**Лекция14. Государственное регулирование**

**социально – экономического развития регионов.**

14.1. Понятие, цели, задачи и принципы государственного

регулирования экономики региона.

Под регионом в экономической литературе подразумевается часть страны с имеющимися населением и территориальными органами управления, развитыми внутренними связями на базе производственной и социальной инфраструктуры.

Регион, вместе с тем, выступает не простой формой системной организации, а, как и государство, является сложной социально-экономической системой.Сложные социально-экономические связи и строение элементов данной системы определяют и понятие его развития. Государственная политика регулирования регионального развития с момента приобретения Казахстаном независимости всегда была направлена на достижение провозглашаемых национальных целей: максимальной занятости населения, улучшения качества жизни, справедливого распределения доходов, стабильного экономического роста

Существует объективная и субъективная основы для неравномерного развития регионов той или иной страны, обусловливающая значительную внутристрановую дифференциацию по многим жизненно важным характеристикам. К числу объективных факторов относятся: обеспеченность природно-сырьевыми и трудовыми ресурсами; географическое местоположение; природно-климатические условия; этнический состав населения; исторически сложившиеся культурные и экономические связи и др.

Субъективные факторы — решения управленческих органов по проблемам экономического развития конкретного региона по инвестированию, размещению производительных сил, освоением конкретных территорий.

Резкая дифференциация регионов является нежелательным и даже недопустимым явлением, приводящим к нарастанию противоречий и социальных конфликтов, затрудняя развитие внутреннего рынка и межрегиональных связей, увеличивая нагрузку на национальный бюджет. И в конечном итоге это может разрушить целостность национальной экономики. Поэтому региональная политика является частью экономической политики государства

Приобретение независимости и переход к рыночной экономике обусловили изменения в развитии регионов страны. Эти обстоятельства заставляют Правительство страны уделять основное внимание «территориальному переустройству» страны в целях достижения сбалансированности в размещении хозяйства и населения. Как следствие — действие большинства принятых государственных программ направлено именно на развитие регионов.

Кроме того, с целью эффективной реализации развития территорий Правительством разработана [Стратегия](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30067977) территориального развития Республики Казахстан на период до 2015 года. Стратегия была направлена на формирование конкурентоспособной специализации регионов, создание условий по концентрации производственных и трудовых ресурсов в экономически перспективных районах и становление «полюсов роста», развитие инфраструктуры территорий во взаимоувязке со становлением «кластерного» пути.

На смену концепции равномерного развития регионов должна прийти концепция поляризованного их формирования, где «полюсами роста» могут стать наиболее динамично развивающиеся города или области, интегрированные в региональные и глобальные рынки и выступающие в роли так называемых девелоперов для всех остальных регионов страны, а в перспективе — для всего Центрально-Азиатского региона.

Рыночные законы экономических отношений объективно диктуют необходимость учета обеспеченности регионов природными, минерально – сырьевыми, топливно – энергетическими ресурсами, их потенциальными запасами, уровня развития промышленного и сельскохозяйственного производства, промышленной и информационной инфраструктуры, специализации регионов. Все это требует регулирования экономических и социальных отношений государственных органов власти. Главным вопросом государственной политики в этом деле является стимулирование экономического развития регионов на основе максимального использования местных конкретных условий и потенциала региональных рынков. Без эффективного национального рынка не может быть развитых региональных рынков, а без развитых регионов не будет развитой страны. Нищие регионы – бедная страна. Бедная страна – народ без будущего.

Вопросы государственного регулирования регионального развития экономики обусловлены рядом причин, в числе которых следует отметить:

неравномерность в размещении природных ресурсов и различия природно – климатических условий жизни;

демографические различия и неравномерность размещения населения;

неравномерность в размещении производительных сил, устаревшая структура производства, отсутствие или запоздалое внедрение инноваций;

социально – культурные факторы;

недостаточная поддержка со стороны местных властей предпринимательского климата.

Таким образов, государственное регулирование территориального развития можно представить как совокупность специально организуемых действий политического, правового, финансового, экономического и иного характера призванных, во-первых, давать стимулы, (в том числе ресурсные) развитию тех территорий, которые по объективным причинам не могут функционировать в режиме саморазвития; во-вторых, активизировать и поддерживать ресурсами социальную мобильность населения отдельных регионов, посредством направленной миграции; в-третьих, создавать условия для возникновения и функционирования государственно значимых потенциальных точек роста путем создания СЭЗ, технопарков и др.; в-четвертых, обеспечивать выполнение отдельными территориями общегосударственных функций (например, содержание на территории объектов республиканского назначения, финансирование закрытых административно-территориальных образований); в-пятых, формировать и поддерживать специфические организационно-правовые режимы на территориях особого политического и геополитического значения; в-шестых, оперативно реагировать на образование зон бедствий (стихийных, техногенных и др.). (<https://articlekz.com/article/20179>. О формировании концепции социально-экономического развития регионов Казахстана).

Современное пристальное внимание к проблемам регионов определяются резкой дифференциацией территорий, что приводит к обострению противоречий, недостаточной развитости внутреннего рынка и экономических связей между регионами. Слабая активность в развитии рыночных отношений увеличивает нагрузку на республиканский бюджет. Все это диктует необходимость формирования региональной экономической политики, направленной на развитие территории. Проблемы регулирования экономики территории нередко вытекают из исторически сложившихся экономических, политических, социальных условий. Отсюда и цель региональных мероприятий, заключающаяся в устранении диспропорций в экономическом развитии, более полное использование потенциала территорий, содействие преобразованию депрессивных регионов страны. Следовательно, региональная экономическая политика представляет собой «комплекс научно – обоснованных мер воздействия государства на территориальные процессы для достижения определенного социально – экономического равновесия национальных, региональных и местных интересов». Множественность интересов определяет наличие разных целей, методов их достижения соответствующих различным механизмам и инструментам на государственном, региональном и местном уровнях.

Задачами государственного регулирования развития регионов являются:

- определение перспектив региона с позиций национальной экономики;

- обеспечение пропорционального развития экономики каждого региона на основе комплексного использования местных ресурсов;

- выравнивание уровней социально – экономического развития регионов;

- рациональное размещение населения исходя из государственных, экономических и социальных интересов развития экономики и национальной безопасности;

- обеспечение самодостаточности регионов, посредством согласования местных и республиканских экономических интересов;

- развитие межрегиональной и внутрирегиональной инфраструктурных систем, обеспечивающих структурные сдвиги и эффективность региональной и национальной экономик;

- стабилизация социально – экономического положения в регионах.

Реализацию задач регионального развития необходимо тесно увязывать с общим развитием экономики, выбором основных направлений структурной, инвестиционной, внешнеэкономической политики.

Предметом регулирования регионального развития являются пространственное размещение производительных сил в пределах республики, обеспечение трудоспособного населения рабочими местами для экономического и социального развития общества.

Субъектами государственного регулирования регионального развития являются республиканские и территориальные органы власти.

Общим принципом государственного регулирования регионального развития экономики является выполнение задач всеми ветвями власти на республиканском и местном уровнях. Государственные органы власти обязаны обосновать основные направления структурной и инвестиционной политик, на основе которых определяются программы развития страны, размещение производительных сил, место и роль каждого региона в развитии страны. Местные органы власти обязаны искать пути использования местных ресурсов, рационализации структуры хозяйства, решать экологические и социальные проблемы, способствовать развитию конкурентных отношений производителей товаров и услуг разных форм собственности.

Руководствуясь названными принципами, государство обязано стремиться к обеспечению достойного уровня благосостояния и созданию примерно равных возможностей гражданам всех регионов. При этом государство не должно идти по пути механического выравнивания качества и уровня жизни населения разных регионов, так как это противоречит экономическим законам рыночных отношений.

14.2. Механизм и инструменты государственного

регулирования развития регионов.

В мировом опыте механизм реализации региональной политики делятся на шесть основных групп:

- административно – управленческие;

- сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах;

- пространственное распределение экономической деятельности государства;

- финансовое стимулирование предприятий в связи с созданием новых рабочих мест;

- создание производственных и социальных инфраструктур;

- «мягкие» меры стимулирования развития (бизнес – среда, образование, консалтинг и др.).

Основными направлениями государственного воздействия на уровне национальной экономики являются организационное, законодательно – правовое и финансово – экономическое регулирование. Каждый из приведенных групп механизма реализации государственной политики может обладать общими и специфическими инструментами. Общие инструменты исходят от применяемых способов по всей стране. Специфические инструменты возникают из особенностей регионов, ментальных привычек населения, социальных, политических и др. обстоятельств в том или ином регионе.

Посредством организационных и административных мер государство определяет возможности размещения новых предприятий или расширения, перепрофилирования существующих предприятий и учреждений. Инструментами воздействия могут быть: предоставление земельной площади для строительства или расширения, оказание помощи в развитии инфраструктуры (производственной и рыночной), информационная и маркетинговая и др.

Законодательно – правовое направление государственного регулирования регионального развития состоит в поддержке создания свободных экономических зон, технопарков и иных особых экономических зон путем издания законов, подзаконных актов, правил и инструкций. В них, кроме организации и создания, могут определяться разграничение полномочий, доля вклада финансовых и материальных ресурсов и др.

Финансово – экономическое направление государственного регулирования регионального развития представляет собой бюджетно – налоговую и финансово – кредитную системы с присущими им регулирующих инструментов, а также системы планового регулирования – прогнозирование, программирование и планирование.

Финансово – экономическое направление государственного регулирования регионального развития включает в себя макро и микроинструменты. Макро инструменты воздействуют на действия предпринимательских структур региона. К числу макро-инструментов региональной политики обычно относят денежно – кредитную, бюджетно – налоговую и тарифную политику, т.е. устанавливаются льготные кредитные ставки, льготные налоги на доходы, льготные транспортные тарифы, надбавки к зарплате и др. Все это проводится для повышения жизненного уровня населения регионов, социальной стабильности, для включения людских и природных ресурсов в хозяйственный процесс.

Микроинструменты воздействуют непосредственно на два основных фактора производства. Микро инструменты используются для воздействия на труд и капитал. Воздействие на труд осуществляется для переориентации людей, в случае отсутствия рабочих мест по имеющейся специальности, на новые специальности посредством переподготовки. Также для переезда в другие регионы страны путем компенсации затрат на переезд, выдачи ссуд на жилье и др. Воздействие государства на капитал происходит через повышения эффективности рынка капитала, налоговых льгот и субсидий, совершенствования управления региональной экономикой, четкой организации административного контроля. Учитывая, что административные органы республики и регионов имеют свои бюджеты, макро и микро инструменты используются властями обеих уровней.

К числу инструментов непосредственного регулирования регионального развития государственные органы власти в центре и на местах создают и утверждают программы развития регионов, региональные программы финансирования из государственного и местных бюджетов. В программах предусматриваются структурообразующие инвестиционные проекты, размещение заказов на поставку товаров и услуг для общегосударственных и местных нужд. При реализации государственных и местных программ весьма важной формой государственного участия являются финансовое и налоговое регулирование.

При регулировании развития регионов государство активно использует индикативное планирование, подкрепляемое экономическими и финансовыми мерами.

В развитии регионов по мере необходимости следует создавать свободные экономические зоны, научные технопарки, специализированные компании, фирмы с государственным, частным и иностранным капиталом. Государственные и местные органы власти обязаны создавать соответствующий экономический и социальный климат для привлечения прямых иностранных инвестиций, создавая внутри- и межрегиональную промышленную и информационную инфраструктуру.

При определении инструментов регулирования развития регионов необходимо учитывать природно – климатические и социально – экономические различия между регионами как, например, зоны экологического бедствия, приграничные зоны, полупустынные и пустынные, труднодоступные районы, свободные экономические зоны. При выборе инструментов регулирования весьма необходимо определение наличных и потенциальных запасов и степени обеспеченности регионов природными, минерально – сырьевыми, топливно – энергетическими ресурсами, степень развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, развитость инфраструктуры. Уровень развития вышеназванных факторов определяет степень воздействия государства на местное саморегулирование и особенности воспроизводственного процесса каждого региона.

Наряду с классическим инструментами следует использовать современные меры, рекомендуемые во втором Отчете Проекта региональной конкурентоспособности ОЭСР в рамках Евразийской программы конкурентоспособности. В частности, принятие механизма и инструментов «умной» специализации ЕС на разных уровнях управления будет способствовать более эффективной и активно развивающейся специализации регионов; создание региональных бюро по передаче технологий для укрепления взаимосвязи между бизнесом и научно-исследовательской деятельностью. В целях более тесного взаимодействия между органами государственного управления и научно-исследовательскими учреждениями следует обеспечить цифровизацию экономики, в том числе сферы государственных услуг в регионе, а также принятие международных стандартов и методологий, таких как использование концепции функциональных городских районов. Необходимо уменьшить число и повысить качество показателей мониторинга и оценки мер политики, а также лучше координировать планы, в частности, путем совершенствования межотраслевого планирования. Повысить степень координации между различными уровнями государственной власти, что может быть достигнута с помощью таких инструментов и платформ, как рабочие и целевые группы с достаточным числом участников от каждой заинтересованной организации. Для повышения вовлеченности всех сторон в процесс формирования мер политики требуется усиление роли общественных советов путем повышения их независимости. (Меры региональной политики по содействию диверсификации и росту производительности в Казахстане. https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Regional-Policies-to-Support-Diversificati).

14.3. Состояние и проблемы государственного

регулирования развития регионов Казахстана.

Проблемы развития регионов Казахстана являлись и являются важнейшим компонентом государственной экономической и социальной политики. Неоднородность территории страны из-за большой протяженности территории обуславливают необходимость деления данной территории на части — регионы. В настоящее время территория Казахстана будет включать 20 регионов страны (17 областей, города Алматы, Нур - Султан и Шымкент). В Концепции региональной политики Казахстана на 2014—2020 гг. регионы были сгруппированы по так называемому проблемному принципу.

К первой группе регионов относятся города Нур Султан, Шымкент и Алматы — это регионы с высоким уровнем среднедушевых доходов населения, диверсифицированной экономикой.

Вторую группу образуют Атырауская и Мангистауская области, богатые углеводородными минеральными ресурсами. Среднедушевые доходы населения в этих областях самые высокие.

В третью группу входят Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Павлодарская области, богатые природными минерально-сырьевыми ресурсами. Здесь получили развитие добывающие и перерабатывающие отрасли, использующие местное сырье, а также машиностроение, легкая и пищевая промышленность. Программы регионального развития для второй и третьей групп регионов предусматривают диверсификацию промышленного производства в основном в обрабатывающих отраслях, развитие предпринимательства в сельском хозяйстве, развитие инфраструктуры транспорта и связи. При этом особого внимания требуют мероприятия по охране окружающей среды, рыбного хозяйства, куланов, джейранов, сайгаков в степной полосе, животного мира на шельфе Каспийского моря.

К четвертой группе относятся Актюбинская, Жамбылская, Костанайская и Южно-Казахстанская, ныне Туркестанская области, богатые природными ресурсами и значительными сельскохозяйственными угодьями овощеводства, выращивания фруктов, ягод.

Пятая группа включает Западно-Казахстанскую и Северо-Казахстанскую области, где развита преимущественно отрасль машиностроения, имеются значительные площади сельскохозяйственных угодий. Кроме того, в Западно-Казахстанской области развита нефтегазодобывающая промышленность.

Шестая группа объединяет Акмолинскую, Алматинскую и Кызылординскую, с развитым сельскохозяйственным производством. Среднедушевые доходы населения здесь ниже среднереспубликанского уровня, хотя выделяется Кызылординская область (за счет освоения нефтяного месторождения Кумколь). Основное внимание в региональной политике здесь уделяется развитию малых и средних предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, а также заготовительных, сбытовых производств и др. В связи с низким уровнем жизни населения в этих регионах необходима разработка и осуществление проектов по созданию и развитию промышленных производств пищевой, легкой промышленности.

(Проблемы регионального развития и социально-экономическая дифференциация регионов Республики Казахстан).

За истекшие годы в Казахстане применялись множество мер, направленные на выравнивание уровней социально-экономического развития регионов. Анализ социально-экономического состояния регионов показывает, что в региональном развитии все еще сохраняются значительные диспропорции в развитии. Более того, при существующей тенденции высока вероятность дальнейшей поляризации регионов. Например, удельный вес экономики Алматы (Т12,3 трлн), в 11 раз больше веса экономики Северо-Казахстанской области (Т1,1 трлн), а валовый продукт на душу населения выше в 3,2 раза по данным Ассоциации предпринимателей Казахстана «АТАМЕКЕН». На выравнивание уровня экономического развития регионов с 2004 года было потрачено Т2 трлн.

В организационно – правовом аспекте Правительство РК в 1996 г. одобрило «Концепцию региональной политики Республики Казахстан», В названном документе сформулированы: сущность, цель, задачи, принципы, направления и приоритеты государственной политики в регионах. Цель заключалась в создании относительно равных возможностей для жизнедеятельности населения и эффективном использовании ресурсов регионов. Осуществление цели планировалось в три этапа: первый этап 1996-1997 гг., второй 1998-2000 гг., третий – 2001-2010 гг. Все три этапа имели свои задачи и базировались на семи принципах. В Концепции были выделены внутрирегиональные приоритеты и конкретизированы механизмы реализации, выделены четыре группы регионов. К числу важнейших инструментов реализации региональной политики были отнесены: комплексный прогноз социально – экономического развития регионов и размещения производительных сил РК, система индикативных планов на общегосударственном, региональном и отраслевом уровнях, разработка и осуществление общегосударственных программ, создание специальных экономических зон, привлечение иностранных инвестиций, современных технологий, зарубежного научно – технического и управленческого опыта, экономической интеграции с ближним и дальним зарубежьем.

За истекшие годы были составлены программы развития сельских территорий на 2004 – 2010 годы, развития малых городов на 2004 – 2006 годы, Стратегии территориального развития страны до 2015 года, «Развитие регионов», «Программы развития моногородов на 2012 – 2020 годы», «Модернизации жилищно-коммунального хозяйства на 2011– 2020 годы», «Ақбұлақ на 2011– 2020 годы», «Доступное жилье 2020». Программы были нацелены на развитие социально-инженерной инфраструктуры. На эти программы было израсходовано порядка Т2 трлн. **(**Разница в уровне экономического развития регионов Казахстана будет увеличиваться – НПП <https://zonakz.net/2020/10/23/raznica-v-urovne-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-kazaxstana->).

К регулирующим функциям республиканских органов власти были отнесены:

- разработка законодательных, правовых и нормативных основ для всех субъектов территориального хозяйствования, всех уровней исполнительной власти;

- определение важнейших направлений и пропорций территориального развития;

- обеспечение государственных гарантий минимального уровня жизни;

- решение территориальных проблем, носящих общегосударственный характер (Приаралье и др.);

- обеспечение приоритетного развития территорий, имеющих важное значение для страны в целом.

Для местных органов власти в функции вменялось:

- организация местного хозяйства;

- создание условий для предпринимательской деятельности;

- охрана природы и рациональное использование всех видов местных ресурсов и др.

В декабре 2001 г. вновь была разработана и одобрена постановлением Правительства РК «Концепция региональной политики Республики Казахстан на 2002-2006 годы», где был дан анализ социально – экономического положения регионов, уточнены цели, задачи, приоритеты региональной политики. В данном документе регионы Казахстана уже подразделены на шесть групп, определены меры по государственной поддержке проблемных регионов, критерии определения последних.

Следующим шагом в регулировании региональной политики были депрессивные регионы (Приаралье, Семипалатинский полигон), развитие малых городов и сельских территорий. В частности, реализация Государственной программы развития сельских территорий на 2004 – 2010 годы, программа по решению проблем бывшего Семипалатинского полигона, Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года и др.

Таким образом, в Казахстане в конце ΧΧ века и в первом десятилетии ΧΧΙ века в организационно – административном и в законодательно – правовом направлении проводилась определенная работа. Вопросы региональной политики вошли в рамки «Стратегического плана – 2020», а также Государственной программы форсированного индустриально – инновационного развития.

В финансово – экономическом направлении республиканские органы власти оказывают воздействие на регионы путем выделения субвенций, дотаций, инвестиционной политики, целевых средств из республиканского бюджета на развитие образования, здравоохранения, спорта и туризма и т. д.

Взаимосвязанное регулирование посредством совершенствования существующих экономических и правовых механизмов, природно-ресурсного и промышленного сектора явились важнейшей формой государственного регулирования в РК. Здесь, по мере возможности, всесторонне учитывались социальные, экономические и экологические факторы. Необходимость реализации этого подхода актуальна для регионов Казахстана, поскольку республика, обладая значительной частью мировых ресурсов, по-прежнему имеет дисбаланс как между потребностями региона в ресурсах и наличием доступных источников пополнения ресурсов, так и между существующей материальной базой и планами по ее развитию; между требованиями интенсификации экономического роста и принципами устойчивого развития экономики; между реальным состоянием человеческого капитала и потребностями модернизируемой экономики в трудовых ресурсах.

(Социально-экономическая дифференциация регионов Республики Казахстан).

Литература:

1 А.Б. Темирова. А. Ш. Абдимомынова. Социально-экономическая дифференциация регионов Республики Казахстан

2. Разница в уровне экономического развития регионов Казахстана будет увеличиваться – НПП <https://zonakz.net/2020/10/23/raznica-v-urovne-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-kazaxstana->

**3.** О формировании концепции социально-экономического развития регионов Казахстана. <https://articlekz.com/article/20179>.

4.Жатканбаев Е. Б. Государственное регулирование экономики. Учебник. Алматы 2013 г.

5.Меры региональной политики по содействию диверсификации и росту производительности в Казахстане, Беларуси. OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/Regional-Policies-to-SupportDiversification-and-Productivity-Growth-in-Kazakhstan-RUS.pdf.

Вопросы и учебные задания

1.Цели и задачи регулирования регионального развития.

Какими причинами обусловлены вопросы государственного регулирования регионального развития экономики?

2.Перечислите задачи и принципы государственного регулирования развития регионов? Исходя из них, попробуйте проанализировать выполнение этих задач в вашем регионе.

3.Назовите механизмы и перечислите инструменты реализации региональной политики исходя из мирового опыта. Попробуйте охарактеризовать уровень развития «мягких» мер стимулирования развития экономики в регионе вашего проживания.

4.К чему приводит существенная дифференциация уровней развития регионов в стране?

Какие направления социальной политики, на ваше усмотрение, целесообразно решать и финансировать на республиканском уровне, а какие – на местном?