

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИКА

Аннотация

В статье анализируются новые подходы к реализации региональной политики Республики Казахстан, выделены основные задачи региональной политики для достижения главной цели – создание для всех регионов равных административно-правовых условий для достижения ими экономического роста собственными усилиями.

Ключевые слова: *региональная политика, регионы, инфраструктура, государственные программы, централизация и децентрализация, бюджетные отношения.*

Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасының аймақтық саясатын жүзеге асыру үшін жаңа тәсілдер талданады, басты мақсатқа жету үшін аймақтық саясаттың негізгі міндеттері атап өтілді – барлық өңірлер үшін өз күш-жігері арқылы экономикалық өсуге қол жеткізу мақсатында тең құқықтық және әкімшілік жағдай құру.

Тірек сөздер: *аймақтық саясат, аймақтар, инфрақұрылым, мемлекеттік бағдарламалар, орталықтандыру және орталықсыздандыру, бюджеттік қатынастар.*

Abstract

The article analyzes the new approaches to the implementation of the regional policy of the Republic of Kazakhstan, highlighted the main objectives of regional policy in order to achieve the main goal - the creation for all the regions equal legal and administrative conditions for the achievement of economic growth through their own efforts.

Key words: *regional policy, regions, infrastructure, state programmers, centralization and decentralization, budget relations.*

В Послании Главы государства народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» [1] в качестве одной из актуальных проблем в области региональной политики отмечено решение проблем социальных дисбалансов в развитии регионов, выработка конкретных мер по разграничению ответственности и полномочий между центром и регионами, усиление местных исполнительных органов, усиление координации работы государственных органов в области регионального развития и т. д.

В Стратегии «Казахстан-2050» растет понимание того, что для успешного достижения целей политики регионального развития и экономической политики в целом необходимо передавать более широкие полномочия нижестоящим органам государственного управления. Стратегией рекомендуется выделять больше ресурсов региональным и местным органам управления, наделять их большей ответственностью, а также повышать степень политической децентрализации. Продвигаться в этом направлении важно для достижения целей, которые ставятся в руководящих стратегиях.

Кроме того, в условиях глобализации набирает силу процесс регионализации, предполагающий формирование нового качества экономических отношений, преодоление межрегиональной социально-экономической дифференциации, повышение уровня благосостояния населения.

Регионы Казахстана характеризуются обширными территориями, низкой плотностью населения, сильно рассредоточенным производственным потенциалом и низкой емкостью

внутреннего рынка.

Согласно Прогнозной схеме территориально-пространственного развития страны до 2020 года [2] одним из основных принципов эффективного территориально-пространственного развития Казахстана является сбалансированное развитие на основе территориальной концентрации и управляемой урбанизации.

Изменение системы расселения в пользу города стало значимой характеристикой и составляющей экономической динамики большинства стран мира. Расселение населения определяет условия и перспективы экономического развития через географию спроса населения и предложения рабочей силы и за счет развития городов и сел как «инфраструктурного каркаса» экономики.

В Казахстане формирование системы расселения в настоящее время складывается как из роста и развития отдельных населенных пунктов, так и из образования сложных групповых форм расселения. С постепенным разрастанием пригородных зон наблюдается быстрое формирование новых городских агломераций – Астанинской, Шымкентской, Костанайской, Павлодарской, Усть-Каменогорской и Актюбинской.

В период трансформации социально-экономической системы значительно ослабла регулирующая роль государства в развитии территорий. Это отрицательно повлияло на экономику отдельных регионов, возросли различия между регионами по уровню жизни, доступности социальных услуг.

Политика регионального развития Казахстана является частью стратегии развития экономики в целом, что отражено в ряде документов по вопросам политики, принятых за последние пятнадцать лет.

Оценивая основные инструменты, применяемые в рамках региональной политики, следует выделить следующие этапы ее развития (таблица 1):

Таблица 1. Этапы развития региональной политики Республики Казахстан

1996–2000 гг. (Концепция региональной политики (ППРК № 1097 от 09.09.1996)) Первая в постсоветский период попытка принять стратегический документ, направленный на региональное развитие; – выделение средств донора регионам-получателям для сглаживания расхождений между регионами – наследие советского подхода к регионам.	– Документ по вопросам политики по большей части декларативного характера; отсутствие четких задач и руководящих принципов проведения региональной политики; – укоренение зависимости менее развитых регионов от трансфертов без стимулирования развития; – продолжение резкого сокращения большинства секторов экономики.
2001–2006 гг. – политика равномерного развития территорий (Концепция региональной политики Республики Казахстан на 2002–2006 годы (ППРК № 1598 от 07.12.2001)) – Минимизация расхождений в развитии регионов путем сокращения бедности и безработицы, содержание и дальнейшее развитие инфраструктуры, поощрение развития предпринимательства и структурные преобразования в экономике регионов; – в политике принят подход на основе отнесения областей к одной из шести групп и разработки единой стратегии развития каждой группы областей;	– Сохранение акцента на директивных мерах, отсутствие четкого плана действий по реализации политики; – искусственная разбивка областей на категории без применения критериев развития; – отсутствие показателей для отслеживания хода реализации региональной политики; – несоблюдение регионами плана стратегии;

Продолжение таблицы 1

– региональной стратегией предусматривается использование административно-правовых механизмов (например, принятие нового законодательства) и экономических механизмов (отраслевых и региональных программ).	– сохранение расхождений между развитием регионов, несмотря на цели региональной стратегии.
2007–2010 гг. – политика поляризованного развития (Стратегия территориального развития РК до 2015 года (Указ Президента РК от 28.08.2006 года № 167)) – Отказ от отнесения областей к категориям как способа разработки региональной стратегии; – отказ от цели уменьшения расхождений между развитием регионов; – предпочтение отдается ориентации на стимулирование нескольких экономически развитых регионов/районов как «локомотивов экономического роста»; на основе определенных критериев проводится различие между «городами-лидерами» и «опорными городами»; – предлагаются новые механизмы, например, кластерное развитие, самоорганизация, мобилизация внутренних ресурсов; анализ рынка для определения оптимальной специализации того или иного региона; поощрение развития МСП; создание социально-предпринимательских корпораций; развитие инфраструктуры по шести конкретным направлениям; – в качестве одного из новых приоритетов названо содействие развитию передовых технологий.	– Сохранение проблем координации региональной политики на разных уровнях государственного управления и между ними; – недостаточная ориентация на децентрализацию как способа поощрения успешного проведения региональной политики; – снижение экономической активности после Великой рецессии 2008–2009 гг.
Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года (утверждена в 2011 г.) – Сохраняется преемственность со Стратегией 2006 г., хотя наблюдается более комплексный подход; – отнесение областей к пяти группам по-новому на основе их доли в национальном ВВП, но акцент на «центрах экономического роста» и «оси экономического роста»; – новые механизмы, например, стимулирование процессов агломерирования, обеспечение инновационной индустриализации, дальнейшее формирование специализации регионов; государственно-частное партнерство, сельское расселение; новые инвестиции в инфраструктуру; – два сценария развития – инерционный сценарий и управляемый сценарий; – определены ключевые целевые показатели в отношении областей и секторов экономики с целью создания диверсифицированной инновационной экономики; установлены параметры для отслеживания хода достижения целевых показателей.	– Сохранение трудностей координации государственных ведомств; – подход по принципу «сверху вниз» к попыткам определить специализацию регионов; – медленное стимулирование процессов агломерирования и новые трудности, связанные с удовлетворением потребностей развития городской инфраструктуры и социальных услуг.

Однако принятые программные документы по региональному развитию Казахстана не дали ожидаемого результата, и по-прежнему остаются актуальными следующие проблемы:

- высокая дифференциация по уровню социально-экономического развития;
- низкий уровень индустриального развития многих территорий;
- наличие проблемных регионов и депрессивных малых городов;
- нерациональная структура экономики большинства регионов;
- острая экологическая обстановка в ряде регионов страны;
- возможность регионов в принятии самостоятельной региональной политики крайне ограничена;

- существующие и формирующиеся межрегиональные связи развиваются по ограниченному спектру направлений и не охватывают всей территории страны;
- неразвитость единого национального рынка.

Поэтому возникает необходимость в разработке новой региональной политики на основе новой региональной парадигмы, позволяющей перейти от централизованного перераспределения ресурсов к методам стимулирования и поддержки конкурентоспособного роста производства, и определения самостоятельности в части принятий решений на основе разграничения ответственности и полномочий между центром и регионами.

В настоящее время предприняты шаги по совершенствованию региональной политики, в частности, в 2015 году актуализирована Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года. В 2016 году внесены изменения и дополнения в Программу развития регионов до 2020 года, в конце 2015 года приняты Программы развития территорий. Инфраструктурное развитие регионов осуществляется в рамках Государственной программы инфраструктурного развития «Нұрлы жол» (таблица 2).

Таблица 2. Программные документы, формирующие региональную политику Казахстана

Документы	Подходы
ПРОГНОЗНАЯ СХЕМА ТЕРРИТОРИАЛЬНО- ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ ДО 2020 ГОДА	Выделены 6 макрорегионов для сбалансированного развития на основе территориальной концентрации и управляемой урбанизации: – Южный (Жамбылская, Южно-Казахстанская, Кызылординская и Алматинская области) – Северный (Костанайская, Акмолинская и Северо-Казахстанская области); – Западный (Атырауская, Мангистауская, Западно-Казахстанская, Актюбинская области); – Центрально-Восточный (Карагандинская, Павлодарская, Восточно-Казахстанская области); – Астана (г. Астана); – Алматы (г. Алматы). Поставлена задача в первую очередь сформировать города-хабы – Астана, Алматы, Шымкент, Актобе и Усть-Каменогорск.
ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ ДО 2020 ГОДА	Категоризация экономических территорий для стимулирования концентрации населения и капитала в центрах экономического роста: – Города «первого уровня» – агломерации с центрами в гг. Астана, Алматы, Шымкент (агломерации 1-го уровня) и Актобе (агломерации 2-го уровня); – Города «второго уровня» – областные центры, гг. Семей и Туркестан; – Города «третьего уровня» – малые и моногорода; – Опорные сельские населенные пункты; – Приграничные территории.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ИНФРАСТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ «НҰРЛЫ ЖОЛ»	– Создание единого экономического рынка Казахстана путем формирования макрорегионов страны – Выстраивание эффективного транспортно-логистического каркаса по «лучевому принципу»
16 РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ	– Создание единого экономического рынка Казахстана путем формирования макрорегионов страны – Выстраивание эффективного транспортно-логистического каркаса по «лучевому принципу»

Источник: составлено автором.

Новая региональная политика нацелена на решение комплекса мер (экономические, социальные, правовые, политические) для расширения и укрепления экономической самостоятельности и ответственности регионов, достижения равноценных жизненных и трудовых условий на основе экономического роста.

Анализ мирового опыта проведения региональной политики свидетельствует, что цель региональной политики – это создание для всех регионов равных административно-правовых условий для достижения ими экономического роста собственными усилиями в сочетании с политикой эффективных мер поддержки отсталых регионов. Причем речь идет не о выравнивании, которое подразумевает достижение одинакового уровня развития экономики и жизни населения, а о предоставлении регионам только равных возможностей. Люди, живущие в разных регионах, должны иметь равноценные условия жизни и труда.

В этой связи в Казахстане основными задачами новой региональной политики являются следующие.

1. Определение степени самостоятельности регионов в части принятия решений на региональном уровне

– На сегодняшний день активность региональных органов власти (областного, районного и местного уровней) можно повысить, создав более благоприятную среду. Это предполагает наделение нижестоящих уровней государственного управления полномочиями не только на исполнение указаний столицы, а главным образом на фактическую разработку программ и управление ими.

– Передача субнациональным уровням государственного управления новых полномочий на финансирование, соответствующих их расширенным полномочиям в отношении инфраструктуры, инвестиций в инновации и деловой среды. Один из способов получения этого дополнительного объема средств – использование ресурсов Национального нефтяного фонда. Новая система платежей за разработку недр в Колумбии служит примером того, чего можно достигнуть для поддержки инвестиций в регионах и территориях, одновременно укрепляя потенциал субнациональных органов государственного управления.

<u>Справочно:</u>	В Колумбии реформирована система взимания платежей за эксплуатацию природных ресурсов для содействия внедрению принципа равнодоступности в регионах. На смену системе, в которой платежи за разработку недр направлялись департаментам, богатым природными ресурсами, пришла система, в которой платежи за разработку недр распределяются более равномерно. Центральную роль в новой системе играет многоуровневое государственное управление. В рамках новой Общей системы платежей за разработку недр (ОСПРН) (SGR – Sistema General de Regalias) все департаменты Колумбии и большинство муниципалитетов получают дополнительные доходы на цели развития регионов. Средства Фонда региональных компенсаций (ФПК) распределяются на прозрачной основе по формуле, позволяющей оценить уровень бедности и численность населения регионов. Цель состоит в том, чтобы сконцентрировать дополнительные инвестиции в территориях, страдающих от бедности и слабой обеспеченности базовыми государственными
-------------------	---

	услугами. Большинство этих территорий – это удаленные сельские районы. Кроме того, ОСПРН призвана расширить возможности многоуровневого государственного управления. Для осуществления инвестиций, связанных с платежами за разработку недр, необходимо координировать деятельность как на центральном уровне (горизонтальная координация), так и центрального правительства и субнациональных субъектов (вертикальная координация). Например, на центральном уровне ОСПРН управляет исполнительная комиссия (Comisión Rectora), в которой представлены три уровня государственного управления.
--	---

2. Разграничение полномочий между центральной властью и местными исполнительными органами в части использования инвестиционных ресурсов

Государственные инвестиции представляют собой одну из форм государственных расходов, которая потенциально наиболее сильно повышает экономический рост и служит катализатором частных инвестиций.

Более эффективные государственные инвестиции играют важнейшую роль в устранении неравенства, повышении доверия и уровня благосостояния.

Должны быть определены принципы эффективности государственных инвестиций на всех уровнях государственного управления. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала такие принципы с тем, чтобы органы государственного управления общенационального и субнациональных уровней эффективно использовали ресурсы, предназначенные для государственных инвестиций в территориальное развитие, в соответствии с принципами, изложенными ниже.

Справочно:	Компонент I: Координация государственных инвестиций на всех уровнях государственного управления и политики: – осуществление инвестиций с применением комплексного подхода с учетом специфики разных территорий; – внедрение действенных инструментов координации общенационального и субнациональных уровней государственного управления; – координация субнациональных органов государственного управления для осуществления инвестиций в соответствующих масштабах. Компонент II: Укрепление потенциала осуществления государственных инвестиций и содействие обучению в области политики на всех уровнях государственного управления: – Заблаговременная оценка долгосрочного эффекта государственных инвестиций и связанных с ними рисков; – Мобилизация частных субъектов и финансовых учреждений для диверсификации источников финансирования и укрепления потенциала; – Укрепление экспертного потенциала государственных должностных лиц и учреждений применительно ко всему инвестиционному циклу; – Ориентация на результаты и содействие обучению. Компонент III: Обеспечение надежных рамочных условий для государственных инвестиций на всех уровнях государственного управления: – Создание бюджетной основы с учетом преследуемых инвестиционных целей; – Введение требования о надежном, прозрачном финансовом управлении; – Содействие прозрачности и стратегическому использованию государственных закупок на всех уровнях государственного управления; – Стремление к обеспечению качества и последовательности систем регулирования на всех уровнях государственного управления.
------------	---

Источник: [3].

Для обеспечения динамичного экономического роста регионов местные исполнительные органы власти должны иметь определенную свободу действий в отношении местных инвестиций. Кроме того, следует усилить роль регионов как партнеров правительства в осуществлении государственных капиталовложений

3. Выработка новой модели построения межбюджетных отношений

Функции и полномочия, которыми наделены республиканское правительство или региональные акиматы в соответствии с проведенным разграничением функциональных полномочий, должны быть подкреплены соответствующим финансовым обеспечением.

Этого необходимо добиваться не путем ежегодного вливания денег в бюджетные расходы через трансферты, дотации и программы, реализуемые министерствами и ведомствами, а формированием соответствующей доходной базы бюджета каждого уровня управления, то есть закрепления за каждым уровнем управления собственных источников доходов и права самостоятельно определять направления их расходования. Закрепление ответственности по расходам должно нести законодательный характер и соответствовать функциям соответствующего уровня власти.

Наиболее эффективной для унитарного государства является модель межбюджетных отношений, основанная (по германскому опыту) на установлении долговременных стабильных нормативов распределения налоговых ставок между республиканским правительством и региональными администрациями. Согласно данной модели и республиканский бюджет, и местные бюджеты должны иметь в ставке каждого налога свою законодательную закрепленную долю, как долговременный норматив.

Такой подход подразумевает недопустимость изъятия дополнительных доходов в вышестоящие бюджеты, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления, право предоставления налоговых или иных льгот только за счет собственных доходов, право заимствования в определенных законодательством рамках.

Пересмотр местных налогов, введение нескольких налогов с источником на том же уровне государственного управления или введение совместных налогов	Реформа должна заключаться в пересмотре местных налогов, введении нескольких налогов с источником на том же уровне государственного управления или введении совместных налогов (центрального правительства и субнациональных органов государственного управления), с тем чтобы стимулировать местные исполнительные органы власти к более активным действиям в сфере экономического развития. Реформа даст возможность местным органам власти частично управлять местными налогами, предоставив им определенную свободу действий в части определения налоговых ставок и налоговой базы и распределения собственных налоговых ресурсов. В качестве надлежащей основы земельного налога необходимо создать кадастр. Помимо налоговой реформы, также следует рассмотреть возможность предоставления субнациональным органам государственного управления определенной свободы управления тарифами и платежами, связанными с предоставлением местных государственных услуг.
--	--

4. Повышение ответственности за конкурентоспособность регионов

Чтобы разработать региональную политику, которая убедит предпринимателей в том, что их инвестиции для выделенных проблемных регионов будут выгодными, рентабельными, местные региональные органы должны предоставить в полном объеме все свои структурно слабые, остро проблемные территориальные образования со всеми структурными проблемами, имеющимся ресурсным потенциалом, возможностями и способами их решения,

необходимостью решения этих проблем в каждом из территориальных образований или невозможностью в некоторых образованиях решения этих проблем.

Суть решения этих проблем сводится к:

- разработке проектов создаваемых и развиваемых объектов социальной и производственно-транспортной инфраструктуры;
- обоснованию стоимости и сроков их реализации;
- обоснованию финансовых механизмов поддержки и стимулирования инвестиций, создающих рабочие места (как на действующих предприятиях, так и через построение новых предприятий);
- работе как с действующими, так и с потенциальными инвесторами, выявлению их обоснованных условий для инвестирования в структурно слабые территориальные образования;
- определению потребности в квалифицированных кадрах, необходимых в данных территориальных образованиях, которые будут подготовлены централизованно в республике.

Все эти вопросы должны разрабатываться с учетом имеющегося потенциала для привлечения инвестиций и развития определенных видов производства в структурно слабых территориальных образованиях, с учетом степени их слабости, остроты и сложности решения имеющихся проблем, возможностей притока инвесторов в эти образования, закрепления кадров, находящихся там жителей и др.

Этими проблемами могут заниматься и решать только местные органы власти, а не Министерство национальной экономики. Региональные программы могут быть составлены по областям, а не по республике в целом.

5. Равный доступ к гарантированным государством социальным услугам

Одним из важных аспектов региональной политики Республики Казахстан является обеспечение равного доступа граждан страны к гарантированным государством социальным услугам.

В условиях неравномерности развития регионов, увеличения спроса на гарантированные государством социальные услуги на одних территориях и сокращения его на других необходим комплекс мер, направленный на обеспечение базовых социальных услуг населению независимо от экономического положения и возможностей региона.

Эти меры будут реализовываться путем разработки центральными исполнительными органами перечня гарантированных для каждого гражданина страны государственных и социальных услуг, установления единых стандартов по ним, строительства необходимой социальной инфраструктуры.

Таким образом, новые подходы и приоритеты региональной политики позволят обеспечить рациональное освоение и обустройство всего территориального пространства Казахстана, диверсифицировать экономику регионов через форсированную индустриализацию, повысить их конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность, снять инфраструктурные ограничения в их развитии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Послание Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства».*
- 2 *Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 118.*
- 3 *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies.*

Дата поступления статьи в редакцию 28.10.2016