



О Концепции региональной политики Республики Казахстан на 2002-2006 годы

Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 декабря 2001 года N 1598

Правительство Республики Казахстан постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию региональной политики Республики Казахстан на 2002-2006 годы.

2. Центральным и местным исполнительным органам при выработке соответствующих решений руководствоваться основными положениями настоящей Концепции.

3. Признать утратившим силу постановление Правительства Республики Казахстан от 9 сентября 1996 года N 1097 P961097_ "О Концепции региональной политики Республики Казахстан".

4. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания.

Премьер-Министр
Республики Казахстан

Одобрена

постановлением Правительства
Республики Казахстан
от 7 декабря 2001 года N 1598

Концепция региональной политики
Республики Казахстан на 2002-2006 годы

Астана, 2001 г.

В в е д е н и е

Во всех странах мира - в силу различия географического положения,

природно-климатических условий, демографической ситуации, истории развития и других факторов - регионы имеют разный уровень социально-экономического развития . Это порождает немало серьезных социально-экономических проблем. Поэтому каждое государство стремится улучшить жизненный уровень в отсталых регионах, то есть проводить региональную политику, направленную на выравнивание условий и повышение уровня их развития .

Казахстан не является исключением: 14 областей находятся в различных природно-климатических зонах, имеют разную историю развития, экологию и поэтому уровни их социально-экономического развития существенно отличаются. В этой связи сначала в бывшей советской республике, а затем и в суверенном Казахстане проводилась определенная региональная политика. Тем не менее, за годы реформ дифференциация усилилась, а социально-экономические проблемы обострились.

В советский период для выравнивания социально-экономического развития использовались дотации проблемным регионам в основном через централизованные капитальные вложения на развитие тех или иных отраслей материального производства и (или) отраслей непродовольственной сферы. Средства образовывались за счет ресурсов относительно богатых регионов и аккумулировались на каждом уровне управления в соответствующем бюджете.

Хотя этот механизм перераспределения сыграл определенную положительную роль в развитии проблемных регионов, он не позволял проводить эффективную политику их самофинансирования и самодостаточности, увеличивая зависимость от центра, культивируя иждивенческие настроения у населения.

И в советский период, и в процессе проведения рыночных реформ под региональной политикой понимались все преобразования, которые предпринимались для развития регионов вне зависимости от того, какой уровень власти их проводил. Соответственно все изменения в регионах, а также межрегиональные экономические отношения относились к результатам региональной политики государства.

Таковым является понимание региональной политики и в Концепции, одобренной постановлением Правительства Республики Казахстан от 9 сентября 1996 года, в связи с чем возникла настоятельная необходимость в новой региональной политике.

Под региональной политикой в новой Концепции понимается комплекс экономических, правовых, социальных и других мер, применяемых государством для эффективного и гармоничного развития регионов, предоставление проблемным регионам равных возможностей с остальными для достижения равноценных условий жизни, занятости и т.д.

1. Анализ современного социально-экономического положения регионов
- 1.1. Демографические изменения

Численность населения на 1 октября 2001 года по сравнению с итогами переписи 1999 года снизилась на 0,9% и составила 14810 тыс. чел. При этом доля городского населения составляет 56,1%, сельского - 43,9%. Прирост постоянного населения в текущем году отмечен только в четырех областях: Южно-Казахстанской, Кызылординской, Атырауской, Мангистауской и в городе Астане.

Особенно сократилась численность населения в северных и центральных областях: Акмолинской, Костанайской, Северо-Казахстанской, Павлодарской, Карагандинской. Основной причиной явилась механическая убыль - миграция населения за пределы р е с п у б л и к и .

Коэффициент естественного прироста населения за 9 месяцев 2001 года составил 5,05 промилле. Среднереспубликанский уровень коэффициента рождаемости превышен только в пяти областях: Южно-Казахстанской - 24,08 промилле, Кызылординской - 22,09, Мангистауской - 19,24, Атырауской - 17,85, Жамбылской - 17,49.

Отрицательное сальдо миграции населения за 8 месяцев 2001 года составило 71,9 тыс. чел. Наиболее интенсивной была миграция в страны СНГ, в которые эмигрировало около 70% из общего числа выехавших за пределы Казахстана. Активными по внешней миграции остаются Костанайская, Павлодарская, Карагандинская области. Среди эмигрантов значителен удельный вес русских (56,7%) и немцев (22,2%).

Во внутриобластном передвижении преобладает социально вынужденная миграция из сельской местности в города, чем усугубляется напряжение на рынках труда городов и криминогенная обстановка в них. Переселенцы, формально обретая статус городского жителя, практически не вовлекаются в сферу социальной, производственной и культурной жизни.

1.2. Территориальное разделение труда

За годы независимости и радикальных экономических реформ направления специализации регионов не претерпели существенных изменений, лишь изменились уровни развития отраслей. Здесь наибольшее влияние оказывает конъюнктура мирового рынка в части традиционных товаров казахстанского экспорта.

Значительное развитие получили Атырауская и Мангистауская области, основными отраслями экономики которых являются нефтедобывающая, нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность, на долю которых приходится свыше 90% всей промышленной продукции областей.

В Актюбинской области добывается хромовая руда, нефть и газ. Существует возможность для расширения промышленности строительных материалов. Основой промышленности Кызылординской области в настоящее время является добыча нефти.

Основными отраслями экономики Восточно-Казахстанской и Карагандинской областей являются цветная и черная металлургия. На территории этих областей расположено большинство разведанных запасов месторождений руд цветных и черных металлов. Одно из первых мест в списке минерально-сырьевых ресурсов Казахстана занимает медь, значительные запасы которой находятся в месторождениях Карагандинской области.

Павлодарская область является лидером по добыче угля в стране. Ее доля составляет 72,3% добычи угля в стране. Далее следует Карагандинская область с показателем в 23,9% и Восточно-Казахстанская - 3,4%.

Высокий научно-технический, интеллектуальный потенциал, морально и физически изношенное оборудование размещены, преимущественно, на оборонных предприятиях Западно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областей, а также в г. Алматы.

Культурным и интеллектуальным центром страны остается г. Алматы, акценты в специализации которого постепенно смещаются в сторону финансового центра. Активно формируется деловой и культурный центр в новой столице страны - городе Астане.

Зерновое производство республики сосредоточено в северных областях - Костанайской, Северо-Казахстанской, Акмолинской, которые ориентированы на производство товарной пшеницы, крупяных и фуражных культур.

Специализация на сельскохозяйственном производстве, преимущественно на выращивании овощей и фруктов, технических культур, сохраняется за аграрным югом республики - Алматинской, Жамбылской и Южно-Казахстанской областями.

1.3. Валовой региональный продукт

Территориальное разделение труда и структура экономики регионов наиболее полно характеризуются такими обобщающими показателями, как объем валового регионального продукта (ВРП) и производство его на душу населения. По производству ВРП на душу населения между областями страны существуют значительные различия. Так, в 2000 году разница между максимальной (Атырауская область - 581,7 тыс. тенге) и минимальной (Жамбылская область - 50,2 тыс. тенге) величиной ВРП на душу населения составила 11,6 раза.

Лидерами по производству ВРП на душу населения в 2000 году являются Атырауская и Мангистауская области, которые в течение последних лет занимают соответственно первое и второе места среди областей по этому показателю.

Доля этих двух областей в производстве ВРП составляет 17%. Основную массу добавленной стоимости производит промышленность (в Атырауской области - 72,3%, в Мангистауской 65,4%).

Павлодарская, Карагандинская и Восточно-Казахстанская области вместе производят 26,8% ВРП. По производству ВРП на душу населения они занимали в 2000 году седьмое, шестое и десятое места соответственно.

Города столичного типа - Алматы и Астана производят 19,5% валового регионального продукта. По производству ВРП на душу населения они занимают третье и четвертое места соответственно. Основная масса добавленной стоимости в г. Алматы производится в секторе услуг (86,7%), в г. Астане бурно развивается строительство, составляющее в производстве добавленной стоимости 35,9%.

Среднюю группу областей образуют Западно-Казахстанская, Актюбинская, Костанайская и Северо-Казахстанская области. Вместе они производят 19,0% ВРП; по производству ВРП на душу населения занимают пятое, восьмое, девятое и одиннадцатое места соответственно. В структуре ВРП Костанайской и Северо-Казахстанской областей 23,0 и 36,1% ВДС произведено в сельском хозяйстве.

Наиболее низкие показатели по производству ВРП на душу населения имеют Акмолинская, Кызылординская, Алматинская, Южно-Казахстанская и Жамбылская области. Пять областей производят вместе всего 17,8% ВРП. По производству ВРП на душу населения эти области занимают последние места - двенадцатое, тринадцатое, четырнадцатое, пятнадцатое, шестнадцатое соответственно.

1.4. Структурные изменения в промышленности

Если в 1995 году основной объем промышленной продукции производился в Карагандинской (21,6% от республиканского объема), Павлодарской (16,3%), Восточно-Казахстанской (9,65%) областях, то в перспективе, по оценке, лидирующее место займут Атырауская, Карагандинская и Мангистауская области.

Основную роль в изменениях территориальной структуры сыграл значительный рост нефтедобычи. Значимость Карагандинской области определяется ее огромным промышленным потенциалом и наличием экспортоориентированных производств.

Значительное увеличение удельного веса областей, специализацию которых составляют добывающие отрасли, привело к общему "утяжелению" экономики Казахстана. Так, в Атырауской области удельный вес нефтегазодобывающей промышленности в общей структуре промышленного производства области составляет 94,2%. В Кызылординской области удельный вес нефтегазодобывающей промышленности увеличился с 2,7% в 1990 г. до 89,5% в 2000 г., а легкой и пищевой промышленности снизился с 14,5 до 0,7% и с 18,8 до 3,8% соответственно. В Карагандинской области доля металлургии повысилась до 78% при снижении доли легкой промышленности с 6,4 в 1990 году до 0,5%, пищевой - с 9,2 до 5,9%.

1.5. Структурные изменения в сельском хозяйстве

Сельское хозяйство Казахстана имеет ярко выраженную зональность, природный фактор определяет особенности структурных различий.

Начиная с 1997 года, практически по всем сельскохозяйственным культурам посевные площади в республике стабилизировались, а по некоторым культурам, как хлопчатник, подсолнечник и сахарная свекла, наблюдается рост посевных площадей.

За период с 1995 по 2000 годы спад валовой продукции сельского хозяйства по республике составил 6,3%. Наибольшее сокращение объемов продукции отмечалось в Мангистауской (на 68,8%), Павлодарской (на 45,0%), Карагандинской (на 31,7%), Атырауской (на 31,1%) и Восточно-Казахстанской (на 27,5%) областях.

Доля аграрного сектора в ВВП снизилась с 12,3% в 1995 году до 8,6% в 2000 году.

С 1999 года в развитии сельского хозяйства республики наблюдаются положительные тенденции. Впервые за годы реформ достигнут рост сельскохозяйственного производства, который составил 28% к соответствующему периоду 1998 года, в т.ч. продукция растениеводства - 66,2%, животноводства - 1%. В региональном разрезе наибольший рост объемов валовой продукции сельского хозяйства произошел в основных зерносеющих регионах республики.

Основными сельскохозяйственными областями в 2000 году, на долю которых приходится 64,9% от общего объема сельскохозяйственного производства, являются Акмолинская, Алматинская, Костанайская, Северо-Казахстанская и Южно-Казахстанская области.

1.6. Развитие инфраструктуры

С 1995 года протяженность эксплуатируемых железных дорог общего пользования (включая дороги других республик по территории Казахстана и дороги Казахстана, проходящие по территории других республик) увеличилась в целом по республике на 184 км и составила 14,5 тыс.км. Наибольшая длина железных дорог приходится на Карагандинскую, Акмолинскую, Восточно-Казахстанскую, Костанайскую и Актюбинскую области. В этих же областях практически удалось сохранить в эксплуатации имеющиеся железные дороги. Существенное выбытие железных дорог из эксплуатации допущено в Северо-Казахстанской и Южно-Казахстанской областях.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования за эти годы увеличилась на 2,7 тыс. км. Однако недостаток средств привел к повсеместному снижению их технического состояния, несоответствию нормативным требованиям.

Объемы перевозок грузов всеми видами транспорта, кроме трубопроводного, как отражение общей динамики развития экономики страны, в 1995 - 1999 годах неуклонно снижались. И только экономический рост в 2000 году позволил существенно изменить ситуацию на транспорте.

Значительное сокращение объемов перевозок автомобильным транспортом допущено в Акмолинской, Алматинской, Жамбылской, Костанайской, Павлодарской, Северо-Казахстанской, Атырауской, Южно-Казахстанской областях и г. Алматы.

С 1995 года на воздушном транспорте объем перевозок грузов уменьшился на 43%, в региональном разрезе наиболее существенное сокращение произошло в Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Южно-Казахстанской областях и г. Алматы.

Единственный вид транспорта, стабильно увеличивавший масштабы перевозок грузов, был трубопроводный (рост по сравнению с 1995 годом более чем в 3 раза). Основной объем транспортировки этим видом транспорта осуществлялся в Актюбинской, Атырауской, Мангистауской и Павлодарской областях, что связано со специализацией данных регионов на добыче и переработке углеводородного сырья. С 1997 года в статистику по этому виду транспорта включен транзит газа из Узбекистана и Туркмении, что привело к резкому росту показателя по Западно-Казахстанской о б л а с т и .

В области телекоммуникаций показатель количества основных телефонных аппаратов ОАО "Казахтелеком" снизился с 1962,9 тыс. штук в 1995 году до 1834,2 тыс. штук в 2000 году. В 2000 году впервые за 5 лет зафиксирован чистый прирост количества основных телефонных аппаратов на 74,5 тыс. шт., или на 4,2%, в том числе по селу - на 20,4 тыс. шт., или на 7,6%. Вместе с тем необходимо отметить качественное изменение телекоммуникаций (в первую очередь в гг. Астане и Алматы), а также методов телефонизации отдаленных районов, регионов с малой плотностью н а с е л е н и я .

1.7. Инвестиционная деятельность

В последние годы региональная инвестиционная политика Казахстана в основном была ориентирована на добывающую промышленность, в первую очередь, нефтяную. Так, наибольшая доля инвестиций была вложена в пять регионов являющихся перспективными регионами нефтегазодобычи (Западно-Казахстанская, Атырауская, Актюбинская, Мангистауская, Кызылординская области). Концентрируя всего лишь 18% инвестиционного потенциала, эти области за последние два года аккумулировали более 51% всех инвестиций республики.

Напротив, в регионы, где сосредоточено 57% инвестиционного потенциала (Алматы, Карагандинская, Павлодарская, Восточно-Казахстанская, Костанайская области), за последние два года было вложено менее трети всех инвестиций в экономику Казахстана. Продолжение такой инвестиционной политики уже в ближайшие годы может привести к серьезным изменениям в территориальной структуре хозяйства Казахстана и межрегиональным диспропорциям в уровне социально-экономического развития.

Недоинвестирование в "старопромышленные" регионы чревато их постепенным превращением в депрессивные.

1.8. Денежные доходы и расходы населения

Различие между регионами по уровню среднедушевых денежных доходов населения достигает 3,2 раза. Максимальные денежные доходы в 2000 году получали жители г. Алматы, минимальные - Алматинской области, за период январь - август 2001 года, соответственно, Атырауской и Южно-Казахстанской областей. Сохраняется значительная дифференциация денежных доходов не только между регионами, но и внутри них. В западных областях разрыв между максимальным и минимальным уровнями дохода составил 3,4 раза, в северных - 2,1, в восточных - 1,4.

Вместе с тем в регионах с высокими денежными доходами высок размер прожиточного минимума, с низкими - соответственно ниже в сравнении со среднереспубликанским показателем. Так, величина прожиточного минимума в расчете на один месяц во втором квартале 2001 года составила по стране 4761 тенге, тогда как в Атырауской области - 5517 тенге, в Южно-Казахстанской - 3767 тенге.

Также значительна дифференциация регионов по уровню средней заработной платы. Наивысший уровень сложился в Мангистауской и Атырауской областях, самый низкий - в Акмолинской, Жамбылской, Алматинской и Южно-Казахстанской областях.

Не достигает среднереспубликанского уровня заработная плата в Южно-Казахстанской, Жамбылской, Алматинской, Акмолинской, Северо-Казахстанской и Кызылординской областях. Разрыв между наивысшим уровнем заработной платы (Атырауская область) и наименьшим (Акмолинская) в августе 2001 года составил более 4 раз. При этом отличие между заработной платой в добывающих отраслях и сельской местности Атырауской и Мангистауской областей достигает 6 - 9 раз.

В среднем по республике в структуре расходов населения во втором квартале 2001 года 85,2% приходилось на потребительские расходы. При этом их значение по регионам колеблется от 78,1% в Северо-Казахстанской области до 97,4% в Мангистауской области.

Наблюдается заметная дифференциация по регионам республики и по доле платных услуг в структуре потребительских расходов, и по расходам на приобретение продовольственных товаров.

1.9. Занятость, безработица

Сохраняются различия между регионами в уровне безработицы и возможности

т р у д о у с т р о й с т в а .

В третьем квартале 2001 года наибольший уровень безработицы отмечен в Кызылординской области (12,3%), наименьший - в Восточно-Казахстанской области (6,9%) при уровне безработицы в среднем по республике 9,2%.

Возможности трудоустройства безработных в регионах Казахстана различны. В Карагандинской, Северо-Казахстанской, Южно-Казахстанской, Актюбинской областях и г. Алматы трудоустраиваются от 54 до 75% к числу обратившихся в поисках работы. В то же время, в Атырауской, Жамбылской и Кызылординской областях процент трудоустройства граждан ниже республиканского - от 13,8 до 22%.

1.10. Проблемы малых городов, депрессивных сельских и приграничных районов

В Казахстане 7 средних и 58 малых городов, где проживает около 23% городского населения республики.

В малых городах с промышленностью преимущественно добывающего профиля проживает 7,5% городского населения республики, в городах с предприятиями агропромышленного направления - 6,1, в городах с обрабатывающей промышленностью - 5,6, в городах, имеющих рекреационное значение - 1, в центрах военно-промышленного комплекса - 0,8, на транспортных узлах - 1,9% городского населения республики.

Основными проблемами практически всех малых городов республики являются: длительный спад производства и, как следствие, высокий уровень безработицы; существенное снижение жизненного уровня; отток населения из этих городов; недостаток бюджетных средств и инвестиций; проблема содержания объектов социальной сферы; слабые транспортные связи; недостаточная обеспеченность электроэнергией и теплом из-за низкой платежеспособности потребителей.

Сложная экономическая и социальная ситуация сложилась в "угольных" городах - Абай, Сарань, Шахтинск, где большинство шахт уже отработано, в городах, градообразующими объектами которых служили предприятия по добыче фосфорных удобрений - Каратау и Жанатасе; свинцово-цинковых руд - г. Текели. В результате снижения или прекращения добычи минерально-сырьевых ресурсов в этих городах происходит значительное сокращение числа рабочих мест, обостряется комплекс проблем, связанных с критическим состоянием социальной и производственной инфраструктуры.

Всего по малым и средним городам простаивает по самым разным причинам около 40% зарегистрированных хозяйствующих субъектов.

В городах - центрах военно-промышленного комплекса - следствием экономического кризиса, охватившего градообразующие предприятия, стал отъезд

квалифицированных кадров. Также неблагоприятная обстановка сложилась в таких городах, как Алга, Темир, Шалкар, Аральск, Казалинск, Аягоз, Шар, находящихся в зоне экологического бедствия.

В тяжелом положении находятся города, основу экономики которых составляют предприятия по переработке сельхозпродукции. Они не обладают развитой инфраструктурой, строительной базой, квалифицированными кадрами.

Из 159 сельских районов страны 27 районов, где проживают 1024,5 тыс. человек (15,6% сельского населения), постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 мая 1999 г. N 561 были отнесены к районам с депрессивной экономикой с принятием ряда мер по оказанию им государственной помощи. Эти районы расположены во всех областях республики, в т. ч. в Северном регионе - 9, в Западном - 5, в Восточном Казахстане - 3, Карагандинской области - 2, Южном регионе - 8.

Депрессивные сельские районы находятся далеко от рынков сбыта товаров, имеют слабую социальную и производственную инфраструктуру, неблагоприятные природные, климатические и экологические условия.

Проблемы дальнейшего развития экономики, обеспечения занятости и улучшения уровня жизни населения характерны и для приграничных районов, в результате чего происходит значительный отток населения из них, что ослабляет экономический потенциал и рубежи страны.

1.11. Территориальные различия и типология регионов

Территориальные различия в уровнях социально-экономического развития регионов сложились в силу объективных природно-климатических условий, географического положения, демографической ситуации, а также субъективных факторов, действовавших длительное время. Показатели, характеризующие социально-экономическое положение групп регионов, приведены в таблице.

Показатели социально-экономического развития регионов
Республики Казахстан в 2000 г.

Наименование регионов! Доля ! Доля !ВРП на! Доля ! Доля ! Доля !Соотношение
и групп !регио-!регио-!душу !регио-!регио-!регио-!номинальных
!на в !на в !насе- !на в !на в !на в !среднеду-
!числе-!ВРП, %!ления,!общем !вало- !освое-!шевых дохо-
!нности! !тыс. !объеме!вой !нии !дов региона
!насе- ! !тенге !промы-!про- !инвес-!со средне-
!ления ! ! !шлен- !дукции!тиций !республи-
!рес- ! ! !ного !сельс-!в ос- !канским

!публи-! ! !произ-!кого !новой!уровнем, %
!ки, %! ! !водст-!хозяй-!капи- !за январь-
!на 01.! ! !ва, % !ства,% !тал, %!август
!10.01г! ! ! ! ! !2001 г.

Республика Казахстан	100	100	157.0	100	100	100	100
Группа 1							
г. Астана	3.3	3.5	254.0	1.0	0.2	10.8	170.6
г. Алматы	7.6	16.0	329.9	3.9	0.4	9.5	184.4
Группа 2							
Атырауская	3.0	11.0	581.7	22.3	1.1	18.0	241.6
Мангистауская	2.2	6.0	432.1	11.1	0.2	5.9	221.9
Группа 3							
Восточно-Казахстанская	10.1	9.2	143.3	8.1	9.4	7.1	103.5
Карагандинская	9.2	11.7	197.2	15.9	4.9	6.2	112.0
Павлодарская	5.1	5.9	175.2	7.2	4.2	4.2	107.5
Группа 4							
Актюбинская	4.5	4.7	162.5	5.3	4.2	7.1	103.8
Жамбылская	6.6	2.1	50.2	1.5	4.5	0.4	54.9
Костанайская	6.3	6.0	144.1	3.3	16.5	2.2	82.2
Южно-Казахстанская	13.8	5.2	61.1	5.4	10.0	2.1	49.3
Группа 5							
Западно-Казахстанская	4.1	5.3	203.4	4.6	3.9	21.6	120.9
Северо-Казахстанская	4.7	3.0	98.8	1.3	12.7	0.6	77.8
Группа 6							
Алматинская	10.5	4.8	72.0	3.8	13.4	1.6	57.8
Кызылординская	4.1	2.4	93.4	3.6	2.2	2.3	72.1
Акмолинская	4.9	3.3	94.7	1.5	12.2	0.4	75.2

Регионы сгруппированы по так называемому проблемному принципу, т.е. выделены группы регионов, имеющие схожие проблемы и экономические показатели в зависимости от имеющегося экономического потенциала и структуры экономики; последовательность их расположения в таблице определяется также средними

показателями регионов по ВРП и уровню жизни населения.

К первой группе с наиболее высоким уровнем среднедушевых доходов - 163,1 и 187,9% к среднереспубликанскому уровню - относятся города республиканского значения Астана и Алматы, которые обладают диверсифицированной промышленностью (в основном машиностроением), развитым финансовым сектором и высоким научно-техническим потенциалом.

На 1 октября 2001 года доля этих городов составила: в численности населения республики 10,9%, в валовом региональном продукте - 19,7%, в объеме промышленного производства - 5%.

Тем не менее, достаточно острыми проблемами для городов такого уровня остаются: слабое оснащение инфраструктурой, устаревшие техника и технологии на промышленных предприятиях г. Астаны и др.; в г. Алматы имеются проблемы в снабжении газом, а также высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха.

Вторую группу образуют области, богатые углеводородными минеральными ресурсами: Атырауская и Мангистауская.

На 1 октября 2001 года доля этой группы областей в численности населения республики составила 5,2%, в валовом региональном продукте - 17,4%, в объеме промышленного производства - 33,4%, в валовой продукции сельского хозяйства - 1,3%. Среднедушевые доходы населения выше, чем в других областях.

Основные проблемы: сырьевая направленность и специализация промышленного производства в основном на добыче нефти, почти недиверсифицированная промышленность и неразвитое сельское хозяйство. В сельских районах - низкие доходы, высокая безработица, отсталая инфраструктура, отдаленность районных центров, большая нагрузка на окружающую среду и др.

Третья группа - промышленные области, богатые природными минерально-сырьевыми ресурсами, на базе которых были построены и работают крупные добывающие и перерабатывающие предприятия, использующие местное сырье. В этих областях также получили определенное развитие некоторые производства обрабатывающей промышленности (машиностроение, легкая и пищевая промышленность). Это - Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Павлодарская о б л а с т и .

Области в этой группе имеют высокие среднедушевые доходы, которые по отношению к среднереспубликанскому уровню составляют 117,4, 133,5 и 111,4% с о о т в е т с т в е н н о .

Доля этой группы областей в численности населения республики на 1 октября 2001 года составила 24,2%, в валовом региональном продукте - 26,6%, в объеме промышленного производства - 31,2%, сельского хозяйства - 18,5%.

Основные проблемы: сырьевая направленность, высокая степень отработанности сырьевой базы, недиверсифицированность промышленности.

Четвертая группа богата природными ресурсами, а также располагает и значительными сельскохозяйственными угодьями. Это - Актюбинская, Костанайская, Жамбылская и Южно-Казахстанская области. При этом в Актюбинской и Костанайской областях среднедушевые доходы населения незначительно превышают среднереспубликанский уровень, а в Жамбылской и Южно-Казахстанской областях - ниже среднереспубликанского уровня. В то же время все они имеют примерно одинаковую экономическую базу, равнонаправленную структуру. Вместе с тем Жамбылская и Южно-Казахстанская области имеют достаточные резервы к повышению среднедушевых доходов за счет развития как промышленного, так и сельскохозяйственного производства, сферы услуг, приграничной торговли.

Доля четвертой группы областей в численности населения республики на 1 октября 2001 года составила 31,2%; в валовом региональном продукте - 17,2%; в объеме промышленного производства - 15,5%; в валовой продукции сельского хозяйства - 3,5%, 2%.

Основные проблемы: временная сложность преодоления кризисной ситуации на ряде крупных предприятий промышленности, недостаточная развитость производств, обслуживающих сельское хозяйство.

Кроме того, в Жамбылской и Южно-Казахстанской областях имеются перебои в снабжении газом, электроэнергией, поливной водой.

Пятая группа, включающая Западно-Казахстанскую и Северо-Казахстанскую области, имеет преимущественное развитие машиностроения, в том числе оборонного направления, и значительные размеры сельскохозяйственных угодий, определивших их промышленно-аграрную направленность. Кроме того, в Западно-Казахстанской области получила развитие нефтегазодобывающая промышленность, занимающая в структуре промышленного производства более 80%.

Доходы населения этих областей ниже среднереспубликанского уровня.

Доля пятой группы в численности населения республики на 1 октября 2001 года составила 8,7%; в валовом региональном продукте - 8,3%; в объеме промышленного производства - 4,4%; в валовой продукции сельского хозяйства - 16,6%.

Основные проблемы: сложное положение на машиностроительных предприятиях, в первую очередь, оборонных, необходимость утилизации попутных газов, рисковое земледелие, острый дефицит питьевой воды, экологические последствия развития нефтегазовой отрасли и деятельности военных полигонов.

Шестая группа - аграрные области, включающие Акмолинскую, Алматинскую и Кызылординскую, экономическая деятельность которых в основном представлена сельскохозяйственным производством, если не считать нефтедобычу на Кумколе в Кызылординской области.

Доходы населения очень низкие в Акмолинской и Алматинской областях. В Кызылординской они выше среднереспубликанского за счет доходов г. Кызылорды от

К у м к о л я .

Доля шестой группы в численности населения республики на 1 октября 2001 года составила 19,4%; в валовом региональном продукте - 10,8%; в объеме промышленного производства - 9%; в валовой продукции сельского хозяйства - 27,8%.

Среднедушевые доходы населения значительно ниже среднереспубликанских.

Основные проблемы: низкий уровень жизни, высокая доля занятости в сельском хозяйстве, слабая инфраструктура, большая территория, слабая связь населенных пунктов с рынками сбыта, необходимость утилизации попутных газов, отдаленность многих районов от центров, высокая нагрузка на окружающую среду, проблема Арала, острый дефицит питьевой воды.

Предложенная типологизация регионов направлена на решение стратегических задач. Проблемные вопросы отдельных областей или группы областей носят локальный характер и должны находить решение в программах развития соответствующих отраслей и регионов.

2. Цель, принципы, задачи и приоритеты региональной политики

2.1. Цель региональной политики

Целью региональной политики является 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.

2.2. Основные принципы региональной политики

Основными принципами региональной политики являются:
приоритетность республиканских интересов перед региональными, перспективных перед текущими;
эффективное использование природных богатств регионов с учетом особенностей их территориального размещения;
избирательная поддержка экономики проблемных регионов через создание механизмов государственного стимулирования предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов на данной территории;
приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение для государства.

2.3. Задачи региональной политики

К задачам региональной политики относятся:
обеспечение поступательного и сбалансированного социально-экономического
развития регионов;
оказание государственной поддержки проблемным малым городам и депрессивным
отдаленным сельским районам;
разработка и проведение государственной политики по укреплению
экономического потенциала приграничных районов, особенно южных, для обеспечения
безопасности страны;
дальнейшее совершенствование отношений между центральным и местными
органами управления;
рациональное расселение населения на территории Казахстана.

2.4. Приоритеты региональной политики

Приоритетами региональной политики, в соответствии с которыми направляются средства поддержки и стимулирования в проблемные регионы, являются: структурные преобразования, проводимые в проблемных регионах в

соответствии с выбранной стратегией государственного и регионального экономического развития;

создание новых рабочих мест, повышение занятости и развитие предпринимательства, ведущие к росту производства и сбыта продукции внутри и вне региона;

сохранение, реконструкция и развитие производственной, социальной и рекреационной инфраструктуры;

обеспечение экологической безопасности всех видов деятельности на территории Республики Казахстан;
снижение бедности и безработицы.

3. Основные направления региональной политики Республики Казахстан

3.1. Дальнейшее социально-экономическое развитие регионов

Определенная в подразделе 1.11 типологизация регионов должна стать основой для разработки программ регионального развития.

Наиболее четко в настоящее время проработаны программы развития для первой группы регионов - городов Астаны и Алматы. Так, по г. Астане Указом Президента страны утверждена Государственная программа, в которой предполагается интенсивное развитие обрабатывающей промышленности, инфраструктуры, научных,

культурных и иных центров. По г. Алматы Правительством Республики Казахстан утверждена Концепция и План мероприятий по созданию регионального финансового центра. Учитывая мягкий климат, наличие уникальных природных объектов в его окрестностях, этим документом предусматривается формирование мощной инфраструктуры туризма и отдыха. За счет этого предполагается обеспечить широкое развитие малого и среднего бизнеса. Предусматривается модернизация многочисленных предприятий обрабатывающей промышленности, расширение ее д и в е р с и ф и к а ц и и .

Для регионов второй группы осуществление диверсификации производства связано с созданием нефтеперерабатывающих и нефтехимических производств, развитием предпринимательства в сельском хозяйстве и созданием предприятий малого бизнеса по переработке сельскохозяйственной продукции, а также развитие инфраструктуры транспорта и связи. При этом особое внимание будет уделено мероприятиям по экологической защите окружающей среды в особенности на шельфе Каспийского моря.

Для регионов третьей группы главной задачей станет широкая диверсификация промышленного производства в основном обрабатывающих отраслях, выпускающих конечную и конкурентоспособную продукцию с более высоким уровнем наукоемких видов продукции. При этом они должны развиваться преимущественно в малых и средних городах. Кроме этого, здесь необходимо предусмотреть мероприятия по экологической защите среды .

Для регионов четвертой группы необходимы меры по дальнейшему использованию потенциала ряда крупных предприятий, а также развитие производств, обслуживающих сельское хозяйство .

Для регионов пятой группы главной стратегической линией станет модернизация и обновление машиностроительных предприятий, в первую очередь, оборонных.

В регионах шестой группы основное внимание будет уделяться развитию малых и средних предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, а также заготовительных, сбытовых производств и др. Учитывая, что эти регионы занимают последнее место по уровню жизни, здесь необходимо разрабатывать и осуществлять отдельные проекты по созданию и развитию промышленных производств.

Кроме областного разреза, типологизация должна быть проведена и по отношению к малым и средним городам, районам.

Поскольку отсталые территории имеются во всех группах областей, возникает необходимость в определении стратегии их развития, на основе которой будут приниматься меры их поддержки .

3.2. Государственная поддержка проблемных регионов

Выбор критериев отбора конкретных административно-территориальных единиц, в том числе депрессивных городов и районов, подлежащих поддержке, является важной и наиболее сложной задачей. В критериях необходимо предусматривать экономический, финансовый, социальный, экологический аспекты, чтобы их можно было использовать для регионов любого уровня: областей, городов, районов.

На основе критерия, вычисленного для каждого региона среднестатистическом исчислении, определяются регионы, показатели которых значительно ниже средних, принимаемых в качестве стандарта. На основе тщательного анализа и оценки из них отбираются регионы, подлежащие поддержке в соответствии с региональной политикой.

В качестве критериев наиболее приемлемыми представляются следующие показатели:

валовой региональный продукт на душу населения ниже 75% среднереспубликанского уровня;
средний уровень безработицы за последние три года выше среднереспубликанского показателя на 50 и более процентов;
средний доход занятых в промышленности по сравнению со средним по республике ;

низкий уровень доходов населения в сельском хозяйстве;
более высокая доля занятых в сельском хозяйстве в общей численности занятых в экономике по сравнению со средней в республике;
периферийное положение региона по отношению к крупным центрам экономической деятельности;
непосредственная близость региона к государственной границе, особенно к южной;
удаленность сельских ареалов от крупных рынков сбыта продукции;
слабая оснащенность производственной инфраструктурой;
отсутствие и истощение ресурсной базы;
неблагоприятные экологические условия.

Кроме этого, при отборе регионов для государственной поддержки могут учитываться и другие факторы, в том числе влияющие на обеспечение безопасности страны и укрепление государственной границы, особенно южной.

Окончательный отбор поддерживаемых регионов должна осуществлять специальная комиссия, созданная Правительством, которая может вносить изменения в состав критериев каждые три года.

3.3. Совершенствование отношений между республиканским и местными уровнями управления

В формировании социально-экономических условий развития регионов

значительную роль играет существующая система отношений между органами государственного управления. Дальнейшее совершенствование этих отношений на основе рационального распределения функций и полномочий между республиканскими и местными уровнями управления позволит учитывать специфику интересов регионов и эффективно использовать их ресурсный потенциал для экономического роста и повышения уровня и качества жизни населения.

Повысится ответственность местных органов управления за уровень и качество жизни населения, рациональное использование минерально-сырьевых, земельных, водных и других ресурсов, воспроизводство растительного и животного мира.

Будет совершенствоваться закрепление на законодательной основе за каждым уровнем управления достаточных источников финансирования для полноценного исполнения ими закрепленных функций.

В целом разграничение функциональных полномочий между республиканским и местными уровнями управления будет осуществляться в соответствии с направлениями государственной политики в сфере децентрализации государственных функций и совершенствования межбюджетных отношений.

3.4. Программы расселения населения и стимулирования занятости

С начала реформ в Казахстане происходят сильные миграционные потоки населения как из Казахстана в другие страны, так и в республику.

В целях рационального регулирования этих потоков необходимо взять под государственный контроль процесс, связанный с высоким уровнем безработицы, бедностью, отсутствием работы в проблемных и депрессивных регионах. В условиях Казахстана большая часть миграционных потоков из республики связана с желанием граждан разных национальностей вернуться на свою историческую родину, независимо от регионов проживания и положением дел в них. Это касается прежде всего немцев, частично русских, украинцев и других национальностей, что является необратимым процессом.

Однако полностью избежать перемещения рабочих, квалифицированных специалистов из депрессивных регионов не удастся из-за высокой безработицы. Кроме того, процесс переселения, как необходимость, возникает из-за невозможности создания в многочисленных обжитых, но депрессивных аулах, поселках и даже в некоторых малых городах надежной системы жизнеобеспечения (электричество, тепло, вода, связь с рынком и т.д.).

Пространственное перемещение людей должно осуществляться в соответствии с государственной миграционной политикой, построенной на принципах добровольности, максимальной информированности населения депрессивных регионов о

социально-экономической ситуации в различных регионах, особенно "точках роста", об экономическом росте, рынке труда и жилья и др., компенсационности (полной или частичной) и семейности переезда рабочих и специалистов.

Созданию рациональной схемы расселения могут способствовать:
совершенствование государственной миграционной политики;
установление ежегодной квоты на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан с учетом ситуации на региональных рынках труда;
развитие стимулов для привлечения в точки роста проблемных регионов и городов высококвалифицированных кадров, выпускников вузов, колледжей и т.д.;
восстановление частичного государственного распределения выпускников вузов в малые города и депрессивные сельскохозяйственные районы с предоставлением г а р а н т и й и л ь г о т .

Регулируемая миграция населения по территории страны позволит решить ряд з а д а ч :

снизить напряженность на рынке труда, особенно среди молодежи, выпускников ш к о л и в у з о в ;

определить рациональную схему расселения населения из регионов с высокой плотностью населения в регионы с низкой плотностью; из регионов, экологически опасных для проживания, в регионы с благоприятными условиями для жизни;

повысить территориальную мобильность и трудовую активность населения;
вывести из депрессивного состояния проблемные регионы, малые города, сельские населенные пункты, реанимировать в них производство;

укрепить приграничные районы страны и повысить безопасность границ.

4. Механизмы региональной политики

Условия и возможности для эффективного развития всех регионов могут быть созданы с помощью административно-правового механизма - принятия и реализации законов, обеспечивающих разграничение государственных функциональных полномочий между уровнями управления, установления стабильных и справедливых межбюджетных отношений. Именно такая система создаст стимулы для эффективного социально-экономического развития регионов и усилит ответственность местных исполнительных органов за положение дел в регионах.

Это позволит создать для проблемных регионов равные условия для развития экономики и равноценные условия жизни для населения. Но поскольку не во всех регионах они окажутся достаточными, дополнительно будут использоваться экономические механизмы поддержки и стимулирования отсталых

регионов.

В механизме стимулирования и поддержки проблемных регионов основное место будет отведено инвестициям.

В первую очередь, инвестиции должны выделяться на:

создание транспортной инфраструктуры, обеспечивающей связь регионов с рынком сбыта и рынком ресурсов;

стабильное снабжение электроэнергией;

обеспечение водой, топливом и теплом;

развитие образовательной системы, подготавливающей квалифицированный персонал;

обеспечение услугами здравоохранения;

обеспечение доступа к научным исследованиям, проектным работам, инновациям и технологиям, создание информационных центров, НИОКР и т.д.

Будет осуществляться, в первую очередь, инвестирование предприятий в тех отраслях, которые включены в программы развития и структурные преобразования экономики региона, если при этом они:

создают дополнительные доходы для региона, причем общий доход региона от этого должен устойчиво повышаться, что становится возможным, если продукция с б ы в а е т с я в н е р е г и о н а ;

рационализируют производство, обеспечивая тем самым рост производительности труда на предприятии и повышение его конкурентоспособности;

обеспечивают дальнейшее развитие импортозамещения в регионах.

К инвестиционно поддерживаемой отрасли относится и туризм, который является важным источником повышения доходов регионов и увеличения занятости.

При разработке инвестиционных проектов из всех источников финансирования будет отдаваться предпочтение трудоемким проектам, направленным на создание н о в ы х р а б о ч и х м е с т .

Кроме того, будет осуществляться финансирование за счет бюджетных средств отдельных проектов и программ, направленных на решение региональных, межрегиональных, регионально-отраслевых проблем на территориях проблемных регионов; специальных проектов и программ поддержки депрессивных малых и с р е д н и х г о р о д о в и д р .

Механизмы региональной политики могут быть применены как непосредственно прямым финансированием проблемных регионов, так и через специальные государственные программы для поддержки депрессивных регионов.

Основными источниками финансирования инвестиций в поддержку проблемных регионов предполагаются средства государственного бюджета и другие, не запрещенные законом, источники.

Предложенные механизмы будут использоваться дифференцированно с учетом конкретных значений критериев отбора, поддержки объектов в каждом регионе. Следует особо отметить, что они не являются "панацеей от всех бед" для проблемных и депрессивных регионов и могут дать желаемые результаты, если будут подкрепляться другими инициативными мерами, применяемыми со стороны местных исполнительных органов, инициативой предпринимателей, особенно владельцев малых и средних предприятий.

Местные исполнительные органы должны со своей стороны проводить

политику по:

формированию инвестиционной привлекательности региона, созданию условий для притока инвестиций;

укреплению малых и средних предприятий, так как рост количества этих предприятий может составить надежную основу для стабильно растущей экономики;

инвестиционной поддержке исследований, инноваций, НИОКР и трансферт - технологий с созданием информационных центров и бизнес инкубаторов в малых и средних городах, с помощью которых любой предприниматель может оперативно получить необходимые технологии, проекты.

(Специалисты: Пучкова О.Я.,
Мартина Н.А.)