

JEL: O12

## Влияние программ развития территории на качество жизни местного населения

Г. Спабеков, Л. Бурлаков, М. Жамкеева

### Введение

В современном развитии для городов и регионов одним из предъявляемых требований является конкуренция за человеческий потенциал. На сегодняшний день высококвалифицированные специалисты отличаются высокой мобильностью и требовательностью к условиям местной инфраструктуры. Жители регионов, принимая решение о переезде в другой город, в равной степени связывают это с поиском работы, социальной инфраструктурой, безопасностью, а также экологической ситуацией. Таким образом, удовлетворенность жителей условиями проживания в определенном населенном пункте должна являться целью местных исполнительных органов и критериями оценки результативности их работы.

### Задача

Республика Казахстан определила для себя цельюйти к 2050 году в число 30-и наиболее развитых стран мира. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года (далее – Стратегический план) является одним из программных документов в данном направлении [1].

Несмотря на постепенное совершенствование системы государственного управления, со стороны экспертов и общества растет запрос на результативность самого Стратегического документа и его реализации. К данной работе также подключилась Партия «NurOtan» и совместно с Администрацией Президента Республики Казахстан был создан специальный Центр, который должен дать оценку по итогам реализации государственных программ и проведенным реформам.

В соответствии с нормативными требованиями бюджетного законодательства применена практика открытых бюджетных процедур и обеспечение прозрачности решений, связанных с государственным бюджетом [2]. Публикуются бюджеты образовательных и медицинских учреждений, центральных и местных исполнительных органов. С момента внедрения принципа открытого бюджета государственных органов гражданское общество активно участвует в обсуждении и выражает мнения на электронном портале «Открытые бюджеты».

С принятием закона «Об общественных советах в Республике Казахстан» определен порядок обсуждения бюджетов с Общественным советом на различных уровнях. Теперь проекты бюджетов местных исполнительных органов должны быть рассмотрены на заседаниях общественных советов до обсуждения их соответствующими представительными органами.

Все поступившие предложения от общественных советов подлежат обязательному рассмотрению и в случае невозможности их удовлетворения должны быть предоставлены мотивированные ответы [3].

Для повышения результативности государственных органов в реализации стратегических целей, эффективного использования бюджетных средств и совершенствования практики государственного планирования, уполномоченным органом (Министерством национальной экономики Республики Казахстан) ежегодно проводится оценка деятельности местных исполнительных органов. Результаты оценки направлены для дальнейшего эффективного исполнения стратегических документов, а также эффективной реализации государственных и программных документов развития территорий.

### Методология исследования

Методологической основой исследования является изучение официальной информации с открытых источников государственных и иных органов, действующего законодательства Республики Казахстан, научных статей и практического опыта зарубежных стран.

### Результаты исследования ключевых показателей программы развития

В целях ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы была разработана Методика по оценке эффективности достижения целей. В ходе исследования результатов достижения территориальных программ развития и соответствие ее целям и задачам стратегических программ ниже приведен анализ по г. Алматы, как крупнейшего экономического и инвестиционно привлекательного города Казахстана.

Алматы – город республиканского значения, самый крупный населённый пункт и бывшая столица Казахстана. По данным на 1 января 2019 года город населяет 1854556 человек и является агломерацией около 2,5 млн. человек [4]. Алматы по достоинству носит имя культурного, научного и финансового центра страны с развитой инфраструктурой. Алматы обеспечивает около 21% внутреннего валового продукта страны и более 30% налоговых и неналоговых поступлений. Валовой региональный продукт на душу населения составляет 29 тыс. долларов США [5].

Программа развития «Алматы - 2020» была утверждена 10 декабря 2015 года за №394 решением XLVII-й сессии маслихата г.Алматы (с изменениями и дополнениями от 24 мая 2017 года №118, XVI-й сессией). Анализом экономического положения г.Алматы, состояния инфраструктуры, социальной сферы, безопасности, общественной ситуации, экологической обстановки и сферы государственных услуг, были определены целевые индикаторы для достижения к 2020 года приоритетных направлений и ключевых принципов программы [6]. Далее приведено заключение исследования анализа по определенным критериям, которые на момент изучения указаны достигнутыми или не были оценены в целом [7].

#### **Направление «Комфортный город»**

Показатель качества автотранспортных дорог города по индикатору «Доля автомобильных дорог местного значения находящихся в хорошем и удовлетворительном состоянии» указано о 100%-ом выполнении. В критерии оценки вошли такие вопросы как: строительство и ввод в эксплуатацию автомобильных дорог, реконструкция моста, текущий, средний и капитальный ремонт дорог.

Однако, целесообразно было также градировать автомобильные дороги по их покрытиям и протяженностью (твердым, гравийным, проселочная) с установлением соответствующих целевых индикаторов. Проблема качества дорог или их отсутствие делает жизнь местного населения не комфортной и часто становится причиной недовольства жителей окраин города. Появившаяся в рубрике новостных передач средств массовой информации и коммуникации негативная информация касательно автомобильных дорог часто становится предметом обсуждения всех слоев общества.

Следует также учесть расположение в черте города множества промышленных объектов и сосредоточение самого большого количества автотранспортных средств в одном городе. Данные показатели негативно влияют на экологическое состояние города и создают не комфортные условия для местного населения, а также становятся преградой на пути привлечения туристов. С учетом изложенного возникает необходимость применения определенных показателей для улучшения экологической обстановки города.

#### **Направление «Общественная безопасность и правопорядок»**

Удельный вес преступлений, совершенных лицами, ранее привлеченными к ответственности при плане 18,1%, фактические показатели составили 25,1% (+7%). Ранее привлеченными к уголовной ответственности было совершено всего 3658 преступлений различных категории тяжести (2018 год – 1695). Из всех преступлений, 2610 средней тяжести, 734 небольшой,

291 тяжких и 23 особо тяжких преступлений. Из 3658 ранее совершавших преступления лиц, 711 являются приезжими из других областей Казахстана и 23 лица без определенного места жительства.

Также зафиксирован рост подростковой преступности на 10,1% (с 217 до 239 преступлений). Удельный вес преступлений, совершенных несовершеннолетними при плановом показателе 1,5%, фактический составил 1,6% (+0,1% от плана). Прибывающие иногородние подростки без сопровождения взрослых и бесконтрольность указаны как основная причина роста преступности. Однако, подростки прибывали в мегаполис и в предшествующие годы и правильнее было бы указать истинную причину - слабая профилактическая работа с несовершеннолетними или полное ее отсутствие, что подтверждается характером совершенных повторных преступлений. От общего числа преступлений 110, несовершеннолетними совершено 34, таким образом, в среднем один подросток совершил по 3 преступления.

#### **Направление «Социально-ориентированный город»**

По индикатору «Охват детей дошкольным воспитанием и обучением» были достигнуты положительные показатели с введением в эксплуатацию 3 государственных детских садов на 730 мест и открытием предпринимательской средой 170 частных детских садов на 4936 мест. Однако детским дошкольным образованием охвачены не все дети и показатель был достигнут в плановом значении.

#### **Направление «Экономически устойчивый город»**

Объем валового регионального производства г.Алматы составил 7,53 млрд. тенге. По сравнению с прошлым периодом он вырос на 2,6%. Среди всех регионов республики г.Алматы занимает наибольшую долю – 18,9%. Индекс физического объема выпуска продукции обрабатывающей промышленности составил 104,8% (666,9 млрд. тенге). Доля действующих субъектов малого и среднего предпринимательства от общего объема составил 64,2%, при плане 63%. Количество действующих субъектов малого и среднего бизнеса составляет 174509 ед. (2017 год - 169985 ед.). По данному показателю г.Алматы также занимает лидирующую позицию среди других регионов Республики Казахстан, то есть 14% по республике.

#### **Направление «Город для бизнеса и частного капитала»**

Основные инвестиционные показатели продемонстрировали положительные результаты:

1. «Инвестиций в основной капитал несырьевого сектора» - 138,6% (план 107%);
2. «Темп роста инвестиций в основной капитал на душу населения» - 114,3% (план 101,5%);
3. «Доля внешних инвестиций в общем объеме

инвестиций в основной капитал» - 15% (план 14%).

Были заключены 4 договора о государственно-частном партнерстве, которые позволили индикатору «Увеличение количества проектов ГЧП, получивших положительные заключения по разработанной документации и объявление конкурса по ним» достичь 100% планового значения. Приватизация 3-х объектов коммунальной собственности позволила достичь 100% заданных целевых индикаторов.

По результатам проведенного социологического исследования «Мониторинг общественно-политической ситуации в городе Алматы», в котором участвовало 1500 респондентов, рост уровня доверия граждан государственным органам составил 15,1%, что позволило достичь целевых индикаторов по сектору радикального снижения коррупции в сфере предпринимательства.

#### **Направление «Интегрированный город»**

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал производства продуктов питания составил 154,3% с ростом на 8,3 млрд. тенге (при плане 127%). В сфере пищевой промышленности функционируют 249 крупных и средних предприятий, с производственной мощностью 1,5 млн. тонн. При этом 39% от общегородского объема обрабатывающей промышленности (600,5 млрд. тенге) приходится на долю пищевого сектора. Необходимо помнить о государственной поддержке в виде субсидий, на которые в 2018 году из Республиканского бюджета было выделено 2,8 млрд. тенге.

На сегодня охват территорий г.Алматы градостроительной документацией составляет 66,9% (при плановом значении 60%). Разработанная в разные периоды градостроительная документация позволила охватить территорию города 46953 га или 66,9% от всей площади (70220 га).

#### **Направление «Город активных граждан»**

Программа предусматривала проведение ряда мероприятий, направленных на создание платформ для выстраивания тесных взаимоотношений с гражданами. Создано «Одно окно», исключающее волокиту с обращениями граждан, налажен и запущен канал прямой связи «OpenAlmaty.kz» и аккаунты в социальных сетях. Поступили более 84 тыс. обращений, по которым на 60177 обращений или 71% предоставлены быстрые ответы-консультации, в том числе через call-центры 59% (49594), фронт-офисы 17% (14121), порталы 8% (6697) и социальные сети 16% (14080).

#### **Факторы повлиявшие на ход исследования**

Основной проблемой в процессе исследования Программы развития «Алматы – 2020» явилось отсутствие достаточных статистических и ведомственных данных по отдельным целевым индикаторам, которые не позволили вывести объективные результаты

соответствия запланированных показателей приоритетных направлений к ключевым принципам программы. Также при разработке программы не учитывалось мнение граждан и отсутствие информации об ожиданиях населения от местных органов самоуправления и реалиях.

#### **Опыт зарубежных стран при разработке программ развития и оценке эффективности деятельности местных органов самоуправления**

В зарубежных странах для оценки эффективности сочетаются два типа показателей: объективные и субъективные. В качестве объективных критериев оцениваются количество на территории населенного пункта социальных объектов (образовательных, медицинских учреждений и другие) а также экономические и демографические показатели. Субъективными критериями оценки являются отношения и мнения граждан, их вовлеченность, мотивация и уровень удовлетворенности жителей соответствующей территорий. Недооценка объективных показателей может заключаться в критическом отношении граждан, так как восприятие одной и той же территории может быть разной, что ведет к проблемам согласования и интерпретации. Критика субъективных показателей справедливо акцентируются не на сами условия жизни, а на личном восприятии. Обобщенные оценки в результате сочетания объективных и субъективных показателей можно считать «отражением» объективных условия проживания и как эти условия воспринимаются и переживаются жителями. Критерий обобщенной оценки - это правильно разработанная схема формирования, чтобы результат анализа объективных показателей и субъективного мнения граждан отражали реальную ситуацию в населенном пункте [9].

Необходимо учитывать, что мнения граждан могут быть источником различной информации о качестве управления государственного органа. По результатам исследования зарубежных авторов, определяющим первоочередным фактором является впечатление от личного контакта с представителем государственного органа. С учетом этого возможна организация системы мониторинга удовлетворенности с позиции «обслуживание понравилась/не понравилось». Результаты опросов граждан отражают качество управления внутри страны, которые влияют большей степени, чем формальные процедурные требования к обслуживанию граждан [10].

В Российской Федерации удовлетворенность жителей, согласно требованиям законодательства должна была стать основным аспектом оценки эффективности местного муниципалитета. Однако механизм опроса и анализа мнения граждан по вопросам городской жизни в общую систему оценки представляется недостаточно проработанным. В методике оценки деятельности местного самоуправления преобладает статистические показатели

и не полнота изучения удовлетворенности жителей качеством городской среды. Наиболее близкой к подходам, применяемым в России, является международная практика оценки «качества жизни сообщества» (CommunityQualityofLife, UrbanQualityofLife) [8]. Оценка качества жизни сообщества включает в себя удовлетворенность жителями количеством предоставляемых услуг, которые оказывались на определенной административной территории и в фокусе восприятия населением всего города [11].

По сравнению с российской современной практикой, в зарубежных опросах отсутствует тема жилищно-коммунального хозяйства, актуальной для современной России. Опросы, представляется целесообразным дополнить вопросами из сфер городской жизни, которые оцениваются качеством и доступностью здравоохранения, общественной безопасностью и обслуживанием общественных мест. Результаты опросов местных жителей могут быть включены в системный разносторонний анализ деятельности местного самоуправления, затрагивающие вопросы качества городской жизни. В 2012 году в г.Перми был реализован подобный подход оценки в рамках исследования качества местной среды, включающий в себя статистические данные и социологический опрос местного населения состояния сфер социальной жизнедеятельности. Также в ходе опроса выяснялись оценочные суждения «Я – счастливый человек» либо общий уровень жизни и степень удовлетворенности качеством общественных пространств и другое. Результаты опроса послужили основанием для принятия управленческих решений местными органами самоуправления. Была выявлена связь между удовлетворенностью качеством жизни и удовлетворенностью работой, доходом и трудоустройством, доступностью платной медицины. Менее заметная взаимосвязь была выявлена для принятия мер социальной защиты, образовательных учреждений, а также культурных и спортивных мероприятий и площадок. Также были выявлены аспекты неудовлетворенности граждан качеством услуг в сфере здравоохранения. Беспокойство вызвало обеспеченность детскими садами и финансовая доступность высшего образования. Данные, полученные в результате опросов, позволили органам местного самоуправления сделать определенные выводы о необходимости принятия мер в той или иной сфере жизнедеятельности города. Проведение регулярных опросов граждан города Перми представило достаточно эффективным методом поддержания уровня удовлетворенности жителей работой органов местного самоуправления [8].

Таким образом, удовлетворенность местного населения является основной задачей местных испол-

нительных органов, а информация, полученная в ходе опроса жителей, должна быть использована при разработке и утверждении территориальной программы развития. Решение уполномоченного органа на утверждение программы развития территории без учета мнения горожан не может быть обоснованной и соответствующей целям и задачам стратегического плана, так как качество жизни людей в той или иной местности в субъективном понимании является конечной целью местного исполнительного органа. Методы синтеза итогов социологических опросов жителей и статистические данные отражают возможные подходы совмещения видения жителей и чиновников одних и тех аспектов жизни в городе.

### **Выводы на пути разработки и повышения эффективности перспективных программ развития**

Применяемые на сегодня процедуры государственного планирования и формирования программ развития регионов требует пересмотра, так как система государственного планирования мобилизации ресурсов для развития регионов претерпела множество изменений и является устаревшей. В основе государственного планирования заложен принцип планирования «сверху вниз», то есть от целей верхнего уровня, не всегда соответствующей индикаторам и возможностям нижнего. Документы чаще определяют индикаторы с точки зрения государственного аппарата, что приводит к отрыву программных документов от реальной ситуации в регионах и чаяния местных жителей.

Методологическая постановка цели программы и оценка деятельности местного исполнительного органа, как достижение целевых индикаторов не понимается и не принимается местным населением, что приводит восприятию обществом стратегических программ как неэффективных и не соответствующих их запросам документы.

Поэтому для установления значения индикаторов в территориальных программах развития местных исполнительных органов возможно применение нового метода, ранее не примененного и не исследованного в Республике Казахстан, но практикуемого в развитых зарубежных странах, а также апробированного в Российской Федерации, в г. Пермь и признанного, как эффективной. Основные индикаторы территориальных программ развития должны исходить от видения местного населения с учетом актуальных статистических и ведомственных данных, а инструментарии прогнозирования и моделирования использованы при разработке программных документов и постановки и достижению амбициозных целей.

### **Литература:**

1. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года
2. Портал электронного Правительства Республики Казахстан «Открытые бюджеты» <https://budget.egov.kz/>
3. Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»

4. Об изменении численности населения Республики Казахстан с начала 2018 года до 1 января 2019 года / Официальный интернет-ресурс Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан <https://stat.gov.kz>
5. Официальный сайт акимата г.Алматы
6. Программа развития «Алматы – 2020»
7. Отчет о реализации программы «Алматы - 2020»
8. Божья-Воля А.А. Вопросы государственного и муниципального управления №1 2015
9. Signy, J. et al. How Does Residents' Satisfaction with Community Services Influence Quality of Life (QOL) Outcomes? / Applied Research in Quality of Life. Vol. 3 No.2
10. Im T., Lee S (2012) Does Management Performance Impact Citizen Satisfaction? / The American Review of Public Administration. Vol. 42 (4)
11. Sirgy, J. et al. (2000) A method for assessing residents' satisfaction with community-based services. A quality of life perspective / Social Indicators Research. Vol. 49. No. 3

#### Резюме:

Мемлекеттік жоспарлау жүйесіне енгізілген басқару тетіктері негізінен аймақтық деңгейге бағытталған. Мемлекет көрсететін қызметтердің сапасы халықтың өмір сүру деңгейіне қанағаттанушылығына көзделуі тиіс. Сонымен қатар, өзара әрекеттесу әдістері басқаруда тік формасы болмауы керек, өйткені олар жергілікті шенеуніктер емес, тұрғындардың өмірге деген қанағаттануына бағытталған. Осы мақала аясында «Алматы - 2020» даму бағдарламасының бағыттары мен қағидаттарын іске асыру және оның Қазақстан Республикасының стратегиялық құжаттарының мақсаттары мен міндеттеріне әсері талданады. Анықталған проблемалардың нәтижесінде болашақта жергілікті тұрғындардың өмір сүру жағдайларына қанағаттанушының шетелдік тәжірибесін ескере отырып, бағалау критерийлері мен болашақта аумақтық даму бағдарламаларын әзірлеу әдістерін қайта қарау жөнінде ұсыныстар жасалды.

Негізгі сөздер: өңірлерді дамыту бағдарламасы, мақсатты индикаторлар, әлеуметтік-экономикалық даму, өңірлер, өмір сапасы, шетелдік тәжірибе.

Внедряемые в системе государственного планирования механизмы управления в основном направлены на региональный уровень. Качество предоставляемых услуг государством должны быть нацелены на удовлетворенность населением качеством жизни. При этом разрабатываемые методы взаимодействия не должны иметь вертикальную форму управления, так как они нацелены на удовлетворенность жителей, а не местных чиновников. В рамках данной статьи проведен анализ реализации направлений и принципов программы развития «Алматы-2020» и влияние на цели и задачи стратегических документов Республики Казахстан. В результате выявленных «узких мест» выработаны предложения по пересмотру критериев оценки и методики разработки территориальных программ развития в будущем с учетом зарубежного опыта удовлетворенности местного населения условиями проживания.

Ключевые слова: программа развития территории, целевые индикаторы, социально-экономическое развитие, регионы, качество жизни, удовлетворенность граждан, зарубежный опыт.

The management mechanisms introduced in the state planning system are mainly focused on the regional level. The quality of public services provided by the state determines the population's satisfaction with the quality of life. At the same time, the methods of developed interaction should not have a vertical form of management, since they are aimed at the satisfaction of residents, but not local officials. In the context of this article, an analysis is made of the implementation of the directions and principles of the Almaty 2020 development program and its impact on the targets and objectives of the strategic documents of the Republic of Kazakhstan. As a result of the identified bottlenecks, proposals were developed for revising the evaluation criteria and methods for developing territorial development programs in the future, taking into account the foreign experience of local population satisfaction with living conditions.

Keywords: territory development program, key indicators, social and economic development, regions, quality of life, satisfaction of residents, foreign experience.

#### Сведения об авторах:

Спабеков Г. - докторант Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан (г.Нур-Султан)

Бурлаков Л. – к.э.н., доцент, Институт управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, заслуженный деятель Республики Казахстан (г.Нур-Султан)

Жамкеева М. – доктор PhD, главный эксперт Отдела прикладных научных исследований, Центр исследований, анализа и оценки эффективности (г.Нур-Султан)