

РЕГИОНЫ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСТАНА И ЕЕ ПРИОРИТЕТЫ

А.К.ОКЕНОВ, БГИЭК

Под региональной политикой в Кыргызской Республике понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Кто и как ее осуществляют на практике?

Управление региональной политики Министерства финансов занимается индикативным планированием социально-экономического развития регионов, а также координацией работ и непосредственно разработкой комплексных региональных программ развития. В рамках центрального аппарата Министерства финансов систематическую работу с регионами республики ведут четыре подразделения:

управление региональной политики по вопросам индикативного регионального социально-экономического планирования, государственной поддержки высокогорных, отдаленных районов и малых городов, а также комплексного развития отдельных территорий;

отдел прогнозирования доходов управления налоговой политики по вопросам формирования доходной части местных бюджетов;

отдел местных бюджетов бюджетного управления по вопросам формирования доходной и расходной части местных бюджетов;

отдел исполнения республиканского и местных бюджетов Центрального казначейства по вопросам практических действий по исполнению местных бюджетов.

Кроме того, в составе Центрального казначейства функционирует отдел организации и координации работ региональных казначейств. Организационная работа с региональными финансовыми органами в определенной мере ведется в рамках кадровой политики министерства. Более того, каждый заместитель министра курирует определенный регион.

Кыргызская Республика включает восемь самостоятельных субъектов со своей структурой власти и штатом чиновников - это Чуйская, Ошская, Джалал-Абадская, Иссык-Кульская, Баткенская, Таласская, Нарынская области и отдельно г. Бишкек. При образовании этих регионов использовался только административно-географический критерий и игнорировались: численность населения, состояние экономической и финансовой базы новых субъектов, уро-

вень социально-этнических проблем, система сложившихся хозяйственных связей, способность создать эффективное управление, возможности реального использования на их территории имеющихся природных ресурсов. Это стало одной из причин того, что шесть из восьми регионов являются дотационными, что за 1992-2000 гг. товарный оборот между регионами сократился в несколько раз, а сохранившиеся экономические связи преимущественно осуществляются посредством бартера и взаимозачетов. Возникло губительное противоречие - создаваемая рыночная экономика объективно требует единого экономического пространства, емких рынков, а субъективная разделенность и самостоятельность регионов тормозят этот интеграционный процесс.

Провозглашенное Конституцией Кыргызской Республики многообразие форм собственности, новое геополитическое положение Кыргызстана радикально изменили критерии рациональности территориальной организации производства, специализации регионов, размещения отдельных предприятий. Повышение уровня самостоятельности регионов требует совершенствования экономических и прежде всего бюджетных взаимоотношений с республиканским центром.

Переход на систему рыночных отношений, определяющих условия не только обмена товаров, но и их производства, масштабы и структуру их выпуска в соответствии с общественными потребностями, потребовал учета территориальной дифференциации рыночных факторов - материальных элементов, организационных структур, различных регуляторов производства и сбыта, которые неодинаковы в различных регионах республики, что обуславливает существенные различия в их социально-экономическом развитии. Да и явная недооценка территориального (регионального) фактора заметно влияет на темпы перехода Кыргызстана к рыночным отношениям, на весь ход социально-экономических преобразований. Это во многом определяет и обуславливает неадекватность реакции государства на те или иные изменения, происходящие в экономике Кыргызстана.

Именно государство, вернее, активное государственное регулирование должно эффективно воздействовать на территориально-экономическую сферу - размещение и региональное

развитие производительных сил, поскольку это связано с крупномасштабными общенациональными целями, достижение которых невозможно обеспечить только за счет механизма свободного рынка (социальное развитие, экология, макроэкономические пропорции и т.д.). Для Кыргызстана региональная политика и территориальное регулирование имеют важное значение также из-за существенных природно-климатических и географических различий между регионами и ограниченного ресурсного потенциала экономики республики.

Все это подтверждает актуальность уже неоднократно высказывавшегося предложения о том, что Кыргызстану нужна эффективная региональная экономическая политика, ориентированная примерно на 5-10 лет, причем региональная составляющая должна быть ведущей при ее разработке.

Исходя из этого, на наш взгляд, ее главными целями должны быть:

- преодоление системного кризиса в регионах и на основе этого - в республике;
- обеспечение роста экономики на базе разумного сочетания рыночных механизмов и целевого регулирования органами власти;
- укрепление финансового положения регионов за счет их деятельности, задействования собственного капитала предприятий, привлечения банковских кредитов, частного отечественного капитала, иностранных инвестиций, нормативной целевой помощи центральных органов власти - законодательной, исполнительной и судебной;
- повышение уровня жизни населения пропорционально росту ВВП;
- сокращение безработицы, в том числе за счет развития малого и среднего бизнеса;
- выравнивание уровня экономического развития между регионами посредством их экономического воздействия, а также отношений с центром;
- достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;
- развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и др.);
- оказание государственной поддержки регионам со сложной экологической обстановкой, демографическими и миграционными проблемами;
- разработка и реализация научно обоснованных региональных программ социально-экономического развития (особенно это актуально для высокогорных регионов и южных приграничных регионов).

Региональная политика охватывает многообразные сферы экономических отношений: отношения собственности, финансово-кредитную, налогово-бюджетную системы, организационно-управленческие, производственно-экономичес-

кие, аграрные отношения, недропользование, социальные и этнические процессы, законодательство, характер связей между ними по вертикали и горизонтали, меры и действия региональных властей по регулированию экономических процессов на территории регионов, в системе межрегионального взаимодействия и с республиканским центром.

Решение задач территориального развития требует совершенствования механизма реализации региональной экономической политики. Необходимо шире использовать такие формы и методы государственного воздействия, как прогнозирование и программирование. При их разработке особое место должно быть отведено региональному аспекту. Это даст регионам необходимые ориентиры, позволяющие им определить господствующие тенденции, примерные количественные параметры социально-экономического развития, свое место в межрегиональном разделении труда, наметить и скорректировать в прогнозируемой динамике общереспубликанского и региональных рынков собственные регулирующие воздействия на экономические и социальные процессы. Среди форм реализации региональной политики в настоящее время и в перспективе особое место должно быть отведено разработке и осуществлению региональных целевых программ социально-экономического развития регионов.

Здесь необходимо уточнить понятие «целевая программа социально-экономического развития региона». Если резюмировать множество различных определений, вернее, стремление авторов каждый раз дополнительно акцентировать те или иные признаки «программ» или «программно-целевого метода» (например, в отношении исполнения координирующих или иных функций), то следует считать общепринятым, применительно к региональной тематике, следующее определение: *целевая программа - есть специально разработанный план решения доказанной приоритетной региональной проблемы; комплекс мер политического, нормативно-правового, финансового, экономического, социального, экологического, производственного, исследовательского, информационного и иного характера, выстроенных в определенной последовательности и согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения; подготовка программы, ее реализация и контроль над выполнением требуют специально организованного управления и координации с возложением соответствующих функций на какой-либо орган.*

И если оценивать ситуацию в этой области в нашей стране, то нельзя не отметить существенных позитивных сдвигов.

В последние два года по инициативе Президента Кыргызской Республики, с вовлечением всех слоев общества, обсуждался и разрабатывался проект широкомасштабной программы социально-экономического развития: так называемой Комплексной основы развития (КОР).

В частности, в КОР декларируются основные направления разработки и реализации долгосрочной стратегии регионального развития: комплексное развитие села; разработка и реализация стратегии развития малых городов, высокогорных зон и отдаленных районов с тяжелыми природно-климатическими условиями; разработка и реализация долгосрочных программ развития столичных городов – Бишкека и Оша; постепенное и последовательное решение жилищной проблемы; обеспечение эффективного функционирования современной системы местного самоуправления в регионах.

Сегодня же в республике ощущается острая нехватка программ развития территориальных и региональных образований республики. Между тем успешно реализованная региональная экономическая политика, как показывает опыт развитых стран (Германия, Китай и др.), способна сыграть решающую роль в социальном оздоровлении как региона, так и страны в целом.

При всех издержках в практике применения программно-целевого метода республиканские целевые программы развития регионов играют роль “катализаторов” активизации инвестиционной деятельности, дают возможность привлечения инвестиций к решению коренных проблем экономики региона, так как утвержденная правительством программа является своего рода гарантией серьезности намерений республиканских и региональных органов власти. Поэтому региональную инвестиционную политику необходимо рассматривать как один из основных и важнейших регуляторов развития региональной экономики. Остановимся на более подробном изложении ее сути.

Среди принципов, которые лежат в основе региональной инвестиционной политики, следует выделить *приоритетность*. В условиях ограниченности финансовых ресурсов правильность выбора приоритетов позволяет избежать распыления средств и усилий, сконцентрировать их на ключевых направлениях регионального развития, обеспечить максимальную эффективность экономического роста.

Проблема выбора региональных приоритетов при всей ее кажущейся очевидности является чрезвычайно сложной. Использование в последние годы критериев быстрой окупаемости, экспортной ориентации выпускаемой продукции приводит к нарушению сбалансированности пропорций регионального воспроизводства и, как следствие, ухудшению экономического состояния региона в целом.

Такого рода приоритеты пригодны для индивидуального предприятия, но не для региона в целом, поскольку регион – это особый субъект хозяйствования, задачей которого в условиях рынка является обеспечение сбалансированности пропорций регионального воспроизводства как путем корректировки решений, принимаемых предприятиями по критерию индивидуальной прибыли, с учетом влияния этих решений на издержки других предприятий и общее состояние, так и путем регулирования уровня и динамики

издержек всей совокупности предприятий посредством современного развития региональной инфраструктуры.

Представляется, что в методологическом отношении выбор приоритетов регионального развития должен базироваться на макроэкономических показателях, оценивающих результаты экономической деятельности региона, и опираться на оценку создаваемой в процессе производства добавленной стоимости с учетом ее капиталоемкости. Методический же инструментарий по определению региональных приоритетов должен обеспечивать выделение отраслей и предприятий, создающих максимальную долю добавленной стоимости либо имеющих потенциальные резервы ее наращивания, которые и требуют первоочередного развития, а следовательно, и максимальной государственной поддержки.

Необходимо отметить, что такой макроэкономический подход к выбору приоритетов регионального развития решает вопрос бюджетной эффективности экономического роста, обеспечивая увеличение налоговых поступлений и создавая основу обеспечения сбалансированности пропорций регионального воспроизводства путем перераспределения консолидированной в бюджете добавленной стоимости в пользу приоритетных отраслей и производств.

С точки зрения выбранных подходов к определению приоритетов регионального развития наибольшим потенциалом развития в некоторых регионах нашей республики (например, Чуйская и Таласская области) обладает пищевая промышленность, базирующаяся в основном на местном сырье. Экономический рост отрасли может быть достигнут при минимальном объеме инвестиций за счет регулирования сырьевых потоков и увеличения выпуска продукции глубокой переработки.

Если же кратко наметить главные приоритеты каждого региона, то их прежде всего будут определять природные и производственные ресурсы, климатические условия и социальная картина региона.

Чуйская область в целом сохранит индустриальную направленность и специализацию по производству товаров народного потребления. В то же время должен реализоваться большой потенциал пашни (33,5%) в общем ресурсе республики – значит должна возрасти доля растениеводческой продукции.

Столица республики г. Бишкек по-прежнему будет являться одним из наиболее экономически развитых регионов. Здесь размещены ведущие отрасли промышленности, высококвалифицированная рабочая сила и высокая транспортная обеспеченность, следовательно, должны получить дальнейшее развитие высокотехнологические отрасли промышленности (машиностроение, металлообработка, легкая промышленность и другие производства непродовольственной продукции).

Ошская область располагает большим нереализованным потенциалом в таких отраслях, как легкая, пищевая и в аграрном секторе, особенно

как производитель и поставщик хлопка. Есть условия и для развития машиностроительной отрасли (АО "ОМЗ").

Приоритетными направлениями социально-экономического развития Джалал-Абадской области являются: поддержание сельского хозяйства, развитие горнодобывающей промышленности, увеличение занятости населения за счет малого и среднего бизнеса, развитие лесного, охотничьего, рыбного хозяйства, а также горного туризма, альпинизма и рекреационной деятельности. Это единственный регион, где добывается нефть, производятся осветительные электролампы, изоляционные лакоткани, вырабатывается 83,7% гидроэлектроэнергии, осуществляется розлив 71,9% минеральной воды, выращивается 67,7% хлопка-сырца республики.

Приоритетами развития Иссык-Кульской области являются: горнодобывающая отрасль; пищевая, базирующаяся на местных сырьевых ресурсах и не требующая больших затрат и капиталовложений; фармацевтическая на базе местных лекарственных растений и других лечебных ресурсов, производство деловой древесины и мебели в рамках кыргызско-швейцарской программы поддержки лесного хозяйства. Этот регион обладает уникальными природными условиями: озеро Иссык-Куль, многочисленные термальные источники, леса - все это благоприятствует успешному развитию лесного, охотничьего, рыбного хозяйства, рекреационной отрасли, спортивно-оздоровительного туризма, являющихся в странах, имеющих подобные возможности, солидным источником валютного пополнения государственной казны.

В Нарынской области прежде всего необходимо завершить строительство железной дороги Балыкчы - Кочкорка - Кара-Кече, начать промышленное освоение угольного разреза "Ак-Улак", обеспечить сохранение жизнедеятельности лечебно-производственной фирмы "Чон-Туз", расширение объемов производства соли. Отсутствие материально-финансовых средств не позволяет области обеспечить приоритетное развитие добывающей промышленности, разведку и освоение известных месторождений. Поэтому, учитывая многолетнюю направленность области на производство сельскохозяйственной продукции, богатый опыт ведения животноводства, в частности яководства, необходимо создавать частные фермерские и крестьянские хозяйства с последующей организацией малых и средних предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию.

Перспективы Таласской области связаны с развитием перерабатывающих предприятий; использованием минеральных ресурсов; развитием сферы малого предпринимательства; реконструкцией дороги Тараз - Талас - Суусамыр. Приоритетными направлениями в промышленности являются: развитие новой отрасли - цветной металлургии (Джеруйское золоторудное месторождение), предприятий перерабатывающей промышленности (табак, овощи, фрукты, сахарная свекла); организация производства

деловой древесины и мебели; создание малых и средних предприятий по переработке мяса и молока. Природные условия благоприятны для перспективного развития лесного, охотничьего и рыбного хозяйства. Наличие месторождений гранита, мрамора вблизи населенных пунктов и инфраструктуры благоприятно для их разработки.

Расположение в Баткенской области предприятий горнодобывающей отрасли и цветной металлургии, а также традиционно высокий уровень сельского хозяйства, в частности садоводства, делают этот регион потенциально одним из самых экономически развитых в республике.

В целом в регионах республики удалось приостановить спад производства. Но говорить о достижении устойчивого равновесия или росте - рано. Во всех регионах и в республике в целом прослеживаются смешанные, расплывчатые параметры экономического развития. Такое положение не позволяет в полной мере использовать потенциал каждого, отдельно взятого региона для достижения конечной цели реформ, реализуемых в республике - повышения уровня жизни и благосостояния граждан и преодоления бедности на основе устойчивого экономического роста.



0,4 печ.
листа