

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE  
UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

## REGIONAL FORUM

# “Public-Private Co-operation in Industrial Restructuring”

2-3 November 2004, Almaty, Kazakhstan

SESSION 3. DEALING WITH PROBLEMS OF SINGLE-INDUSTRY  
TOWNS AND AREAS

SESSION 4. INDUSTRIAL AND TERRITORIAL CLUSTERING AS A  
VEHICLE FOR INDUSTRIAL RESTRUCTURING

### DISCUSSION PAPER

Solving the Economic Problems of Small Towns: The Experience of  
Kazakhstan

By Prof. Sailau BAIZAKOV – Deputy Director General,  
Economic Research Institute (ERI),  
Ministry of Economy and Budgetary Planning

Kazakhstan

(This paper is presented as received from the author)



Organization for Security and Co-operation  
in Europe



United Nations Economic Commission for  
Europe

## ЭКОНОМИКА МАЛЫХ ГОРОДОВ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ ИХ РЕШЕНИЯ

(Обзор выполнен проф. С. Байзаковым)

### *I. Общая информация о развитии малых городов Казахстана (по состоянию на 01.01.2003 г.)*

На начало 2003 года в Казахстане насчитывались 60 малых городов, к которым относятся города с численностью населения, не превышающей 50 тысяч человек. Порядок отнесения населенных пунктов к городам регулируется Законом Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан».

Малые города на территории Казахстана сложились исторически. Многие из них появились в XVIII-XIX веках или раньше. Эти города имели экономику, связанную с развитием торговых отношений между востоком и западом, с историей развития ремесленного и промышленного производства на территории нынешнего Казахстана. Таковы истоки возникновения малых городов – Аتبасар Ерейментау, Ленгер, Шу и другие. Не малая роль в их развитии принадлежит знаменитому Шелковому пути. Они и раньше, и в советский период, и в период трансформации казахстанской экономики имели устойчивое экономическое развитие, служили культурным центром близлежащих сельских населенных пунктов и аулов. Другая группа малых городов имеет советское происхождение: созданы в связи с освоением минерально-сырьевых ресурсов Казахстана. Еще одна группа малых городов возникла под воздействием освоения целинных земель на севере республики (таблица 1).

Таблица 1. Распределение малых городов на территории Казахстана\*

Область	Число малых городов	Наименование малых городов
Акмолинская	9	Акколь, Аتبасар, Державинск, Есиль, Ерейментау, Макинск, Степногорск, Степняк, Щучинск
Актюбинская	7	Алга, Жем, Кандыгааш, Темир, Хромтау, Шалкар, Эмба
Алматинская	9	Есик, Жаркент, Каскелен, Капшагай, Сарканд, Талгар, Текели, Ушарал, Уштобе
Атырауская	1	Кульсары
Восточно-Казахстанская	7	Аягоз, Зайсан, Зыряновск, Курчатов, Серебрянск, Шар, Шемонаиха
Жамбылская	3	Жанатас, Каратау, Шу
Западно-Казахстанская	1	Аксай
Карагандинская	6	Абай, Каражал, Каркаралинск, Приозерск, Сарань, Шахтинск
Костанайская	3	Аркалык, Житикара, Лисаковск
Кызылординская	2	Аральск, Казалинск

Мангистауская	2	Жанаозен, Форт-Шевченко
Павлодарская	1	Аксу
Северо-Казахстанская	4	Булаево, Мамлютка, Сергеевка, Тайынша
Южно-Казахстанская	5	Арыс, Жетысай, Ленгер, Сарыагаш, Шардара

\* Здесь и дальше использованы отчетные данные Института Экономических Исследований МЭБП РК, а также программы и проекты развития производительных сил Казахстана.

В советское время многие малые города имели одно профилирующее предприятие, которое определяло жизнедеятельность населения этого города: их специализация, как правило, определялась добычей минерального сырья-угля, железных и марганцевых руд, нефти и газа. Некоторые из них выполняли организационно-хозяйственные, культурно-бытовые и другие функции и служили административным центром для окружающих их сельских населенных пунктов .

Классификация малых городов по численности населения дана в таблице 2.

Таблица 2. Классификация малых городов Казахстана по численности населения

Группировка городов	Количество городов	Численность населения в группе (тыс. чел)	Средняя численность населения в группе (тыс. чел)	Удельный вес группы в общей численности населения малых городов, %
до 10 тыс.чел	13	87,2	6,7	6,4
10-20 тыс.чел	14	196,4	14,0	14,4
20-30 тыс.чел	12	307,7	25,6	22,5
30-40 тыс.чел	15	515,4	34,4	37,7
40-50 тыс.чел	6	208,7	41,7	19,0
Всего	60	1365,4	22,8	100

*Источник:* Данные Агентства Республики Казахстан по статистике

Как видно из таблицы 2, численность населения преобладающей части малых городов (37 городов) находится в пределах от 10 до 40 тысяч человек (средняя численность населения в данной группе 25 тысяч человек). 13 малых городов имеют численность населения менее 10 тысяч человек, из них 4 города (Жем, Темир, Степняк, Форт-Шевченко) - менее 5 тысяч человек.

Малые города Казахстана по его территории размещены неравномерно и существенно отличаются друг от друга по географическому положению, природным ресурсам, социально-экономическим и демографическим показателям.

В программе развития малых городов Казахстана на 2004-2006 годы выделены следующие функциональные типы городов:

*Города (всего 14) с преимущественным развитием добывающей промышленности :*

- Добыча угля – Абай, Шахтинск

- Добыча нефти и газа – Жанаозен, Кульсары, Аксай
- Добыча металлических руд – Зыряновск, Каражал, Лисаковск, Аркалык, Текели, Хромтау
- Добыча прочих видов сырьевых ресурсов – Жанатас, Каратау, Житикара

*Города (всего 9) с преимущественным развитием обрабатывающей промышленности:*

- Химическая промышленность – Сарань, Алга, Степногорск
- Metallургическая промышленность – Аксу
- Машиностроение, строительство, текстильная и пищевая промышленность – Макинск, Ерейментау, Капшагай, Ленгер, Аральск

*Города с преимущественным развитием отраслей, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию – (18 городов):* Акколь, Атбасар, Есиль, Степняк, Сарканд, Жаркент, Каскелен, Уштобе, Есик, Ушарал, Талгар, Шемонаиха, Зайсан, Булаево, Мамлютка, Сергеевка, Тайынша, Жетысай

*Города, специализирующиеся преимущественно на производстве электроэнергии:* Шардара, Серебрянск

*Города промышленно-транспортной специализацией (8 городов):* Кандыгааш, Эмба, Шалкар, Аягоз, Шар, Шу, Арыс, Казалинск

*Города научно-экспериментальными институтами:* Курчатов, Приозерск

*Города, выполняющие функции оздоровительных центров –* Сарыагаш, Щучинск

*Города, постепенно утрачивающие прежние промышленные и непромышленные функции (5 городов):* Каркаралинск, Жем, Темир, Державинск, Форт-Шевченко

Кроме того, из 60 малых городов 41 город является административным центром соответствующих сельских районов, что составляет 68 % от числа малых городов и 25 % от числа сельских районов, Казахстана другие 19 малых городов не являются центрами сельских районов: Степногорск, Темир, Эмба, Жем, Капшагай, Текели, Шар, Серебрянск, Курчатов, Шу, Шахтинск, Сарань, Приозерск, Каражал, Лисаковск, Аркалык, Аксу, Казалинск, Жанаозен. Часть из них являются городами областного значения, часть в период трансформации казахстанской экономики потеряла статус районных центров в результате слияния районов.

Из общего числе городов выделена группа относительно благополучных на сегодняшний день малых городов, к которым можно отнести Кандыгааш, Хромтау (Актюбинская область), Кульсары (Атырауская область), Зыряновск (Восточно-Казахстанская область), Аксай (Западно-Казахстанская область), Лисаковск (Костанайская область), Жанаозен (Мангистауская область), Аксу (Павлодарская область). Эти города имеют значительный природно-ресурсный и производственный потенциал, высока занятость населения.

В то же время из общего числа малых городов определены депрессивные малые города, имеющие наихудшие показатели социально-экономического развития. Эти города, преимущественно с одним крупным горно-обработывающим производством, в период перестройки оказались в трудном положении. В связи с этим правительство страны

регулярно занимается анализом их экономики, и выделяет из них наиболее депрессивные. Так, Постановлением Правительства Республики Казахстан от 7 декабря 2001 года № 1598 определены критерии уровня депрессивности и соответствующие пороговые значения системы показателей, позволяющей установить конкретную оценку выбранного критерия:

- объем производства промышленной продукции на душу населения ниже 20% от средне республиканского уровня;
- отсутствие или истощение ресурсной базы;
- периферийное положение города по отношению к крупным центрам экономической деятельности;
- удаленность городов от крупных рынков сбыта продукции;
- средний уровень безработицы за последние три года выше средне республиканского показателя на 50 и более процентов;
- среднемесячная зарплата занятых в промышленности ниже по сравнению со средним по республике в 1,5 раза;
- неразвитость производственной инфраструктуры;
- неблагоприятные экологические условия.

По совокупности данных критериев к категории депрессивных отнесены следующие малые города: Державинск, Степняк (Акмолинская область), Алга, Шалкар (Актюбинская область), Абай, Каркаралинск (Карагандинская область), Аркалык, Житикара (Костанайская область), Аральск (Кызылординская область, Форт-Шевченко (Мангистауская область).

Определение критериев отбора и уточнение списка малых городов осуществляются Межведомственной комиссией по вопросам региональной политики, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан № 581 от 28.05.2002 г.

### ***Современное состояние развития малых городов***

Многие из малых городов испытали в разной степени воздействие экономических реформ в зависимости от состояния ресурсного потенциала, географического положения, сложившейся ситуации в экономике, миграции населения, уровня производственной инфраструктуры и других факторов. Это выразилось в усилении дифференциации уровня их социально-экономического развития по мере углубления экономического кризиса.

*Демографическая ситуация* в малых городах характеризуется негативными тенденциями как в воспроизводстве населения, так и в миграционных процессах. Наблюдалось снижение рождаемости, устойчивый рост миграции за пределы городов. Общая численность населения малых городов в 2002 г. составила 1,4 млн. человек, средняя численность населения одного малого города - 22,8 тыс. человек.

Сокращение естественного прироста населения и высокий миграционный отток привели к значительному снижению численности населения малых городов. В результате за 10 межпереписных лет Державинск потерял 50 % населения, Курчатова и Жанатас - 43, Каратау -35, Каркаралинск - 33, Степняк, Аркалык и Сергеевка - 27, Абай - 25 % населения.

Основные причины миграции: отсутствие работы, ухудшение условий труда и жизни, стремление к получению образования. Большинство малых городов стали промежуточным звеном миграции населения между сельскими районами и крупными городами.

Из малых городов выезжают люди трудоспособного возраста, население имеет тенденцию к старению. Доля населения старших возрастных групп в отдельных малых городах достигает 18-20%.

Количество населения в малых городах имеет прямую зависимость от их функционального типа, сложившейся отраслевой специализации. Средняя численность населения промышленных и промышленно-транспортных городов находится в пределах 27-30 тыс. человек, агропромышленных городов – в среднем 20 тыс. человек, но в северных областях она составляет 10-12 тыс. человек, а в южных 26-27 тыс. человек. Южные регионы республики имеют значительные резервы увеличения населения городов за счет сельского населения прилегающих районов, здесь доля населения малых городов составляет в численности населения сельского района в среднем 19-25%, а численность населения самих районов в 2-3 раза превышает численность населения сельских районов северных областей.

В малых городах, обладающих востребованным природно-ресурсным и экономическим потенциалом, происходит рост населения вследствие быстрого развития нефтедобывающей промышленности, торговли и оздоровительных услуг, близости к крупным рынкам сбыта: это города Аксай, Жанаозен, Кульсары, Сарыагаш, Есик, Каскелен и другие, которые имеют ясную перспективу своего развития. Кроме вышеназванных городов потенциальными возможностями по приему населения из других регионов обладают города Лисаковск, Хромтау, Талгар, Капшагай, агропромышленные города Северного и Восточного Казахстана.

*Безработица* является наиболее острой проблемой большинства малых городов. Вследствие спада производства на промышленных предприятиях резко сузилась сфера приложения труда, что привело к снижению занятости и росту безработицы, которая приобрела застойный характер. Данные о среднем уровне безработицы, рассчитанные за три года (2000-2002 годы) показывают, что наиболее высокие показатели безработицы имеют Степняк – 21,5 %, Форт-Шевченко – 18,4, Каркаралинск – 15,5, Житикара – 12,5, Аркалык – 16,6 % от экономически активного населения. Проблема застойной безработицы стоит наиболее остро. Среди безработных от 60 до 80 % составляют граждане, длительное время, более года, не имеющие работы, потерявшие свою квалификацию.

На рынке труда малых городов сохраняется как количественное, так и качественное несоответствие спроса и предложения рабочей силы. Стабилизация в промышленности и экономике в целом потребовала наличия профессиональных кадров, инженерно-технических работников, а внедрение на предприятиях новых технологий привело к повышению требований к уровню квалификации работников.

С предложением рабочей силы на рынке труда выступают в основном бывшие сельские жители. Только третья часть из них имеют высшее и среднее специальное образование, но оно не соответствует профилю действующих производств. Таким образом, малая численность населения, низкое качество трудового потенциала служит сдерживающим фактором развития малых городов, реализации инвестиционных проектов.

### ***Уровень жизни населения малых городов***

Денежные доходы населения малых городов составляют лишь 30-80% прожиточного минимума соответствующей административной области. Наиболее низкие доходы в

городах-центрах АПК, население которых живет в основном за счет личного подсобного хозяйства. Так, в Степняке среднедушевые доходы населения составляют 40%, в Державинске – 48 % прожиточного минимума Акмолинской области, Аральске 43% от прожиточного минимума Кызылординской области и т.д.

Зарботная плата в 53 малых городах ниже средних показателей по республике, причем в 18 городах - ниже в два раза. Лишь в 7 городах зарботная плата выше средне республиканской. Так, в Курчатове и Зырянске она превышает среднюю зарботную плату по республике в 1,2 раза, Хромтау – в 1,4 раза, Аксу – в 1,6 раза, Кульсары – в 1,9 раза, Аксай – 2,7 раза, Жанаозен - в 2,9 раза.

Основными источниками доходов населения являются зарплата 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%, остальное - помощь близких и друзей.

Большая часть расходов домашних хозяйств направляется на покупку продовольственных товаров и оплату коммунальных услуг, причем население имеет большие долги по коммунальным платежам.. На сбережения, покупку бытовой техники, одежды и других непродовольственных товаров остаются незначительные суммы.

### ***Уровень развития промышленного производства и малого предпринимательства***

Промышленное производство в малых городах характеризуется выраженной специализацией на одной-двух отраслях, а другие отрасли развиты незначительно, либо промышленные предприятия вообще отсутствуют. Снижение объема производства или остановка градообразующих предприятий приводит к общему ухудшению социально-экономической ситуации в городе.

Так, градообразующим предприятием Аркалыка является Торгайское бокситовое рудоуправление, запасы бокситов которого истощаются и постепенно планируется прекратить их добычу. Такими же проблемными градообразующими предприятиями являются в Житикаре ОАО «Костанайасбест», объемы производства на котором снижаются; в Форт-Шевченко - ОАО «Казахрыбфлот», которое простаивает уже несколько лет; в Алге закрыт химический завод; в Каркаралинске не работает Карагайлинское РУ; в Абае закрыты нерентабельные угольные шахты; в Аральске – простаивает АО «Аралбалык», в Шалкаре снижаются объемы услуг по обслуживанию железной дороги и магистрального газопровода; в Державинске и Степняке нет крупных градообразующих предприятий, а только небольшие предприятия по переработке сельскохозяйственной продукции.

Объем промышленного производства на душу населения превышает средне республиканский уровень в малых городах – центрах добычи нефти, газа и металлических руд (Аксай, Аксу, Каражал, Хромтау, Зырянск, Кульсары). Наименьшие объемы промышленного производства на душу населения имеют города – центры сельскохозяйственных районов (Сарканд, Уштобе, Жаркент, Есик, Степняк и другие).

Развитие малых городов, расположенных в местах добычи полезных ископаемых, происходит в зависимости от стадии жизненного цикла месторождений, востребованности и уровня спроса на продукцию. Малые города, находящиеся в районах освоения новых нефтяных и газовых месторождений на Западе Казахстана (Аксай, Жанаозен, Кульсары,

Кандыгаш), имеют наиболее высокие темпы роста промышленного производства, большие объемы инвестиций и высокие доходы населения.

Некоторые малые города со специализацией по добыче и переработке металлических руд также имеют устойчивые объемы промышленного производства и рынки сбыта, высокие доходы населения (Хромтау, Зыряновск, Каражал).

В то же время имеется ряд малых городов добывающего профиля, положение которых значительно ухудшилось вследствие спада производства из-за истощения запасов полезных ископаемых, снижения спроса на продукцию. К ним относятся: Аркалык (запасы бокситов которого истощаются и постепенно сокращается их добыча), Текели (низкое содержание полезных веществ в руде, добыча их становится нерентабельной), Житикара (снижение спроса на асбест), Абай, Шахтинск, Сарань (закрытие нерентабельных угольных шахт).

Предприятия обрабатывающей промышленности в малых городах простаивают или частично загружены из-за низкой конкурентоспособности выпускаемой продукции, отсутствия спроса, удаленности рынков сбыта и высоких тарифов на транспортировку. Их положение усугубляется физически и морально устаревшим оборудованием, потерей квалифицированных кадров в результате миграции.

Среди малых городов выделяется группа городов, в которых свернуто или сведено до минимума промышленное производство – Степняк, Державинск, Каркаралинск, Жем, Темир, Казалинск.

Малые предприятия в малых городах с депрессивной экономикой в основном занимаются торговлей и оказанием услуг населению, переработкой сельскохозяйственной продукции, производством строительных материалов, изделий из пластмасс, сбором, очисткой и распределением воды.

Развитию малого бизнеса в малых городах с депрессивной экономикой препятствуют низкий производственный и потребительский спрос, недоступность финансово-кредитных ресурсов, обусловленная отсутствием у предпринимателей ликвидного залогового имущества.

Промышленное производство малых городов нуждается в диверсификации, поиске оптимального сочетания предприятий различных отраслей с целью снижения зависимости экономики от градообразующего предприятия и выхода с конкурентоспособной продукцией на межрегиональные рынки.

### ***Характеристика производственной и социальной инфраструктуры***

Неудовлетворительное состояние производственной инфраструктуры является ключевой проблемой, сдерживающей развитие малых городов. Особенно остро стоит проблема транспортной удаленности и плохого состояния автодорог. В рыночных условиях особо важными становятся факторы ускорения доставки грузов и их сохранность. С развитием промышленного и сельскохозяйственного производства увеличиваются межрегиональные перевозки. Низкий технический уровень автомобильных дорог, аварийность отдельных мостов приводит к снижению скоростных возможностей транспорта, увеличению транспортной составляющей в стоимости товаров и услуг, потерям при транспортировке сельскохозяйственной продукции.



Удаленность от крупных рынков сбыта, городских агломерации, транспортная тупиковость затрудняют развитие таких городов как Державинск (390 км от областного центра), Аркалык (590 км), Каркаралинск (250 км) и др. Они связаны с областными центрами автомобильными дорогами, требующими значительных реабилитационных работ.

Отдаленность и плохое качество автодорог имеют кроме экономических и социальные последствия, такие как отток молодежи, снижение культурного уровня населения.

Один из важных факторов развития городов – наличие и качество водных ресурсов. Малые города республики имеют различный уровень обеспеченности водой для нужд промышленных предприятий и населения, проживающего на их территории. По данным акиматов 95% населения Степняка, 28% Аркалыка, 32% Аральска, 35% Каркаралинска не имеют доступа к качественной питьевой воде. Жители этих городов пользуются водой из открытых водоемов, привозной водой.

Важнейшей проблемой малых городов является вопрос содержания объектов жизнеобеспечения (котельные, тепловые, канализационные и водопроводные сети, электроснабжение, жилой фонд и объекты соцкультбыта).

Износ водопроводных сетей и канализационных является предельным. В подавляющем большинстве малых городов водопроводные и канализационные системы, очистные сооружения пришли в негодность и являются источниками загрязнения окружающей среды, заболеваемости населения.

Коммунальные предприятия малых городов являются убыточными. Малым городам ежегодно требуются большие дотации из областных бюджетов для покупки мазута, угля, газа для проведения отопительного сезона. Высокая стоимость энергоносителей плюс высокие транспортные тарифы делают невозможным самостоятельное финансирование теплоснабжения городов. Существуют проблемы с отоплением домов в связи с отказом от услуг крупных котельных и переводом на небольшие, либо на автономное отопление. Имеется большая задолженность населения по оплате коммунальных услуг.

За последние годы работы по развитию коммунального и водного хозяйства, ремонту автодорог велись в недостаточных объемах, поэтому потребуются большие объемы инвестиций для реконструкции и технического перевооружения имеющихся фондов и строительства новых объектов.

Одной из важнейших задач является сохранность жилого фонда, который практически является бесхозным. В малых городах имеется большой процент ветхого и просто брошенного жилищного фонда. Так, в Житикаре процент брошенного жилья составляет 16%, в Абае и Аркалыке пустуют более чем по 2000 квартир. Люди бросают жилища из-за нестабильного тепло- и водоснабжения, высоких тарифов на оплату коммунальных услуг, отсутствия мест приложения труда и других причин. В связи с этим возникает необходимость выработки механизма правового и экономического решения вопроса его дальнейшего использования или утилизации.

Низкий уровень доходов населения, постоянный рост цен на строительные материалы не позволяют жильцам накапливать средства для проведения капитальных ремонтов. Все это приводит к тому, что жилой фонд изнашивается и необратимо ветшает.

Многоэтажные жилые дома были переданы на баланс кооперативов собственников квартир (КСК) безвозмездно, без проведения капитального ремонта для дальнейшего их содержания. В связи с низкой платежеспособностью потребителей коммунальных услуг финансовое положение КСК находится в неудовлетворительном состоянии. Они не в состоянии проводить текущий ремонт, не говоря уже о капитальном ремонте жилых домов, ремонте кровли и инженерных сетей, техническое состояние которых с каждым годом ухудшается. В местном бюджете согласно бюджетной квалификации средства на содержание жилищного фонда не предусмотрены.

Объемы услуг социальной инфраструктуры малых городов при оптимизации социальной сферы уменьшились, однако обеспеченность населения школами, больницами, медицинским персоналом приближена к средне областным показателям. Во всех малых городах функционируют учреждения культуры, спорта. Проблема здесь в недостаточности финансовых средств для их содержания, капитального ремонта, обновления оборудования. В малых городах южных регионов в связи с ростом населения и прибытием оралманов растет потребность в строительстве новых школ с государственным языком обучения, медицинских учреждений. Ощущается нехватка врачей, учителей, социальных работников.

Генеральные планы развития малых городов были разработаны в 70-80-е годы и практически исчерпали себя. Дальнейшее развитие малых городов требует обновления генеральных планов застройки территории, обоснования увеличения или уменьшения численности населения, расширения жилого массива и производственного строительства в соответствии с резервами расширения территории и возможностями коммунального хозяйства.

### ***Состояние бюджетов малых городов***

Многие малые города районного подчинения не имеют самостоятельного бюджета и являются частью районного бюджета. Бюджеты районов носят в основном дотационный характер. Государственные трансферты составляют до половины общей суммы доходов бюджета. Наибольшие трансферты из вышестоящих бюджетов получают такие города как Аральск, Каркаралинск, Державинск, Аркалык и др.

В структуре расходной части бюджета городов наибольшие значения имеют две статьи: образование и здравоохранение.

Действующий механизм перераспределения бюджетных средств и нестабильность нормативов отчислений между бюджетами различных уровней приводят к неустойчивости финансового положения малых городов, невозможности финансирования в полном объеме капитальных расходов, связанных с вложением в приобретение основных активов и капитальным ремонтом имеющихся объектов социальной сферы города. Объем финансирования бюджетных программ требует увеличения, что особенно касается бюджета развития.

Администрация городов не имеет реальных рычагов воздействия ни на доходную, ни на расходную часть городского бюджета. Городской округ получает только смету расходов, финансируемую из районного бюджета по остаточному принципу. Поэтому возникает вопрос о целесообразности разделения городского и районного бюджетов, о самостоятельном формировании городского бюджета, о выделении достаточных финансовых средств для нормального содержания и благоустройства города.

## ***Экологические последствия одностороннего развития моногородов***

*Экологические факторы*, действующие в малых городах, подразделяются на внешние и внутренние. Внешние факторы носят глобальный характер и не могут быть решены силами малых городов (экологическая катастрофа Приаралья, воздействие бывшего Семипалатинского ядерного полигона, загрязнение трансграничных рек).

Экологическими последствиями промышленного освоения малых городов являются загрязнение атмосферного воздуха, химическое заражение почв, истощение запасов не возобновляемых источников сырья, поверхностных пресных вод и рыбных запасов в водоемах, повышение уровня заболеваемости населения.

Внутренними источниками экологического неблагополучия являются:

- скопления зольных отвалов, стихийные свалки и отсутствие общегородских очистных сооружений;
- плохое состояние канализационных сетей и полей фильтрации, расположенных вблизи городов, что является источником загрязнения поверхностных водоемов и заболеваемости населения;
- большие объемы отходов и хвостохранилищ горнодобывающих предприятий;
- выбросы загрязняющих веществ от многочисленных небольших котельных, работающих на твердом топливе;
- опустынивание, большие площади нарушенных земель.

## ***Основные проблемы, сдерживающие развитие малых городов Казахстана***

К ним относятся:

- недостаток квалифицированных рабочих и специалистов во всех отраслях экономики, отсутствие резерва их пополнения;
- приток социально незащищенного сельского населения с низкой трудовой квалификацией;
- отсутствие в бюджете городов средств на развитие;
- устаревшее оборудование и технологии на промышленных предприятиях, отсутствие рынка сбыта продукции;
- высокий уровень безработицы;
- низкие доходы населения, невысокая заработная плата;
- высокий процент износа коммунальных и социальных объектов;
- наличие значительного массива пустующего брошенного жилья, требующего больших затрат на эксплуатацию и утилизацию;
- неудовлетворительное состояние транспортных коммуникаций в сочетании с большой удаленностью многих городов от областных центров;
- экологические проблемы.

*Основные факторы, сдерживающие развитие малых городов:*

- неопределенность статуса малых городов, в том числе депрессивных;
- наличие правовых ограничений для повышения ставок местных налогов, регулирования тарифов на электроэнергию и грузовые перевозки, формирования самостоятельного бюджета, проведения займов и капиталовложений.

- зависимость от вышестоящих бюджетов;
- несовершенство механизма взаимодействия города с градообразующими предприятиями;
- устаревшие генеральные планы застройки территории городов, не отвечающие современным требованиям к благоустройству, инженерным коммуникациям.

В программе развития малых городов на 2004-2006 годы предусмотрены меры по решению этих и других накопившихся проблем. Однако, уже сейчас видно, что односторонняя государственная поддержка малых городов не является гарантией полноценного их развития: целесообразно развивать инициативу местного населения, местной власти и местных предпринимателей. Одним из механизмов развития местной инициативы является создание свободных или специальных экономических зон. Такой пилотный проект в Казахстане был реализован в г. Лисаковске в 1992-1998 г.г. Этот проект прерван по объективным и субъективным причинам в 1999 году. Но этот опыт развития местной инициативы и активизации деятельности местной власти заслуживает внимание сейчас, на новом этапе развития страны. Краткое содержание этого проекта приведен в приложении.

## ***II. Кластеризация экономики малых городов как фактор развития местных инициатив, обеспечения сотрудничества местной власти и частного сектора***

Один из вышеприведенных малых городов - г. Аркалык уже в 1998 г. начал испытывать трудности, связанные с отсутствием средств на содержание жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры, переданных горакимату после приватизации Торгайского бокситового рудо управления (ТБРУ). Кроме того Министерство финансов РК своевременно не погасил задолженность упраздненных областных бюджетных учреждений, финансировавшихся из республиканского бюджета, а Костанайский областной акимат - упраздненных областных учреждений. Одновременно предложения акимата г. Аркалыка по созданию Аркалыкской СЭЗ и соответствующая рекомендация Правительства РК (№2736 от 12.06.1997 г.) остались без должного внимания соответствующих министерств и ведомств страны. В результате тепло-и электроснабжением г. Аркалыка в 1998 г. пришлось заниматься самим центральным органам исполнительной власти (№2-р от 06.01.1998 г.)

Специальная экономическая зона, как важнейшая форма активизации местной инициативы должна получить адекватное развитие в Казахстане уже ближайшее время. Однако надо иметь в виду, что вопрос организации специальных экономических зон на территории той или иной области страны требует детальной проработки местных проблем и серьезного технико-экономического обоснования. Надежным методом такого обоснования является кластеризация экономики малых городов.

Город Аркалык имеет особый статус из-за своего места расположения среди отдаленных сельских районов страны. Этот город в течение последних 30 лет служит культурным центром для жителей этих регионов; теперь же в г.Аркалык переезжают из сельской местности южных районов бывшей Тургайской области много людей для постоянного места жительства. Так только в 1997-1998 г.г. в г.Аркалык официально переехали более 5 тыс. семей, не говоря о скрытой миграции. Отток сельских жителей в города есть и будет нарастать не только в бывшей Тургайской, но и в других областях. В этой связи целесообразно еще раз провести обстоятельное обследование многих малых и средних городов для отбора из них наиболее перспективных для сосредоточения

сопряженных производств и образования на их территории приоритетных кластеров. Таковыми могут явиться и многие малые города. Тем более в Казахстане имеется большой опыт по разработке стратегии их развития с элементами программно-целевого подхода и бюджетного планирования. Самое главное в этих городах имеются высококвалифицированные кадры, способные реализовать подобные программы и проекты по кластеризации городского хозяйства.

В качестве индикатора конкурентоспособности кластера могут быть различные показатели, которые соответствуют интересам его основного ядра и сопутствующих производств, расположенных на близлежащих сельских территориях. В качестве же обязательных партнеров в кластере выступают представители власти города, частного сектора и опытных хозяйств, расположенных вблизи малых городов. Среди них ведущую роль занимает местная власть: без поддержки властных структур ни один кластер не сможет работать успешно, а следовательно не сможет достичь своей цели.

Мировой опыт развития кластеров значительный. Это текстильные компании в Северной и Южной Каролине, производство модельной обуви в Италии, Калифорнийская группа виноделов, лесная и деревообрабатывающая промышленности в Португалии и Швеции. Для Казахстана не менее интересен мировой опыт кластеров местного значения, обеспечивающих конкурентоспособность малых и средних городов. В число таких местных кластеров, к примеру, входят кластер развлечений в Голливуде, кластер по производству бытовой техники в Хай-Поинт, кластер по выпуску оборудования для гольфа в Карлсбаде.

В историческом плане работа по кластеризации в Казахстане проводилась, начиная с 1960 г. А крупные научно-исследовательские институты Казахстана, их количество достигало до 50, под руководством государственных и местных органов занимались исследованием проблем комплексного развития малых и средних городов. И после 90-х г. аналитические работы проводились во многих министерствах и ведомствах, а также в отдельных малых городах страны. Вышеприведенный пример о работе Лисаковской свободной экономической зоны в Костанайской области подтверждает этот тезис. Эти работы в связи с реализацией Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на период до 2015 г. могут быть возобновлены на новой основе –на основе кластеризации экономики малых городов. Тем более в Стратегии прямо указывается о развитии завершающих стадий сопряженных производств по черным и цветным металлам, по отраслям нефтехимической промышленности, агросектора, транспорта и телекоммуникаций. В своем Послании народу Казахстана 2004 года, Президент страны особо подчеркнул о необходимости кластеризации национальной экономики. Кластерный метод также применим для эффективной организации экономики малых городов и для развития их конкурентоспособности. Особенно это касается тех производств, которые соответствуют основной специализации областного хозяйства. В качестве критерия развития конкурентоспособности сопряженных производств в Стратегии индустриально -инновационного развития Казахстана до 2015 года предложен метод наращивания цепочки добавленных стоимостей. Крупные мероприятия, определенные в области развития высоких технологий и наукоемких производств, отвечающих задачам кластеризации национальной экономики Казахстана целесообразно связывать с развитием кластеров в малых городах отдельных областей страны. Тем более в этом направлении уже работают недавно сформированная специальная сеть институтов развития и технополисы, созданные в малых городах: Талгар, Курчатов, Степногорск и Приозерск.

Для успешной реализации Стратегии индустриально-инновационного развития в Казахстане также необходимо сочетать решение экономических проблем малых городов с оптимальным функционированием внутреннего рынка страны. При этом ускоряется перелив капитала и труда из одного кластера в другой, из одной административной области в другую область страны. Первоочередное проектирование кластеров на территории малых городов Казахстана можно начать со следующих приоритетных направлений:

- Г.г.Аксай, Жанаозен, Форт Шевченко, Кульсары, Алга, Хромтау, Эмба в западноказахстанском регионе – кластеры, связанные с сохранением их нынешней специализации и углубленной переработкой нефти и газа, в т. ч. производств нефтехимического профиля;
- Г.г.Жетысай, Сарыагаш, Шардара, Жаркент, Талгар, Есик, в южном регионе – хлопковые, по переработке кукуруз, плодов и овощей, сахарной свеклы, табака, а также кластеры винодельческие, рисоводческие;
- Г.г.Акколь, Атбасар, Есиль, Макинск и другие малые города Северного Казахстана -по переработке зерна и животноводческой продукции;
- Г.г.Аксу и Зыряновск и другие малые города Восточного региона – кластеры по углубленной переработке бокситовой руды и других видов минерального сырья;
- Абай, Шахтинск, Каражал в Центральном Казахстане: металлургический;

Но этот перечень, разумеется, не исчерпывающий и подлежит детальной экспертизе. Например, во всех малых городах возможны кластеры по строительству жилья и по строительному производству вообще.

Региональная специфика и специфика городов– один из важнейших аспектов социального прогресса – в советское время оставалась на втором плане вследствие перекосов цен на транспортные услуги, которые составляют значительную долю валового внутреннего продукта (ВВП) страны. Сейчас согласно отчетным межотраслевым балансам страны транспортные составляющие ВВП в 1,5 раза больше, чем до 1990 г. Сфера транспортных услуг и телекоммуникаций, занимая до 8-10% от ВВП, определяет весомость регионального фактора в социально-экономическом развитии страны.

Другим фактором, определяющим значимость регионального аспекта в ускорении экономического роста, является проблема занятости, которая создает остросоциальную нагрузку на экономику из-за неравномерности развития и размещения производительных сил по городам страны. Следовательно, Стратегия индустриально-инновационного развития Казахстана предполагает решение двуединой задачи: учет разнообразия природных, социально-экономических и других условий отдельных регионов страны, с одной стороны, и задачи обеспечения эффективного развития единого экономического пространства в стране – с другой. Адекватное решение этой задачи повышает конкурентоспособность малых городов, тем самым создает возможность для ускоренного развития национальной экономики и вхождения страны в мировую экономику.

Сравнительный анализ социально-экономических показателей развития малых городов Казахстана свидетельствует о тенденции нарастания их дифференциации. Прежде всего это связано с неоднородностью хозяйственного пространства отдельных сегментов экономики, а значит и с различными возможностями для устойчивого развития малых городов. В выигрышном положении находятся в основном малые города западного Казахстана, имеющие экспортные продукции с устойчивым внешним спросом на нефть и газ, малые города восточного региона – экспортными возможностям по цветным металлам. Подъем экономики других малых городов сопряжен с большими трудностями и требует

значительного напряжения: необходим конструктивный подход к формированию и развитию приоритетных кластеров в этих малых городах с широким использованием международного опыта по кластеризации.

## Приложение

### *О Казахском опыте диверсификации экономики малого города (на примере города Лисаковск)*

В сложившихся ныне условиях в Казахстане необходимы соответствующие меры адаптации местной экономики к рынку. И очевидно, как показывает опыт Лисаковской СЭЗ, верным становится путь развития внутреннего рынка малых и средних городов, ограждение его от недобросовестной конкуренции импортных товаров через поощрение внутренних инвестиций, проведение селективной помощи жизнеспособным предприятиям, отдельным территориям для выведения их в разряд конкурентоспособных. Это можно достичь благодаря повышению уровня комплексности городской экономики. И действительно, ускоренное развитие внутригородских связей и создание в разумных пределах замкнутых циклов производства и потребления способны повысить уровень комплексного развития городского хозяйства и обеспечить для городской экономики защиту от удорожания транспортных расходов и возрастания таможенных сборов. Повышение уровня комплексности хозяйства города диктуется необходимостью сглаживания диспропорций в его структуре.

Следовательно, активизация развития малых и городов становится важным фактором адаптации их экономики к рынку, ибо оно имеет своей целью:

- создание такого комплекса отраслей и производств, который бы результатами своей хозяйственной деятельности смог окупить затраты на формирование общих условий хозяйствования в городе и проживания населения на компактной территории: вновь создаваемая добавленная стоимость на этой территории должна обеспечить расширенное воспроизводство городской экономики;
- изменение межрегиональных отношений в направлении ограничения, а в дальнейшем и полного исключения неэквивалентного товарообмена, расширения экономической сбалансированности и относительной самостоятельности города по формированию и развитию своего бюджета;
- развитие отношений возмездности услуг между городскими органами управления, с одной стороны, и предприятиями, учреждениями, организациями всех видов собственности, - с другой, оптимизация их взаимоотношений при использовании городских ресурсов - инфраструктурных, природных, трудовых;
- расширение объема хозяйственной деятельности, находящейся в сфере влияния городских органов, в первую очередь, путем оптимального использования человеческого капитала, и местного производственного потенциала.

Проблема реструктуризации хозяйственного комплекса, обеспечивающая создание эффективно функционирующего на соответствующей территории воспроизводственного процесса, предполагает изменение функций городского менеджмента: формирование рыночных отношений выдвигает в число важнейших функцию научного обоснования степени участия города в территориальном разделении труда, а также достижения рациональных пропорций в городе между производственной и социальной сферами, между отраслями и производствами реального сектора, между накоплением и потреблением, в структуре вновь созданной стоимости и т.п.



На основе этого может быть реализована и следующая важнейшая функция городского менеджмента - обеспечение общих условий хозяйствования и достижение достаточного уровня и качества жизни проживающего на территории города населения. При этом имеется в виду усиление функции обслуживания всего городского хозяйства. На городском уровне должен формироваться и режим благоприятствования профилирующим предприятиям и организациям.

Особая роль в повышении уровня комплексности хозяйства города отводится развитию малого и среднего бизнеса. Являясь независимыми, вневедомственными предприятиями, подчиняющимися законам рынка, они не только способствуют заполнению образовавшихся в результате командно-административного управления экономикой ниш в хозяйственных и прежде всего, промышленных кластерах по производству товаров народного потребления, продовольствия, запасных частей и т.п., но и начинают взаимодействовать с крупными и средними предприятиями как «дочерние» и совместные, встраиваясь в хозяйственные кластеры города.

Для их благоприятного функционирования необходима соответствующая экономическая среда - система льгот в материально-техническом снабжении, сбыте, налогообложении и т.д., система государственной поддержки, создание разнообразных союзов малых предприятий, предпринимателей для защиты их интересов. Формирование этой среды является новым видом хозяйственной деятельности на компактной территории в условиях реформирования городской экономики

Таким образом, менеджмент городской экономикой предполагает научное обоснование процесса совершенствования организации городского хозяйства, прежде всего, при выборе приоритетов в формировании эффективных кластеров, экономической диагностике основных факторов и условий, а также оценке экономического потенциала и отслеживании неэффективных производств, снижающих объемы получаемого в регионе совокупного дохода и т.п. Одним из наиболее действенных механизмов управления отдельной территорией является создание специальных экономических зон, в особенности в рамках малого города.

Лисаковская специальная экономическая зона (СЭЗ) в качестве пилотного проекта функционировала всего семь лет, начиная с 1992 г. К сожалению, этот проект прервался в 1999 году. Тем не менее сегодня опыт работы Лисаковской СЭЗ за 1992-1998 г.г. заслуживает распространения среди малых и средних городов страны. Особо поучительна сама система работы городской администрации, которая с 1992 года была полностью ориентирована на рыночные методы управления, региональный маркетинг, бюджетное программирование и стратегическое планирование: понятие «администрация» осталось только в названии совета Лисаковской специальной экономической зоны. С 1997 года весомым был вклад в вышестоящие бюджеты, прекращена миграция местного населения и на возможно высоком уровне поддерживалась занятость трудоспособного населения города.

Основу экономики г.Лисаковска до принятия особого экономического статуса (1992 г.) составляла экономика горно-обогатительного комбината и обслуживающих его предприятий: она ничем не отличалась от других малых и среди моногородов Казахстана, построенных в советское время для развития горнорудной промышленности.

Средства на развитие градообразующего предприятия и социальной сферы, находящейся на его балансе, выделялись в порядке перераспределения центральными органами бывшего СССР. Разрыв хозяйственных связей в начале 90-х годов и падение

спроса на мировом рынке на черные металлы, привели к резкому ухудшению финансового состояния Лисаковского горно-обогатительного комбината и состояния городского бюджета г. Лисаковска с населением более 40 тыс.чел.

Перед руководством города остро встала задача диверсификации экономической базы, создания альтернативного сектора экономики с использованием нового рыночного законодательства.

В 1992 году горадминистрацией совместно с научными работниками были разработаны концепция и технико-экономическое обоснование целесообразности создания Лисаковской свободной экономической зоны, которые прошли международную экспертизу.

В середине 1992 года создана Лисаковская свободная экономическая зона, в 1996 г. Указом Президента Республики Казахстан Лисаковская свободная экономическая зона преобразована в специальную экономическую зону.

С 1993 года в городе действовала программа поэтапного развития зоны, позволившая наиболее оптимально спланировать процесс распределения и использования стратегических ресурсов, обеспечения устойчивого, поступательного развития зоны с заметным его ускорением из года в год.

В программе Лисаковской СЭЗ предусмотрены этапы:

I этап (1993-1995гг.) – оздоровление экономической ситуации, в том числе стабилизация финансовой системы города, за счет создания альтернативного сектора экономики, стимулирования негосударственного сектора производства.

II этап (1996-2003гг.) – наращивание социально-экономического потенциала базовыми предприятиями, негосударственными предприятиями пищевой, легкой и химической промышленности.

III этап (2004-2010гг.) – в случае успешного завершения работ на предшествующих двух этапах образуются три направления: производственное, транспортное, интеллектуальное.

Для решения задач, вытекающих из программы развития зоны и в соответствии с полномочиями Административного совета специальной экономической зоны разработаны и внедрены механизмы развития Лисаковской СЭЗ.

Программно-целевое управление экономикой СЭЗ составляло основу мероприятий по адаптации развития хозяйственного комплекса города к рынку. Финансовая, кадровая, материальная обеспеченность в реализации принятых в регионе целевых программ позволяла утверждать, что программно-целевые подходы являются основным механизмом управления экономикой СЭЗ.

Формирование и развитие Лисаковской СЭЗ позволили сделать вывод о том, что реализация бюджетного метода управления экономикой города возможна на относительной автономности функционирования городского бюджета. Упор на удовлетворение социальных потребностей качественно меняет ориентацию территориального развития, расширяются возможности использования городскими органами власти бюджетных рычагов для комплексного развития малых городов.

Создание СЭЗ на территории г. Лисаковска кардинально изменило позиции в налоговом регулировании экономики. Административный совет СЭЗ с помощью налогов смог стимулировать развитие эффективных отраслей промышленности, оказать влияние на распределение ресурсов между сферами производства в желательном для города направлении, воздействовать на формы и организацию производственной деятельности, поспособствовать переливу капитала из одного производства на другое производство и поднять предприимчивость в городе.

Главным достоинством бюджетного регулирования в городе являлось устойчивое, а не произвольное установление процентов отчислений от общегосударственных налогов и доходов в городской бюджет, нацеленность на качественную сторону формирования финансовой базы деятельности административного совета, что способствовало росту его заинтересованности в развитии подведомственного хозяйства и повышении его эффективности, в проявлении местной хозяйственной инициативы.

Создание наряду с самостоятельным городским бюджетом фонда социально-экономического развития (ФСЭР) решило многие проблемы городе. Основными источниками ФСЭР служили: свободные бюджетные средства, внебюджетные сборы, доходы от проведения торгов, зональных лотерей, займов и т.д. Средства фонда расходовались на льготное кредитование малого и среднего бизнеса, вновь образованных физических и юридических лиц.

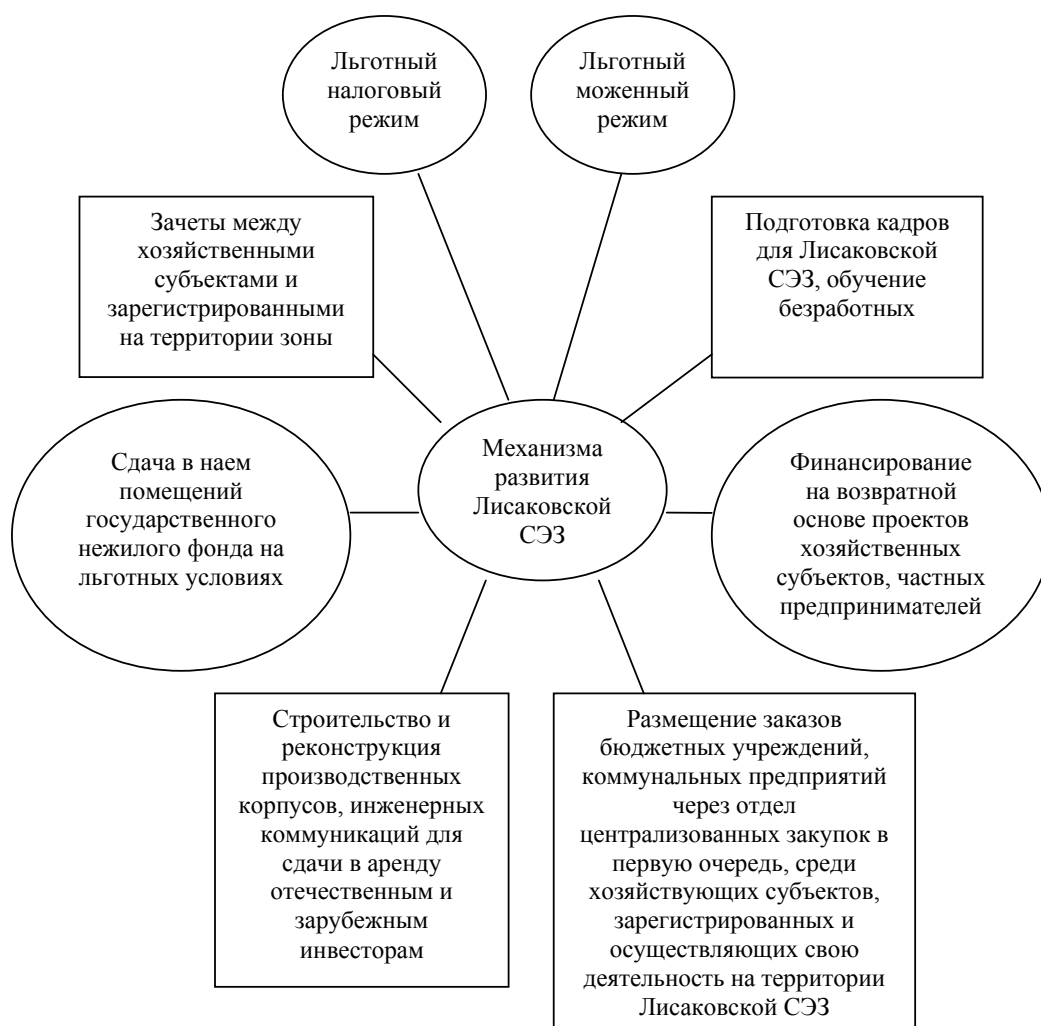


Рис. 1 Система механизмов управления Лисаковской СЭЗ

Особенностью налогового механизма, действующего на территории города, являлось использование долгосрочных нормативных отчислений в вышестоящие бюджеты. Самое главное, что тот стабильный норматив отчислений, который отчисляет Лисаковская СЭЗ, в реальном выражении намного более весом, чем удушающие налоги, которые губят предприятия, не дают им развиваться. Введение долгосрочных нормативов способствовало появлению стимулов в развитии новых производств, а значит, и дополнительных источников поступлений в городской бюджет. С другой стороны, повышается ответственность городских органов власти за результаты деятельности предприятий, функционирующих на территории города.

Система выделения кредитных ресурсов предусматривала рассмотрение проектов на комиссии по экспертизе, затем решение о выделении кредита принималось на заседании Административного совета в обстановке открытости. Одновременно определяется система гарантий возврата кредитных ресурсов. Решение о выделении кредитных ресурсов принимается только с участием банка, в котором обслуживается заемщик.

Важнейшим рычагом подъема городской экономики являлось также внедрение бюджетного субсидирования, т.е. выделения средств (субсидий) на конкурсной основе, что позволит использовать их с высокой эффективностью и рационально.

Другим аспектом проявления бюджетного механизма регулирования экономики города служило внедрение бюджетного кредитования, которое предполагает возвратность и платность. Процент по бюджетным кредитам в зависимости от приоритетов может колебаться от 0% до учетной ставки, т. е. он всегда будет заведомо ниже, чем процент по кредитам коммерческих банков.

Таким образом, бюджетное управление экономикой города и совершенствование механизмов хозяйствования в условиях перехода к новым рыночным отношениям составили основу комплексного развития хозяйства города Лисаковск и обеспечения в перспективе его устойчивого развития.

Анализ развития Лисаковской СЭЗ показывает, что за счет всестороннего использования механизмов стратегического развития и бюджетного планирования специальной экономической зоны, в ее экономике произошли позитивные сдвиги, продолжался процесс стабилизации.

*Макрэкономическая динамика и изменение структуры экономики города.* О динамике развития хозяйственного комплекса Лисаковской СЭЗ в условиях ее формирования можно судить по данным табл. 1.

Таблица 1. Некоторые макроэкономические показатели социально- экономического развития Костанайской области и Лисаковской СЭЗ (за 1994, 1996, 1997 годы)\*

	1994 г.			1996 г.			1997 г.		
	Костанайская область	Лисаковская СЭЗ	Уд. вес СЭЗ в области, %	Костанайская область	Лисаковская СЭЗ	Уд. вес СЭЗ в области, %	Костанайская область	Лисаковская СЭЗ	Уд. вес СЭЗ в области, %
Экономические индикаторы -Прибыль в факт. ценах млн.тг	3120,7	292,4	9,4	1175,0	302,6	25,8	400,2	149,1	37,3
-Инвестиции в основной капитал предприятий и организации всех форм собственности, в факт. ценных млн. тг				4750,0	228,5	4,8	4498,0*	764,7	17,0

\* здесь и дальше данные Административного совета Лисаковской СЭЗ за 1994-1998 г.г.

Ее анализ позволяет сделать следующие выводы:

- формирование хозяйственного комплекса Лисаковской СЭЗ происходило достаточно эффективно, развиваются те производства и виды услуг, которые являются наиболее востребованными и, следовательно, эффективными. Доля Лисаковской СЭЗ в Костанайской области возросла: по прибыли с 9,4% в 1994 г. до 37,3% в 1997 г. Быстрыми темпами росло производство потребительских товаров;

- позитивной следует признать и деятельность СЭЗ в области капитального строительства (удельный вес СЭЗ в области за 1996-1997 гг. вырос на 12,2 пункта), что свидетельствует о выходе экономики этой территории из кризиса;
- о позитивных сдвигах в социально-экономическом развитии Лисаковской СЭЗ говорит также более ускоренное, чем по области, возрастание среднемесячной заработной платы одного работника хозяйства;
- снижение объемов перевозок грузов транспортом общего пользования свидетельствует о серьезных структурных преобразованиях, происходящих в СЭЗ, осуществлением сокращения грузоемких производств, постепенном переходе к более эффективной индустриальной структуре хозяйственного комплекса города.

Режим специальной экономической зоны благоприятствовал развитию предпринимательской деятельности, в частности, формированию альтернативного сектора экономики, постепенно изменяющего структуру хозяйственного и, прежде всего, индустриального комплекса города за счет включения в него недостающих отраслей и производств. О развитии малого и среднего бизнеса за период с момента создания СЭЗ свидетельствуют следующие данные (см. табл.2)

Таблица 2. Развитие малого и среднего бизнеса в Лисаковской СЭЗ (единиц)

	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.
1. Кооперативы	26	25	8	4	15
2. Малые предприятия	160	182	234	69	186
3. Совместные предприятия	-	-	-	12	8
4. Частные предприниматели	650	874	915	1150	1198

За счет малого и среднего бизнеса в 1996 г. было произведено 34,8% общего объема промышленного производства, в строительстве - 25,1%, торговле - 96,0% и в сфере услуг - 31,3%. Помимо реализации своей главной функции - совершенствования пропорций экономического потенциала города - малый и средний бизнес стабильно увеличивают поступления в местный бюджет.

Ускоренному развитию альтернативного сектора экономики Лисаковской СЭЗ способствовало практическое предоставление льгот начинающим бизнесменам: предприятиям малого и среднего бизнеса Административный совет реализовал 8150 кв.м площади; в 1997 г. на предприятиях альтернативного сектора экономики размещен заказ бюджетных учреждений на сумму 236,5 млн. тенге, что обеспечило занятость 478 чел.; за период работы в условиях СЭЗ проведено зачетов между частными предприятиями и бюджетом на сумму 352,9 млн. тенге, в результате объем товарной продукции был увеличен на 278,8 млн. тенге, получен дополнительный доход в размере 199,7 млн. тенге.

На начальном этапе развития Лисаковской СЭЗ экономика города имела утяжеленную структуру. Объем производства предприятий горнорудной промышленности в общем объеме производства занимал 91,6%, предприятий пищевой и легкой промышленности 4,9%, прочих отраслей экономики – всего 3,5%.

К 1999 году структура промышленного производства претерпела коренные изменения. Объем производства предприятий пищевой и легкой промышленности в общем объеме производства по городу возрос с 4,9% до 69,8%, прочих отраслей включая сферу

услуг - с 3,5% до 8,6%, горнорудной промышленности, наоборот, снизился с 91,6% до 21,6%.

Анализ отраслевой структуры промышленности показывает, что основная цель создания Лисаковской СЭЗ достигается, на ее территории создается более эффективный промышленный комплекс, который постепенно вовлекает в экономическое развитие новые региональные резервы и факторы, неиспользуемые ранее. В результате, здесь формируются рациональные пропорции как между отраслями народного хозяйства, так и внутри них.

Предприятиями всех форм собственности в 1996 году произведено продукции на сумму 1643,8 млн. тенге. В 1997 году объем промышленного производства возрос в два, а в 1998 г. в три раза против 1996 г.

Необходимо отметить, что несмотря на то, что объемы производства по АО “Лисаковский ГОК” увеличились с 859,6 млн. тенге в 1996 году до 1117,3 млн. тенге в 1998 году, удельный вес этого комбината в общем объеме производства снизился с 52,3% в 1996 году, до 21,6% в 1998 году, наоборот, по АОЗТ “Арай” он увеличился с 27,8% в 1996 году до 67,4% в 1998 году. Доля промышленной продукции, произведенной на территории Лисаковской СЭЗ в общем объеме возросла с 4,1% в 1996 году до 10,9% за 1998 году. В табл. 3 приведен сравнительный анализ объема производства товарной продукции (работ, услуг) промышленности за 1998 год с аналогичными малыми городами Костанайской области (г.г. Аркалык, Житикара).

Приведенные в табл.3 данные свидетельствуют о том, что темпы роста производства товарной продукции (работ и услуг) в Лисаковской СЭЗ в 1998 г. всего за год возросли на 57,1%, тогда как в г. Аркалыке объемы производства за тот год уменьшились до 70,7%, в г. Житикара до 82,7%. В г. Лисаковске выпущено продукции.

Таблица 3. Сравнительный анализ объема производства товарной продукции (работ, услуг) промышленности СЭЗ за 1998 год в малых городах Костанайской области.

Города	Объем товарной продукции, млн. тенге	Темпы роста к 1997 году (%)	Численность городских жителей, тыс. человек	Выпущено продукции на одного жителя города, тенге
г. Аркалык	729,6	70,7	55,7	13099
г. Житикара	2175,0	82,7	40,5	53703
г. Лисаковск	5173,6	157,1	38,0	136147

на одного жителя 136 млн. тенге, что 10 и 2,5 раза больше, чем соответственно в г.г. Аркалыке и Житикаре.

*Состояние городского рынка.* Объем товарооборота по городу увеличился с 907 млн. тенге в 1996 году до 1175 млн. тенге в 1997 году или на 29,5%. За 1998 г. объем товарооборота достиг 1514,6 млн. тенге, что составляет 111,2% к уровню 1997г. Изменилась структура рынка товаров и услуг, о чем свидетельствуют данные табл.4.

Таблице 4. Выполнение общего объема розничного товарооборота, включая общественное питание, за 1998 г.

Города	1998 г. млн. тенге	В % к 1997 году,	Общая чис- ленность жителей, тыс. человек	Розничный товаро-оборот на душу населения, тенге
Аркалык	868,6	79,6	77,4	11222
Житикара	798,6	108,8	61,2	13049
Лисаковск	1514,6	111,2	38,0	39858

Значительное повышение розничного товарооборота на душу населения (более чем в 3,1 раза) в Лисаковской СЭЗ по сравнению с городами Аркалык и Житикара свидетельствует не только об улучшении организации торговли, но и об увеличении покупательской способности местного населения, об уровне жизни горожан в этих городах.

В условиях специальной экономической зоны удалось сохранить инвестиционно - строительный комплекс города с численностью работающих 980 человек. Объем строительно-монтажных работ в 1996 году составил 291,6 млн. тенге, в 1997 году 317,7 млн. тенге, в 1998 году – 547,4 млн. тенге. Из них в 1996 году удельный вес строительно-монтажных работ на промышленных объектах составил 29,2%, в 1997 году – 50,6%, за 1998 год – 85,7%.

На объектах коммунальной инфраструктуры объем строительно-монтажных работ возрос с 16,4 млн. тенге, в 1996 году до – 89,9 млн. тенге в 1998 г. В табл. 5 приведена информация о вводе действия жилья за счет всех источников финансирования в указанных выше малых городах Костанайской области.

Таблица 5. Ввод в действие жилья за счет всех источников финансирования в 1998 г.

Города	Жилья – кв.м. общей (полезной) площади
Аркалык	560
Житикара	1529
Лисаковск	3135

Как видно из табл. 5 в городе Лисаковске введено жилья почти в 6 раз больше, чем в г. Аркалыке и в 2 раза больше, чем в г. Житикаре.

*Динамика доходов бюджета* Лисаковской СЭЗ, с момента придания городу особого экономического статуса характеризуется устойчивыми темпами роста, о чем свидетельствуют данные табл.6.

Как видно из табл. 6, удельный вес налоговых поступлений от вновь созданных предприятий возрос с 6,7% в 1993 году до 78,6% в 1998 года, что в абсолютном выражении составило 1754,1 млн. тенге.



Таблица 6. Динамика доходов специальной экономической зоны за 1993-1998г.г.

	1993 год		1995 год		1996 год		1997 год		1998 год	
	Сумма, млн. тг.	Уд.вес, в %	Сумма, млн. тг.	Уд.вес, в %	Сумма, млн. тг.	Уд.вес, в %	Сумма, млн. тг.	Уд.вес, в %	Сумма, млн. тг.	Уд.вес, в %
Всего налогов и других обязательных платежей	18,0	100	967,2	100,0	1141,7	100,0	1901	100,0	2231,7	100,0
Из них:										
Существующий сектор экономики	16,8	93,3	785,7	81,1	429,3	37,6	570	30	477,6	21,4
Вновь созданный сектор экономики	1,2	6,7	181,5	18,9	712,4	62,4	1331	70	1754,1	78,6

На изменение структуры доходов бюджета Лисаковской СЭЗ существенное влияние оказало изменение удельного веса поступлений налогов от многопрофильного предприятия АОЗТ «Арай». В табл.7 дана динамика поступления налогов от АО «ЛГОК» и АОЗТ «Арай», характер изменения их удельных весов в общем объеме бюджета города.

Таблица 7. Динамика поступления налогов в местный бюджет от АО «ЛГОК» и АОЗТ «Арай» за 1995-1998 г.г.

Годы	Поступление налогов в бюджет Лисаковской СЭЗ, млн.тенге	В т.ч. поступление налогов, млн. тенге		Удельный вес поступлений налогов в общем объеме бюджета, в %	
		АО «ЛГОК»	АОЗТ «Арай»	АО «ЛГОК»	АОЗТ «Арай»
1995	967	283	167,1	29,3	17,0
1996	1046	78	435	7,5	38,1
1997	1901	43	1215	2,3	63,9
1998	2231,7	62	1495	2,8	67,0

Кроме того, благодаря полученной возможности финансирования отдельных программ по созданию новых производств в бюджет города дополнительно поступило налогов в сумме 4957,5 млн. тенге, тогда как сумма инвестиций из Фонда экономического и социального развития составила всего 1944,1 млн. тенге, то есть отдача вложенного в производство тенге составила 2 тенге 55 тьынов.

В табл. 8 приведен сравнительный анализ роста объемов доходов бюджетов трех малых городов Костанайской области за 1994-1998 г.г.

Как видно из табл.8, за последние пять лет рост объема бюджета в абсолютных суммах составил:

- Костанайского областного бюджета в 6,8 раза;
- г.Аркалыка в 2,7 раза
- г.Житикары в 2,4 раза;
- Лисаковской СЭЗ в 11,7 раза.

Таблица 8. Сравнительный анализ роста объема бюджета средств в городах Костанайской области в 1994 - 1998 гг.

млн.тенге

Наименование бюджета	1994г.	1995г.	1996г.	1997г.	1998г.	Рост бюджета с 1994 года	Примечание
Бюджет Костанайской обл.	1094,9	1494,0	2735,0	1779,0	7454,7	6,8 р	-
Бюджет г.Аркалык	174,9	954,3	780,5	601,0	470,0	2,7 р.	В 1997 г.. присоединен сельский район
Бюджет г.Житикара	101,1	277,3	231,3	420,3	239,0	2,4 р.	
Бюджет Лисаковской СЭЗ	191,1	967,2	1070,6	1900,8	2232,9	11,7 р.	-

*Бюджетная политика СЭЗ.* Моно структурный уклад экономики обернулся кризисом для многих малых городов Казахстана. Отсутствие особого экономического статуса для города Лисаковска обернулось бы даже большими проблемами, чем в городах Аркалык и Житикара, так как доля налоговых поступлений от градообразующего предприятия в общем объеме бюджета в 1997 г. составила 2,3% (43 млн. тенге), за 1998 г. 2,8% (62,2 млн. тенге).

В табл.9 приведена динамика поступления налогов в бюджеты г.г.Аркалыка, Житикары и Лисаковской СЭЗ от градообразующих предприятий. Одним из показателей, отражающим рост налогооблагаемой базы рассматриваемых бюджетов, является сумма налоговых поступлений в городской бюджет в расчете на одного городского жителя.

Таблица 9. Динамика поступлений в бюджеты малых городов Костанайской области от градообразующих предприятий

Города	1997 год			1998 года		
	Общий объем доходов, млн. тг.	Поступило от градообразующих предприятий, млн.тг.	Уд. вес поступлений градообразующего предприятия, в %	Общий объем доходов, млн.тг.	Поступило от градообразующего предприятия, млн.тг.	Уд. вес поступлений градообразующего предприятия, в %
г.Аркалык	601,0	204,6	34	470,0	72	15
г. Житикара	420,3	122,9	29,2	239,0	112,3	47
г. Лисаковск	1900,8	43,0	2,3	2232,9	62,2	2,8

В табл.10 дана динамика доходов местного бюджета малых городов Костанайской области за 1995-1998 г.г. в расчете на одного городского жителя.

Приведенные данные табл.10 свидетельствуют о том, что сумма налоговых поступлений на одного жителя г. Лисаковска возросла с 24,8 тыс.тенге в 1995 г., до 58,7 тыс.тенге за 1998 г., тогда как средне областной показатель за эти же годы составил соответственно лишь 5,5 тыс.тенге и 7,3 тыс.тенге. Как видно из той же табл.10 разница налоговых поступлений в городе Лисаковск (58737 тенге) велика по сравнению с г.Аркалыком (8000 тг.) в 7 и г. Житикара (5901 тг.) - в 10 раз, причем на возрастающую тенденцию роста доходов бюджета г. Лисаковска (с 24,8 тыс. тенге до 58,8 тыс.тенге) приходится убывающая тенденция доходов в расчете на одного жителя г. Аркалыка (с16,8 тыс.тенге до 8,4 тыс.тенге), а в г. Житикара этот показатель колеблется в пределах от 3 до 7 тыс. тенге.

Таблица 10. Динамика доходов местного бюджета г.г. Аркалык, Житикара и Лисаковской СЭЗ за 1995-1998 г.г.

Годы	Поступило налогов в бюджет, млн.тенге				Численность жителей, тыс. человек				Приходится поступлений в расчете на одного жителя.тенге			
	Костанайская обл.	Лисаковская СЭЗ	г.Аркалык	г. Житикара	Костанайская обл.	Лисаковская СЭЗ	г.Аркалык	г. Житикара	Костанайская обл.	Лисаковская СЭЗ	г. Аркалык	г. Житикара
1995	6623	967	954	277	1055	39	57	70	5486	24800	16737	3957
1996	10856	1046	781	231	1029	39	58	68	7684	26774	13466	3397
1997	13208	1901	601	420	1016	38	79	61	13000	50026	7607	6885
1998	7454,7	2232	470	239	1016	38	55,7	40,5	7337	58737	8438	5901

Примечание: Объем бюджета и численность жителей за 1996-1997 гг. По г.Аркалыку и г. Житикара отражена с учетом присоединения сельских районов

Анализ состояния расчетно-платежных отношений предприятий и организаций Лисаковской СЭЗ за 1998 г. показывает, что зона по сумме просроченных задолженностей

выглядит лучше, чем малые и среднее города, даже административные области Казахстана. Однако до 1998 г. на Лисаковскую СЭЗ большую нагрузку дали градообразующие предприятия города. Так, наибольший удельный вес в просроченной кредиторской задолженности занимало АО «Лисаковский ГОК» - 61,9% (1306,0 млн. тенге).

*Социальная политика.* Кризисное состояние экономики некоторых малых городов, недостаток средств на их развитие требуют разработки особых подходов к развитию социальных услуг. В этих условиях возникает необходимость выделения основных приоритетов социальной политики. В целом обеспечение нужд социального комплекса города Лисаковска осуществлялось, прежде всего, за счет средств городского бюджета, при этом пятая часть расходов бюджета Лисаковской СЭЗ в 1997 г. была направлена в сферу образования, 14,9 % - в здравоохранение, 2,8 % - на соцстрах и соцобеспечение, 3,2 % - на культуру, 14,2% - в жилищное и коммунальное хозяйство. Статус специальной экономической зоны позволила осуществить мероприятия по социальной защите населения и поддержке малообеспеченных граждан в необходимом объеме.

Особенности реализации политики занятости Лисаковской СЭЗ состояли в сочетании пассивных форм социальной поддержки безработных с активной политикой на рынке труда. В противовес негативным явлениям, сопровождающим снижение занятости, административный совет зоны и служба занятости выдвинули целый ряд мер:

- возвращение трудоспособного населения к активному труду путем подбора рабочих мест;
- информирование населения о возможности трудоустройства и подбор работников по запросам работодателей;
- профессиональное обучение и переобучение граждан из числа безработных и незанятого населения;
- выплата пособий по безработице в целях социальной защиты.

В табл. 11 приведена численность городского населения в г.г. Аркалыке, Житикаре и Лисаковск.. Как видно из табл.11, с 1 января 1995 года численность населения Лисаковской специальной экономической зоны уменьшилась на 1 тыс. человек, г. Аркалыка на 8,3 тыс. человек, г. Житикары на 6,3 тыс. человек.

Таблица 11. Численность населения в трех городах Костанайской области, тыс. чел.

	На 1.01.95 г.	На 1.01.98 г.	Рост (+) Снижение
г. Аркалык	64,0	55,7	- 8,3
г. Житикара	46,8	40,5	- 6,3
г. Лисаковск	39,0	38,0	- 1,0

Анализируя состояние рынка труда, следует отметить, что основными факторами, повлиявшими на его нестабильности явились миграционные процессы. Распад аграрного сектора обусловил приток в город жителей из сельской местности, сокращение численности штата при полной ликвидации городского предприятия вызвало отток городского населения. В 1998 г. статус безработного в городе Лисаковск получили 2125 человек, что на 289 человек меньше, чем в 1997г. Пособие по безработице получили 2262 человека, средний размер пособия составил 2435 тенге. Выдано за год пособий на сумму 17,3 млн. тенге.

Активными формами социальной защиты были охвачены 1111 человек, из них 1106 участвовали во временных общественных работах.

Таблица 12. Задолженность по заработной плате в отраслях экономики в 1998 г.

Наименование отрасли	Задолженность на начало года, млн. тг.	Начислено с начала года, млн. тг.	Погашено с начала года, млн. тг.	Задолженность на конец года, млн. тг.
Промышленность	45,0	227,9	231,8	41,2
Строительство	26,7	115,3	108,6	33,3
Транспорт	9,5	24,2	27,3	6,4
Коммунальное хозяйство	15,1	59,5	68,4	6,3
Всего по городу	96,3	426,9	436,1	87,1

Условия специальной экономической зоны позволили предусмотреть необходимые по социальной защите населения мероприятия:

- малообеспеченным гражданам оказана помощь в подготовке детей к школе на сумму 742,5 тыс. тенге;
- 367 гражданам оказана адресная финансовая помощь на сумму 1016,6 тыс. тенге;
- на адресную поддержку продуктами выделено 2114,6 тыс. тенге;
- выданы талоны на продукты питания в сумме 425,0 тыс. тенге;
- горожанам, чья пенсия не превышает 3,0 тыс. тенге, предоставлено право льготного проезда на сады, посещение бани, бесплатного или 50% зубопротезирования;
- начислено жилищных субсидий 2600 семьям на сумму более 26 млн. тенге.

Мероприятия, проводимые Административным Советом Лисаковской СЭЗ (финансирование на возвратной и платной основе проектов по созданию новых производств; подготовка производственной и иной городской инфраструктуры; размещение заказов бюджетных учреждений среди Лисаковских товаропроизводителей; проведение зачетов, путем привлечения ликвидной продукции, выпускаемой на территории города) позволили увеличить в 1997 - 1998 г.г. объем производства на 3679,1 млн. тенге, сумму налоговых поступлений в бюджет на 1903,6 млн. тенге, в том числе в областной бюджет на 579,7 млн. тенге.

Полученный экономический эффект от мероприятий, проводимых Административным Советом Лисаковской СЭЗ в целом приведен в таблице 12.

Таблица 13. Вклад Лисаковской СЭЗ в бюджет Костанайской области, млн.тенге.

Увеличен объем производства продукции, работ и услуг млн. тенге	Увеличены поступления		Создано и сохранено рабочих мест
	в бюджет СЭЗ	в областной бюджет	
1997г. 1900,0	1211,4	302,9 (25%)	837
1998г. 1779,1	692,2	276,8 (30%-50%)	1389
Итого 3679,1	1903,6	579,7	2226

Одним из основных этапов в развитии города Лисаковск явилась подготовка производственных корпусов и инженерной инфраструктуры к сдаче в наем отечественным и иностранным инвесторам. За счет увеличения налогооблагаемой базы Лисаковской СЭЗ на эти цели удалось направить в 1997 году из Фонда экономического и социального развития 31,5 млн. тенге, в 1998 г. - 487,9 млн. тенге.

В целом, проведенный финансово-экономический анализ современного состояния экономики трех малых городов показывает, что работа специальной экономической зоны в районе г.Лисаковска заслуживает распространения в другие малые города, которые в советское время развивались на моно производственной основе. Чтобы показать, что дает совершенная организация городского управления и административного менеджмента в малом городе без комментариев приведены сравнительные данные выше указанных трех малых городов за 1998-2002 г.г. Отметим лишь, что упущенная выгода по малому городу Лисаковск за последние четыре года составила 3818 млн. тенге .

Таблица 14. Финансовые результаты предприятий (организаций) за 1998-2002 гг.

Территория	1998	1999	2000	2001	2002
Костанайская область	-11542,6	7228,0	2410,2	4706,6	4793,9
Житикаринский	-753,4	184,2	-108,8	-174,7	231,3
г. Аркалык	-616,2	-324,2	-218,2	209,4	-282,5
г. Лисаковск	1177,8	876,1	-198,4	298,6	-83,4

Анализ развития Лисаковской СЭЗ, как формы активизации местной инициативы показывает, что за счет всестороннего использования механизмов стратегического развития достигнуты определенные результаты, которые могут быть использованы для подъема экономики других малых городов Казахстана:

- Обеспечение устойчивого развития экономики малых городов возможно при условии принятия соответствующих мер по их адаптации к рынку. Это достижимо путем смены организационных форм управления, обеспечивающих ускоренное развитие внутри городских связей и создание в разумных пределах замкнутых циклов производства и потребления, способных повысить уровень комплексного развития экономики города и близлежащих сельских территорий.
- Комплексное развитие городской экономики предполагает изменение также функций местных властей, т.е. создания общих условий хозяйствования и достижения достаточного уровня и качества жизни проживающего на территории населения. На местном уровне формируется режим благоприятствования профилирующим предприятиям, и смежным и с ними производствам.
- Реализация бюджетного метода управления экономикой города возможна на относительной автономности функционирования городского бюджета. При этом главным достоинством бюджетного регулирования в городе является устойчивое, а не произвольное установление процентов отчислений от общегосударственных налогов и доходов в городской бюджет.
- Особенностью налогового механизма, действующего на территории города, является использование долгосрочных нормативных отчислений в вышестоящие бюджеты. Это способствовало появлению стимулов в развитии новых производств, а значит и дополнительных источников поступлений в бюджет.
- Использование гибкой кредитной политики в г. Лисаковск позволило обеспечить стабилизацию экономику города и достигнуть определенного роста производства

продукции и услуг, поднять занятость населения. Главным в ходе реализации предлагаемого кредитного механизма является то, что процентная ставка в 2 раза ниже учетной. Предлагается внедрить льготное бюджетное кредитование, при котором бюджет выступает гарантом. Такой подход является формой реализации приоритетов развития экономики малого города.