaller. 1933
- 3 Экономическая география. 2002г. <http://vocable.ru/dictionary/767/word/modeli-v-yeconomicheskoi-geografi>
- 4 Маслова А.Н. Экономическая база монопромышленных городов: особенности, конкурентоспособность, потенциал //Международная интернет-конференция «Актуальные вопросы современной науки». Сб.научн. трудов. – М., «Спутник+»,2008. –С.160-164.
- 5 Пути активизации социально-экономического развития монопрофильных городов России. – М., 2004. – С.8.
- 6 Васиян Р.И. О проблемах развития монопрофильных городов России. //Всероссийский экономический журнал ЭКО. – 2011. -№8. – С.132-135.
- 7 Петрикова Е.М. Комплексная инвестиционная программа экономики моногорода //Региональная экономика: теория и практика. – 2010. - №43 (178). – С 19-33.
- 8 Демидова Е. Проблемы и перспективы развития малых городов России. - Екатеринбург. – 2009. [//http://mmj.ru/economics.html?&article](http://mmj.ru/economics.html?&article).
- 9 <http://kungur-info.ru/articles/econom/151.html>
- 10 [http://ru.wikipedia.org/wiki/города\\_Казахстана](http://ru.wikipedia.org/wiki/города_Казахстана).

## Резюме

Мақалада шағын қалалар пайда болуының теориялық негіздері қарастырылады, осы ұғымға нақты анықтама беріледі. Қазақстанның шағын қалаларының үлгісінде олардың алуан түрлі типтері қызметтік мамандануына, орналасу принциптеріне және басқа да факторларға байланысты белгілі пығады. Шағын қалаларды ірі қалалар қатарына жатқызуудың алғыштардың айқындалып, оларды нарық жағдайларына бейімдей отырып дамытуудың жалпы мәселелері жан-жакты анықталып көрсетіледі. Ирі қалаларды дамыту барысындағы негізгі бағыттар анықталып, әр қаланың даму стратегиясын дайындау қажеттігі негізделген.

## Summary

There are theoretical basis of the origin of small towns considered in article and the definition of this concept is given. In the case of small towns of Kazakhstan their types based on functional specialization, depending upon the principles of location and other factors are distinguished. The criteria for inclusion small towns to the monotowns are identified, common problems of their development in the context of adaptation to market conditions are revealed. The main directions of solving the problem of monotowns are defined and the necessity of working-out the development strategy for each town is proved.