

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕХАНИЗМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Г.Е. Куттыбаева,

магистр экономики, ст.преподаватель кафедры «Менеджмент»,
Таразский институт МКТУ им. Ясави

Экономика Республики Казахстан является экономикой переходного типа, что нашло отражение во всех процессах социально-экономического развития за последние 18 лет.

Термином «переходные экономики», как правило, обозначают процессы институциональных изменений в странах Центральной, Восточной Европы и на территории бывшего СССР, начавшиеся после прекращения функционирования в них социально-экономических систем, представлявших собой сочетание монопольной политической власти в обществе одной партии и планового хозяйствования в масштабах всей страны.

Для Казахстана процесс «перехода» начался сразу же после 8 декабря 1991 г., когда в результате Беловежских соглашений был документально зафиксирован конец существования СССР. В 90-х гг. в результате реализации пакета реформ «либерализация - приватизация – стабилизация», постулируемых ортодоксальными представителями теории трансформации, Казахстан пережил серию шоков, когда политические, экономические и социальные структуры терпели существенную трансформацию, экономика пришла в упадок, а большинство населения оказалось на грани выживания. Надежды на то, что успешные экономические перемены могут быть достигнуты простым роспуском старой системы, не оправдались. Все эти процессы глубоко проанализированы в исследованиях отечественных ученых.

В настоящее время ситуация кардинально изменилась, что во многом связано с совершенствованием нормативно-правовой базы Республики Казахстан. Современную законодательную базу регионального развития составляют: Стратегия долгосрочного развития «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение

благополучия всех казахстанцев»; Указ Президента РК от 4 декабря 2001 года № 735 «О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года»; Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года № 167 «О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года»; Закон РК от 20 декабря 2004 года № 13 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и бюджетных отношений»; Закон РК от 23 марта 2006 года № 135 «О государственной поддержке инновационной деятельности»; Закон РК от 08.12.1993 года «Об административно-территориальном устройстве»; Постановление Правительства РК от 29 сентября 2006 года № 942 «Об утверждении Плана мероприятий на 2006-2008 годы по реализации Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года (подготовительный этап)»; Постановление Правительства РК от 30 июня 2006 года № 609 «Об утверждении Плана мероприятий на 2006-2008 годы по реализации Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы»; Государственная программа развития сельских территорий на 2004-2010 годы; Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию на 2007-2024 годы и др.

В частности, в Стратегии долгосрочного развития «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благополучия всех казахстанцев» определены семь стратегических приоритетов развития:

1. Национальная безопасность.
2. Внутривнутриполитическая стабильность и консолидация общества.
3. Экономический рост.

4. Здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана.

5. Энергетические ресурсы.

6. Инфраструктура, транспорт и связь.

7. Профессиональное государство.

Для понимания дальнейших перспектив регионального развития очень важно отметить, что с конца 2006 г. правительство РК перешло на принципиально новый формат региональной политики, основные положения которой закреплены в принятой в том же году Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 г.

До этого развитие регионов республики осуществлялось с позиций концепции равномерного развития, согласно которой государство осуществляло выравнивание региональных различий, направляя в регионы (области, районы, города), уровень экономического развития которых был существенно ниже среднереспубликанского, дополнительные финансовые средства.

Теперь в основу реализации комплекса мер по эффективному развитию регионов страны положена так называемая концепция «точек роста», или концепция «поляризованного развития». Впредь усилия государства будут направлены на стимулирование развития полюсов роста - наиболее динамично развивающихся городов и регионов. Однако остается открытым вопрос, насколько новая концепция применима в условиях существующих в стране значительных региональных диспропорций, соответствует ли она долгосрочным приоритетам развития Казахстана как страны, обладающей значительной по площади территорией с одной из самых низких в мире плотностью населения.

Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года позволяет определить основные приоритеты государственных инвестиций (включая средства национальных компаний), направленных на скоординированное развитие производственной, энергетической, инженерной, транспортно-коммуникационной и социальной инфраструктуры республиканского, межрегионального и областного значений, но практически не учитывает интересы

проблемных территорий, обрекая их тем самым, на «выживание».

В современной литературе инновации определяются как нововведения в области техники, технологии, организации труда и управления, основанные на использовании достижений науки и передового опыта, а также использовании этих новшеств в самых разных областях и сферах деятельности.

Сутью инновационной деятельности, по мнению ученых, является максимализация получения социально-экономического эффекта за счет повышения эффективности использования интеллектуального потенциала. При этом в обобщенном виде собственно инновационный процесс представляет собой замкнутый двухконтурный (продуктовый и ресурсный) цикл. В ходе инновационного процесса при соответствующем ресурсном обеспечении на основе результатов фундаментальных и прикладных исследований осуществляется создание высоких технологий, организация производства и реализация наукоемкой продукции.

В 2007 г. Казахстан занял 72-е место из 140 возможных по New Knowledge Economy Index (уровень использования знаний в экономике).

Наименьшая готовность к инновационному прорыву в Казахстане наблюдается на селе.

Цель Государственной программы развития сельских территорий на 2004-2010 годы, утвержденной Указом Президента РК от 10 июля 2003 года № 1149, - создание нормальных условий жизнеобеспечения аула (села) на основе оптимизации сельского расселения.

Для достижения целей программы предусматривается решение следующих задач:

анализ основных показателей социально-экономического развития на основе паспортизации сельских населенных пунктов (далее - СНП);

классификация СНП по критериям уровня социально-экономического развития;

разработка первоочередных мер по развитию экономической деятельности, инвестированию строительства, ремонта и реконструкции объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

организация мониторинга социально-экономического развития СНП, экологической безопасности сельских территорий, оценки земельных ресурсов; разработка нормативов и стандартов обеспеченности сельских жителей, в том числе из СНП с неблагоприятными экологическими условиями, услугами социальной и инженерной инфраструктуры.

разработка и реализация программ стимулирования переселения сельских жителей;

разработка модели эффективного сельского расселения, в том числе СНП с неблагоприятными экологическими условиями, и проведение мероприятий по ее реализации.

Достоинством программы является то, что в ней предложены методика и критерии оценки СНП по уровню социально-экономического развития. Вместе с тем набор критериев оценки не является оптимальным, а возможность использования данной методики вызывает сомнения.

Всего разработчиками предложено 130 показателей социально-экономического развития по каждому СНП. При отборе критериев за основу была взята методика исследования сельских районов страны, подготовленная в рамках технической помощи международными консультантами Азиатского банка развития и адаптированная к имеющимся характеристикам СНП.

Важнейшими параметрами, оценивающими уровень социально-экономического развития СНП и их перспективность, определены четыре группы критериев: 1) экономический потенциал, 2) уровень развития инженерной инфраструктуры, 3) обеспеченность социальными объектами, 4) экологическая безопасность, которые включают 21 совокупный показатель. Отбор критериев был осложнен отсутствием по многим параметрам утвержденных отраслевых нормативов и стандартов. Имевшиеся были взяты в качестве пороговых значений, в остальных случаях критерием являлось среднереспубликанское значение данного показателя.

На основании совокупной суммы баллов СНП сгруппированы в четыре категории (типа):

1) с высоким потенциалом развития - более 70 баллов;

2) со средним потенциалом развития - 35-69 баллов;

3) с низким потенциалом развития - 1-34 балла;

4) с особо неблагоприятными экологическими условиями - 0 баллов.

В результате классификация была проведена по всем 7660 СНП республики, представленным акиматами областей, с общей численностью населения 7 193 869 чел. По классификации 1062 СНП (14%) отнесены в группу с высоким потенциалом развития (1 566 869 чел.), 5664 СНП (74%) - со средним потенциалом развития (5 329 147 чел.), 776 СНП (10%) - со слабым потенциалом развития (288 242 чел.), 22 СНП (0,3%) - с особо неблагоприятными экологическими условиями (9 611 чел.), в 136 СНП (1,7%) - нет населения.

СНП республики были оценены в разрезе каждой группы критериев следующим образом (см. таблицу). По экономическому потенциалу в группу с высокоразвитым экономическим потенциалом вошли 694 СНП (9,1%) республики. Наибольшее количество СНП этой группы в Северо-Казахстанской (33,1%), Акмолинской (15,5%), Костанайской (12,8%), Восточно-Казахстанской (10,4%) областях.

Со средним экономическим потенциалом 6179 СНП (80,7%), в Мангистауской и Южно-Казахстанской областях - это более 90%, в Актобинской и Северо-Казахстанской - около 60%, в остальных областях - 70-90%.

С низким экономическим потенциалом 787 СНП (10,3%). Больше всего таких СНП в Актобинской (36,3%), Кызылординской (29,2%), Карагандинской (21,5%), Атырауской (21,7%) областях.

По уровню развития инженерной инфраструктуры по классификации 3242 СНП (42%) были отнесены к группе с высоким уровнем развития, 3702 СНП (49%) к среднему уровню и 716 СНП (9%) к слабому.

С высоким уровнем развития инженерной инфраструктуры наибольшее количество СНП оказалось в Мангистауской (72,5%), Алма-тинской (60%), Восточно-Казахстанской и Северо-Казахстанской (по 56%), Акмолинской и Жамбылской (по 54%), Карагандинской (50%) областях.

Наибольшее количество СНП со средним уровнем развития инженерной инфраструктуры пришлось на Западно-Казахстанскую (80%), Актобинскую (70%),

Костанайскую (56%) и Южно-Казахстанскую (53%) области.

**Группировка СНП республики по уровню перспективности
в разрезе групп критериев**

Область	Кол-во СНП	Экономический потенциал			Инженерная инфраструктура			Социальное развитие		
		Н	С	В	Н	С	В	Н	С	В
		0-15	16-40	41-60	0-15	16-40	41-60	0-15	16-40	41-60
Акмолинская	689	16	566	107	32	284	373	98	419	172
Актюбинская	441	160	281	-	18	309	114	37	361	43
Алматинская	826	107	674	45	36	300	490	105	676	45
Атырауская	198	43	155	-	52	101	45	81	106	11
ВКО	857	1	767	89	37	344	476	242	569	46
Жамбылская	382	19	338	25	27	149	206	19	310	53
ЗКО	517	17	465	35	46	412	59	81	383	53
Карагандинская	506	109	387	10	62	190	254	68	355	83
Костанайская	766	102	566	98	104	432	230	103	643	20
Кызылординская	274	80	194	-	68	132	74	92	169	13
Мангистауская	40	1	39	-	-	11	29	3	33	4
Павлодарская	509	86	415	8	93	246	170	157	262	90
СКО	769	12	496	251	16	315	428	1	625	133
ЮКО	896	34	836	26	125	477	294	132	647	117
ИТОГО:	7660	787	6179	694	716	3702	3242	1219	5558	883
Н – низкий; С – средний; В – высокий. Примечание: данные Агентства РК по статистике за 2008 г.										

Максимальное количество СНП с низким уровнем развития инженерной инфраструктуры находится в Атырауской, Кызылординской и Павлодарской областях - 26, 25 и 18% соответственно.

Большинство СНП - 5558 из 7660, или 72%, в результате классификации отнесены в группу со средним уровнем социального развития. В группе с высоким уровнем 883 СНП, что составляет 11% от общего числа, а в группе с низким уровнем социального развития - 1219 СНП республики, или 16%. Высоким уровнем социального развития характеризуются Акмолинская (25% СНП), Павлодарская и Северо-Казахстанская (17,5%), Жамбылская (14%) области

Средний уровень социального развития в большинстве СНП Костанайской (84%), Мангистауской, Актюбинской и Алматинской (82%), Западно-Казахстанской (74%) и Карагандинской (70%) областей.

Низкий уровень социального развития СНП в Атырауской (41%), Кызылординской (34%), Павлодарской (31%), Восточно-Казахстанской (28%) областях.

К основным недостаткам данной методики следует отнести сложность оценки на практике, а также отсутствие таких важных критериев, как инновационная активность территории и человеческий капитал.

Не вызывает сомнений также то, что для каждого региона как в отношении к концептуальному подходу к разработке, так и к методам, механизмам реализации программ социально-экономического развития необходим индивидуальный подход. Однако методики создания таких индивидуальных экономических механизмов могут, да и должны, иметь общие закономерности, подходы и механизмы формирования, основанные на эффективном опыте, общеэкономической ситуации в государстве и регионе.

Использованные источники:

1. Стратегия долгосрочного развития «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» // Официальный сайт Президента РК http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=DD8E076B91B9CB66462572340019E60B&lang=ru.
2. Указ Президента Республики Казахстан от 28 августа 2006 года № 167 «О Стратегии территориального развития Республики Казахстан до 2015 года» // САПП Республики Казахстан. - 2006. - № 31. - Ст. 337.
3. Указ Президента Республики Казахстан от 17 мая 2003 года № 1096 «О Стратегии индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003-2015 годы» // САПП Республики Казахстан. - 2003. - № 23-24. - Ст. 217.
4. Государственная программа развития сельских территорий на 2004-2010 годы, утвержденная Указом Президента РК от 10 июля 2003 года № 1149 // Казахстанская правда. - 2003. - 19 июля; САПП Республики Казахстан. - 2003. - № 28. - Ст. 264.

Ноябрь 2010 г.