

## РЕГИОНАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ

© 2012 М.Ю. Сластина, Е.Н. Королева\*

**Ключевые слова:** система государственного планирования, программа развития территории, SWOT-анализ, стратегические цели и приоритеты региона, целевые индикаторы, Республика Казахстан, Западно-Казахстанская область.

Представлена структура современной системы государственного планирования Республики Казахстан, раскрыто содержание этапов разработки основного документа стратегического планирования регионального уровня - среднесрочной программы развития территории, рассмотрены ее основные параметры на примере Программы развития территории Западно-Казахстанской области на 2011-2015 гг.

Региональное стратегическое планирование в Республике Казахстан является частью современной системы государственного планирования, введенной с 2010 г. Указом Президента Республики Казахстан от 18.06.2009 г.

Система государственного планирования - это комплекс взаимосвязанных элементов, состоящий из принципов, документов, процессов и участников государственного планирования, обеспечивающий развитие страны на долгосрочный (свыше 5 лет), среднесрочный (от 1 года до 5 лет) и краткосрочный (до 1 года) периоды.

Государственное планирование базируется на следующих принципах:

1) единства и целостности - единство законодательства в сфере государственного планирования, принципов организации и функционирования системы государственного планирования, единство порядка осуществления процесса государственного планирования;

2) внутренней сбалансированности - согласованность документов системы государственного планирования между собой по целям развития, задачам и показателям результатов;

3) результативности и эффективности - выбор целей, задач и показателей результатов должен быть максимально правильным (результативным), основываться на глубоком анализе текущей ситуации и необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов;

4) самостоятельности выбора путей решения задач - самостоятельность участников

процесса государственного планирования в выборе путей и методов достижения целей и решения задач развития страны в пределах своей компетенции;

5) ответственности участников процесса государственного планирования - обеспечение ответственности за неэффективность решения задач и недостижение ожидаемых результатов в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

6) прозрачности (открытости) - обязательное опубликование документов системы государственного планирования, за исключением положений, содержащих информацию, относящуюся к государственным секретам;

7) достоверности и реалистичности - обоснованная возможность достижения целей развития, установленных документами системы государственного планирования, а также обоснованность показателей результатов, используемых в процессе государственного планирования;

8) непрерывности, преемственности и последовательности - ступенчатый характер системы государственного планирования, т.е. успешность достижения целей, задач, показателей результатов вышестоящих документов зависит от качества и своевременности планирования и достижения целей, задач, показателей результатов нижестоящих документов, а также непрерывный механизм ее функционирования;

9) ресурсной обеспеченности - определение источников и объемов финансирова-

\* Сластина Марина Юрьевна, магистрант Западно-Казахстанского инженерно-гуманитарного университета; Королева Елена Николаевна, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета. E-mail: korol388@samtel.ru.

ния, людских, других материальных и нематериальных ресурсов по основным направлениям стратегических планов государственных органов для достижения поставленных целей и задач.

Указом определены следующие виды документов системы госпланирования: Стратегия развития Казахстана до 2030 г.; Стратегический план развития Казахстана на 10 лет; прогнозная схема территориально-пространственного развития страны; государственные программы на 5-10 лет; прогноз социально-экономического развития на 5 лет; программы развития территорий на 5 лет; стратегические планы государственных органов на 5 лет; стратегии развития на 10 лет и планы развития на 5 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний с участием государства в уставном капитале; отраслевые программы; республиканский (местный) бюджет на 3 года.

Ранее в Казахстане действовало порядка 460 программных документов, из которых 129 разработаны центральными государственными органами и 331 - региональные программы. Программы были самого разного характера, иногда по очень узким, незначительным направлениям. Как показал анализ, проведенный в свое время Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, большинство из них оставались программами только на бумаге, без бюджетных ресурсов и очень часто без четкого понимания, каким стратегическим приоритетам они служат.

На региональном уровне основным документом стратегического планирования является 5-летняя программа развития территории, которая содержит основные направления, цели, задачи развития региона, ожидаемые результаты с указанием их показателей, обоснование необходимых ресурсов.

Программа развития территории (ПРТ) - это единственный программный документ, заменяющий десятки ранее действовавших региональных программ. Основной целью ПРТ является решение ключевых экономических проблем области (района, города), развитие производственного, инфраструктурного, трудового и интеллектуального потенциала, выявление и развитие региональных "то-

чек роста" и на этой основе обеспечение стабильной продуктивной занятости и повышение уровня жизни населения.

ПРТ должны определять приоритетные направления развития областей, районов (городов) во взаимоувязке с направлениями, обозначенными в Стратегическом плане развития Казахстана на 10 лет, прогнозных схем территориально-пространственного развития страны, государственных программах.

Разработка ПРТ состоит из двух этапов.

1. Этап анализа: позитивных и негативных сторон состояния региона, а также социально-экономического положения территории, основных проблем, рисков, сдерживающих факторов и действующей политики государственного регулирования социально-экономического развития территории.

На основе анализа можно выявить существующие во внутренней и внешней среде процессы и тенденции, для того чтобы:

- ◆ определить круг возможностей и потенциальных угроз, влияющих на достижение целей, установленных в вышестоящих документах, и направленных на развитие соответствующей территории;
- ◆ проанализировать возможные сценарии развития соответствующей территории, направленные на достижение целей вышестоящих документов;
- ◆ выявить основные проблемы, тенденции и предпосылки развития территории;
- ◆ установить цели, целевые индикаторы, задачи.

2. Этап планирования - это процесс определения исходящих из Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 г., прогнозных схем территориально-пространственного развития страны, государственной программы целей и целевых индикаторов программы развития территории, а также задач и мер, обеспечивающих достижение целей программы развития территории, выявление и согласование интересов заинтересованных сторон в отношении будущего определенной территории, разработка этапов реализации программы развития территории и определение необходимых ресурсов.

В программах предполагается определить пути формирования точек экономического роста - перспективных населенных пунктов, куда целенаправленно будут направляться

ресурсы, а также отразить вопросы создания городских агломераций, как правило, вокруг областных центров.

Рассмотрим основные параметры ПРТ на примере Программы развития территории Западно-Казахстанской области на 2011-2015 гг.

Западно-Казахстанская область расположена в западной части Республики Казахстан. Территория области составляет 151,3 тыс. км<sup>2</sup>, или 5,6% территории республики. Граничит с пятью областями России: Астраханской, Волгоградской, Саратовской, Самарской, Оренбургской, и двумя областями Казахстана - Актыубинской и Атырауской.

Численность населения составляет 603,6 тыс. человек, или 3,7% численности населения Казахстана. В Западно-Казахстанской области плотность населения одна из высоких в западной части Казахстана - 4,09 чел./км<sup>2</sup>, тогда как в Мангистауской области - 2,57 чел./км<sup>2</sup>, Актыубинской - 2,37 чел./км<sup>2</sup>.

Население области имеет тенденцию скопления вокруг определенной территории, коэффициент концентрации населения по области равен 0,19, это среднее значение по республике. Точкой концентрации населения в регионе является г. Уральск (областной центр).

Административно-территориальное деление области представлено 2 городами (г. Уральск, г. Аксай), 12 административными районами, 4 поселками, 472 аулами.

Территория области богата месторождениями газа и газового конденсата, нефти, боратовых руд, горючих сланцев, калийно-магниевых солей, известковых пород, цементного сырья, мела, керамзитовых глин, строительного и аллювиального песка. Один из крупнейших в мире нефтегазоносных участков суши - Карачаганак находится вблизи г. Аксай. Месторождение занимает площадь 280 км<sup>2</sup>. Запасы месторождения составляют 1,35 трлн м<sup>3</sup> газа и 1,2 млрд т нефти и газового конденсата. Извлекаемые запасы жидкого углеводородного сырья - около 320 млн т, газа - более 450 млрд м<sup>3</sup>.

В Акжайыкском районе области осваивается месторождение борно-калийных солей "Сатимолла", запасов которых, по оценкам специалистов, хватит на 150 лет.

Удельный вес области в промышленном производстве республики высок и в 2009 г.

составил 9,0% (825,1 млрд тенге, 3-е место после Атырауской и Мангистауской областей - 23,8 и 14,4%, соответственно). Объем промышленного производства с 2005 г. увеличился в 1,6 раза.

Специализацию региона определяет горнодобывающая промышленность, которая занимает в структуре промышленности области 88,2%. На долю области в республике приходится 98% от объема добычи газового конденсата, 43,6% от объема добычи газа (лидер среди регионов Казахстана).

Область имеет развитый агропромышленный комплекс. В 2009 г. валовая продукция сельского хозяйства в стоимостном выражении составила 52,2 млрд тенге, что в 2,3 раза больше уровня 2005 г.

На область приходится 5,4% республиканского объема инвестиций в основной капитал (8-е место среди регионов республики).

В структуре экспорта преобладают минеральные продукты (94,4%), недргоценные металлы и изделия из них (3,3%), машины и оборудование (1,3%) и продукты растительного происхождения (1,0%). Основными статьями импорта являются машины, оборудование и механизмы, электротехническое оборудование (39,8%), недргоценные металлы и изделия из них (26,1%), минеральные продукты (7,6%).

Наблюдается устойчивая тенденция к снижению уровня безработицы с 9,0% в 2005 г. до 6,3% в 2009 г. (3-й ранг среди регионов Казахстана).

По уровню относительного показателя бедности (доля населения, имеющая доходы ниже величины прожиточного минимума) область занимает 10-й ранг среди регионов Казахстана - 8,2% населения, что ниже среднереспубликанского значения.

Несмотря на выгодное географическое расположение, высокий ресурсный потенциал региона, имеющиеся положительные тенденции в экономическом росте области и улучшение основных социально значимых показателей, остаются нерешенными ключевые проблемы развития региона.

1. Для экономики характерна отраслевая несбалансированность, по-прежнему сырьевая направленность и "добывающий характер" отраслевой структуры, низкий уровень диверсификации малого бизнеса. Нефтега-

зоявая отрасль составляет порядка 88,2% в промышленности области, где занято 17,3% от всего занятого населения в промышленности. Данная зависимость экономики региона от предприятий нефтегазового сектора несет в себе две угрозы - застой и спад обрабатывающей промышленности и ухудшение экономической ситуации в регионе в результате падения мировых цен на углеводороды.

2. Незначительная доля обрабатывающего сектора в структуре промышленности. Базовые отрасли промышленности сталкиваются с рядом проблем, к числу которых можно отнести следующие: высокая степень износа промышленного оборудования, медленное обновление производственных средств, ограниченность доступа к кредитным ресурсам и высокие процентные ставки по ним, низкая инновационная активность предприятий и слабая динамика ввода новых инновационных проектов, недостаточная степень конкурентоспособности отдельных отраслей обрабатывающего сектора.

3. Снижение роли промышленности как сферы приложения труда. За прошедшие два десятилетия занятость населения в отраслях промышленности сократилась с 44,4 тыс. человек до 22,5 тыс. человек, при этом в наибольшей степени это произошло в отраслях машиностроения и металлообработки, легкой промышленности и промышленности строительных материалов.

4. Наблюдается высокая дифференциация доходов между отдельными группами населения, высокий уровень самозанятого населения и высокий процент безработных среди молодежи области, особенно в сельской местности, высокая доля работающих в низкооплачиваемых секторах экономики, что в итоге негативно влияет на индекс бедности региона, способствуя его повышению и снижению показателя общей занятости.

5. Угроза снижения развития экономики региона в результате оттока трудоспособного населения в другие регионы республики, а также обострения трудовых ресурсов ситуации в местах притока мигрантов, в частности в г. Уральске, г. Аксай Бурлинского района и Зеленовском районе.

6. В сфере обеспечения социальными услугами существуют следующие нерешенные вопросы:

♦ в образовании - высокая доля школ, размещенных в приспособленных помещениях, высокая потребность малокомплектных школ в педагогических кадрах, значительный физический и моральный износ зданий образования, что негативно влияет на качество оказываемых образовательных услуг;

♦ в здравоохранении - дефицит врачей, не решены вопросы полноценного обеспечения сельского населения питьевой водой.

7. Неудовлетворительное состояние автомобильных дорог, соединяющих сельские населенные пункты с районными центрами, районные центры с областным центром. Из общей протяженности дорог областного и районного значения 70,3% дорог требует капитального ремонта. Густота железнодорожных путей (2,85 км на 1000 км<sup>2</sup>) в 2 раза ниже среднереспубликанского уровня (5,41 км на 1000 км<sup>2</sup>).

8. Негативное влияние на окружающую среду области оказывают предприятия нефтегазового комплекса, котельные хозяйства, автотранспорт, промышленные предприятия. Экологической проблемой области являются вопросы сохранения экосистемы р. Урал. К локальным экологическим проблемам относятся проблемы, возникающие от воздействия военных полигонов "Капустин Яр" и "Азгир", износ канализационных очистных сооружений г. Уральска, вопросы утилизации отходов, состояние озера Шалкар.

Комплексная характеристика сдерживающих факторов, конкурентных преимуществ, угроз и возможностей устойчивого социально-экономического развития территории в среднесрочной перспективе представлена в таблице.

В среднесрочном периоде приоритетами развития территории Западно-Казахстанской области станут:

♦ приоритет I: нефтегазодобывающий и газоперерабатывающий сектор;

♦ приоритет II: нефтепереработка, машиностроение и промышленность строительных материалов;

♦ приоритет III: переработка сельскохозяйственной продукции и повышение конкурентоспособности отраслей АПК;

♦ приоритет IV: туризм;

♦ приоритет V: рост благосостояния и качества жизни населения.

**SWOT-анализ социально-экономического развития Западно-Казахстанской области в среднесрочной перспективе**

Сильные стороны	Слабые стороны
<i>Приоритет А</i>	
Наличие богатых месторождений природных ресурсов (газ природный, нефть, строительные материалы) Высокий индустриальный потенциал в машиностроении, металлургии, строительном производстве, пищевой промышленности Рост объемов производства основных видов сельскохозяйственной продукции, развитие аграрного сектора Развитие сферы малого и среднего предпринимательства и наличие рыночной инфраструктуры	Высокая ресурсная зависимость региона Невысокая доля обрабатывающего сектора и износ оборудования промышленных предприятий Зона рискованного земледелия Высокий уровень изношенности сельскохозяйственного оборудования Административные барьеры на пути развития малого и среднего предпринимательства
<i>Приоритет В</i>	
Применение крупными предприятиями региона новых ресурсосберегающих и экологически чистых технологий Наличие высокого туристского потенциала Устойчивая положительная тенденция естественного прироста населения Положительные тенденции в повышении уровня и качества жизни населения Снижение показателей по социально значимым заболеваниям	Сохранение экосистем р. Урал, р. Деркул, р. Чаган, оз. Шалкар Недостаточно высокий уровень развития туристско-рекреационной инфраструктуры Постоянный приток городского населения и отток сельского населения Диспропорции в уровнях среднемесячных доходов городского и сельского населения Дефицит высококвалифицированных врачей всех специальностей Плохое состояние автомобильных дорог общего пользования
<i>Приоритет С</i>	
Высокий уровень охвата детей дошкольным обучением и воспитанием Высокий историко-культурный потенциал области Рост производства электроэнергии Увеличение доли населения, обеспеченного газом	Отсутствие инклюзивного образования Неравный доступ населения области к услугам учреждений культуры Высокий уровень износа сетей коммунального хозяйства
Возможности	Угрозы
<i>Приоритет А</i>	
Высокие темпы индустриально-инновационного развития Повышение конкурентоспособности отраслей обрабатывающей промышленности Рост объемов производства и переработки сельскохозяйственной продукции и увеличение экспорта готовой сельхозпродукции Развитие производственной инфраструктуры малого и среднего предпринимательства	Сокращение обрабатывающей промышленности Снижение инвестиционной привлекательности и показателей аграрного сектора из-за неблагоприятных природно-климатических условий Снижение предпринимательской инициативы в открытии новых производств и диверсификации действующих Снижение объема финансирования местного бюджета
<i>Приоритет В</i>	
Создание благоприятных экологических условий Создание туристско-рекреационной инфраструктуры, соответствующей мировым стандартам Регулирование внутренней миграции с целью обеспечения оптимального сельского расселения Повышение экономической, социальной и экологической привлекательности населенных пунктов области для закрепления положительного миграционного сальдо Обеспечение качественного уровня жизни населения за счет дальнейшего развития социальной и инженерной инфраструктуры Стимулирование прибытия на село высококвалифицированных специалистов социальной сферы Повышение пропускной и провозной способности дорожной системы области Повышение доли автомобильных дорог местного значения в хорошем состоянии	Усугубление экологической обстановки в регионе Создание неблагоприятного туристического имиджа региона Отток из региона квалифицированных и молодых специалистов Снижение качества и уровня жизни населения Предоставление населению медицинских услуг в неполном объеме из-за дефицита врачебных кадров
<i>Приоритет С</i>	
Стопроцентный охват детей дошкольного возраста качественным воспитанием и обучением Развитие и повышение качества предоставляемых культурных услуг Восстановление и капитальный ремонт линий электропередач, магистральных и тепловых сетей	Несоблюдение социальных стандартов в сфере инклюзивного образования Снижение притока молодых творческих кадров из-за низкой оплаты труда в сфере культуры Износ и полная остановка работы жизнеобеспечивающей инфраструктуры области

Стратегические цели развития Западно-Казахстанской области:

1. Формирование конкурентоспособных специализаций региона, обеспечивающих развитие обрабатывающих отраслей, продвижение экспорта готовой продукции с высокой добавленной стоимостью на внешние рынки, создание благоприятных условий для инновационного предпринимательства.

2. Обеспечение продовольственной безопасности и повышение конкурентоспособности отраслей АПК.

3. Повышение уровня качества жизни населения, обеспечение всеми видами качественных социальных услуг.

4. Обеспечение скоординированного развития энергетической, инженерной, транспортной, водохозяйственной инфраструктуры и создание благоприятной среды для жизнедеятельности населения.

5. Формирование оптимальной системы расселения и устройства территории за счет концентрации населения на экономически перспективных и благоприятных для жизнедеятельности территориях с обеспечением рациональной заселенности и совершенствование административно-территориального устройства Западно-Казахстанской области и улучшения санитарного и эстетического состояния территории населенных пунктов.

6. Улучшение координации деятельности государственных органов по реализации политики государства за счет применения информационно-коммуникационных технологий, повышения эффективности реализации функций государственного управления местных исполнительных органов, развития структур местного самоуправления для обеспечения конкурентоспособности экономики региона и качества жизни населения.

Объем финансирования Программы на 2011-2015 гг. составляет 370 833,4 млн тенге. Источники финансирования: республиканский и местный бюджеты, собственные средства инвесторов, заемные средства.

Реализация стратегических направлений Программы обеспечит к 2015 г. достижение основных индикаторов:

♦ рост экономики региона в реальном выражении до 112,2% по отношению к уровню 2009 г.;

♦ долю обрабатывающей промышленности в структуре ВРП не менее 5,0%;

♦ увеличение валовой добавленной стоимости АПК на 21% по сравнению с 2009 г.;

♦ увеличение совокупного дохода организаций, предоставляющих услуги в сфере туристской деятельности, не менее чем на 15% от уровня 2008 г.;

♦ снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума до 8,1%.

Инструментами реализации указанных направлений выполнения Программы являются:

♦ план мероприятий Программы развития территории Западно-Казахстанской области на 2011-2015 гг.;

♦ стратегические и операционные планы управлений соответствующих государственных органов;

♦ бизнес-планы и проекты коммерческих и общественных организаций региона.

1. Казахстан 2030 - Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года. URL: <http://www.minplan.kz/economyabout/222>.

2. Указ Президента Республики Казахстан от 18 июня 2009 года № 827 "О системе государственного планирования в Республике Казахстан". URL: <http://www.minplan.kz/economyabout/331/19689>.

3. Указ Президента РК от 19 марта 2010 года № 958 "О государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики". URL: <http://e.gov.kz/wps/wcm/connect>.

4. Казахстан и его регионы // Ежеквартальный журнал. Алматы, 2010. □ 3.

5. Казахстан и его регионы // II Ежеквартальный журнал. Алматы, 2011. □ 2.

6. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года. URL: <http://www/minplan.kz/2020>.

*Поступила в редакцию 27.04.2012 г.*