

Г.П. Коптаева¹, Г.Н. Агабекова¹, Г.С. Бердибекова¹, Л.И. Чернобай²

¹Университет «Мирас», Шымкент, Казахстан;

²Львовский политехнический национальный университет, Украина
(E-mail: guljanka_a@mail.ru)

Приоритетные направления модернизации системы регионального управления

Цель исследования — изучение современного состояния и приоритетных направлений модернизации системы регионального управления. По результатам проведенного анализа представлен механизм модернизации регионального управления в Казахстане, который должен сформироваться в трех аспектах: эволюция функций, полномочий органов регионального управления; внедрение стимулирующих механизмов управления регионом; разработка, апробирование и внедрение инновационных форм территориальной организации хозяйства. В этой связи модернизация регионального управления должна быть в русле максимального учета интересов всех сторон, чтобы обеспечить условия для эффективной деятельности экономических субъектов на данной территории. Модернизацию территориального управления следует сформулировать на основе системы, нацеленной на формирование устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории. Основным условием в данном случае должна выступать позитивная динамика характеристики уровня и качества жизни населения. Устойчивость как важнейший признак территориального развития основана на длительном процессе сохранения возможностей, возникающих в процессе воспроизводства территориальных возможностей (среды социального, природно-ресурсного, хозяйственного назначения). Соблюдение для любой региональной системы определенных пропорций, формирующих ее потенциал (например, между численностью населения и развитием транспортной сети, между развитием торговой сети и площадью жилых зон), есть сбалансированность территориального развития.

Ключевые слова: приоритеты, направления, модернизация, система, регион, управление, территория, устойчивость, инновации.

Поиск оптимальной схемы управления регионом в Казахстане проходит противоречиво. С одной стороны, оно опирается на логику сохранения и укрепления Казахстана как унитарного государства. С другой — установленное Конституцией право на местное самоуправление предполагает передачу полномочий по решению местных проблем на уровень регионов. Государственные органы, реализующие функции регионального управления, пока недостаточно четко представляют механизмы взаимодействия с местными исполнительными органами и возможности полного использования общественных, коммерческих и государственных структур. Кроме того, в нашей экономике сегодня превалирует сырьевая ориентированность (нефтедобыча, черная и цветная металлургия), около 70 % территории по многим климатическим и географическим показателям мало пригодны к нормальному существованию, поэтому без реформирования регионального управления, усиления роли государства в решении экономических проблем территорий, невозможно создать конкурентоспособную экономику.

В свете сказанного нам представляется, что модернизация регионального управления в Казахстане должна проходить в трех аспектах:

- 1) эволюция функций, полномочий органов регионального управления;
- 2) внедрение новых механизмов управления регионом, которые вызваны углублением рыночных реформ;
- 3) разработка, апробирование и внедрение инновационных форм территориальной организации хозяйства.

Складывается понятие регионального менеджмента. Естественно, что при разработке практических аспектов регионального управления необходимо учитывать уроки мирового опыта [1]. Нельзя без корректировок применять в наших условиях ни одну из известных концепций управления регионом. Следует провести серию экономических экспериментов в «полюсах роста» — наиболее экономически развитых регионах. Только в ходе практической работы станет ясно, оформятся ли эти поиски в самостоятельную «казахстанскую» парадигму региональной политики или произойдет ее «поглощение» формирующейся в настоящее время более общей парадигмой «регионального самоуправления».

Концепция региональной политики, разработанная в 1996 г., базировалась в основном на методах территориального планирования, применявшихся у нас в период командной экономики. На практике их суть сводилась к прямому государственному перераспределению между регионами материальных, финансовых и, в ряде случаев, трудовых ресурсов. Достаточно очевидно, что переход к рыночной экономике и отказ государства от прямого вмешательства в региональное развитие должны привести к смещению центра тяжести методов регионального управления на косвенные социально-экономические регуляторы.

В условиях Казахстана в качестве таких регуляторов целесообразно использование различных бюджетных рычагов: разделение налоговых поступлений, трансферты различных видов, дотации и субвенции, регулирование доходных и расходных полномочий. Установление стабильных и «прозрачных» правил межбюджетных отношений, их формализация на основе объективных критериев и методик, рациональное сочетание стимулов для укрепления региональными властями своей доходной базы с осуществляемым из центра выравниванием бюджетных доходов являются общими принципами регулирования.

Анализ показывает, что на современном этапе региональную политику в Казахстане определяют две тенденции. Во-первых, доминирование власти акимов над местными институтами и представительными органами. Во-вторых, уменьшение вмешательства центра в общественную жизнь регионов и значительная самостоятельность областных и районных акимов. Чтобы ограничить власть акимов многие предлагают их выборность. Однако, как показывает международная практика, региональное управление не ограничивается только введением выборности субъектов исполнительной власти, а связано с эффективным государственным регулированием, разработкой и внедрением в практику научно обоснованных региональных программ, выделением фондов и дотаций.

На начальном этапе реформы выявились четыре основные модели экономического управления региональных властей: а) проведение рыночных преобразований; б) увеличение региональных доходов путем форсирования экспорта, используя различия мировых и внутренних цен; в) завоевание для своего региона особых льгот и преференций (налоговые льготы, субсидии, инвестиции, трансферты из республиканского бюджета и др.); г) сохранение элементов плановой экономики (дотирование сельского хозяйства, контроль за ценами, запрет на вывоз отдельных видов ресурсов) [2].

По мере либерализации цен и приближения внутренних цен к мировым, отмены региональных льгот возможности продолжения реформы по моделям 2 и 3 постепенно исчерпывались. В процессе приватизации и углубления рыночных реформ элементы плановой экономики изживали себя. Поэтому первая модель регионального реформирования, дополняемая мерами социальной защиты определенных групп населения, получила наибольшее распространение в нашей стране.

В выступлениях Президента Н.А. Назарбаева по проблемам стратегии становления и развития Казахстана раскрываются основные направления экономического роста страны и модернизации территориального управления. Стратегия развития РК до 2030 года также нацеливает на достижение устойчивых экономических ориентиров результативности, увеличение объемов социального потребления, переход на новое качество жизни [3]. На конкретизацию и реализацию стратегии развития страны направлена также Программа Правительства РК. При этом есть ряд внешних факторов, которые оказывают влияние на институциональный характер регионального управления в Казахстане. При этом необходимо выделить именно геополитические факторы. Это — большая территория, низкая плотность населения, разнообразные запасы сырьевых ресурсов, которые являются приманкой для многих государств и транснациональных корпораций, которые стремятся сломать протекционистские барьеры и владеть сырьевыми ресурсами.

Наряду с внешними, на региональное развитие оказывают воздействие внутренние факторы. Во-первых, рыночные преобразования в регионах стали необратимыми, однако происходит вращение в рынок региональных бюрократий и имеет место практика административного предпринимательства. Во-вторых, региональные финансово-промышленные группировки во взаимодействии с областным руководством пытаются самостоятельно выйти на международную торговую арену без вмешательства центра.

Рассмотрев внешние и внутренние факторы, определяющие содержание регионального управления, нами предлагается установить приоритеты и реализовать системный подход для модернизации территориальной организации хозяйства. Поэтому в качестве основных приоритетов модернизации нами выделяются: интеграция на индустриальной основе всех регионов страны для улучшения единого рыночного пространства; более рациональное освоение природных и трудовых ресур-

сов; обеспечение равновесия в жизненном уровне отдельных социальных групп, сбалансированности их интересов с политикой государства.

Осуществление модернизации на региональном уровне целесообразно проводить ориентируясь на достижение устойчивости в стратегическом периоде времени. Целевой направленностью стратегии устойчивого человеческого развития должно стать увеличение физического, человеческого или природного потенциала. В конечном итоге это должно привести к тому, чтобы будущее поколение имело возможность удовлетворять свои потребности на уровне не ниже, чем имеет такую возможность нынешнее поколение людей.

Модернизация регионального управления затрагивает такие уровни взаимоотношений, как регион и центр; регион и местное самоуправление на уровне города, района, поселка и т.д.; регион и общественные организации (различные ассоциации, союзы, фонды и др.), а также регион и коммерческие структуры. При этом взаимоотношения центра и региона предполагают использование принципа, основанного на разделении процессов ведения и передачи полномочий. Наряду с традиционными, чаще используются такие косвенные методы регулирования, как политика ведения денежно-кредитных операций, методы начисления амортизационных отчислений, определение суммы налоговых ставок, привлечение средств внебюджетных фондов целевого назначения. При этом особый акцент делается на состоянии международной экономики: методах сбора таможенных пошлин и экспортных премий, системе государственного страхования риска, проведении экспортных операций и т.д.

Среди традиционных методов на уровне непосредственного управления регионом, на наш взгляд, должны доминировать административно-распорядительные методы управления. Содержательной основой его постулатов выступают региональные и республиканские акты нормативно-правового характера в форме распоряжений, приказов и постановлений. Экономические методы воздействия на развитие региона выражены в поддержании низкого уровня инфляции, минимального размера дефицита бюджета региона, в стимулировании экономического и социального роста, повышении доходности инвестиций, направляемых в экономически и социально значимые проекты, в фондовые инструменты.

Социальные методы управления развитием региона могут быть выражены: предоставлением социальной помощи; содействием увеличению потребления материальных и духовных благ малообеспеченными группами населения; реализацией региональных программ использования природных ресурсов, создания необходимой экологической обстановки, культивирования здорового образа жизни.

В качестве обоснования принимаемых акимами управленческих решений на региональном уровне могут выступать такие механизмы управления, как планирование с учетом рисков, аналитический, прогнозный, имитационный методы, а также регулирующие воздействия, позволяющие повысить уровень объективности и обоснованности организационных решений.

Взаимодействие республиканских исполнительных и представительных органов с органами местного государственного управления возможно на основе договора-соглашения. Целью соглашения должно быть проведение согласованной экономической политики, формирование благоприятной среды для реформ и межрегионального взаимодействия, создание равных для всех регионов условий по реализации полномочий в сфере управления, децентрализация функций по развитию экономики регионов и делегирование ряда полномочий на места.

Как известно, местное государственное управление на всех уровнях осуществляют акимы. Нами предлагается перераспределить функции в рамках местной власти. Так, при необходимости аким может поручить выполнение функции руководителя исполнительного органа специалисту-менеджеру, работающему по контракту. По согласованию с акимом менеджер города (района, поселка, аула) формирует аппарат исполнительного органа. При этом для полноценного выполнения своих функций аким должен иметь достаточно полномочий, права и обязанности, средства для их исполнения: коммунальную собственность, местный бюджет и право устанавливать ставки местных налогов и сборов в рамках действующего законодательства.

Для выполнения своих функций аким создает систему предприятий и служб (департаменты, управления, отделы) коммунального хозяйства. Они осуществляют обслуживание населения в контрактной форме, которая возможна в следующих основных видах: 1) государственный заказ; 2) аренда коммунальной собственности; 3) концессия — когда Аким на договорной основе поручает частному лицу функционирование за свой счет и на свой риск той или иной службы, которая удовлетворяет потребности населения на более высоком уровне, чем установлено стандартами; 4) заинтересованное управление, т.е. предоставление коммунальных услуг возлагается на юридиче-

ское лицо, его доход не зависит от прибыли, результатом являются показатели, установленные местной администрацией; 5) совместное управление — осуществляется путем наличия права голоса в соответствии с государственной долей в уставном капитале частного предприятия.

Проблемы управления экономикой регионы должны решаться в рамках разработанной концепции местного самоуправления. На наш взгляд, модернизацию народнохозяйственного комплекса региона следует вывести за пределы взаимодействия различных видов собственности. Структуру местного хозяйства необходимо формировать, исходя из возможностей ее разнообразия, включая различные комплексы социального назначения, необходимость включения которых обусловлена требованиями всесторонности развития района в плане промышленном, строительном, аграрном, торговом-сервисном, жилищно-коммунальном, культурно-бытовом.

Собственность местных исполнительных органов выступает в данном случае в качестве основы в процессе формирования хозяйства. Однако существуют и определенные ограничения в сфере распространения влияния муниципальных органов власти на сферу коммерции. Как показывает зарубежная практика, муниципальные органы должны иметь возможность воздействия, а значит, и управления только теми объектами региональной экономики, которые не несут в себе коммерческой составляющей. Данные объекты при этом должны финансироваться из средств местного бюджета.

По мере осуществления реформ и роста самостоятельности регионов формируется новая сфера интересов и ответственности местных властей. Интересы могут быть в части активной разработки месторождений, оставления большей доли налоговых поступлений в местной казне, получения государственных средств на инвестиционные проекты. Эти интересы являются частью мотивационных факторов, составляют основу жизнедеятельности, поскольку реализуются на конкретной территории.

Одной из важных форм модернизации государственного регионального управления становятся региональные программы. Правительство сегодня реализует несколько программ, но преимущества программного подхода в полной мере не используются. Наиболее важные на сегодня программы: развитие приграничных регионов; помощь районам экологических бедствий (Арал); развитие депрессивных городов (Жанатас); регионов, отстающих в своем развитии; районов с особыми климатическими условиями и т.п. Как видно, эти программы решают кризисные вопросы, о прорывных проектах речи нет. Для эффективного управления региональными программами, на наш взгляд, необходимо:

- 1) создавать региональные фонды из бюджетных и внебюджетных средств, направленные на конкретные цели научно-технического прогресса, социальную поддержку населения, экологическое оздоровление и др.;

- 2) организовать ассоциации экономического взаимодействия, социально-предпринимательские корпорации, союзы городов, промышленных предприятий, финансово-промышленные группы и другие инновационные структуры управления в регионе;

- 3) выделить проблемные, кризисные, отсталые регионы, требующие государственной селективной поддержки, регионы с гипертрофированным развитием добывающих отраслей и тяжелыми климатическими условиями, узкой отраслевой специализацией хозяйства, аграрным перенаселением, недостаточной финансовой базой для поддержания прожиточного минимума.

В этих целях необходимо продумать систему модернизации территориального управления, которая должна вместить последовательность следующих действий: 1) всесторонне обоснованный прогноз регионального развития; 2) установление единых стандартов социальной защиты; 3) организационная, правовая, информационная поддержка регионов в тех областях деятельности, где компетенция и возможности региональных властей недостаточны или ограничены; 4) применение экономических механизмов и регуляторов.

В свете изложенного прогноз должен охватить все процедуры: анализ, экспертную оценку, мониторинг процесса регионального управления, определение исполнителей. На сегодня осуществляется только небольшая часть указанных процедур, если бы региональные менеджеры следовали научным принципам, экономическую неравномерность в развитии территорий можно было бы быстрее преодолеть.

Модернизацию территориального управления следует сформулировать на основе системы, нацеленной на формирование устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории. Основным условием в данном случае должна выступать позитивная динамика характеристики уровня и качества жизни населения. Устойчивость как важнейший признак территориального развития основана на длительном процессе сохранения воз-

возможностей, возникающих в процессе воспроизводства территориальных возможностей (среды социального, природно-ресурсного, хозяйственного назначения). Соблюдение для любой региональной системы определенных пропорций, формирующих ее потенциал (например, между численностью населения и развитием транспортной сети, между развитием торговой сети и площадью жилых зон), есть сбалансированность территориального развития.

Возможности реализации модели устойчивого регионального развития в каждом регионе зависят от действия широкой совокупности факторов и угроз. Наиболее значительными из них являются территориальная дифференциация природно-климатических, экономических и социальных условий, разный характер хозяйственного освоения отдельных территорий, особенности расселения, неравномерность в обеспеченности региональными ресурсами.

Наиболее общим тезисом в выстраивании модели регионального управления является видение четкого ориентира в деятельности, что позволяет, во-первых, оценить ход процесса управления; во-вторых, отражает желаемое, возможное и необходимое состояние управляемой системы; в-третьих, определяет содержание управленческих воздействий и функций; в-четвертых, определяет объем и состав управленческой информации. Представление региональных руководителей и менеджеров о состоянии экономики и факторах успеха способствует поиску инноваций, способных повысить эффективность местного управления. Мы считаем, что при условии выполнения указанных на схеме видов деятельности региональными исполнительными органами, успех модернизации в системе управления территорией будет обеспечен.

Территориальное управление осуществляется из трех источников власти: центральные государственные органы, центральные исполнительные органы и местные исполнительные органы. Управление территорией нацелено на внедрение рациональности в размещении производства, углублении специализации и комплексном развитии регионов.

Развитие самоуправления возможно лишь на основе правильного и конкретного распределения компетенции между центральными и местными органами. При этом следует всесторонне учитывать региональную специфику, так как регионы имеют разный экономический, производственный и социально-культурный потенциал, собственную инфраструктуру. Различаются регионы и по степени реализации проводимых преобразований и восприятию людьми этих реформ. Все это объективно подводит к тому, что успех, в конечном счете, будет зависеть фактически от работы на местах [4].

С учетом сказанного на примере Туркестанской области разработана схема выработки вариантов управленческих решений по развитию региона. Область выбрана неслучайно, здесь сосредоточено 15 % населения страны, имеются все отрасли экономики, многообразны и природные ресурсы. Схема предполагает расширение полномочий местных органов, усиление их координирующей роли, более действенное участие в решении экономических проблем хозяйствующих субъектов.

Управленческая модель направлена на решение конкретных задач:

- последовательное повышение удельного веса региона как субъекта управления в общем объеме управленческих функций, существенное замещение территорией некоторых функций министерств в вопросах экономики и социальной сфере;
- усиление в деятельности территориальных органов внимания к проблемам потребления местных ресурсов, использования общей для регионов инфраструктуры;
- расширение функций не прямого руководства, а координации деятельности; балансировка, контроль за развитием всех элементов рыночного хозяйства на территории;
- эффективное воздействие на региональный рынок, формирование рыночных отношений между предприятиями, помощь в создании предпринимательских союзов, ассоциаций;
- эффективное управление коммунальной собственностью, участие в процедурах санации и банкротства местных предприятий;
- повышение качества жизни населения области в настоящем и будущем за счет сохранения для будущих поколений возможностей удовлетворять свои потребности;
- внедрение ресурсосберегающих технологий и рост наукоемкого производства; экологическая безопасность территории для проживания населения в настоящем и будущем, восстанавливаемость экосистем.

Анализ фактической социально-экономической дифференциации регионов Казахстана приводит к выводу о неосуществимости полного выравнивания территорий в обозримой перспективе. Уменьшению отставания экономически менее развитых регионов способствуют два направления: 1) более

активное включение отстающих, депрессивных территорий в национальный рынок; 2) совершенствование экономической базы отставших регионов путем модернизации устаревших структур.

Наиболее приоритетной задачей является преодоление межрегионального социального неравенства. Для этого необходимо одновременно двигаться с двух сторон: 1) рост экономической активности в наиболее бедных регионах, которая увеличивает занятость, доходы населения и бюджетов; 2) возрастание социальных трансфертов из республиканского бюджета (повышение пенсий, пособий, заработной платы в бюджетном секторе, минимальной заработной платы). Эти задачи целесообразно осуществлять одновременно с модернизацией территориальных форм организации хозяйства.

Для определения региональных приоритетов модернизации нами принята типология, согласно которой выделено три группы регионов с позиции формирования душевых доходов. Именно доходы отражают уровень заработной платы и всякого рода выплаты, бонусы и характеризуют уровень благосостояния населения.

В первой группе имеются регионы, обладающие уникальными запасами стратегических ресурсов и высоким импульсом для развития научно-производственного потенциала. Им принадлежит решающая роль в интеграции экономики республики в мировое хозяйство, однако здесь налицо экономическая и социальная отсталость села, неблагоприятная экологическая обстановка (Атырауская и Мангыстауская области, гг. Астана и Алматы).

Ко второй группе относятся регионы с отраслями тяжелой индустрии, которые имеют благоприятные условия для создания высокотехнологических наукоемких производств, развития машиностроения, энергетики (Карагандинская, Павлодарская, Актюбинская, Западно-Казахстанская и Восточно-Казахстанская области).

В третьей группе сосредоточены регионы, определяющие формирование продовольственного фонда страны. В этих областях есть отсталые, депрессивные районы, имеющие неблагоприятные условия проживания, что лимитирует возможность экономических преобразований (Костанайская, Северо-Казахстанская, Акмолинская, Алматинская, Жамбылская, Кызылординская и Туркестанская области).

Приоритеты модернизации регионального управления зависят от специфики региона [5, 6]. Например, для западных регионов в качестве приоритетов можно отметить:

1. Диверсификацию экономики, которая подразумевает строительство новых производств по глубокой переработке нефти, развитие отраслей обрабатывающей промышленности, сферы услуг, формирование адекватной институциональной среды, развитие морских портов, судоходства и трубопроводного транспорта.

2. Переход к новым ресурсосберегающим и экологически чистым технологиям, позволяющим не только комплексно использовать природные ресурсы, но и обеспечить восстановление нарушенных экосистем; создание условий для повышения экологической безопасности территории.

3. Создание, в первую очередь, в сельских населенных пунктах рабочих мест, стимулирование и поддержка человеческого развития, основанного на улучшении условий проживания, повышении квалификации местного населения.

В качестве приоритетов модернизации для центральных и восточных регионов нами определены следующие:

1. Структурно-технологическая модернизация производства за счет создания новых наукоемких производств, обновления и реконструкции действующих производств, стимулирование внедрения инноваций, развитие исследовательских структур, создание технопарков и технополисов.

2. Формирование системы экологической безопасности хозяйственного комплекса регионов, внедрение чистых технологий, очистных сооружений и производств по утилизации отходов, создание эффективных систем водоснабжения, восстановление ландшафта и биоразнообразия.

3. Развитие инфраструктуры, обеспечивающей стратегические интересы Казахстана как транзитного государства, формирование транспортных коридоров и создание условий для развития международного экономического сотрудничества.

Приоритеты в модернизации регионального управления северной зоны:

1. Восстановление, технологическая модернизация действующих производств и создание новых производств обрабатывающего комплекса, диверсификация структуры хозяйства, обеспечение энергетической независимости экономики региона.

2. Развитие сельского хозяйства, стимулирование деловой активности, формирование бизнес-инкубаторов, технопарков, рыночной инфраструктуры.

3. Проведение социальной политики по возрождению населенных пунктов, улучшению демографической ситуации, развитию человеческого потенциала. Развитие рекреационных зон, расширение возможностей.

Оптимальная модернизация регионального управления для южной зоны требует реализации следующих приоритетов:

1. Развитие систем водоснабжения и водоотведения, восстановление орошаемого земледелия, природных пастбищ и севооборота. Формирование центров агробизнеса, сельской инфраструктуры в зоне проживания населения.

2. Поддержка деловой активности и развитие предпринимательства с целью повышения занятости населения и его рационального расселения, поддержка здравоохранения, проведение политики возрождения населенных пунктов, осуществление инициатив по развитию человеческого капитала, оказанию помощи населению в освоении новых специальностей и навыков.

3. Повышение туристической привлекательности исторических памятников, развитие культурно-исторического и архитектурного наследия, создание новых туристических структур и гостиничных комплексов.

Следует отметить, что перечисленные приоритеты в модернизации регионального управления требуют для их реализации длительного времени, радикальных преобразований и значительных средств. Вместе с тем с течением времени приоритеты могут изменяться, дополняться при сохранении единства целей устойчивого развития. Механизмы реализации приоритетов могут быть самыми различными и включать экономические, социальные и экологические, нормативно-правовые, административные и другие методы [7].

При построении экономического механизма реализации указанных приоритетов модернизации регионального управления можно адаптировать известные в практике развитых стран методы экономического регулирования:

- проведение политики субвенций, нацеленной на помощь предприятиям, временно испытывающим определенные трудности в связи со сложившимися социально-экономическими и экологическими условиями;

- стимулирование частных инвесторов, привлекаемых с целью решения проблем региональной политики;

- внедрения системы компенсаторики по дополнительным затратам хозяйствующих субъектов, размещающих свои предприятия в районах, обусловленных сложностями природно-географического содержания;

- введение территориально дифференцированных норм амортизации для финансирования ускоренной амортизации и достижение через это скорейшего обновления основных фондов;

- повышение уровня цен экологически чистой продукции;

- увеличение запретов предприятиям, загрязняющим окружающую среду, в особенности в неблагоприятных регионах.

В программе модернизации территориальных производственных систем следует отразить межрегиональный уровень (например, в развитии транспортных потоков, таможенные проблемы и т.п.), региональный уровень (компактные экономические районы, например, г. Туркестан), внутрирегиональный уровень (развитие гг. Темиртау, Щучинска или Капчагая и др.).

К основным методологическим принципам, на которых основана комплексная программа территориального развития, относятся: научность, обоснованность, синхронность целей программы на каждом этапе ее выполнения; целевая направленность и системность мероприятий программы; вариантная разработка программы с учетом неопределенности (альтернативности) условий ее реализации; ресурсная обеспеченность программы; адресность заданий программы (исполнители, сроки, контрольные показатели и т.п.); обеспечение управляемости программы (создание необходимых правовых, организационных, финансовых механизмов) [8].

Инициатором разработки программ регионального развития должна выступать местная администрация. Обоснования предлагаемой программы должны включать формулирование важнейших проблем, анализ причин их возникновения; оценку социально-экономической эффективности программы, потребностей в ресурсах и возможных источниках их удовлетворения, рекомендации о составе государственных заказчиков, разработчиков и исполнителей программы.

Для реализации программы: а) открывается финансирование; б) госзаказчик заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование из бюджета и внебюд-

жетных источников; в) создается дирекция; г) показатели программы должны ежегодно уточняться; д) привлекаются взносы участников программы, целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в выполнении программы, кредиты банков, средства населения, иностранные инвестиции и т.д.; е) предусматривается также возможность создания специальных финансовых фондов [9, 10].

Область, город или иное территориальное образование можно охарактеризовать как многоцелевую систему. Поэтому очень важно систематизировать цели территорий: 1) по иерархии; 2) как долгосрочные и краткосрочные; 3) цели, отвечающие интересам отдельных групп.

Цель национальной экономики как системы в нашем понимании — обеспечение экономического роста на основе индустриально-инновационного обновления, чтобы построить экономически процветающее государство, решить демографические, экологические, социальные проблемы, поднять на высокий уровень качество жизни и благосостояние народа. На основе этого главной целью развития экономики региона является создание социально ориентированного рынка, который эффективно регулируется государством с точки зрения природных условий, использования трудовых ресурсов и минимизации затрат, выгодной специализации региона.

Эти цели в дальнейшем преобразуются в конкретные задачи и рабочие задания. Постановка цели предполагает, что сначала задается определенный уровень или результат, который должен быть достигнут, и потом просчитываются шаги, действия к современному состоянию. Это позволит преодолеть ведомственную разобщенность, разграничить функции между центром и регионами. Задачами регионального управления являются:

- проведение анализа и оценка общей ситуации с позиции возможности региона;
- проведение анализа и оценка конкретных проблем, требующих принятия экстренных мер реагирования, таких как локализация безработицы, барьеры в развитии малого бизнеса и т.д.;
- проведение анализа и оценка последствий внедренных реформ по земельным отношениям, праву собственности, новым источникам бюджетных поступлений, коммерциализации социальной сферы и т.д.

В регионе есть крупные хозяйствующие субъекты, чьи интересы могут не совпадать с интересами территории, например, в части социальных и экологических программ. В этой связи модернизация регионального управления должна быть в русле максимального учета интересов всех сторон, чтобы обеспечить условия для эффективной деятельности субъектов на данной территории.

Список литературы

- 1 Жалелева Р.З. Приоритеты совершенствования структуры хозяйства регионов Казахстана / Р.З. Жалелева. — Алматы: Ин-т экономики МОН РК, 2011. — 30 с.
- 2 Бримбетова Н.Ж. Социально-экономическая дифференциация регионов Казахстана и стратегические приоритеты их развития / Н.Ж. Бримбетова. — Алматы, 2011. — 26 с.
- 3 Назарбаев Н.А. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии. Послание Президента народу Казахстана / Н.А. Назарбаев. — Астана: Елорда, 2007. — 120 с.
- 4 Зуев С.Э. Управление территориальным развитием / С.Э. Зуев, Е.О. Ларионова. — М.: Дело, 2015. — 318 с.
- 5 Хасенов Ж. Реализация структурно-территориальных проблем региональной политики / Ж.Хасенов // Финансы Казахстана. — 2011. — № 1. — С. 88–90.
- 6 Бурлаков Л.Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане / Л.Н. Бурлаков. — Астана, 2011. — С. 170.
- 7 Раимбеков С. Модернизация системы регионального и местного самоуправления / С.Раимбеков // АльПари. — 2011. — № 6. — С. 7–12.
- 8 Матаев Т.М. Региональное развитие и проблемная территория: моногр. / Т.М. Матаев. — Алматы, 2008. — 124 с.
- 9 Сибирская Е.В. Региональная экономическая политика и механизмы ее реализации: моногр. / Е.В. Сибирская. — Воронеж: Научная книга, 2011. — 148 с.
- 10 Двас Г.В. Управление региональной экономикой на основе теории надежности / Г.В. Двас. — СПб.: Наука, 2015. — 358 с.

Г.П. Коптаева, Г.Н. Агабекова, Г.С. Бердибекова, Л.И. Чернобай

Өңірлік басқару жүйесін жаңғыртудың басым бағыттары

Зерттеудің мақсаты өңірлік басқару жүйесін жаңғыртудың қазіргі жағдайы мен басым бағыттарын зерттеу. Жүргізілген зерттеудің нәтижесі бойынша Қазақстандағы өңірлік басқаруды жаңғыртудың үш аспектіде жүргізілудің тиімді механизмі ұсынылды: аймақтық басқару органдарының құзыреттіліктері, қызметтер эволюциясы; шаруашылықты территориялық ұйымдастырудың инновациялық түрлерін әзірлеу, сынап көру және енгізу. Зерттеудің нәтижелері бойынша анықталғандай, ҚР экономикалық, әлеуметтік, экологиялық және басқа да территориялық ерекшеліктерін ескере келе, аймақтық мүдделерді қолдау керек. Осыған байланысты аймақтық басқарудың модернизациялау жүйесі сол территориядағы экономикалық субъектілердің тиімді іс-әрекетіне жағдай жасауы үшін барлық тараптардың мүдделерін мейлінше ескеруге негізделуі тиіс. Аумақтық басқаруды жаңғырту аумақтың әлеуметтік, экономикалық және табиғи әлеуетін орнықты және теңдестірілген қалпына келтіруге бағытталған жүйе негізінде құрылуы керек. Бұл жағдайда халықтың өмір сүру деңгейі мен сапасының сипаттамаларының оң динамикасы болуы керек. Тұрақты даму аумақтық дамудың маңызды белгісі ретінде аумақтық мүмкіндіктерді (әлеуметтік, табиғи ресурстар, экономикалық орта) көбейту процесінде туындайтын мүмкіндіктерді сақтаудың ұзақ үрдісі негізделген. Өз әлеуетін қалыптастыратын белгілі бір пропорцияларды (мысалы, халық саны мен көлік желісін дамыту, сауда желісінің дамуы мен тұрғын аудандарының аумағы) кез келген өңірлік жүйеге сәйкестігі аумақтық дамудың балансы болып табылады.

Кілт сөздер: басымдықтары, бағыттары, жаңғырту, жүйе, аймақ, басқару, аумақ, жаңғырту, тұрақтылық, инновациялар.

G.P. Koptayeva, G.N. Agabekova, G.S. Berdibekova, L.I. Chernobay

Priority areas for the modernization of the regional management system

The purpose of the research in the article was to study the current state and priorities for the modernization of the regional government system. According to the results of the study, a mechanism for the modernization of regional management in Kazakhstan is presented, which should be formed in three aspects: the evolution of the functions and powers of the regional management bodies; the introduction of incentive mechanisms for managing the region; development, testing and implementation of innovative forms of territorial organization of the economy. According to the research it was found out that support of regional interests is required taking into account economic, social, environmental and other features of the territory of Kazakhstan. In this regard, the modernization of regional governance should be in line with the maximum consideration of the interests of all parties in order to provide conditions for the effective operation of economic entities in a given territory. The modernization of territorial administration should be formulated on the basis of a system aimed at the formation of a sustainable and balanced reproduction of the social, economic and natural potentials of the territory. The main condition in this case should be the positive dynamics of the characteristics of the level and quality of life of the population. Sustainability as the most important sign of territorial development is based on the long process of preserving the opportunities arising in the process of reproduction of territorial possibilities (social, natural resource, economic environment). Compliance with any regional system of certain proportions that form its potential (for example, between population size and the development of the transport network, between the development of the trading network and the area of residential zones) is a balance of territorial development.

Keywords: priorities, directions, modernization, system, region, management, territory, modernization, sustainability, innovations.

References

- 1 Zhaleleva, R.Z. (2011). *Prioritety sovershenstvovaniia struktury khoziaistva rehionov Kazakhstana [Priorities for improving the structure of the economy of the regions of Kazakhstan]*. Almaty: Institut ekonomiki MON RK [in Russian].
- 2 Brimbetova, N. (2011). *Sotsialno-ekonomicheskaiia differentsiatsiia rehionov Kazakhstana i stratezhicheskie prioritety ikh razvitiia [Socio-economic differentiation of the regions of Kazakhstan and the strategic priorities of their development]*. Almaty [in Russian].
- 3 Nazarbayev, N.A. (2007). *Kazakhstan na porohe novoho ryvka vpered v svoem razvitii. Poslanie Prezidenta narodu Kazakhstana [Kazakhstan is on the threshold of a new breakthrough in its development. Message from the President to the people of Kazakhstan]*. Astana: Elorda [in Russian].
- 4 Zuev, S.E., & Larionova, E.O. (2015). *Upravlenie territorialnym razvitiem [Management of territorial development]*. Moscow: Delo [in Russian].

5 Khasenov, G. (2011). Realizatsiia strukturno-territorialnykh problem rehionalnoi politiki [Implementation of structural and territorial problems of regional policy]. *Finansy Kazakhstana – Finance of Kazakhstan*, 1, 88–90 [in Russian].

6 Burlakov, L.N. (2011). *Modernizatsiia sistemy rehionalnoho i mestnoho samoupravleniia v Kazakhstane* [Modernization of the system of regional and local self-government in Kazakhstan]. Astana [in Russian].

7 Raimbekov, S. (2011). Modernizatsiia sistemy rehionalnoho i mestnoho samoupravleniia [Modernization of the system of regional and local self-government]. *Al Pari – Alpari*, 6, 7–12 [in Russian].

8 Mataev, T.M. (2008). *Rehionalnoe razvitie i problemaia territoriia* [Regional development and problem area]. Almaty [in Russian].

9 Sibirskaya, E.V. (2011). *Rehionalnaia ekonomicheskaiia politika i mekhanizmy ee realizatsii* [Regional economic policy and mechanisms for its implementation]. Voronezh: Nauchnaia kniha [in Russian].

10 Dvas, G.V. (2015). *Upravlenie rehionalnoi ekonomikoi na osnove teorii nadezhnosti* [Regional economy management based on the theory of reliability]. Saint Petersburg: Nauka [in Russian].