

УДК 332.14

Е. А. Кошечкина

***Некоторые вопросы региональной
политики Республики Казахстан***

Лужский институт (филиал) ЛГУ им. А. С. Пушкина, г. Луга
Ленинградской области

Аннотация. В статье рассматриваются особенности региональной политики Казахстана, обусловленные рядом внутренних факторов. Особое внимание уделено сравнительной характеристике документов, регламентирующих территориальное развитие государства.

Ключевые слова: регион, региональная политика, региональное развитие, Республика Казахстан.

Введение

Актуальность темы региональной экономической политики стран-участниц Содружества Независимых Государств несомненна. Республика Казахстан, являясь одной из самых экономически развитых стран СНГ, безусловно, представляет особый интерес для исследования.

После распада СССР и обретения независимости, влияние России, как прямой преемницы Советского Союза, снизилась как на глобальном, так и на субрегиональном уровне. Влияние же Европейского Союза напротив неуклонно возрастало. Данный пример международной интеграции обладал привлекательной социально-экономической моделью, не только для государств Центральной, Восточной и Южной Европы, но и для азиатских регионов. Что, по мнению авторов, спровоцировало ориентацию на евростандарты, в первую очередь во внутренней региональной экономической политике. Так, например, в официальных документах на момент начала 2000-х гг. основной целью региональной политики Республики Казахстан являлось «сведение к минимуму тех неравенств, которые, создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешают социально-экономическому развитию страны в целом или ее частей, а также групп стран (например, стран-членов Европейского союза)» [9, С. 343] То есть для ведения экономически успешной региональной политики необходима обязательная связь с мировым сообществом, в первую очередь с Евросоюзом.

Результаты и обсуждение

Разработка и реализация эффективной региональной политики в Казахстане – одна из актуальных задач внутренней политики страны. Причин тому несколько. Первое обстоятельство – это различия регионов по природно-климатическому фактору, хозяйственным условиям, плотности населения. В научной экономической литературе в Казахстане было выделено 5 зон развития: Северный, Центральный, Восточный, Западный и Южный регионы. Критериями для выделения послужили географические различия, а также природно-хозяйственные условия. В первую очередь, названные регионы контрастируют

друг с другом по плотности населения. Если в Южном Казахстане проживает почти половина населения государства (более 40 %), то в Западном регионе плотность населения почти в 3 раза меньше. При этом размеры регионов практически одинаковы (26 и 27 % от всей территории страны). Центральный Казахстан, несмотря на тот факт, что обладает самой большой территорией, характеризуется невысокой плотностью и высокой степенью урбанизации населения.

Второе обстоятельство (общее для всех стран СНГ) – после обретения независимости региональное развитие Казахстана характеризовалось следующими тенденциями: экономическим спадом, нарастающей диспропорцией в развитии территорий, неравномерностью в размещении производства и производительных сил, развитости инфраструктуры, миграцией населения за пределы республики и т. д.

Третий фактор связан с неэффективностью планирования ключевых мер в рамках региональной политики, слабостью инвестиций, недостатком рабочих мест, недостаточностью разработки программ помощи наиболее отсталым регионам и т. д.

Еще одно обстоятельство, которое обычно отмечается аналитиками, связано со спецификой строения государственной власти в Казахстане, противоречиями между национальными и региональными ветвями власти. А именно: диспропорция в выделении средств регионам; отсутствие собственных средств для развития в силу перечисления большей части доходов в бюджет республики; «всевластие» акимов с периодическим противостоянием последних правительству; при этом достаточно частая смена региональных акимов. Все это пагубно отражается на решении ими актуальных проблем регионов, создает почву для «синдрома временщика» и удовлетворения только личных интересов с полным игнорированием интересов вверенных акимам территорий [8].

В отношении законодательных актов, касающихся региональной политики, можно сказать, что до некоторой степени Казахстан повторяет путь России, переходя от выравнивания в развитии территорий к политике поляризованного развития.

В России, как известно, еще в 1996 г. появился Указ Президента РФ «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» от 3 июня 1996 года, а в 2005 – Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Даже в отношении целей и задач документы сильно различались. В 1996 году основной целью было достижение единых социальных стандартов для граждан Российской Федерации и выравнивание условий социально-экономического развития регионов. Однако было и упоминание о преимущественном развитии тех территорий, которые имеют особое значение для страны. Несколько лет спустя в Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов о единых стандартах для граждан и регионов уже не упоминается. Напротив, Концепция требует преимущественного экономического развития так называемых «локомотивов» – то есть наиболее развитых регионов, стратегически важных для новой системы социально-экономического развития страны, обладающих новой инфраструктурой, включенных в глобальное экономическое пространство. Именно эти опорные регионы должны были как обеспечить подъем экономики страны в целом, так и подобно локомотиву поезда «потянуть» за собой отстающие территории. Для

этого предполагалась «специальная фокусировка финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» [2].

В самой Концепции список опорных регионов не приводился, но в одном из интервью Владимир Яковлев (занимавший пост министра регионального развития) к таковым отнес: Москву и Подмосковье, Санкт-Петербург, Владивосток, Хабаровск, Пермский, Красноярский, Ставропольский, Краснодарский края, Ростовскую область, а также некие «города-миллионники», уточняя названия которых он не стал, отметив при этом, что, как показывает мировая практика (а Концепция была разработана с учетом опыта программ регионального развития Чили конца 1980-х и первой половины 1990-х гг., Южной Кореи в 1960–80-е гг., Китая в 1970–90-е гг.), «список не должен и не может быть обширным. Если в среднесрочной перспективе сложится структура из 6–9 опорных регионов, являющихся лидерами развития страны и конкурентоспособных на мировом уровне, будет уже хорошо» [3].

В Концепции региональной политики Республики Казахстан на 2002–2006 годы в качестве цели было обозначено «снижение существующих между регионами различий в уровнях социально-экономического развития путем осуществления важных инвестиционных проектов, способствующих укреплению инфраструктуры, хозяйственной деятельности и улучшению уровня жизни населения в сочетании с политикой избирательной поддержки проблемных регионов». Среди задач можно было найти: сбалансированное развитие регионов, укрепление экономического потенциала отдельных районов, в частности приграничных, а также государственную поддержку проблемных малых городов и депрессивных районов [1].

В Стратегии территориального развития республики Казахстан до 2015 года в качестве приоритетов было названо формирование так называемых полюсов роста, то есть регионов, в которых должна была концентрироваться экономическая активность. Такие регионы обозначались в качестве «локомотивов» для всех остальных территорий страны. Также Стратегия предполагала интеграцию экономического пространства Казахстана в мировую хозяйственную систему, максимальную концентрацию всех видов ресурсов в перспективных с точки зрения экономического роста регионах. Все эти меры с точки зрения руководства Казахстана должны были способствовать повышению конкурентоспособности и самоорганизации территорий в региональной и мировой экономике [7].

Стратегия действовала с 2006 по 2011 г. С 21.07.2011 документ считается утратившим силу (Указ Президента Республики Казахстан № 118). Вместо него была введена Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года (тот же Указ Президента Республики Казахстан № 118) и Программа «Развитие регионов» (с 2015 г. утратила силу постановлением Правительства Республики Казахстан № 728).

В Программе «Развитие регионов» в качестве цели обозначено «решение актуальных социально-экономических проблем регионов на перспективу». Среди задач по-прежнему присутствовало формирование долгосрочных центров экономического роста, интегрирование последних в мировое хозяйственное пространство, а также приоритетное развитие ряда регионов, а именно «агломераций с центрами Астана, Алматы, Шымкент, Актобе, Актау» [6].

Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года признает региональное развитие стратегически важным для страны и констатирует существенный дисбаланс развития между регионами. Наиболее развитыми названы агломерации с центрами в Астане и Алматы, а также Восточно-Казахстанская область как обладающая значительными запасами нефти и газа. При этом признается, что высокие показатели нефтедобывающих регионов так и не стали стимулом для межрегионального сотрудничества. А сами богатые регионы не выполнили роль «локомотивов» экономического развития.

В качестве цели Прогнозной схемы обозначено «создание условий для устойчивого развития регионов на основе эффективного использования социально-экономического потенциала каждого региона». Однако далее вновь речь идет о приоритетном развитии перспективных районов, точек роста, которые будут выступать в качестве естественных центров притяжения. Стимулирование конкурентоспособной экономической специализации, развитие высокотехнологичных отраслей должно создать условия для концентрации ресурсов (в первую очередь речь идет о трудовых ресурсах) на локальных территориях, через которые страна и ее регионы будут включены в мирохозяйственные процессы [5].

Выводы

Таким образом, можно констатировать, что Республика Казахстан с 2006 года последовательно реализует так называемую стимулирующую политику, предусматривающую не предоставление финансовой поддержки нуждающимся регионам (как правило, за счет средств, полученных от регионов-доноров), а поощрение самостоятельного развития территорий. Подобная политика проводилась в Китайской народной республике с середины 1970-х гг. и в России с 2005 по 2013 гг.

В нашей стране в 2014 г. была принята программа «Региональная политика и федеративные отношения», где в качестве основной цели было названо «обеспечение сбалансированного развития субъектов Российской Федерации» [4].

Китайская народная республика отказалась от политики поляризованного развития в 2001, признав ее недостаточно эффективной. Расчет на то, что преимущественное развитие приморских провинций повлечет за собой одновременное развитие остальных регионов, оправдался лишь частично. Большая часть страны осталась слаборазвитой, и только ряд смежных регионов, прилегающих к стимулируемым провинциям, начал демонстрировать рост социально-экономических показателей. Поэтому уже в 2001 г. китайское правительство принимает новую программу региональной политики, которая использовала в большей степени не стимулирование самостоятельного развития, а перераспределение средств из бюджета.

Республика Казахстан пока не отказалась от стимулирующих мер. С одной стороны, подобная политика не способствует преодолению дифференциации регионов, а с другой – и политика выравнивания тоже недостаточно эффективна. Возможно, оптимальное сочетание стимулирующей и перераспределительной политики в будущем принесет существенные результаты.

Литература

1. Концепция региональной политики Республики Казахстан на 2002–2006 годы // Законодательство Казахстана online [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=01724>. (Дата обращения: 25.10.2015)
2. Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации до 2020 года. Министерство регионального развития РФ, 2006 г. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.
3. Махлин М. Уравниловку приговорили. Опорные регионы и территориально-производственные комплексы обеспечат ускорение роста экономики // Новое мнение [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.novomnenie.ru/rassl/183.html> (Дата обращения: 03.11.2009).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 307 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения”» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201404240023> (Дата обращения: 23.10.2015).
5. Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118> (Дата обращения: 23.10.2015).
6. Программа «Развитие регионов» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000862> (Дата обращения: 23.10.2015).
7. Стратегия территориального развития республики Казахстан до 2015 года // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000167> (Дата обращения: 23.10.2015).
8. Чеботарев А. Казахстан-2010: Почему так актуальна тема региональной политики? // Информационно-аналитический центр. Лаборатория общественно-политического развития стран ближнего зарубежья. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ia-centr.ru/expert/7234/> (Дата обращения: 16.02.2010).
9. Человеческое развитие в Казахстане: Учебник / Под общ. ред. Н. К. Мамырова и Ф. Акчуры. – Алматы: Экономика, 2004. – 436 с.

E. A. Koshechkina

***Some problems of regional policy of
Kazakhstan Republic***

Luga Institute (branch) of Leningrad state University

Abstract. *This article discusses the features of the present stage of regional policy of Kazakhstan, due to several internal factors. The special attention is paid to the official documents regulating territorial development of Kazakhstan Republic.*

Keywords: *region, regional policy, regional development, Kazakhstan Republic.*

References

1. Koncepciya regional'noj politiki Respubliki Kazahstan na 2002-2006 gody // Zakonodatel'stvo Kazahstana on-line [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=01724> (Data obrashcheniya 25.10.2015)
2. Koncepciya strategii social'no-ehkonomicheskogo razvitiya regionov Rossijskoj Federacii do 2020 goda. Ministerstvo regional'nogo razvitiya RF, 2006g. Ukaz Prezidenta RF ot 3 iyunya 1996 g. «Ob Osnovnyh polozheniyah regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii»//Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 1996. №23. St.2756.
3. Mahlin M. Uravnilovku prigovorili. Opornye regiony i territorial'no-proizvodstvennye komplekсы obespechat uskorenie rosta ehkonomiki // Novoe mnenie. [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.novoemnenie.ru/rassl/183.html> (Data obrashcheniya 03.11.2009)
4. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15.04.2014 № 307 "Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "Regional'naya politika i federativnye otnosheniya" // Oficial'nyj internet portal pravovoj informacii [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201404240023> (Data obrashcheniya 23.10.2015)
5. Prognoznaya skhema territorial'no-prostranstvennogo razvitiya strany do 2020 goda // Informacionno-pravovaya sistema normativnyh pravovyh aktov Respubliki Kazahstan [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1100000118> (Data obrashcheniya 23.10.2015)
6. Programma «Razvitie regionov» // Informacionno-pravovaya sistema normativnyh pravovyh aktov Respubliki Kazahstan [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000862> (Data obrashcheniya 23.10.2015)
7. Strategiya territorial'nogo razvitiya respubliki Kazahstan do 2015 goda // Informacionno-pravovaya sistema normativnyh pravovyh aktov Respubliki Kazahstan [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000167> (Data obrashcheniya 23.10.2015)
8. Snebotarev A. Kazahstan-2010: Pochemu tak aktual'na tema regional'noj politiki? // Informacionno-analiticheskij centr. Laboratoriya obshchestvenno-politicheskogo razvitiya stran blizhnego zarubezh'ya. [EHlektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://ia-centr.ru/expert/7234/> (Data obrashcheniya 16.02.2010)

9. Селovechesкое razvitiе v Kazahstane: Uchebник / Pod obshch. red. N.K. Mamurova i F. Akchury. - Almaty: ENkonomika, 2004. - 436 s.

Поступила в редакцию 12.12.2015.