

Суранчиева Р.Дж.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА
БАШКАРУУ ОРГАНДАРДЫН КОМПЛЕКСТҮҮ ӨНҮГҮҮСҮ КАТАРЫ
АЙМАКТАГЫ ӨНҮКТҮРҮҮ ПРОГРАММАСЫН ПЛАНДАШТЫРУУ**

Суранчиева Р.Дж.

**ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ КАК
КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

R.Dj. Suranchieva

**PLANNING OF THE DEVELOPMENT PROGRAM
OF THE TERRITORY AS COMPLEX DEVELOPMENT OF LOCAL
GOVERNMENTS OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 338.512.6 (575.2)

Ушул тапта республикадагы аймактардын ыкчам түрдө социалдык-экономикалык өнүгүүсүнө олуттуу көңүл бурулууда. Бул болсо калктын бакубатчылыгын жана жашоо сапатын жогорулатуу үчүн жасалууда. Акыркы 20 жыл ичинде чогулган маалыматтардын анализи көрсөткөндөй, республикада аймактарды өнүктүрүүгө карата эффективдүү колдонуудагы бирдиктүү жана комплекстүү мамиле жок, жер-жерлерде өнүктүрүү жана калктын социалдык жашоосун жакшыртуу маселелери натыйжалуу чечилбей жатат. Ошондой эле өнүгүү программаларын иштеп чыгууда адатта басым мамлекеттик башкаруу органдарына жасалууда, ал эми жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары экинчи планда кала берүүдө. Макалада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын деңгээлинде социалдык-экономикалык өнүгүү программаларын пландоо процессин өркүндөтүү жолдору каралат. Ошондой эле социалдык-экономикалык өнүгүүнүн жергиликтүү программалары менен мамлекеттик программаларын пландоону макулдашуу модели сунушталат. Сунушталган модель практикада системалуу натыйжа берет, ал болсо эки негизги максатты көздөйт: биринчиден, пландоонун деңгээлдери ортосундагы пландардын иерархиясы (жергиликтүү-регионалдык-өлкөлүк) жана экинчиден, өнүгүү программаларын жергиликтүү кеңештин жана жергиликтүү бюджеттин керектөөлөрүнүн негизинде пландоо. Бул болсо региондун жана жалпысынан республиканын өнүгүүсүнө көмөктөшөт.

Негизги сөздөр: программа, институт, жергиликтүү өз алдынча башкаруу, өнүгүү, регион, жергиликтүү жамаат, модель, муктаждык.

В настоящее время значительное внимание уделяется ускоренному социально-экономическому развитию регионов республики для повышения благосостояния и качества жизни населения. Анализ данных последних двадцати лет показывает, что в республике отсутствует эффективно действующий консолидированный и комплексный подход к развитию регионов, на местах неэффективно решаются задачи развития и улучшения социальной жизни населения. Также зачастую при разработке программ развития акцент делается на государственные органы управления, а органы местного самоуправления остаются на втором плане. В статье рассматривается совершенствование процесса планирования программы социально-экономического развития на уровне органов местного самоуправления и предлагается модель согласования планирования местных программ социально-экономического развития с государственными программами. Предложенная модель на

практике может дать системный эффект, преследующий две основные цели: во-первых, иерархия планов между уровнями планирования (местный-региональный-страновой) и, во-вторых, заключающийся в правильном планировании программы развития на основе потребности местного общества и местного бюджета, что будет способствовать развитию региона и республики в целом.

Ключевые слова: программа, институт, местное самоуправление, развитие, планирование, регион, местное сообщество, модель, потребность.

Considerable attention is paid now to the accelerated social and economic development of regions of the republic for increase in welfare and life quality of the population. The analysis of these last twenty years shows that in the republic there is no effectively operating consolidated and integrated approach to development of regions, on places problems of development and improvement of social life of the population are inefficiently solved. Also often when developing programs of development the emphasis is placed on public authorities of management, and local governments remain on the second plan. In article improvement of process of planning of the program socially – economic development at the level of local governments is considered and the model of coordination of planning of local programs of social and economic development with state programs is offered. The offered model in practice can give the system effect pursuing two main objectives: first, hierarchy of plans between levels of planning (local-regional-country) and, secondly, being in the correct planning of the program of development on the basis of requirement of local community and the local budget that will contribute to the development of the region and republic in general.

Key words: the program, institute, local government, development, planning, region, local community, model, requirement.

Сегодня в Кыргызской Республике разработка и реализация стратегий и программ развития становятся важным инструментом политики объединения усилий общества и органов власти по решению актуальных социально-экономических задач и проблем улучшения жизни населения. Регион становится субъектом экономических отношений, который должен формировать свою самостоятельную региональную политику, реализация которой в значительной степени определяет уровень экономического развития и качество жизни населения. Основным инструментом влияния на социально-экономическую ситуацию в регионе становятся программы социально-

экономического развития территории органов местного самоуправления. Однако эти «программы» не всегда обладают необходимым набором признаков, позволяющих говорить о них как о полноценных программах развития. Единая методическая база для их разработки отсутствует, формы организации процесса разработки и принятия документов планирования могут существенно различаться от одного органа МСУ к другому органу МСУ и зависят от уровня организации в целом деятельности местного органа, стиля управления первого лица и его способности выстраивать отношения на принципах партнерства, от принятых в местном органе процедур и от характера самих документов планирования. Кроме того, они не связаны с программами национального, регионального и местного развития, что приводит к снижению качества разрабатываемых программ и, соответственно, к неверному определению перспектив развития экономики на планируемый период. Таким образом, планирование социально-экономического развития органа местного самоуправления является необходимостью современного управления, что определило необходимость и актуальность работы в данном направлении и требуют научного рассмотрения.

Значимость исследования обусловлена назревшей необходимостью и рядом реформ, начиная с 1991-2018 гг. в области местного самоуправления, требующие изменения принятых нормативно-правовых актов. Так, в Указе Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии устойчивого

развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» (от 21.01.2013 г.), указано на то, что для комплексного развития каждого конкретного города или села необходимо органу местного самоуправления разработать и реализовать среднесрочные стратегии (программы) развития с учетом имеющейся специфики и преимуществ развития. Ведь от правильного направления при стратегическом выборе в рамках органа местного самоуправления зависит, в итоге, качество жизни населения.

Сегодня экономическая политика государства, отраженная в стратегических и программных документах, и реальная практика управления экономикой нередко оторваны друг от друга. Кроме этого, значительное количество государственных программ носит «заявительный» характер, в них представлены определенные индикаторы развития, но не прописаны детальные механизмы их реализации до уровня города или села. Как правило, исполнение таких программ исключительно административным путем планируется «сверху-вниз» до уровня мэрии или айыл окмоту, без учета возможностей органов МСУ, оценки их управленческого потенциала и социального капитала на местах.

На основании проведенного исследования, выявлены следующие проблемы разработки программы социально-экономического развития муниципалитета (см. рис. 1).

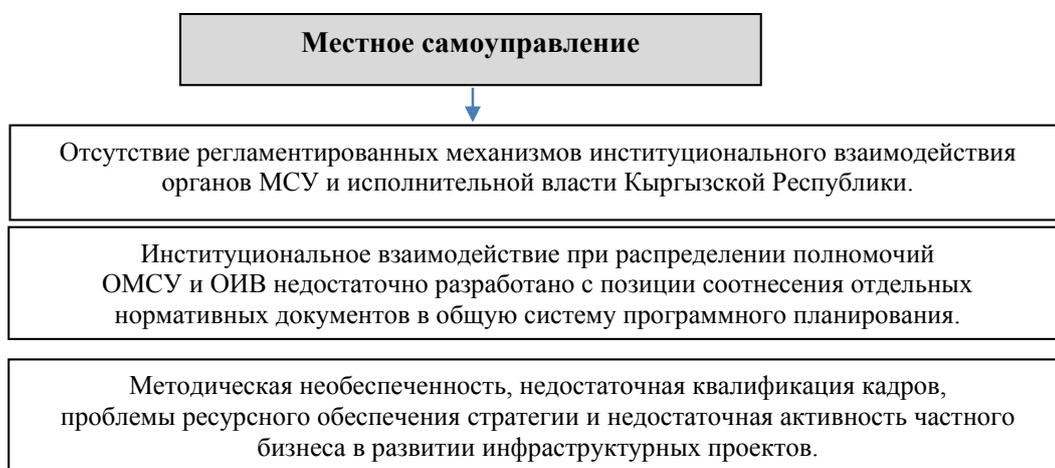


Рис. 1. Иерархия проблем планирования социально-экономического развития муниципалитетов КР.

*Составлено автором на основе НПА органов МСУ.

Выявленные в ходе анализа проблемы, следует учитывать при внедрении регламента формирования программ социально-экономического развития, в которых будет предусмотрена процедура интеграции целевых показателей государственных программ с муниципальными программами развития.

Анализ уровня институционального развития ОМСУ путем оценки динамики плотности институциональной среды для местного уровня демонстрирует тенденцию роста, однако период 2016 года озна-

меновался снижением. Это обусловлено как достижением высокого уровня плотности институциональной среды, так и снижением активности нормотворческой деятельности на муниципальном уровне. Данная тенденция связана с достаточно большим числом принятых НПА при сравнительно низком уровне формирования механизмов их всесторонней реализации, что порождает проблему разрыва планирования и непосредственной практики управления социально-экономическим развитием регионов (см. рис. 2).

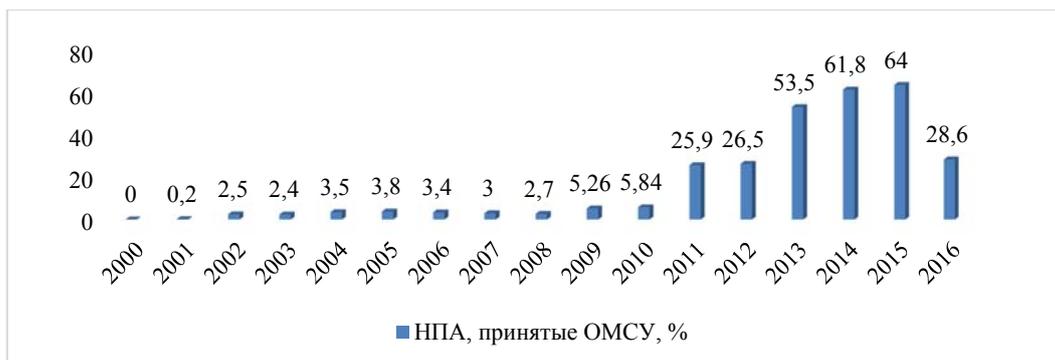


Рис. 2. Динамика НПА, принятые ОМСУ в Кыргызстане с 2000-2016 гг. (в%).
*Составлено автором по данным Министерства Юстиции КР.

Вышеизложенное указывает на отсутствие прописанных процедур планирования социально-экономического развития, формируя существенный методический пробел в управлении муниципалитетами. Методическая необеспеченность - один из многих факторов, препятствующих эффективному планированию, вместе с недостаточной квалификацией кадров, проблемами ресурсного обеспечения программы и недостаточной активностью частного бизнеса в развитии инфраструктурных проектов.

Существенные пробелы наблюдаются и в процессе бюджетного планирования. Исследование показало, что планы и программы муниципалитетами составляются, а точнее переписываются из года в год, при этом обеспеченность денежными средствами не рассматривается и не расписывается. При этом индикаторы социально-экономического развития зачастую

рассматриваются отдельно, что приводит к несогласованности между проектами развития местных сообществ и разрыву между реальными ресурсами и запланированными проектами по развитию муниципалитетов. Не соблюдаются процедуры Бюджетного кодекса КР, где в главе 17 прописано «... проекты местных бюджетов формируются на основе стратегии/программ развития территорий».

При рассмотрении доходов местных бюджетов КР в 2016 году, можно заметить, что доходы всех местных бюджетов по сравнению с 2015-м выросли всего на 160 миллионов сомов или менее чем на 1% и составили сумму в 17 миллиардов 570 миллионов сомов. Из них наибольшую часть составляют регулируемые доходы - 55% или 9 828,7 млн. сомов; закрепленные доходы - 29% или 5 088,4 млн. сомов; выравнивающие гранты - 9% или 1 586,4 млн. сомов; средства передаваемые - 7% или 1 181,1 млн. сомов.

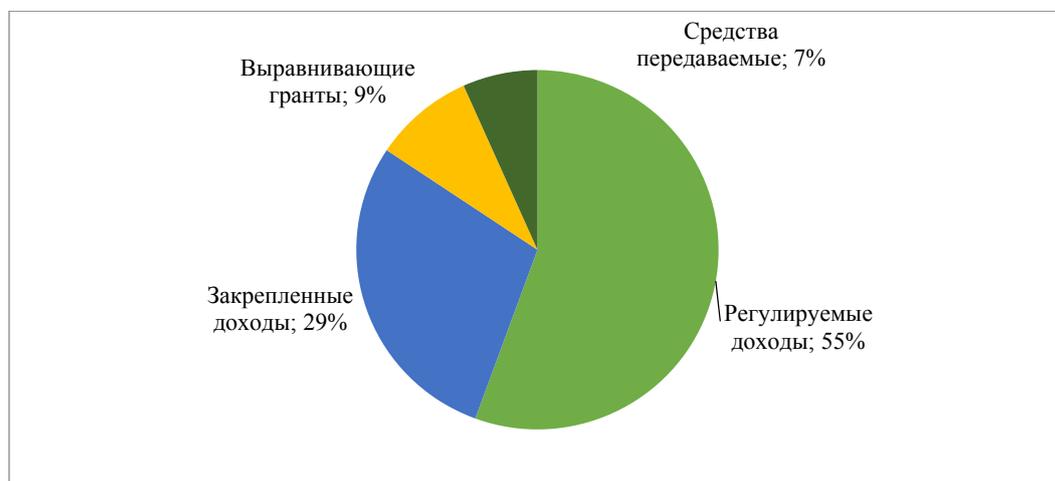


Рис. 3. Структура доходов местных бюджетов, 2016 год.
*Составлено автором на основании данных Министерства Финансов КР.

В отношении стабильности и прогнозируемости доходов местные бюджеты айылных аймаков выглядят более стабильными, чем городские, так как закрепленные доходы в них составляют почти 36% против 19% в городах (см. рис. 4.). Однако при этом 28%

доходов поступают за счет выравнивающих грантов, что делает местные бюджеты зависимыми, тогда как в городах доля выравнивающих грантов составляет только 2%.

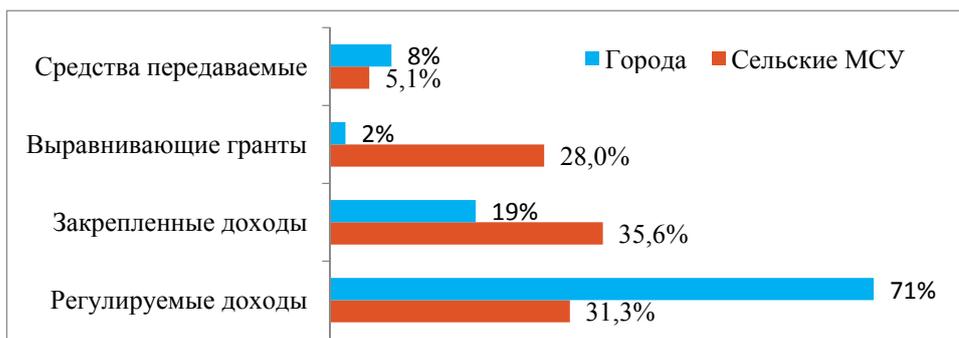


Рис. 4. Структура доходов местных бюджетов за 2016 г. в разрезе сельских и городских МСУ
*Составлено автором на основании данных Министерства Финансов КР.

Таким образом, более 46% всей доходной базы местных бюджетов сосредоточено в г.Бишкек, и только 32,4% приходится на 453 айыл окмоту, что говорит о крайней неравномерности. Кроме того, из 453 айыл окмоту, 71 являются не дотационными (в 2016 году - 76 айыл окмоту), доходы которых составляют всего 1769,7 млн. сомов или 44,9% от общих доходов всех айыл окмоту (в 2016 году – 2281,0 млн. сомов или 52,1%).

Анализ бюджетного управления муниципалитетами показывает отсутствие сформированного подхода к планированию инструментами бюджетной политики муниципалитета. Решением этой проблемы является интеграция бюджетной политики в систему планирования через выработку методологии, включающей в себя: регламенты действий при формировании плана развития, интегрированного с бюджетом; методику распределения задач/мероприятий по направлениям социально-экономического развития; структурированные формы для унификации планирования, связывающие цели развития, мероприятия, источники финансирования, распределение полномочий и ожидаемые результаты.

В своей книге «Экономические теории и цели общества», в главе XXXI «Координация, планирование и перспектива» (1973), на странице 396 Дж.К. Гэлбрейт утверждал, что «в реальности современная экономическая система, под какой бы экономической вывеской она не функционировала, в сущности своей представляет собой плановую экономику. Планирование должно отражать не интересы государства, а интересы общества. Учитывая выше изложенное, мы считаем, что проектирование института планирования должно стать важной составляющей местного планирования, основанного на приоритетах местного сообщества, согласованных с приоритетами государственной политики. В перспективе планирование программы социально-экономического развития должно строиться на новом подходе к разработке программ развития, основанных на формальных и неформальных институтах сообществ, в основе которого рекомендуется модель согласования института планирования местных программ социально-экономического развития и государственных программ (см. рис. 5).



Рис. 5. Модель согласования планирования местных программ социально-экономического развития с государственными программами.

*Составлено автором.

Данная модель предполагает изменение ролей и ответственности в процессе планирования всех участников власти. В модели построена иерархия стратегических и программных документов в системе управления как прямая и обратная связи как по вертикали, так и по горизонтали между органами государственной власти и органами местного самоуправления. А также в рамках исследования предложено иное понимание как планирование, являясь элементом управления муниципалитета, не только определяет для себя перспективы собственного развития, но и устанавливает связь между органами управления и населением, проживающим на данной территории, акцентирует внимание на оптимальном удовлетворении потребностей местного сообщества, содействует достижению экономического роста. Предлагаемая модель выступает фактором повышения эффективности экономического роста путем выявления и удовлетворения нужд сообщества, социальной стабильности органа МСУ и в целом республики.

Литература:

1. Закон «О местном самоуправлении». г.Бишкек, от 15 июля 2011 года N101.
2. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики, г.Бишкек, от 21 января 2013 года №11.
3. Постановление Правительства Кыргызской Республики г. Бишкек, от 18 декабря 2013 года №678 Приложение 1 Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 гг.
4. Научно-популярный журнал «Муниципалитет», Институт политики развития 2014 г. №5.
5. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне, Фонд «Институт экономики города» Российская Федерация 2015г.
6. Кумскова Н.Х. Статья на тему: Современные тенденции в развитии образования в сб. трудов «Социально-экономическое развитие Кыргызской Республики в трансформационный период». - Бишкек: КРСУ, 2009.
7. Мусаева Дж.А. Теория и практика экономики переходного периода [Текст] / Дж.А. Мусаева. - Бишкек: Илим, 2008. - 411 с.
8. Невелев А.М., Данилишин Б.М. Устойчивое развитие региона: стратегические направления и механизмы. - К.: 2012. - 127 с.

Рецензент: д.э.н., профессор Атышов К.А.