

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ НУЖДАЕТСЯ В ДАННЫХ

Надежда ДОБРЕЦОВА, Институт политики развития, Кыргызская Республика;

Александр КОВАЛЕВСКИЙ, Валентина РАУШ, Институт бюджетных решений, Россия;

Айгуль ЖАРКЫНБАЕВА, заведующая отделом развития региональной статистики и качества
Национального статистического комитета Кыргызской Республики

В ближайшее время в Кыргызстане ожидаются реформы системы государственного управления, связанные с принятием новой Конституции. Высокую вероятность имеет пересмотр законодательства в части административного устройства и перераспределение полномочий: по горизонтали – между министерствами и ведомствами (что уже фактически произошло в новой структуре правительства), по вертикали – между национальным и субнациональным уровнями управления (местными государственными органами и органами местного самоуправления).

Пандемия COVID-19 также усилила спрос на новые меры политики в сфере развития регионов, так как наиболее пострадавшими оказались и так недостаточно развитые части страны. Все эти факторы настойчиво указывают на то, что

государственной власти нужна новая политика в сфере сбора, анализа, интерпретации данных о развитии, чтобы не только качественно осуществлять мониторинг развития регионов, но и создавать систему осознанного и опережающего планирования развития регионов (вместо «реактивного» управления, когда правительство вынуждено «тушить пожар» или устранять возникающие проблемы, которые можно было бы предотвратить с помощью качественного планирования).



Государственные приоритеты в сфере развития регионов

Ранее приоритеты в сфере развития регионального управления были отражены в стратегических документах Кыргызской Республики:

- внедрение комплексной системы планирования, с учетом современного понимания пространственного планирования, учитывающего все природные, социальные и экономические факторы, опирающегося на геоинформационные и демографические данные¹;
- новые форматы совместной работы органов местного самоуправления и органов государственного управления, включая национальный диалог, механизмы согласования интересов местных сообществ с интересами нации по важным вопросам, включая межбюджетные отношения²;
- разработка мер по развитию экономической и социальной инфраструктуры регионов, с учетом фактической потребности, нагрузки и степени износа³;
- административно-территориальная реформа, с учетом формирования оптимальной системы расселения и развития инфраструктуры в регионах⁴;
- планирование регионального развития с использованием современных технологий в рамках национальной системы, связывающей планы различных отраслей и уровней управления в едином механизме планирования, мониторинга и корректировки развития.

¹ Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы» от 31 октября 2018 года № 221 // п.3.2 раздел III «Экономическое благополучие и качество среды для развития».

² Там же // п.4.4 раздел IV «Государственное управление».

³ Указ Президента Кыргызской Республики от 11 января 2019 года «Об объявлении 2019 года «Годом развития регионов и цифровизации страны».

⁴ Там же.

Государственные системы прогнозирования, планирования и мониторинга: Правительство КР как ключевой потребитель статистики о развитии регионов

Правительство Кыргызской Республики крайне заинтересовано в усилении управляемости, но рассматривает пока ограниченный набор инструментов для достижения этой цели. В этот набор входит перераспределение полномочий, административные преобразования между уровнями управления, укрепление кадровой политики. Но, на взгляд экспертов, недостаточно внимания уделяется вопросу необходимости построения системы планирования и мониторинга, основанных на данных.

Конституционная реформа должна привести к тому, что государственная исполнительная власть будет усилена на уровне районов. Планируется, что главы местных государственных администраций будут больше влиять на местные программы развития, а также возьмут под контроль отраслевые вопросы. Для системы сбора данных и планирования новую ситуацию можно рассматривать как возможность, поскольку усиленные главы местных государственных администраций становятся крайне заинтересованными лицами в получении качественных и достоверных данных (они будут нести персональную ответственность перед Президентом за результаты развития района и входящих в него органов МСУ).

В 2021 году в системе планирования в государственном и муниципальном управлении сложились две группы проблем, порожденные горизонтальной и вертикальной автономиями, исторически возникшими из-за несогласованности реформ.

Исторически в Кыргызской Республике сложилось отношение к развитию местного самоуправления как отдельной реформе, которая проводилась в отсутствии тесной связи с реформированием функций и полномочий государственных органов.

В результате местные государственные администрации фактически перестали выполнять возложенную на них законом миссию координатора выполнения государственных программ на местном уровне, лишились возможности оказывать существенное влияние на местное развитие.

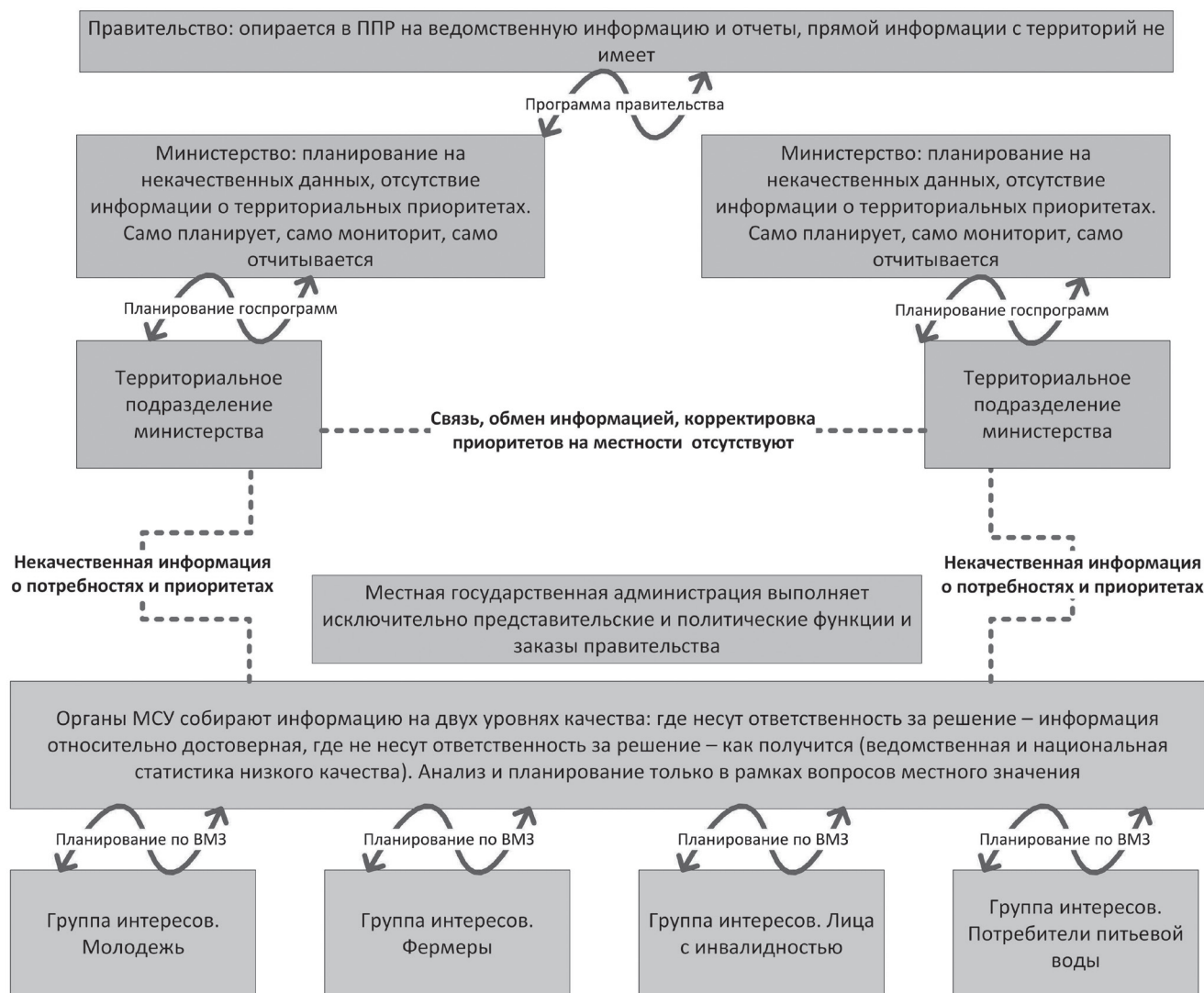


Рисунок 1. Существующая система планирования, разделенная административными барьерами по вертикали и по горизонтали

На рисунке 1 графически представлена система планирования, существующая в Кыргызской Республике в настоящее время и отражающая разделение циклов планирования как по горизонтали, так и по вертикали.

В сфере планирования для регламентации подготовки региональных программ развития¹ в 2017 году был разработан стратегический документ «Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов» («Города – точки роста»)². В этом документе цель региональной политики определена как «обеспечение ускоренного социально-экономического развития регионов республики

для повышения благосостояния и качества жизни населения через фокусную поддержку развития опорных территорий, включающих в себя центры развития и соответствующие айылные аймаки». Концепция не была реализована в полной мере, поскольку не создавала инструменты планирования и управления, основанные на данных, не связывала уровни планирования и управления в единую систему.

Требования по использованию данных в стратегическом планировании регионального развития так же отражены в Методология по стратегическому планированию³ Министерства экономики КР. Данный документ устанавливает перечень показателей текущего развития, обязательных для анализа (пп.22-28), однако серьезные сомнения вызывает доступность

¹ Детализированные программы развития регионов и населенных пунктов на среднесрочный период и в долгосрочной перспективе.

² Постановление Правительства КР от 31 марта 2017 года № 194.

³ Приказ Минэкономики КР от 30 августа 2018 года № 1.

и качество указанных данных. Осенью 2018 года власть снова обратила внимание на необходимость систематизации планирования, что отражено в Указе Президента КР «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 24 сентября 2018 г. № 189, где была поставлена задача методологического анализа существующей системы планирования развития регионов и ее взаимосвязь с аналогичными процессами других уровней. Информации о результатах данного анализа в открытых источниках в ходе подготовки данной статьи найти не удалось.

В сфере прогнозирования в 2018 году был принят системный документ – Постановление «Об утверждении Системы государственного прогнозирования в Кыргызской Республике и Порядка разработки прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики»⁴.

Документ зафиксировал существующий набор стратегических документов, не связанный фактически в единую систему и не основанный на сборе и анализе данных. Порядок разработки странового прогноза социально-экономического развития должен был установить рамки системы и набор показателей прогнозирования в отраслевом разрезе до уровня областей и районов, но никак не затрагивая уровень местного самоуправления. В результате отраслевые министерства так и не смогли выстроить свою систему прогнозирования и обеспечить сбор данных и их дезагрегацию (детализацию) до субнационального уровня.

В 2019 году Аппаратом Правительства КР была организована рабочая группа по внедрению системы мониторинга и оценки социально-экономического развития регионов Кыргызской Республики⁵. Система мониторинга должна была дополнить систему прогнозирования. Обе системы должны были работать синхронно, и тогда процессы планирования и мониторинга были бы обеспечены данными. Цель создаваемой системы мониторинга: «обеспечить полной своевременной и достоверной информацией граждан, правительство и бизнес о процессах, протекающих в различных сферах экономики, складывающейся социальной ситуации для

принятия решений, направленных на поддержку позитивных и ослабление негативных тенденций». Задачи, которые должна была решить система мониторинга:

- обоснование целей и приоритетных направлений региональной политики, а также правовых, организационных, финансовых и экономических механизмов реализации этой политики;
- предупреждение кризисных региональных ситуаций и региональных конфликтов;
- оценка результативности деятельности территориальных органов по решению задач регионального развития и использованию для этих целей государственных ресурсов;
- обоснование мер государственной поддержки отдельных территорий, с учетом остроты и значения конкретных региональных ситуаций⁶;
- разработка системы прогнозов социально-экономического развития регионов и отдельных территорий.

В результате Распоряжением премьер-министра КР № 354-р от 28 октября 2020 года был утвержден единый формат анализа социально-экономического развития региона и система мониторинга показателей социально-экономического развития регионов Кыргызской Республики. Утвержденная форма анализа включает 80 показателей развития региона, сгруппированных в 5 блоков, как показано в таблице 1.

Источниками информации должны были стать:

- плановые (прогнозные) показатели (Министерство экономики совместно с министерствами, ведомствами, областными структурами правительства, органами МСУ и местными государственными администрациями);
- фактические показатели и степень выполнения плановых (прогнозных) показателей (Национальный статистический комитет, далее – НСК, министерства и ведомства).

⁴ Постановление Правительства КР от 17 мая 2018 года № 239.

⁵ Под руководством заместителя заведующего отделом организационно-инспекторской работы и развития регионов Аппарата Правительства Ж. Ж. Бакирова (должность указана на момент создания рабочей группы).

⁶ Разработка в этих целях соответствующих программ регионального развития, введение особых организационно-правовых режимов на отдельных территориях (в том числе приграничных), селективная поддержка депрессивных территорий, организация межбюджетных отношений и контроль результативности, содействие межрегиональной интеграции.

Таблица 1. Структура формата анализа социально-экономического развития региона, согласно распоряжению премьер-министра КР № 354-р

Сфера	Количество показателей
Экономическое развитие	10
Социальное развитие	16
Государственный бюджет (показатели межбюджетных отношений)	8
Инфраструктура	15
Бизнес-среда и инвестиционный климат	31
ИТОГО:	80

Таблица 2. Структура формата системы мониторинга показателей социально-экономического развития регионов, согласно распоряжению премьер-министра КР № 354-р

Показатели*	Количество показателей
I. Показатели уровня и качества жизни населения	3
I.I. Уровень жизни населения	6
I.II. Социальное развитие	9
I.III. Здравоохранение	13
I.IV. Образование	11
II. Экономический рост и развитие	3
II.I. Сельское хозяйство	10
II.II. Промышленность	13
II.III. Сфера услуг	14
II.IV. Строительство	5
II.V. Внешняя торговля	2
III. Бюджет Кыргызской Республики	9
IV. Общая характеристика хозяйствующих субъектов	4
V. Финансирование	11
VI. Инфраструктура	12
VI.I. Цифровизация	5
ВСЕГО:	130

* Показатели должны были формироваться для каждой административно-территориальной единицы на уровне местного самоуправления.

Таблица 3. Структура индикаторов Методологии расчета Индекса регионального управления, предложенного Министерством экономики

Компонент	Индикаторы	Вес
Социальное благополучие (SWB)	13	¼
Экономическое развитие (ED)	13	¼
Охрана окружающей среды (EP)	13	¼
Государственное управление (G)	13	¼
ВСЕГО:	52	

В завершение Правительство должно было давать оценку уровню регионального развития, выставляя баллы на основе выполнения прогнозных показателей.

Министерство экономики должно было в срок до 25 февраля года, предшествующего прогнозируемому году, представлять в НСК согласованные прогнозируемые или плановые показатели развития регионов.

Однако в 2021 году этого не произошло, поскольку Министерство экономики¹ не имеет соответствующих прогнозных данных. Также не имеют данных отраслевые министерства и ведомства. Органы МСУ не могут формировать прогнозные показатели, не имея для этого ни данных, ни навыков. И хотя НСК справился со своей задачей и установил фактические показатели, сравнить их оказалось не с чем.

Таким образом, в 2021 году Правительство КР не имеет ни действующей системы прогнозирования, ни действующей системы мониторинга развития регионов.

Система планирования страдает от недоступности исходных данных для анализа текущей ситуации.

Одна из причин – это разрозненность систем и инструментов сбора и анализа данных. Трудности возникают не только в сфере межведомственного взаимодействия, но и в сфере взаимодействия между отделами внутри одного ведомства.

Иллюстрацией стала параллельная работа Министерства экономики КР над Индексом регионального управления (ИРУ), который отдел по устойчивому развитию министерства делал отдельно от подразделений, связанных с работой по построению системы мониторинга, описанной выше. В результате в начале 2021 года министерство предложило к обсуждению Методологию расчета ИРУ, которая может быть хороша сама по себе, если бы не дублировала систему мониторинга. Методология определила целью ИРУ локализацию целей устойчивого развития в рамках реализации обязательства «не оставить никого позади» Повестки-2030 и разработки надежной системы мониторинга

¹ Теперь Министерство экономики и финансов.

эффективности государственного управления на региональном уровне для последующей выработки политики, основанной на фактических результатах. Методология предлагает к расчету 52 показателя, сгруппированных в 4 сферы, и она хорошо связана с целями устойчивого развития, но мало помогает в решении проблем управления. Достоинством методологии, в отличие от правительственной системы мониторинга, является наличие показателей в сфере охраны окружающей среды, которые отсутствуют в системе мониторинга правительства.

Все описанные выше системы используют различные источники данных, не объединенные в систему сбора и анализа, не имеющие надежной верификации и не оцифрованные. Исключение составляют только данные, используемые НСК и получаемые комитетом из системы «Санарип аймак», а также часть данных для расчета ИРУ, которая может быть получена из ресурса НСК по целям устойчивого развития (пока полностью не введен в действие, <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/>). Это говорит, с одной стороны, о наличии явной потребности системы управления использовать данные, но с другой – об отсутствии понимания, что для получения качественных и достаточных данных нужна централизованная цифровая система их агрегации от муниципального до национального уровня.

Доступность данных: субнациональный уровень

В течение 2019-2020 гг. Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики (ГАМСУМО)² совместно с НСК приступили к модернизации процесса сбора и состава данных похозяйственной книги³. Была разработана автоматизированная информационная система «Санарип аймак», интегрированная с другими системами

информационного взаимодействия и базами данных (включая систему кадастра) и объединяющая в себе информацию по широкому спектру показателей. Данные собираются в двух модулях – модуль персональных данных о домохозяйствах (например, имущество и частные средства производства) и административный модуль (например, сведения о фондах муниципалитета).

Сбор данных для системы «Санарип аймак» осуществляется такими средствами, как:

- подворовой обход домашних хозяйств сотрудниками органов МСУ для сбора тех данных, которые недоступны из других источников. Предполагается, что органы МСУ сами заинтересованы в сборе и использовании таких данных для целей местного анализа, планирования, учета и отчетности;
- стандартная статистическая отчетность, которую органы МСУ уже представляют в НСК;
- импорт информации из других связанных систем. Это позволит облегчить задачу органов МСУ по сбору данных.

АИС «Санарип аймак» построена вокруг ПИН – персонального идентификационного номера гражданина – и должна связать локальные данные с базами данных государственных органов, использующих ПИН. Планируется, что «Санарип аймак» заменит ныне существующую АИС «Айыл», созданную в 2014 г. на основе похозяйственной книги (формально, с 2020 года похозяйственная книга прекратила свое существование, но де-факто заполняется в АИС «Айыл», 2021 год является переходным).

Сбор статистических и административных данных на субнациональном уровне регламентирован следующим образом:

- территориальные подразделения НСК генерируют на областном уровне официальные статистические отчеты;
- региональные представительства министерств и ведомств формируют региональные массивы административных данных в отношении своих секторов.

Однако на практике сбор данных производится в рамках делегированных полномочий экономистами-статистиками в сельских органах местного самоуправления. Они не являются муниципальными служащими, но выполняют государственные полномочия по сбору данных. Ответственными за пополнение базы данных «Санарип аймак» на местах являются

² В настоящее время ГАМСУМО упразднено. Функции в части местного самоуправления переданы во вновь образованное при Министерстве сельского хозяйства Государственное агентство развития регионов, функции по межэтническим отношениям переданы в Министерство культуры (или МИД). Планировалось, что управление регионального развития Министерства экономики также перейдет в новое ГАРР. Все это влияет на вопрос управления данными, но пока развитие АИС «Санарип аймак» остается в ведении ГАРР.

³ Меры по разработке такой системы определены п.74 Дорожной карты «Внедрение единой государственной и муниципальной ИС для совместного использования всеми госорганами и ОМСУ в целях оказания качественных муниципальных услуг» Концепции цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019-2023».

ответственные секретари в сельских органах местного самоуправления и служащие в муниципальных территориальных управлениях при мэрии городов. Значительная часть этих сотрудников имеет низкую квалификацию и недостаточный уровень компьютерной грамотности, что вызывает у них большие затруднения в работе с системами «Тундук»¹ и «Санарип аймак». Согласно протоколу системы «Санарип аймак» и другим автоматизированным системам, они должны самостоятельно вводить данные на своем рабочем месте в цифровом виде, а на практике они до сих пор заполняют вручную формы на бумажных носителях и физически отвозят в территориальные органы статистики и управления.

В отношении ведомственных административных данных широко распространена практика выдуманных показателей. Встречаются ситуации, когда районные подразделения государственного органа распространяют по органам МСУ информацию с указанием, какие значения показателей им следует включить в отчеты, например, по объемам производства или урожайности отдельных сельскохозяйственных культур.

На уровне местного самоуправления вопрос доступности данных может стать одним из самых существенных рисков в дальнейшем развитии Кыргызской Республики. Например, при попытке разработать прогноз развития экономики Кок-Жарского айылного аймака² дефицит данных возник по следующим направлениям:

- данные о фондах, которыми располагает аймак в разрезе каждого сектора экономики;
- данные о структуре инвестиций по секторам и в каждом секторе по целевому назначению (здания, технологии, оборудование, земля, и т.п.);
- данные о планируемых инвестиционных проектах различного масштаба (национальных, региональных, местных);
- данные о количестве трудоспособного населения, занятого в различных секторах экономики;

- данные по разделу «Экология».

Из-за отсутствия данных о фондах и занятости по секторам, а также инвестиций в них, невозможно точно рассчитать, например, объемы производства. Отсутствуют данные по параметрам, позволяющим оценить и спрогнозировать состояние природной среды (например, для определения доли домашних хозяйств, использующих различные источники энергии для отопления (электрическое, печное отопление, центральное отопление и т.п.), что позволит определить степень экологических рисков и энергоэффективность территорий планирования.

Однако наблюдается ряд проблем с введением в строй АИС «Санарип аймак», которые коротко можно свести к следующему перечню:

- технические: несовпадение кодов данных с другими государственными системами, ошибки программы, низкий уровень компьютерной грамотности специалистов по статистике на уровне сельских муниципалитетов;
- отсутствие данных: граждане не регистрируются по фактическому месту проживания, базы данных государственных органов не совпадают между собой и с данными «Санарип аймак»; многие единицы недвижимого имущества, существовавшие в похозяйственных книгах, не зарегистрированы и не существуют в реестрах государственных органов и т.д.

Для местного самоуправления также жизненно важно улучшить процесс сбора и анализа данных в отношении планирования доходов и пропорций межбюджетных отношений. В настоящее время органы МСУ не имеют доступа к административным данным, собираемым Государственной налоговой инспекцией, соответственно, не могут рассчитать будущие собственные налоговые доходы.

Не имея возможности рассчитать собственные налоговые доходы, органы МСУ не могут определить будущий объем выравнивающего трансферта из республиканского бюджета.

При этом в отношении расчета данного трансферта силами Министерства финансов (ныне объединено с Министерством экономики) существует также проблема «ручного управления» расчетом. В соответствии с законодательством, расчет должен осуществляться по формуле, в основе которой объективные показатели, включая численность населения и объем собственных доходов. Однако эмпирические

¹ Система «Тундук» – система электронного межведомственного взаимодействия Кыргызской Республики.

² ИПР: Проект «Практический диалог для местного экономического развития» в рамках конкурса Программы «Комплексное развитие регионов». Осуществляется при поддержке Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, при софинансировании ЕС и Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ).

наблюдения показывают, что существует две группы муниципалитетов, объем выравнивающего гранта для которых, соответственно, занижается и завышается по субъективным причинам.

Нерешаемой пока представляется часть проблемы, связанная с административными и статистическими данными, которые должны лечь в основу новой формулы выравнивания и усиления способности органов МСУ рассчитывать будущие объемы доходной части местных бюджетов.

Новые вызовы контекста: последствия кризиса, вызванного эпидемией COVID-19

Кризис 2020 года поставил Правительство Кыргызской Республики перед необходимостью быстро обновлять все прогнозы и учитывать его влияние в среднесрочной перспективе. В отличие от прогнозов на долгосрочный период, среднесрочные прогнозы методологически сложнее и для них нужна более детальная информация, там меньше обобщающих допущений. Соответственно, актуальность статистических данных влияет на качество среднесрочных прогнозов.

Проблемы со сбором данных (в частности, уровень промышленного производства, явной и скрытой безработицы, произвольные и принудительные банкротства, просроченная

задолженность, налоговая статистика, проблемы с государственными закупками и др.) в ближайшие годы будут нарастать, поскольку отсутствие системы сбора данных заставит правительство еще 2-3 года действовать в парадигме докризисных 2018-2019 гг., что не позволит принимать качественные политические решения.

**Данные для системы управления =
воздух для человеческого организма**

Вывод заключается в том, что отсутствие централизованной системы управления данными для развития представляет собой системную угрозу для эффективности государственного управления на всех уровнях. Особое значение построение системы управления данными имеет для развития регионов.

Детальные рекомендации в отношении статистических и административных данных, секторных и пространственных, муниципальных и государственных данных еще предстоит разработать. Но сначала нужно определить центр принятия решений по данному вопросу и, вероятнее всего, этим центром должно стать Правительство Кыргызской Республики, а важным участником – органы местного самоуправления в лице Союза МСУ КР.

