

Дауешова А.Е., Куаныш С.Ж.

**Стратегические аспекты
управления устойчивым
развитием городских
агломераций**

Целью управления городской агломерацией является его устойчивое развитие. Устойчивое развитие – это процесс качественного повышения уровня социально-экономической среды, удовлетворяющее современным требованиям и обеспечивающее нормальное развитие в перспективном будущем. Развитие позволяет получить долгосрочный положительный эффект. Для устойчивого развития особую важность приобретает собственное ресурсообеспечение. Достаточность ресурсов и эффективное их использование позволяет ГА в меньшей степени зависеть от внешних и внутренних факторов, что обеспечивает устойчивость социально-экономического развития ГА. Устойчивое развитие региона и ГА невозможно без долгосрочных планов развития. Для эффективного стратегического планирования необходимо уметь прогнозировать появление внешних и внутренних факторов, влияющих на экономическую политику ГА. Это возможно при использовании современных методик анализа, наличии полных баз данных с учетом целей и задач устойчивого социально-экономического развития ГА, региона.

Ключевые слова: Городская агломерация, устойчивое развитие, государственное управление, стратегическое планирование, ресурсы.

Dauyeshova A.E., Kuanysh S.Zh.

**Strategic aspects of management
sustainable development of city
agglomerations**

The purpose of management of urban agglomeration is a sustainable development of urban agglomeration. The sustainable development is a process high-quality increase of level socially – the economic environment, the normal development meeting modern requirements and providing in the perspective future. Development allows to gain a long-term positive effect. For a sustainable development special importance is gained by own resource provision. Sufficiency of resources and their effective use allows urban agglomeration to depend on external and internal factors that provides stability socially – economic development of urban agglomeration to a lesser extent. The sustainable development of the region and urban agglomeration is impossible without long-term development plans. For effective strategic planning it is necessary to be able to predict emergence of the external and internal factors influencing economic policy of urban agglomeration. It is possible during the using of modern techniques of the analysis, existence of full databases taking into account the purposes and tasks steady socially – economic development of urban agglomeration, the region.

Key words: Urban agglomeration, sustainable development, public administration, strategic planning, resources.

Дауешова А.Е., Куаныш С.Ж.

**Қалалық агломерациялардың
тұрақты дамуын басқарудың
стратегиялық қырлары**

Қалалық агломерацияны басқарудың мақсаты оның тұрақты дамуы болып табылады. Тұрақты даму – заманауи талаптарға сай келетін және болашақта қалыпты дамуды қамтамасыз ететін әлеуметтік-экономикалық ортаның деңгейін сапалы түрде көтеру. Даму ұзақ мерзімді оң нәтижелерге қол жеткізуге мүмкіндік береді. Тұрақты даму үшін жеке ресурстық қамтамасыз ету ерекше орынға ие болады. Ресурстардың жеткіліктілігі мен оларды тиімді қолдану қалалық агломерацияларға сыртқы және ішкі факторларға тәуелділігін төмендетуге мүмкіндік бере отырып, қалалық агломерацияның әлеуметтік-экономикалық дамуының тұрақтылығын қамтамасыз етеді. Аймақ пен қалалық агломерацияның тұрақты дамуы ұзақ мерзімді даму жоспарларынсыз мүмкін емес. Тиімді стратегиялық жоспарлау үшін қалалық агломерацияның экономикалық саясатына ықпал ететін сыртқы және ішкі факторлардың туындауын болжай ала білу орынды. Ол үшін талдаудың қазіргі кездегі үздік әдістерін қолданудың және қалалық агломерация мен аймақтың тұрақты әлеуметтік-экономикалық дамуының мақсаттары мен міндеттері ескеріле отырып толық мәліметтер базасының болуы қажет.

Түйін сөздер: Қалалық агломерация, тұрақты даму, мемлекеттік басқару, стратегиялық жоспар, ресурстар.

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ
УСТОЙЧИВЫМ
РАЗВИТИЕМ
ГОРОДСКИХ
АГЛОМЕРАЦИЙ**

В 1994 году принята «Хартия городов Европы за устойчивое развитие» – Аалборгская хартия. Целью подписания названного документа являлось стимулирование перехода к устойчивому развитию путем организации сотрудничества городских властей и общественности, а также кооперации деятельности властей разных городов. Главным свойством живых систем, согласно теории А.А. Ляпунова, является устойчивость как реакция на неблагоприятные внешние условия, эти реакции он назвал «сохраняющими» [1].

Управление ГА как способ организации общества должно быть направлено на достижение определенного результата. Таким результатом должно стать достижение целей жителей ГА при эффективном использовании имеющихся ресурсов. В научных исследованиях, посвященных ГА и другим городским образованиям, преобладают направления экономического, экологического, социального, географического, архитектурного, экологического характера. Тогда как проблемы устойчивого развития ГА, их стратегического управления на данный момент очень мало изучены. Такая категория, как «устойчивое развитие», впервые была введена Международной комиссией по окружающей среде и развитию (Bruntland's Commission) в 1987 году. Полагаем, что под устойчивым развитием стоит понимать развитие территории, удовлетворяющее современным требованиям и в то же время обеспечивающее нормальное развитие в перспективном будущем. Концепция устойчивого развития состоит из трех основных направлений: экономической эффективности, социальной защищенности и экологической устойчивости. Рассматривая такие категории, как «экономический рост» и «экономическое развитие», мы видим, что различие между ними и лежит в основе понятия «устойчивость». При экономическом росте происходит количественное увеличение масштаба экономических процессов. А именно увеличение скорости материальных потоков, рост производственных процессов и увеличение объема результатов таких процессов, демографический рост. При экономическом развитии происходят качественные изменения в различных структурах. Происходит совершенствование экономических, социальных, управленческих и др. систем. Развитие позволяет получить долгосрочный поло-

жильный эффект. Следовательно, устойчивое развитие ГА – это обеспечение ее экономической эффективности [2]. Под развитием любой территории как социально-экономической системы понимается сохранение и воспроизводство имеющихся ресурсов в объеме, достаточном для перспективного расширенного воспроизводства. Исходя из этого, применение теории устойчивого развития в целях управления социально-экономическим развитием ГА можно свести к составлению системы целей, планируемой на долгосрочный период с определением необходимых ресурсов. Полагаем, что важнейшей целью управления ГА является обеспечение устойчивого экономического развития. Устойчивое экономическое развитие ГА возможно при наличии следующих факторов: качественной стратегической программы развития, развитой предпринимательской среды, человеческого капитала, внутренних ресурсов, стимулирования инновационного развития, конкурентных преимуществ. Цели устойчивого развития ГА должны обладать определенными обязательными свойствами:

- цель должна быть сформулирована таким образом, чтобы в результате ее достижение можно было определить количественными методами;
- определение и обоснование объема ресурсов для достижения каждой цели;
- совокупность целей должна удовлетворять интересам всего общества для обеспечения расширенного воспроизводства.

Таким образом, устойчивое развитие ГА – это сбалансированное социально-экономическое развитие с рациональным использованием имеющихся ресурсов для удовлетворения интересов всего общества, обеспечивающее расширенное воспроизводство. Для определения устойчивости развития ГА необходима разработка индикаторов – показателей такого развития. Предлагаем следующий набор индикаторов устойчивого экономического развития: ВРП, инвестиционный климат, миграционное сальдо, уровень безработицы, уровень преступности, экологические индексы, состояние очистки и переработки ТБО.

Важнейшим фактором устойчивого развития ГА является эффективная транспортная инфраструктура. Концепция развития транспортной системы должна обеспечить высокую мобильность всего населения ГА. Она должна учитывать социальный состав ГА, цели и частоту поездок и пр. Таким образом, концепция транспортной инфраструктуры должна быть ориентирована

на население и, поэтому местное сообщество должно непосредственно участвовать в построении концепции транспортной инфраструктуры ГА. Кроме того, конкурентоспособность ГА зависит от таких факторов, как экологическая целостность, качество жизни населения, состояние человеческого капитала. Следует отметить важность собственного ресурсообеспечения. Собственные ресурсы позволяют не зависеть от внешних факторов, что обеспечивает устойчивость социально-экономического развития ГА. Таким образом, устойчивое развитие ГА состоит из следующих элементов: организационно-управленческой системы, финансово-экономической системы, человеческих ресурсов, производственно-технологической системы, ресурсной базы, экологической стабильности.

Устойчивое развитие региона и ГА невозможно без долгосрочных планов развития. Стратегическое планирование – это деятельность государства в лице его органов. Она состоит в подготовке проектов стратегических решений с представлением в виде прогнозов на сроки от нескольких лет и более программ и планов, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий развития соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе с учетом изменяющихся условий внешней среды [3]. На сегодняшний день у каждой области и у городов Астана и Алматы есть стратегические программы развития, но реализация этих программ вызывает сомнения. Основной задачей местных органов власти является решение насущных проблем населения: решение социально-экономических проблем граждан, коммунальное обслуживание населения, обеспечение безопасности населения и пр. К сожалению, при решении этих каждодневных задач теряется перспектива, не решаются проблемы, решение которых позволит добиться устойчивого развития. Зачастую можно наблюдать недопонимание важности стратегических планов как самими местными органами власти, так и местным сообществом. Современные реалии требуют учитывать постоянно изменяющиеся экономические условия, выдерживать конкурентную борьбу за рынки всех видов и выходить победителем в привлечении инвестиционных ресурсов. Изучая Программу развития Алматы – 2020, которую можно назвать среднесрочным стратегическим планом развития города и ГА, а также план мероприятий по реализации Программы развития Алматы – 2020, мы заме-

тели, что данная программа нацелена на решение насущных проблем, которых, конечно, в городе накопилось огромное множество [4, 5]. К сожалению, Программа развития не содержит перспективного взгляда. Стратегический план должен прогнозировать возможные изменения внешней и внутренней среды, так как только долгосрочные прогнозы делают стратегическое планирование успешным, но при изучении и Программы развития, и Плана мероприятий нами был замечен только прогноз сейсмической опасности. Следует отметить, что Программа развития показывает нацеленность администрации города на устойчивое развитие, на построение города, соответствующего мировым стандартам, но при качественном определении приоритетов и целей Программы развития План мероприятий не во всем совпадает с ними или же мероприятия носят декларативный характер, без какого-либо плана действий, тогда как план мероприятий – это уже план действий.

В последнее время в научном сообществе вопросам стратегического планирования уделяется очень много внимания. Этот интерес обусловлен тем, что стратегическое планирование позволяет наиболее эффективно использовать имеющиеся ресурсы и своевременно реагировать на различные внутренние и внешние изменения. Многие исследователи пришли к выводу, что отсутствие четкой стратегии социально-экономического развития приводит к усложнению ситуации в регионе, усугублению имеющихся проблем [6, 7, 8, 9, 10].

Стратегия социально-экономического развития позволяет двигаться не к неизвестному, непонятному, и потому может быть к страшному будущему, а идти четко и уверенно к тому будущему, которое мы желаем и которое мы сами себе определили. Конечно, стратегии могут быть разными. Могут быть стратегии, направленные на выживание, а могут быть стратегии, нацеленные на развитие. Грамотное государственное управление должно быть направлено только на развитие, причем именно на устойчивое развитие. Стратегическое управление позволяет максимально учитывать все имеющиеся ресурсы и эффективно использовать их с пользой для устойчивого развития. Согласимся с Яковлевым В.А. в том, что стратегический план – наиболее эффективный способ совместной деятельности городских властей и общества в решении проблем повышения эффективности ресурсного потенциала и использования городского пространства в условиях открытой конкурентной экономики [11].

Для эффективного стратегического планирования необходимо уметь прогнозировать появление внешних и внутренних факторов, влияющих на экономическую политику ГА. Это возможно при использовании современных методик анализа, наличии полных баз данных с учетом целей и задач устойчивого социально-экономического развития ГА, региона.

Разработка стратегического плана социально-экономического развития предполагает цикличность процесса, т.е. периодическое повторение каждого этапа с выходом новой информации для получения более эффективного конечного результата. Представленный процесс позволяет составлять комплексные программы социально-экономического развития, содействующие достижению следующих результатов:

- управление ГА как проектом, комплексной реализации всех программ развития ГА;
- проведение системного многокритериального и многоуровневого контроля и мониторинга исполнения программ развития для получения эффективной обратной связи. Это позволит своевременно вносить изменения в стратегический план для соответствия его современным реалиям и более успешному исполнению;
- система взаимосвязанных программ развития ГА, региона позволяет оптимизировать государственные расходы и получить максимальный результат при наименьших ресурсных затратах.

Интересно, что в Казахстане в стратегические планы не вносят изменения, но их действие могут отменить как в случае со Стратегическим планом устойчивого развития города Астаны до 2030 года, утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 17 марта 2006 года №67 и утратившим силу Указом Президента Республики Казахстан от 27 апреля 2015 года №104. Таким образом, до завершения исполнения данного плана остается еще 15 лет, но его действие отменяют. План можно назвать долгосрочным, для его исполнения необходимо было принять более краткосрочные целевые программы, тем более, что цели стратегического плана были определены весьма правильно [12]:

- обеспечение устойчивого экономического развития города;
- поддержание благоприятной окружающей среды и устойчиво функционирующей инфраструктуры;
- формирование социально устойчивого общества;
- совершенствование системы городского управления.

Впервые территориальное государственное управление ставит целью обеспечение устойчивого экономического развития города и формирование социально устойчивого города. Такое целеполагание развития ГА является прогрессивным и весьма своевременным для города, растущего ускоренными темпами и являющегося флагманом регионального развития Казахстана.

Городская агломерация как объект стратегического управления представляет собой систему, состоящую из следующих макросистем:

- агломерационное хозяйство, включающее в себя инфраструктуру, обеспечивающую нормальную функционирование ГА;
- экономико-производственная сфера, включающая в себя все предприятия, производящие валовой региональный продукт;
- финансовая сфера, обеспечивающая макроэкономические пропорции, финансовые связи отраслей города в виде бюджета города;
- социальная сфера ГА, состоящая из населения, проживающего на территории ГА, различных общественных объединений и организаций, а также социальной инфраструктуры;
- система управления, состоящая из всех органов государственного управления и самоуправления, участвующих в решении задач устойчивого развития ГА;
- экологическая окружающая среда.

Основная цель стратегического планирования – это создание образцовой модели ГА с помощью различных методов анализа:

- анализ современного состояния основных систем ГА, прогноз их развития;
- составление позитивных и негативных сценариев развития ГА;
- выработка практических рекомендаций для развития положительного сценария развития ГА.

Анализируя зарубежный опыт, мы смогли сделать следующие выводы [13, 14]:

- стратегическое планирование предполагает гибкость. Стратегический план и лица, его реализующие, должны уметь подстраиваться под изменяющиеся внешние и внутренние условия при ограниченных ресурсах;
- стратегическое планирование ГА имеет наибольшую эффективность при включении стратегического плана во все уже существующие программы развития ГА и региона;
- разработка стратегического плана – сложная работа, требующая много времени и привлечения опытных специалистов.

Для повышения эффективности стратегического управления необходимо выполнение ряда тактических шагов:

- определение миссии и основных целей ГА и региона;
- использование бюджетных средств с использованием методики бюджетирования, ориентированного на результат и программно-целевого метода, что должно привести к наиболее эффективному расходованию бюджетных средств и четкой связи между потраченными бюджетными ресурсами и программными целями;
- создание правового поля, обеспечивающего свободное развитие бизнеса без давления на него со стороны властей, но в то же время позволяющего получать минимум необходимых сведений государству и обществу для наиболее эффективного управления регионом и ГА;
- внедрение системы унифицированных показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти по достижении стратегических целей на основе увязки показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти с показателями качества предоставления государственных услуг;
- внедрение в законодательство реальных мер персональной ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств и недостижение программных целей.

Составление стратегического плана развития необходимо для принятия управленческих решений, позволяющих эффективно исполнять управленческие функции местными органами власти. «Эффективное» исполнение функций – это такое исполнение, которое ведет к максимальным позитивным изменениям в процессе социально-экономического развития ГА и региона при постоянно ограниченных ресурсах [15]. Назовем ключевые параметры стратегической цели развития экономики ГА:

- повышение качества жизни населения ГА;
- организация гибкой экономической сферы, легко подстраивающейся под изменения внешней и внутренней среды;
- ориентация на достижение тактических и стратегических результатов.

Тактическими задачами при стратегическом планировании являются:

- создание и укрепление экономической базы, которая позволит развивать социально-экономическую сферу ГА;

- совершенствование законодательного регулирования государственного управления ГА и региона в целом, взаимодействие органов государственной власти ГА и региона при решении общих или взаимосвязанных задач;
- укрепление финансовой независимости региона, основанной на принципе независимости бюджета;
- осуществление государственной политики в отношении ГА, согласно государственной

программе «Развитие регионов»;

- использование территориальных преимуществ региона и ГА.

Таким образом, для эффективной реализации стратегического плана устойчивого развития ГА, региона мы предлагаем использовать организационный механизм системы управления ГА. Данный механизм состоит из стратегии развития, методики реализации стратегического плана, разделения полномочий между ответственными лицами и органами.

Литература

- 1 Город в средневековой цивилизации Западной Европы./ отв. редактор А.А. Сванидзе. Т.4 Город, общество, государство. – М., 2000. – 354 с.
- 2 Государственно-частное партнерство в инновационных системах / под ред. С.Н. Сильвестрова и др. – М.: URSS, – 2008. – 312 с.
- 3 Гапоненко Л.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: учебник./ А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин – М.: Омега-Л, 2004. – 472 с.
- 4 Программа развития «Алматы – 2020» http://almaty.gov.kz/page.php?page_id=18&lang=1
- 5 План мероприятий по реализации Программы развития Алматы-2020.
- 6 Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город./А.Л. Гапоненко. – М.: Изд-во РАГС, 2001. – 224 с.
- 7 Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: учеб. пособие/А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М.: Дело, 1998. – 128с.
- 8 Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации (На примере г. Тольятти Самарской области) / Под ред. В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. – СПб.: ИСЭП РАН, 1999. – 183 с.
- 9 Рохчин В.Е., Знаменская К.Н. Стратегическое территориальное планирование в современной России: состояние, проблемы и первоочередные задачи научного обеспечения. – СПб.: ИСЭП РАН, 2000. – 41с.
- 10 Опыт западноевропейских городов по разработке стратегий развития в XXI веке // Научные материалы, часть 2. – СПб.: Институт «Евроград», ЭИМИ, 2000. – С. 74.
- 11 Яковлев В.А. Концепция, методы и модели повышения эффективности управления мегаполисом (агломерацией) в современных условиях. / В.А. Яковлев. – М., 1999. – 153 с.
- 12 О Стратегическом плане устойчивого развития города Астаны до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 17 марта 2006 года № 67. Утратил силу Указом Президента Республики Казахстан от 27 апреля 2015 года № 1041.
- 13 Strategic Planing in Local Government (A Casebook). Ed. R.L. Kemp, Chicago-Washington, 1992.
- 14 Achieving Economic Development Success: Tools that Work. H. Black, Washington, 1991.
- 15 Проблемы стратегического развития региона // Сборник научных трудов под ред. Г.Ф. Ярыгина. Красноярск: издательство КГТУ, 2005. – 321 с.

References

- 1 Gorod v srednevekovoj civilizacii Zapadnoj Evropy./ otv. redaktor A.A. Svanidze. T.4 Gorod, obshhestvo, gosudarstvo. – M., 2000. – 354 s.
- 2 Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovacionnyh sistemah / pod red. S.N. Sil'vestrova i dr. – M.:URSS, – 2008. – 312 s.
- 3 Gaponenko L.L., Pankruhin A.P. Strategicheskoe upravlenie: uchebnik./ A.L. Gaponenko, A.P. Pankruhin – M.: Omega-L, 2004. – 472 s.
- 4 Programma razvitija «Almaty – 2020» http://almaty.gov.kz/page.php?page_id=18&lang=1
- 5 Plan meroprijatij po realizacii Programmy razvitija Almaty-2020.
- 6 Gaponenko A.L. Strategija social'no-jekonomicheskogo razvitija: strana, region, gorod./A.L. Gaponenko. – M.: Izd-vo RAGS, 2001. – 224 s.
- 7 Voronin A.G., Lapin V.A., Shirokov A.N. Osnovy upravlenija municipal'nym hozjajstvom: ucheb. posobie/A.G. Voronin, V.A. Lapin, A.N. Shirokov. – M.: Delo, 1998. – 128s.
- 8 Strategicheskij vybor goroda: nauchnoe obosnovanie i mehanizm realizacii (Na primere g. Tol'jatti Samarskoj oblasti) / Pod red. V.E. Rohchina, S.F. Zhilkina. – SPb.: ISJeP RAN, 1999. – 183 s.
- 9 Rohchin V.E., Znamenskaja K.N. Strategicheskoe territorial'noe planirovanie v sovremennoj Rossii: sostojanie, problemy i pervoocherednye zadachi nauchnogo obespechenija. – SPb.: ISJeP RAN, 2000. – 41s.

- 10 Opyt zapadnoevropejskih gorodov po razrabotke strategij razvitija v XXI veke // Nauchnye materialy, chast' 2. – SPb.: Institut «Evrograd», JeIMI, 2000. – S. 74.
- 11 Jakovlev V.A. Konceptija, metody i modeli povyshenija jeffektivnosti upravljenja megapolisom (aglomeracij) v sovremennyh uslovijah. / V.A. Jakovlev. – M., 1999. – 153 s.
- 12 O Strategicheskom plane ustojchivogo razvitija goroda Astany do 2030 goda. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 17 marta 2006 goda № 67. Utratil silu Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 27 aprelja 2015 goda № 1041.
- 13 Strategic Planing in Local Government (A Casebook). Ed. R.L. Kemp, Chicago-Washington, 1992.
- 14 Achieving Economic Development Success: Tools that Work. H. Black, Washington, 1991.
- 15 Problemy strategicheskogo razvitija regiona // Sbornik nauchnyh trudov pod red. G.F. Jarygina. Krasnojarsk: izdatel'stvo KGTU, 2005. – 321 s.