

© 2017 г.

**Наиля Нурланова**

доктор экономических наук, профессор,  
заместитель директора  
(e-mail: n.k.nurlanova@gmail.com)

**Нурсауле Бримбетова**

кандидат экономических наук, доцент,  
(e-mail: nbrimbetova@mail.ru)  
(Институт экономики КН МОН РК)

**ИНКЛЮЗИВНОЕ РАЗВИТИЕ  
В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАКУРСЕ:  
ОСОБЕННОСТИ, ПРОБЛЕМЫ  
И ВОЗМОЖНОСТИ КАЗАХСТАНА**

В статье обосновано повышение значимости пространственного фактора в развитии экономики и общества. Дано авторское толкование основных положений концепции инклюзивного экономического роста применительно к пространственной экономике. Авторы показали основные тренды пространственного развития экономики Казахстана, особенности и возможности инклюзивного развития в социальной сфере республики, дали рекомендации по их использованию.

**Ключевые слова:** пространственная экономика, инклюзивное развитие, экономический рост, регионы, социальное развитие, региональное неравенство, финансирование социальных услуг.

**Концептуальные основы инклюзивности пространственного развития.** Фундаментальные изменения мировой экономической системы, углубление глобализационных и интеграционных процессов, появление новых, более сложных форм территориальной организации и размещения производства и расселения населения, рост мобильности и влияния новых факторов производства повысили значимость пространственного аспекта изучения экономики и общества. Мировая экономика становится все более неустойчивой, поэтому пространственный фактор становится все более значимым при оценке явлений и современных трендов экономического развития как на глобальном уровне, так и в масштабах отдельно взятой страны и ее регионов.

С повышением уровня сложности пространственной организации хозяйства и пространственных взаимодействий субъектов экономической деятельности, функционирующих на данной территории, формированием новых факторов производства, новых технологий, ускоряющих их территориальную мобильность, появлением новых организационных

форм возникает потребность в новых концептуальных подходах и моделях управления экономикой регионов страны.

Ранее существовавшие концепции региональной экономики уже не в состоянии объяснить происходящие в XXI веке изменения по следующим причинам. Во-первых, концепции региональной экономики конструируют модель организации хозяйства на определенной, изолированной территории, в то время как в современном мире границы производства стираются. Пространственная экономика наряду с изучением локальных и межрегиональных связей исследует процессы формирования международных взаимодействий. Во-вторых, новые пространственные концепции учитывают необходимость обеспечения равновесного состояния всей пространственной системы регионов, а не отдельно взятого региона.

Таким образом, на сегодня назрела необходимость формирования нового теоретико-методологического подхода к представлению об экономике территории как пространственной экономике. В предмет современного направления пространственной экономики входит целый ряд концепций, охватывающих проблемы концентрации, специализации и размещения производства в пространстве, распределения экономической активности и расселения населения (при этом пространство может не ограничиваться рамками одной страны или региона); проблемы комплексного развития; неоднородности социально-экономического развития и поляризации; проблемы взаимоотношений и взаимодействий между «центром» и «периферией»; проблемы урбанизации и агломерации и другие.

Возникший на рубеже веков интерес исследователей-экономистов, географов, социологов, правоведов к проблематике пространственного развития во многом объясняется следующими причинами:

Во-первых, неудачи при поиске эффективных методов модернизации национальных экономик и преодоления кризисных явлений потребовали изыскания новых путей, форм и методов обеспечения устойчивого социально-экономического развития, которые могут быть найдены в совершенствовании территориальной организации хозяйства.

Во-вторых, вопросы организации и взаимодействий в масштабах хозяйства страны в пространстве до настоящего времени были слабо изучены.

В-третьих, во многих странах, особенно в странах Евразийского пространства, сложились нерациональное, устаревшее размещение производительных сил, связанное с господствовавшим ранее общесоюзным разделением труда и межрегиональной специализацией и, как следствие, неэффективная структура экономики и расселения населения.

**В этой связи необходимо рассмотреть новые концепции пространственного развития страны или региона. Одной из современных концепций, получивших распространение в мировой экономической науке в последние годы,**

**является концепция инклюзивного экономического роста, имеющая многогранный характер.**

Несмотря на широкое использование термина «инклюзивный рост» в экономическом, социальном и экологическом аспектах во многих странах и многими международными организациями, среди исследователей нет единой точки зрения на основные положения данной концепции. На макроуровне инклюзивное развитие означает обеспечение следующих параметров: а) повышение среднего уровня жизни населения, рост среднего показателя реальных доходов на душу населения; б) равный доступ всех слоев населения к общественным благам; в) снижение степени имущественного расслоения; г) сокращение масштабов крайней нищеты<sup>1</sup>.

Следует отметить, что до настоящего времени учеными и практиками концепция инклюзивного экономического роста с точки зрения пространственного развития национальной экономики не рассматривалась. Тем не менее, на наш взгляд, она способна объяснить многие тенденции и явления в контексте пространственного развития.

О необходимости приложения данной концепции к пространственному ракурсу говорят сохраняющиеся тенденции нарастания неравномерности пространственного развития, что особенно ярко прослеживается в Казахстане.

Казахстан занимает значительную территорию, обладает большими запасами минерально-сырьевых ресурсов. Однако его регионы имеют значительные территориальные особенности, сырьевая база размещена неравномерно, различаются природно-климатические условия. Поэтому в регионах Казахстана исторически сложился разный стартовый уровень социально-экономического развития, имеются большие различия в структуре специализации хозяйств, что поставило отдельные территории и населенные пункты страны в неравные условия и способствовало углублению их дифференциации. Среди современных проблем пространственного развития Казахстана на первое место выходит структурная асимметричность его экономики. Наблюдается значительная поляризация регионов Казахстана по социальному развитию.

Для оценки и поощрения инклюзивного развития в рамках *социального* аспекта необходимо не только снижать степень имущественного расслоения населения в разных территориальных образованиях, но и содействовать равенству возможностей на основе расширения доступа к качественному образованию и адекватному медико-санитарному обслуживанию. Неодинаковый доступ сельского и городского населения к здравоохранению и образованию негативно сказывается на возможностях повышения производительности труда в экономике.

<sup>1</sup> Economic and Social Survey of Asia and Pacific. ESCAP. – 2015. – P. 120–127. Режим доступа: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (дата обращения: 05.05.2015).

Экономический рост без учета качества окружающей среды негативно сказывается на экологии и наносит большой ущерб экономике, делая населенные пункты страны еще более уязвимыми, если учитывать деградацию окружающей среды, в которой они проживают. Инклюзивное развитие должно предусматривать меры по охране окружающей среды и расширению доступа всех регионов и территориальных образований к базовым услугам, таким как электроснабжение, чистая питьевая вода и средства санитарии. Поэтому концепция инклюзивного роста должна учитывать и экологические факторы.

Таким образом *в преломлении к пространственной экономике обеспечение инклюзивного развития* может рассматриваться как необходимость достижения следующих позиций<sup>1</sup>:

а) повышение уровня жизни населения и рост реальных доходов на душу населения во всех регионах страны;

б) расширение и наращивание равенства возможностей доступа населения всех территориальных образований страны к социальным услугам и другим общественным благам;

в) обеспечение равных возможностей населения всех регионов при использовании жизненно важной транспортной инфраструктуры;

г) снижение степени имущественного расслоения населения в регионах всех типов, в крупных, средних и малых городах и сельских населенных пунктах;

д) сокращении масштабов крайней нищеты на всем экономическом пространстве страны.

Для Казахстана, отличающегося обширной территорией и крайней асимметрией социально-экономического положения отдельных регионов, необходимо научное обоснование принимаемых решений в области рационального размещения и организации хозяйства страны, адекватных постоянно меняющимся внутренним и внешним условиям, факторам и угрозам. В то же время нашей стране необходимо быть в тренде общемировых изменений (информатизация общества, появление новых технологий, урбанизация, повышение роли городов нового типа с наукоемкой экономикой; сглаживание пространственной поляризации национальных экономик, снижение социальных дисбалансов). С этой точки зрения особое значение приобретает оценка основных трендов развития пространственной экономики.

**Основные тренды пространственного развития экономики Казахстана.** Сегодняшние темпы роста валового регионального продукта (ВРП) в Казахстане превышают долгосрочный тренд, несмотря на ухудшение ситуации в мировой экономике. В табл. 1 представлена динамика ВРП за 2000–2015 гг. и осуществлено ранжирование регионов Казахстана по этому обобщающему показателю.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Нурланова Н. К. Пространственная экономика и новые тренды ее развития в современной реальности. // Известия НАН РК. 2016. № 3. С. 48–53.

Таблица 1

**Динамика валового регионального продукта (ВРП) за 2000–2015 гг. и ранжирование регионов Казахстана по его уровню, в млрд тенге**

Регионы	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2015 г. в % к 2000 г.	2015 г. к 2010 г., в %	Ранг региона
Акмолинская	74,9	178,3	586,0	1137,5	в 15,2 раз	194,1	14
Актюбинская	105,7	390,4	1173,6	1713,5	в 16,2 раз	146,0	11
Алматинская	110,3	286,4	997,7	2043,5	в 18,5 раз	204,8	8
Атырауская	236,5	848,9	2843,6	4166,0	в 17,6 раз	146,5	3
Восточно-Казахстанская	212,6	418,7	1244,1	2389,1	в 11,2 раз	192,0	6
Жамбылская	50,5	151,8	446,4	1029,8	в 20,4 раз	230,7	15
Западно-Казахстанская	109,4	452,2	1048,8	1817,1	в 16,6 раз	173,3	10
Карагандинская	261,3	572,5	1872,8	3101,2	в 11,9 раз	165,6	4
Костанайская	144,1	297,6	856,7	1425,8	в 9,9 раз	166,4	12
Кызылординская	51,9	235,8	859,1	1229,3	в 23,7 раз	143,1	13
Мангистауская	122,3	423,7	1484,4	2049,8	в 16,8 раз	138,1	7
Павлодарская	150,5	335,4	1031,9	1827,8	в 12,1 раз	177,1	9
Северо-Казахстанская	64,0	161,8	466,6	892,9	в 13,9 раз	191,4	16
Южно-Казахстанская	156,1	319,6	1205,3	2512,5	в 16,1 раз	208,5	5
г. Алматы	358,1	1135,3	3923,4	8491,5	в 23,7 раз	216,4	1
г. Астана	116,5	582,5	1774,2	4472,8	в 38,4 раз	252,1	2

*Источник:* Комитет по статистике МНЭ РК. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stat.gov.kz>; <http://gis.damu.kz/economyindexes.aspx?indexid=100>; Регионы Казахстана в 2014 году/Статистический ежегодник /Астана. Комитет по статистике МНЭ РК. 2015. С. 26; Регионы Казахстана [Текст] /Брошюра. Комитет по статистике МНЭ РК. / 2016. С. 23.

За анализируемый период 2000–2015 годов рост ВРП наблюдался во всех регионах Казахстана. Суммарный ВРП регионов Казахстана только за последние 5 лет (2010–2015 гг.) возрос почти в 1,8 раза, а наибольший его прирост в этот период (в 2,1–2,5 раза) пришелся на три региона Казахстана: Жамбылскую область и города Астана и Алматы. В то же время следует отметить, что за последние 2 года снизились темпы роста ВРП в регионах, специализирующихся на добыче нефти и газа.

Для определения места каждого региона страны по данному показателю было осуществлено их ранжирование: региону с наивысшим показателем был присвоен 1-й ранг, а региону с наименьшим показателем – 16-й ранг по количеству регионов Казахстана. Как видно из данных таблицы 1,

наивысший рейтинг по данному показателю присвоен городам Астана, Алматы, Атырауской и Карагандинской областям. Наиболее низкие ранги присвоены агропромышленным регионам – Акмолинской, Жамбылской и Северо-Казахстанской областям.

Статистические данные свидетельствуют о том, что рост регионального неравенства остается ведущей тенденцией. Экономика республики концентрируется в ограниченном числе регионов с особыми преимуществами: в Алматы (21,1% суммарного ВРП страны в 2015 г.), в Атырауской области (10,3%), в Карагандинской области (7,7%), в Астане (11,1%), а также в Мангистауской области, вклад которой в последние годы стал снижаться (5,1% в 2015 г. против 6,1% в 2014 г.). На долю четырех ведущих регионов Казахстана (Атырауская, Карагандинская области и города Астана и Алматы) приходится более половины ВРП (50,2%), хотя в Атырауской области наблюдается тенденция снижения доли в общем объеме ВРП.

О сохраняющейся неоднородности экономического пространства позволяют говорить данные по душевому валовому региональному продукту, анализ которых свидетельствует, что в Казахстане наблюдается поляризация экономического пространства. На одном полюсе находятся регионы, имеющие показатель среднедушевого ВРП на уровне развитых стран, а на другом – регионы, сопоставимые с отстающими странами. Разрыв достигает 8 раз, именно на столько Атырауская область превосходит Южно-Казахстанскую. Атырауская область по этому показателю в 2014 г. находилась примерно на уровне богатого Кувейта (40 тыс. долл. США на душу населения) и лишь немного уступала Канаде, входящей в семерку самых развитых экономик мира<sup>1</sup>. Города Астана и Алматы по показателю ВРП на душу населения в том же году были сопоставимы с уровнем Португалии и Чехии.

На начало 2016 г. в связи со значительной девальвацией национальной валюты (тенге) и существенным снижением цен на нефть (со 120 долл. США за баррель до порядка 30–40 долл. США) ситуация изменилась. В Атырауской области данный показатель находится на уровне 19–20 тыс. долл. США, в городах Астане и Алматы – 14,0–15,0 тыс. долл. США.

Основные тренды экономического развития территории страны достаточно ярко характеризуются таким обобщающим показателем, как численность занятых во всех сферах экономики (табл. 2).

Приведенные данные показывают, что рост занятых в экономике, следовательно, и числа рабочих мест и экономической активности населения наблюдался во всех без исключения регионах Казахстана. Однако темпы этого роста в регионах существенно разнятся. Так, наибольший рост

<sup>1</sup> Europe 2020. Europe's growth strategy. Luxembourg. Publications Office of the European Union. 2013. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://mz.gov.mk/wp-content/uploads/2013/04/europe\\_2020\\_explained11.pdf](http://mz.gov.mk/wp-content/uploads/2013/04/europe_2020_explained11.pdf) (дата обращения: 09.06.2016).

Таблица 2

**Динамика численности занятых в экономике за 2000–2015 гг. и ранжирование регионов  
Казахстана по ее уровню, тыс. человек**

Регионы	Численность занятых в экономике, тыс. человек				2015 г. в % к 2000 г.	Ранг региона
	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.		
Акмолинская область	362,2	380,7	413,3	423,0	116,8	9
Актюбинская область	282,4	338,6	378,5	420,0	148,7	10
Алматинская область	573,5	745,1	843,0	984,4	171,6	2
Атырауская область	176,2	209,5	256,1	296,5	168,3	15
Восточно-Казахстанская область	683,0	698,1	726,1	696,7	102,0	4
Жамбылская область	368,5	447,9	551,3	512,6	139,1	6
Западно-Казахстанская область	273,5	290,9	315,6	318,8	116,5	13
Карагандинская область	618,8	685,9	704,3	694,5	112,2	5
Костанайская область	429,5	511,9	512,6	494,5	115,1	7
Кызылординская область	220,1	272,5	298,7	309,0	140,4	14
Мангистауская область	132,7	170,2	205,2	277,2	208,9	16
Павлодарская область	357,3	371,7	415,9	418,6	117,2	11
Северо-Казахстанская область	308,9	364,3	358,1	320,7	103,8	12
Южно-Казахстанская область	708,1	937,6	1091,7	1152,7	162,8	1
г. Алматы	549,4	566,9	676,9	838,5	152,6	3
г. Астана	156,9	269,0	366,7	466,1	в 2,9 раза	8

*Источник:* Комитет по статистике МНЭ РК. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stat.gov.kz>; <http://gis.damu.kz/economyindexes.aspx?indexid=100>; Регионы Казахстана в 2014 году. /Статистический ежегодник. /Астана. Комитет по статистике МНЭ РК. 2015. С. 175; Регионы Казахстана [Текст] /Брошюра. Комитет по статистике МНЭ РК. /2016. С. 20.

этого показателя наблюдался в новой столице страны – в 2,9 раза, высокими темпами увеличивалась численность занятых в регионах добычи нефти и газа (Актюбинской, Атырауской, Кызылординской, Мангистауской областях, а также в г. Алматы и Алматинской области). В то же время в староиндустриальных регионах Казахстана (Восточно-Казахстанская, Карагандинская, Павлодарская и Северо-Казахстанская области) за анализируемые 15 лет численность занятых почти не увеличилась, что свидетельствует, с одной стороны, об утере этими регионами лидерских позиций в экономическом развитии, с другой, о снижении общей численности

населения, что в какой-то мере объясняется более значительными масштабами внешней миграции по сравнению с другими регионами страны. В целом же можно сделать вывод, что разрыв по данному показателю не такой высокий, как по ВРП и имеет тенденцию к снижению.

Исходя из проведенного анализа, можно составить несколько иной взгляд на характер экономического развития регионов Казахстана и сделать ряд выводов:

– выявленные тенденции динамики соответствуют общему представлению и подтверждают гипотезу о неравномерном типе регионального развития экономики в Казахстане;

– углубление неравномерности развития экономического пространства говорит о сохранении депрессивных регионов и появлении новых проблемных территорий и населенных пунктов;

– сохраняющиеся значительные масштабы пространственных диспропорций в экономическом развитии регионов страны являются свидетельством формирования новой градации регионов.

Подтверждением последнему выводу служит динамика рейтинговых оценок регионов по показателю ВРП и объему промышленной продукции (табл. 3).

Приведенные данные наглядно демонстрируют существенное изменение рейтингов регионов Казахстана за анализируемый период 2000–2015 годы. Так, снизили свои позиции в общем рейтинге регионов индустриальные Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Павлодарская области в целом по ВРП, но по объему промышленной продукции снижение рейтинга этих регионов было не столь значительным. Вплоть до 2014 г. существенно повышался ранг регионов со специализацией на добычу сырья – это прежде всего, Атырауская, Мангистауская, Актюбинская, Западно-Казахстанская и Кызылординская области, однако в 2015 г. ситуация стала меняться в обратную сторону из-за снижения мировых цен на добываемые нефть и газ и соответственного уменьшения ВРП в этих регионах. Мегаполисы Астана и Алматы занимают ведущие позиции по уровню ВРП, причем ранг Астаны за 15 лет повысился с 9-й до 2-й позиции, но более низкие ранги сложились по уровню развития промышленности, что объясняется ростом экономики за счет активного развития сервисных отраслей. Остальные регионы занимают срединные и более низкие позиции, однако их объединяет незначительное изменение рангов за анализируемый период.

Таким образом, можно выделить следующие особенности пространственного развития экономики Казахстана.

Во-первых, в результате адаптации национальной экономики к запросам мирового рынка произошли сдвиги в территориально-отраслевой структуре. Регионы-поставщики топлива и сырья на экспорт стали лидерами экономики и инвестиционной активности (Атырауская,



Таблица 3

**Динамика рейтинговых оценок регионов Казахстана по ВРП и объему промышленной продукции, ранг**

Регионы	Ранг регионов по ВРП				Ранг регионов по объему промышленной продукции			
	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
Акмолинская область	13	14	14	14	13	14	13	14
Актюбинская область	12	8	8	11	7	5	5	7
Алматинская область	10	12	11	8	10	10	11	11
Атырауская область	3	2	2	3	1	1	1	1
Восточно-Казахстанская область	4	7	6	6	4	8	8	6
Жамбылская область	16	16	16	15	14	13	14	15
Западно-Казахстанская область	11	5	9	10	9	4	4	4
Карагандинская область	2	4	3	4	2	3	3	3
Костанайская область	7	11	13	12	12	11	9	12
Кызылординская область	15	13	12	13	11	6	7	10
Мангистауская область	8	6	5	7	3	2	2	2
Павлодарская область	6	6	10	9	5	7	6	5
Северо-Казахстанская область	14	15	15	16	15	16	16	16
Южно-Казахстанская область	5	10	7	5	6	12	12	8
г. Алматы	1	1	1	1	8	9	10	9
г. Астана	9	3	4	2	16	15	15	13

*Источник:* Данные Комитета по статистике МНЭ РК.

Актюбинская, Западно-Казахстанская, частично Кызылординская, Мангистауская). Эти регионы оказались наиболее привлекательными для иностранного капитала.

Во-вторых, только 7 областей имеют более высокий уровень индустриализации, чем экономика в целом. Индустриальные центры не сумели обеспечить рост конкурентоспособности выпускаемой продукции

в соответствии с требованиями мирового рынка в отличие от регионов-поставщиков сырья на экспорт, ставших лидерами экономического роста и инвестиционной привлекательности.

В-третьих, г. Астана и г. Алматы уже складываются как постиндустриальные центры.

В-четвертых, резко снизили свои позиции регионы сельскохозяйственной специализации (Костанайская, Акмолинская, Алматинская, Северо-Казахстанская, Южно-Казахстанская области).

В результате сложилась территориально-отраслевая структура экономики Казахстана, позволившая выделить несколько групп регионов:

– сырьевые регионы (Атырауская, Актюбинская, Западно-Казахстанская, Мангистауская и Кызылординская области);

– старопромышленные регионы (Восточно-Казахстанская, Карагандинская и Павлодарская области);

– аграрно-промышленные регионы (Северо-Казахстанская, Костанайская, Акмолинская, Алматинская, Жамбылская и Южно-Казахстанская области);

– постиндустриальные регионы (г. Астана и г. Алматы).

Таким образом, за анализируемые годы *сложилась новая иерархия регионов*. Если раньше экономический профиль Казахстана определяли индустриальные регионы, то теперь доминируют регионы добычи топлива на экспорт, а также районы концентрации торгово-банковского капитала (города Астана и Алматы).

**Особенности и возможности инклюзивного развития в социальной сфере регионов Казахстана.** Устойчивое развитие регионов, социальная стабильность в обществе неразрывно связаны с вопросами управления качеством жизни, что является основой обеспечения инклюзивного развития. В свою очередь, инклюзивное развитие социальной сферы и эффективность социальной политики напрямую связаны с экономическим развитием, которое определяет уровень качества жизни населения. Данная постановка вопроса о необходимости обеспечения инклюзивного развития напрямую перекликается с положениями Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года, отраженного в Послании Президента страны, где подчеркивается потребность в третьей модернизации национальной экономики в интересах повышения конкурентоспособности в глобальном аспекте, при которой на первый план выходит создание эффективной системы здравоохранения, достижение высокой продолжительности жизни, обеспечение качественного образования и создание достойных жилищных условий<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 31 января 2017 г. Электронный ресурс. Режим доступа: [http://www.akorda.kz/public/index.php/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvary-2017-g](http://www.akorda.kz/public/index.php/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvary-2017-g) (дата обращения: 31.01.2017 г.).

Каждый гражданин страны, независимо от того, в каком регионе, в городе или селе он живет, имеет право на одинаковые (сопоставимые) с любым другим гражданином, проживающим на другой территории, стандарты комфорта, безопасности, транспортной доступности, количественные и качественные параметры потребления. Между тем, как упоминалось выше, в Казахстане наблюдаются значительные диспропорции в социально-экономическом развитии регионов. Поэтому их исследование предполагает выбор методических подходов к оценке социальных диспропорций в регионах, которые проявляются как отклонения во времени и пространстве состояния социальной сферы относительно нормативно установленной системы социальных стандартов и относительно уровня экономического развития регионов. Эти отклонения можно представить в виде блоков диспропорций между:

- уровнями экономического развития территорий и развитием социальной сферы;
- ресурсной обеспеченностью социальной сферы и объемами оказываемых ею услуг населению;
- республиканским и региональным уровнями основных индикаторов социального развития.

Для того чтобы дать общее представление о социальном развитии в регионах и обеспечить принятие правильных решений местными органами власти по поводу обеспечения достойного уровня жизни при наличии существующей социальной инфраструктуры предпринята попытка оценить степень социальных диспропорций по этим блокам по ряду индикаторов. При оценке социальных диспропорций был использован авторский методический подход, в основу которого положен адаптированный к условиям Казахстана расчет комплексных и интегральных индексов по ряду показателей в динамике<sup>1</sup>.

Для расчета частных индексов в число анализируемых показателей, отражающих уровень социального развития регионов, были включены следующие: ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет; коэффициент младенческой смертности до 1 года на 1000 родившихся; коэффициент миграционного прироста (сальдо миграции на 1000 чел. населения); число зарегистрированных преступлений на 10 000 населения; уровень безработицы, %; обеспеченность жильем в расчете на 1 жителя, м<sup>2</sup>/чел.

В систему экономических показателей, характеризующих социальное развитие регионов Казахстана, были включены следующие: индекс средне-

<sup>1</sup> Глушакова О. В. Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах / Новосибирск: САФБД. 2012; Глушакова О. В. Управление воспроизводством качества жизни населения в социально-экономических системах: интеграционный подход / Томск: изд-во Том. Ун-та. 2011.

душевых доходов населения за месяц; индекс инвестиций в основной капитал на душу населения; индекс производительности труда; индекс доли населения с доходами выше прожиточного минимума.

Согласно предложенному методическому подходу на основе полученных частных индексов были рассчитаны комплексные индексы, характеризующие уровень развития социальных и экономических процессов на пространстве страны, также определен интегральный индекс, который характеризует место и возможности регионов в социальном и экономическом развитии.

Результаты расчетов комплексных и интегральных индексов, характеризующих социально-экономическое развитие регионов Казахстана за 2010–2015 гг., приведены в табл. 4.

Таблица 4

**Комплексные и интегральные индексы социального и экономического развития регионов Казахстана за 2010–2015 гг.**

Регионы	Комплексный индекс, характеризующий уровень социального развития регионов		Комплексный индекс, характеризующий уровень экономического развития регионов		Интегральный индекс, характеризующий уровень социального и экономического развития регионов	
	2010 г.	2015 г.	2010 г.	2015 г.	2010 г.	2015 г.
Акмолинская	21,8	35,8	0,74	0,78	11,27	18,29
Актюбинская	20,1	54,3	1,19	1,17	10,65	27,73
Алматинская	14,0	25,7	0,66	0,72	7,33	13,21
Атырауская	17,8	29,2	3,69	2,83	10,75	16,2
Западно-Казахстанская	20,0	36,0	1,20	1,13	10,60	18,57
Жамбылская	14,6	31,0	0,64	0,64	7,62	15,82
Карагандинская	21,9	34,6	0,93	0,96	11,42	17,78
Костанайская	21,9	51,3	0,76	0,79	11,33	26,04
Кызылординская	15,8	29,1	1,03	0,88	8,42	14,99
Мангистауская	19,2	24,6	1,82	1,67	10,51	13,14
Южно-Казахстанская	13,8	23,4	0,57	0,59	7,19	12,00
Павлодарская	24,7	40,1	0,99	1,12	12,85	20,61
Северо-Казахстанская	21,0	33,5	0,69	0,74	10,85	17,2
Восточно-Казахстанская	27,9	39,8	0,72	0,82	14,31	19,86
г. Астана	25,0	79,6	1,71	1,75	13,36	40,67
г. Алматы	30,3	76,0	1,49	1,49	15,90	38,74

Анализ показателей, характеризующих уровень развития экономического пространства по регионам Казахстана относительно среднереспубликанского уровня, свидетельствует в целом о положительной динамике. Это означает, что почти во всех регионах наблюдается рост индексов среднедушевых месячных доходов населения, инвестиций в основной капитал на душу населения, производительности труда, доли населения, имеющего доходы выше величины прожиточного минимума. В то же время расчеты индексов показали, что за 5 лет произошло снижение производительности труда как критерия эффективности производства в ряде регионов, уменьшение инвестиций в основной капитал на душу населения, что повлекло за собой уменьшение среднедушевых доходов населения.

Использование предложенных методических подходов на примере регионов Казахстана позволило сделать следующие выводы и предложения:

- продолжается усиление межрегиональной дифференциации по показателю уровня жизни населения, особенно по уровню доходов населения;

- наблюдается неравномерное распределение экономической активности по территории страны. В настоящее время отраслевая структура экономики регионов Казахстана сложилась таким образом, что технологически смежные производства разбросаны по его территории. Подобная ситуация отразилась на разрыве хозяйственных связей и способствовала появлению дублирующих производств. Поэтому объективно назрела необходимость усиления межрегиональной кооперации, формирования межрегиональных рынков, интегрированных между собой;

- в регионах сложились низкие темпы роста производительности труда. Структурные изменения и интенсивность процессов модернизации предприятий реального сектора и социальной сферы экономики регионов, осуществляемые с разной скоростью и с разной направленностью, негативно отражаются на темпах роста производительности труда. Поэтому необходимо совершенствование территориально-отраслевого подхода к организации хозяйственного процесса на местном уровне, что позволит ускорить переход на траекторию выхода из кризиса и достижение устойчивого развития.

Интегральные индексы могут быть использованы в качестве инструмента контроля для органов управления всех уровней. Кроме того, изменение в отдельности социальной и экономической составляющей развития регионов страны позволяет определить их вклад в общее экономическое положение той или иной территории.

Основная проблема, препятствующая реализации принципа инклюзивного развития в регионах Казахстана, на сегодняшний день заключается

в том, что процессы, протекающие в социальной и экономической подсистемах регионов, являются несбалансированными, а это определяет уровень развития и качества человеческого капитала и в конечном итоге качество жизни населения. Подтверждением этому может служить сложившаяся ситуация с несогласованностью по срокам, направленности и принимаемым мерам программ разных уровней и ведомств. Эти программы находятся в компетенции различных уполномоченных органов, и их состыковка в ходе реализации практически не осуществляется. К примеру, это касается программ «С дипломом – в село», которая осуществляется Министерством образования и науки РК, «Агробизнес-2020» – Министерством сельского хозяйства РК, а «Доступное жилье» – Министерством национальной экономики РК. В табл. 5 представлен расчетный показатель скорости изменения социального и экономического развития регионов Казахстана, отражающий степень сбалансированности социальных и экономических процессов в регионах Казахстана.

Результаты проведенного исследования позволяют сделать важный вывод о том, что разная скорость развития социальных и экономических

Таблица 5

**Скорость изменения социального и экономического развития  
регионов Казахстана (темпы роста,%)**

Регионы	Скорость изменения социального развития		Скорость изменения экономического развития	
	2011 г./2010 г.	2014 г./2013 г.	2011 г./2010 г.	2014 г./2013 г.
Акмолинская	141,28	84,83	105,40	104,00
Актюбинская	121,39	109,70	99,17	96,69
Алматинская	120,00	88,31	107,58	100,00
Атырауская	130,33	96,37	93,50	99,65
Западно-Казахстанская	117,50	97,29	92,50	105,60
Жамбылская	144,52	98,10	103,13	94,12
Карагандинская	140,18	83,57	103,23	97,96
Костанайская	160,73	91,60	105,26	98,75
Кызылординская	151,90	86,87	91,26	84,62
Мангистауская	107,81	94,61	93,41	105,70
Южно-Казахстанская	128,99	100,86	101,75	98,33
Павлодарская	118,22	80,68	106,06	103,70
Северо-Казахстанская	123,33	99,40	107,25	100,00
Восточно-Казахстанская	120,43	88,44	109,72	100,00
г. Астана	192,00	95,55	104,09	101,16
г. Алматы	143,89	107,19	100,00	93,74

процессов в регионах Казахстана является одной из причин возникновения пространственных диспропорций.

В одиннадцати регионах Казахстана темпы роста экономических показателей превысили темпы роста показателей социального развития. Ситуация с диспропорциями в темпах роста социальных и экономических процессов сохранилась в Актюбинской, Жамбылской, Кызылординской, Южно-Казахстанской областях и г. Алматы. Все это негативно отразилось на решении некоторых социальных проблем на территории данных регионов: на занятости населения, обеспеченности его жильем, уменьшении младенческой смертности.

В процессе исследования были выявлены финансово-экономические возможности развития социальной инфраструктуры регионов Казахстана. При этом учтена необходимость развития следующих структурных элементов, которые обеспечивают предоставление определенного набора услуг, необходимых для жизнедеятельности населения: инфраструктура системы здравоохранения, системы образования (дошкольное, среднеобразовательное, профессионально-техническое, высшее); жилищно-коммунальное хозяйство; пассажирский транспорт; культурные учреждения; объекты розничной и оптовой торговли, сети общественного питания, системы общественной безопасности и правопорядка, гостиничного хозяйства; культовые и ритуальные организации.

Как известно, основным источником финансирования социальных нужд населения страны являются бюджетные расходы. Формирование расходной части местных бюджетов осуществляется путем применения единой методологии минимальных государственных социальных стандартов, минимальных социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти на основании Закона РК «О минимальных социальных стандартах и гарантиях»<sup>1</sup>.

Для решения назревших проблем по преодолению социальных диспропорций и обеспечения инклюзивного развития на всей территории Казахстана предлагаются следующие меры по совершенствованию межбюджетных отношений и корректировке социальных стандартов:

1) В систему межбюджетных отношений необходимо внедрение дифференцированных финансовых нормативов по административно-территориальным единицам с выделением городской и сельской местностей с учетом природно-климатических особенностей, других факторов и условий. Кроме того, с учетом международного опыта государственные социальные нормативы должны пересматриваться не реже одного раза в 3 года, а финансовые – ежегодно, тогда можно добиться действительно качественного предоставления социальных услуг.

<sup>1</sup> Закон РК «О минимальных социальных стандартах и их гарантиях». – 19 мая 2015 г., № 314-VЗРК. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://normative.kz/view/124496>. (дата обращения 15 июля 2016 г.).

2) Минимальные социальные стандарты должны устанавливаться на душу населения или на одного получателя услуги, а не на объекты инфраструктуры, предоставляющие услуги населению, как это зачастую происходит на практике, так как финансирование содержания объектов инфраструктуры и бюджетных учреждений ставит жителей города и села в неравное положение.

3) В целях укрепления принципов инклюзивного социального развития предлагается изменить критерии оценки основных результатов деятельности образовательных учреждений. Ими должны стать не только система знаний, умений, навыков, но и набор заявленных государством ключевых компетенций в интеллектуальной, общественной, информационной и прочих сферах.

4) В соответствии с Посланием Президента Казахстана от 31.01.2017 г. в республике начинается реализация проекта «Бесплатное профессионально-техническое образование для всех», а начиная с 2019 г. вводится норматив гарантирования технического, профессионального и постсреднего образования с присвоением выпускникам установленного и повышенного уровня рабочей квалификации, если обучающийся получает его впервые. В связи с этим предлагается изменение подходов к обеспечению качества профессионального образования и разработка государственных минимальных социальных стандартов по трем уровням профобразования: начального, среднего, высшего.

5) Особого внимания заслуживает разработка государственных минимальных социальных стандартов в специализированных учреждениях: детских домах, школах-интернатах для детей сирот, специальных учреждениях для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии. При разработке этих стандартов должны учитываться способности детей, процесс образования должен быть отделен от процесса содержания детей. В таком случае можно добиться должного результата в интересах обеспечения инклюзивного развития.

6) Следует учесть, что расходы на государственные минимальные стандарты Бюджетным кодексом РК отнесены на местные бюджеты, а в случае их недостатка областные власти должны обеспечить их выполнение за счет собственных средств и нецелевой финансовой помощи. Для того чтобы обеспечить минимальные социальные стандарты на местах, в каждом населенном пункте страны, необходимо пересмотреть сложившуюся практику и в случае дефицита местных бюджетов средства на их покрытие должны быть предусмотрены в республиканском бюджете на основе установления конкретных финансовых нормативов для расчета расходных потребностей местных бюджетов, дифференцированных с учетом социально-экономических способностей развития регионов.

В таком случае целевую финансовую помощь местные органы управления могли бы расходовать по своему усмотрению. Принятие такого



положения позволит предотвратить существующие социальные диспропорции и обеспечить инклюзивное социальное развитие на всей территории страны.

7) Разработка единой научно обоснованной методики определения социальных нормативов расходования бюджетных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры обеспечит объективность в определении размеров минимального местного бюджета.

8) В целях реализации принципа инклюзивного социального развития целесообразно использовать механизм финансирования социальной сферы в нескольких формах из разных источников – средств государственных, частных фондов на республиканском и местном уровнях. Целесообразно расширить социальное партнерство между государственными, общественными, трудовыми коллективами, предпринимателями на основе использования механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Важная роль в решении этой проблемы должна быть отведена компаниям и крупным предприятиям, которые могли бы взять на себя часть расходов на содержание объектов социальной инфраструктуры. Ведь ранее одним из главных источников финансирования социальной сферы являлись средства ведомств. Достаточно отметить, что в ведомственном подчинении было более 50% жилищного фонда, более 70% мест дошкольных учреждений.

9) Для расширения финансово-экономических возможностей развития социальной инфраструктуры в регионах Казахстана необходимо разработать научно обоснованные критерии оценки эффективности расходования выделяемых средств в зависимости от улучшения социального благополучия населения.

10) В целях снижения стоимости социальных услуг предлагается освободить от налога на добавленную стоимость услуги учреждений по воспитанию детей и подростков, уходу за больными и престарелыми, платные медицинские услуги для населения, лекарственные средства, протезно-ортопедические изделия и медицинскую технику, работы и услуги, производимые и реализуемые предприятиями, в которых инвалиды составляют не менее половины работников.

11) Необходимо придать особую значимость социальному обслуживанию семей, т.е. обеспечить эффективное управление осуществлением семейной политики на всех уровнях.

---