

Кроме того, сегодня система межбюджетных отношений демотивирует развитие, формула выравнивания устарела, непрозрачна. Не определена цель выравнивания – по среднему, для развития, по минимуму?

- Эффективная система распределения капитальных вложений, которая возможна только при наличии национального рамочного плана и т.д. (см. выше).

Как могут выглядеть регионы в Кыргызской Республике? Как должно планироваться и управляться их развитие?

Экономический регион-локомотив в Кыргызской Республике – совокупность муниципалитетов, объединенных наличием общих внутренних и внешних связей хозяйствующих субъектов. При этом данное объединение вносит больший мультипликативный вклад в развитие страны, нежели муниципалитеты по-отдельности. При этом вносит уникальный или характерный вклад в экономическое развитие Кыргызской Республики в целом (например, Иссык-Кульский регион-локомотив за счет рекреационного туризма) (ВРП1 + ВРП2 + ВРП3). Имеет хорошие возможности для достижения бюджетной обеспеченности, способен самостоятельно обеспечить доступ населения к базовым услугам (отсутствуют дотации на гарантированные услуги), уровень инфраструктурной обеспеченности выше среднего странового уровня. Имеет собственный комплексный план развития (пространственный + социально-экономический) со статусом регионального закона. Имеет собственную систему внутрирегионального выравнивания бюджетной обеспеченности (через региональный фонд выравнивания). Имеет региональное правительство в лице Регионального совета по развитию, куда входят выборные руководители МСУ и руководители территориальных государственных органов (обязательно 50/50, чтобы обеспечить представленность местных сообществ и защитить их интересы). Функция совета – принимать план и контролировать его выполнение, одобрять финансирование плана и утверждать отчет о выполнении финансирования. Глава совета выбирается попеременно из числа представителей госорганов и руководителей МСУ, сроком на один год (функции в большей степени по администрированию и обеспечению работы совета, представительские, нежели административные, так как административные функции выполняются госорганами и органами МСУ в рамках комплексного плана региона). Полномочный представитель Правительства КР не является главой совета, его функция ограничивается контролем по выполнению связанных решений правительства, работе государственных органов (органы же МСУ подотчетны гражданам). Имеет свой бюджет, который формируется за счет расщепления общегосударственных налогов (госу-

дарство должно будет поделиться собственными источниками доходов, не трогая собственные источники доходов местных бюджетов). Инвестиционные программы финансируются из этого регионального бюджета, кроме случаев, когда речь идет об общереспубликанских инвестиционных проектах (как правило, инфраструктурных).

Экономический регион особого внимания в Кыргызской Республике – совокупность территорий с низким экономическим потенциалом или большой природной или пограничной ценностью, под высокими рисками, управляемых как через органы МСУ, так и через прямое государственное управление (особенно в приграничных малонаселенных районах). Имеет неопределенные шансы самостоятельно достичь бюджетной обеспеченности. Получает дотации от государства для выравнивания уровня базовых государственных услуг и средней по стране инфраструктурной обеспеченности. Имеет комплексный план развития (пространственный + социально-экономический), который утверждается Правительством КР, так как инвестиционная часть плана финансируется из республиканского бюджета.

Социальный регион в Кыргызской Республике – совокупность муниципалитетов, сгруппированных по сходным качествам или признакам уровня социального развития. Например, крупные города, где, наряду с государственным видом образования и науки, активно развиваются негосударственные виды образования и исследования, альтернативные формы, получают финансирование только по обязательным видам социальных услуг (в широком смысле). Эти города входят в **социальный регион развития**. Но есть множество сельских муниципалитетов, где альтернативные формы социального развития не распространены. Такие муниципалитеты объединены в **социальные регионы производства**, где из государственного бюджета финансируются как стандартные государственные формы социального развития, так и через специальные инструменты – альтернативные формы (например, через государственный социальный заказ).

На национальном уровне обязательно должен существовать государственный орган, уполномоченный координировать процесс разработки, реализации и оценки планов регионального развития. Во многих странах для этих целей созданы отдельные министерства регионального развития, которые объединяют подразделения планирования, экологии, архитектуры и градостроительства, взаимодействия с органами МСУ и наблюдения за их деятельностью и так далее. Но главной задачей этих министерств остается координация и обеспечение эффективного процесса планирования регионального развития. Также специалисты по региональному планированию должны быть в каждом региональном органе управления. Например, в Ирландии после принятия закона о планировании 2010 года, в каждом территориальном под-

Если посмотреть на современные планы развития стран, то обнаружится, что они давно выглядят как карты, сопровождаемые текстами, а не как тексты, сопровождаемые картами.

На фото: комплексный план развития Литовской Республики.



разделении госорганов ввели штатную единицу – планировщика, специалиста по планированию, ответственного за комплексное, связанное с другими агентствами, планирование развития территории. Две основные цели планировщиков: во-первых, координировать деятельность государственных органов в регионе и, во-вторых, координировать планы развития местных органов власти¹.

К слову, вышеупомянутые Рекомендации для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики также предусматривают формирование профессии планировщика. Под «планировщиком» следует понимать того, кто обучался комплексному планированию развития городов или регионов, включая понимание связей между пространственным, физическим, социальным и экономическими компонентами. Разработка рамочных планов требует междисциплинарного подхода, то есть совместной работы планировщиков, экономистов, социологов, экологов, картографов и др. При разработке рамочных планов нужно учитывать данные от геологов, аналитиков МЧС (мониторинг рисков стихийных бедствий), от специалистов по транспорту, гидрологов, а также информацию от рыночных и финансовых аналитиков. Следовательно, должна быть создана междисциплинарная команда по планированию.

Угроза отставания в условиях отсутствия пространственного планирования

Вернемся к началу. Итак, перед Кыргызской Республикой стоит задача разработать и реализовать политику регионального развития. Один из основных вызовов состоит в том, что современная система планирования в Кыргызстане как таковая

отсутствует, связи между программами социально-экономического развития нет, как нет связи с пространственными планами. Само пространственное планирование в стране деградировало, не хватает специалистов, а те, что остались, являются продуктами устаревшей планово-распределительной системы, подчиненной глобальным задачам СССР, среди которых было и ведение войн и реализация космической программы. Сегодня задачи другие, но планирование, включая пространственное планирование, жизненно необходимо, хотя в СССР пространственное планирование было важной и неотъемлемой частью планирования вообще. Именно Госплан координировал и финансировал технико-экономические исследования проектных институтов министерств и ведомств, рассматривал и утверждал планы крупных проектов и новостроек, то есть напрямую занимался пространственным и пространственно-экономическим планированием. А в средних школах даже изучался специальный предмет, ориентирующий на пространственное планирование, – экономическая география.

Кыргызская Республика войн не ведет и космических амбиций не озвучивает. Перед страной стоят другие задачи – устойчивое развитие, сохранение устойчивого государства и создание хороших условий жизни для граждан. Но и эти задачи без регионального планирования, связанного с пространственным планированием, нереализуемы. Если посмотреть на современные планы развития стран, то обнаружится, что они давно выглядят как карты, сопровождаемые текстами, а не как тексты, сопровождаемые картами. Наши же генеральные планы в подавляющем большинстве населенных пунктов безнадежно устарели, а программы социально-экономического развития на них не опираются. Необходим инновационный, комплексный подход к планированию, которое и должно стать центром, стержнем системы регионального управления и развития. **M**

¹ Доступно на сайте: https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/LocalGov_RS_No4.pdf