



предлагает следующее всеобъемлющее определение: «... всеохватный рост связан с широким распределением благ и возможностей экономического роста и отражает рост, который является прочным и охватывает широкий круг секторов, способствует продуктивной занятости всей рабочей силы, обеспечивает равные возможности доступа к рынкам и ресурсам и защищает уязвимые слои населения»<sup>6</sup>.

В самом упрощенном виде общепринятыми особенностями инклюзивной экономики считаются два базовых конечных результата<sup>7</sup>:

- каждый человек должен быть задействован в процессе трудовой деятельности, с учетом его индивидуальных способностей;
- каждый человек должен иметь доступ к основным потребностям для поддержания своей жизнедеятельности: пище, воде, одежде, здравоохранению, жилью, образованию, энергоресурсам.

Можно определить ключевые моменты в определении инклюзивного роста:

- более широкие цели (не только увеличение дохода или ВВП);
- всестороннее развитие человеческого капитала;
- сокращение неравенства и бедности;
- важность активного участия в экономической жизни, а не только в распределении дохода;
- получение выгоды широкими слоями населения, особенно детьми, женщинами, стариками;
- бережное использование природных ресурсов и защита окружающей среды<sup>8</sup>.

Объектами управления в инклюзивной экономике считаются не только вышеуказанные результаты, но и сам процесс, создание возможностей для получения этих результатов: то есть, люди должны как вносить свой вклад в экономический рост, так и пользоваться его благами в широком смысле. Для того чтобы результаты этого процесса были ощутимыми, экономический рост должен быть прочным и долгосрочным, поэтому со стороны властей необходимы усилия для формирования институциональных условий – то, чем не может заниматься частный сектор.

## Индекс инклюзивного развития

На площадках Всемирного экономического форума в Давосе в 2018 г. (ВЭФ) активно обсуждался вопрос инклюзивного развития, и был предложен индекс инклюзивного развития (Inclusive Development Index; IDI), который оценивает 107 стран по критериям роста, справедливости и устойчивости. Это делается по той причине, что экономисты и политики слишком полагаются на ВВП как на показатель экономического развития стран в ущерб уровню жизни людей<sup>9</sup>.

Индекс инклюзивного развития IDI базируется на 12 индикаторах, объединенных в три группы, которые оценивают уровень экономического развития:

- рост и развитие (включая рост ВВП, занятости, производительности труда, ожидаемой продолжительности жизни);
- инклюзивность (медианный доход домохозяйств, уровень бедности и неравенства);
- межпоколенческая справедливость и устойчивость (уровень сбережений, демографической нагрузки, государственного долга и загрязнения окружающей среды).

Международные сравнения показывают, что лучшей устойчивостью к внешним угрозам и экономическим кризисам обладают страны с большей инклюзивностью социально-экономической системы, в которых приоритетом выступает решение социальных проблем в обществе и формирование политики, направленной на социальную защиту отдельных социальных категорий и выравнивание доходов.

Представляется, что механизмами и инструментами повышения инклюзивности могут выступать<sup>10</sup>:

- поддержка социальной интеграции и равенства общих благ;
- развитие местного самоуправления как гаранта справедливости и социальной защиты;
- обеспечение приоритетного развития здравоохранения и образования и повышение всеобщего доступа к средствам охраны здоровья, образованию, включая дополнительный уровень, и культуре.

<sup>6</sup> IMF, Fostering Inclusive Growth, 2017.

<sup>7</sup> <http://mvonederland.nl/dossier/inclusive-economy>

<sup>8</sup> Левенков А. Инклюзивный рост: понятие, индикаторы, международный опыт: <http://www.nbrb.by/bv/articles/10208>.

<sup>9</sup> URL: <http://www.econominews.ru/mirovaja-jekonomika/524-indeks-inkluzivnogo-razvitiya-2018-vsemirnyj.html>.

<sup>10</sup> А. И. Новиков, М. К. Виткина РАНХиГС при Президенте РФ, Владимирский филиал. URL: <https://eee-region.ru/article/5401/>

Рисунок 1. Рамки политики содействия инклюзивному и устойчивому экономическому росту



Реализация проинклюзивных решений направлена на адекватные преобразования механизмов функционирования как государства, так и его отдельных институтов.

### Рамка для действий властей

В литературе, посвященной инклюзивной экономике, часто встречается рамка полномочий и возможностей властей и органов регулирования. Эта рамка универсальна и применяется различными авторами в разнообразных контекстах и в отношении разных уровней управления: от регионально-континентального до субнационального и общинного. Поэтому есть возможность приложить эту рамку к возможностям и полномочиям органов МСУ в Кыргызстане, чтобы найти ответ на вопрос о том, что могут сделать органы МСУ в направлении развития инклюзивной экономики (Рисунок 1)?

В литературе<sup>1</sup> существует также расшифровка каждого из компонентов для уровня национальных правительств. Дальнейшая детализация мер по развитию инклюзивной экономики и обеспечению инклюзивного роста для следующих уровней управления – субнациональных, в том числе для уровня местного самоуправления, будет индивидуальна для каждой страны и будет зависеть от системы разграничения полномочий между уровнями управления. Тем не менее,

исходя из охвата и содержания национальных (государственных) политик по инклюзивному росту, можно сделать некоторые предположения в отношении возможных мер политики для органов МСУ в Кыргызстане.

Конечно, с практической точки зрения, для активации местного инклюзивного экономического развития наибольший интерес представляет расширенный список мер, доступных для органов МСУ, – колонка 3 в Таблице 1. Однако приведенный перечень мер не является исчерпывающим, может дополняться, в зависимости от масштаба муниципалитета, творческого подхода местных сообществ и местных властей. Но крайне важно рассматривать эти меры не столько в качестве отдельного списка, сколько в тесной связи с исходными компонентами и мерами политики на государственном уровне.

Для этого, при разработке местных программ социально-экономического развития, в их аналитической части необходимо искать ответы на вопросы, приведенные во второй колонке. Понятно, что органы МСУ не обладают полномочиями влиять, например, на налоговый кодекс или национальную систему социальной защиты. Однако они должны понимать вызовы в этой сфере, учитывать их при планировании своей деятельности, а также объединенными усилиями, например, через Союз МСУ, вести адвокационную деятельность на национальном уровне.

Безусловно, большим препятствием для разработки и реализации мер по местному

<sup>1</sup> World Economic Forum, The Inclusive Development Index, 2018.

Таблица 1. Компоненты политики содействия развитию инклюзивной экономики и возможные меры политики для органов МСУ Кыргызской Республики (на основе таблицы Р. Добрински)

Компонент	Охват и содержание политики на уровне страны	Возможные меры политики для органов МСУ КР
<p>Компонент 1. Образование и навыки:</p> <p>а) доступ, б) качество, с) равенство</p>	<p>Какова широта охвата начальным, базовым, профессионально-техническим и высшим образованием, а также доступность услуг по подготовке кадров?</p> <p>Каково качество системы образования, с точки зрения уровня владения учащимися средней школы умениями и навыками, соотношения числа учащихся и учителей, доступа к сети Интернет, уровня государственных расходов и восприятия системы работодателями?</p> <p>Каковы показатели получения дошкольного, начального и среднего образования, уровни владения базовыми умениями и навыками чтения, математическими умениями и навыками по квинтилям уровня дохода родителей?</p> <p>Существует ли равенство возможностей получения образования в обществе?</p>	<p>Меры по поддержке молодых учителей.</p> <p>Меры по улучшению доступа к сети Интернет.</p> <p>Меры по улучшению доступа к дошкольному образованию, включая меры по субсидированию малоимущих семей.</p> <p>Меры по улучшению доступа к школьному образованию, например, запуск школьного автобуса, оборудование классов, улучшение школьного питания</p>
<p>Компонент 2. Базовые услуги и инфраструктура:</p> <p>а) базовая и цифровая инфраструктура, б) услуги и инфраструктура, связанные со здравоохранением</p>	<p>В какой степени страна обеспечивает своих граждан основной общей инфраструктурой и другими базовыми услугами, которые позволяют продуктивно участвовать в экономической деятельности и зачастую способствуют сокращению нагрузки на бюджет и повышение качества жизни людей?</p>	<p>Меры по улучшению доступа к коммунальным услугам, включая чистую питьевую воду и организацию сбора и вывоза твердых бытовых отходов.</p> <p>Меры по улучшению доступа к источникам энергии и энергосбережению.</p> <p>Меры по охране окружающей среды</p>
<p>Компонент 3. Коррупция и рента:</p> <p>а) деловая и политическая этика; б) концентрация ренты</p>	<p>В какой степени политика и институты страны способствуют расширению экономических возможностей и эффективному распределению ресурсов за счет абсолютной нетерпимости к взяточничеству и коррупции, низких барьеров на пути выхода на рынок и добросовестной конкуренции на рынках товаров и капитала?</p>	<p>Меры по прозрачности управления местным бюджетом.</p> <p>Меры по прозрачности управления земельными ресурсами.</p> <p>Меры по формированию нетерпимости к коррупции.</p> <p>Меры по внедрению морально-этических норм поведения депутатов местных кенешей и муниципальных служащих</p>
<p>Компонент 4. Финансовое посредничество для осуществления инвестиций в реальный сектор экономики:</p> <p>а) охват услугами финансовой системы; б) посредничество при осуществлении производственных инвестиций</p>	<p>В какой степени граждане охвачены финансовыми услугами?</p> <p>В какой степени частные сбережения направляются на производственные цели и генерируют дополнительный прирост капитала в реальной экономике?</p>	<p>Меры по привлечению поставщиков финансовых услуг, например, банкоматов и платежных терминалов.</p> <p>Меры по распространению онлайн-финансовых услуг.</p> <p>Меры по повышению финансовой грамотности населения</p>
<p>Компонент 5. Накопление активов и предпринимательство:</p> <p>а) право собственности на малые предприятия; б) право собственности на жилье и финансовые активы</p>	<p>В какой степени созданная среда благоприятствует накоплению активов на широкой основе и предпринимательству, способствующему повышению занятости и производительности?</p>	<p>Меры по поддержке производительности труда, например, по поддержке внедрения высокопродуктивных методов ведения сельского хозяйства или инноваций в промышленности.</p> <p>Меры по улучшению доступа предпринимателей к знаниям</p>

Таблица 1 (продолжение). Компоненты политики содействия развитию инклюзивной экономики и возможные меры политики для органов МСУ Кыргызской Республики

Компонент	Охват и содержание политики на уровне страны	Возможные меры политики для органов МСУ КР
Компонент 6. Занятость и оплата труда: а) производительная занятость; б) оплата наемного и ненаемного труда	В какой степени страна преуспевает в формировании широких экономических возможностей в виде устойчивого создания рабочих мест, широкого участия в рабочей силе и достойных условий труда? Насколько созданная среда благоприятствует тесной корреляции между ростом производительности труда и оплатой труда, обеспечивая ситуацию, когда «прилив поднимает все лодки»?	Меры по продвижению договоров между фермерами и сезонными рабочими, включая женщин. Меры по внедрению общественных работ
Компонент 7. Бюджетные трансферты: а) налоговый кодекс; б) социальная защита	В какой степени налоговая система страны компенсирует неравенство доходов, не снижая при этом экономического роста? В какой степени налоговое бремя ложится на рабочую силу, капитал и потребление по сравнению с аналогичными странами? В какой степени государственные системы социальной защиты страны задействованы в целях смягчения остроты проблемы нищеты, уязвимости и маргинализации?	Меры по стимулированию создания рабочих мест для уязвимых групп населения. Меры по развитию экономики ухода – социального предпринимательства, частных социальных услуг на основе ГСЗ и других подобных механизмов (при условии реализации принципа финансирования делегированных органам МСУ полномочий в этой сфере)

инклюзивному развитию является отсутствие в Кыргызстане единой, комплексной системы планирования, основанной на данных и включающей пространственный аспект. Тем не менее уже сейчас органы МСУ могут делать шаги в данном направлении: осваивать возможности системы «Санарип аймак», использовать эконометрические методы в планировании; приступить к изучению вопроса о пространственном планировании. Одним из первых шагов может стать включение в аналитическую часть ПСЭР данных, иллюстрирующих состояние компонентов инклюзивного роста, таких, как охват образованием, доступ к инфраструктуре, наличие финансовых услуг и так далее.

### Стратегии инклюзивного роста для местной экономики

Впечатляющий набор стратегий инклюзивного роста приводится в документах СПЕКА – Специальной программы Организации Объединенных Наций для экономик Центральной Азии. Участниками СПЕКА являются Азербайджан, Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан<sup>1</sup>.

Экономический форум СПЕКА, состоявшийся в конце 2019 года, назвал несколько ключевых стратегий, пригодных для стран региона в целях инклюзивного роста. В первую очередь, они имеют региональный и страновой масштаб, однако могут быть интерпретированы и для субнационального уровня или уровня местного самоуправления в Кыргызстане.

Первая стратегия включает политические меры, которые могут одновременно поддерживать прочный, долгосрочный и экологически устойчивый рост и стимулировать создание новых возможностей для всех. Такая стратегия должна обеспечивать четкую связь между макроэкономическими показателями и отдельными составляющими благосостояния. Для этого она должна отражать влияние политики на ключевые составляющие будущего развития по каналам как прямого, так и косвенного воздействия и четко выявить основные синергические связи и необходимые политические компромиссы, с тем чтобы обеспечить возможность лучше информировать директивные органы и общественность в целом о многоаспектном характере уровня жизни в

упрощение процедур торговли и транспорта и устойчивое развитие в субрегионе СПЕКА» (Ашгабат, Туркменистан, 20-21 ноября 2019 г.) URL: [https://unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/ecf/2019/2019\\_SPECA\\_Economic\\_Forum\\_Background\\_Paper\\_Russian.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/SPECA/documents/ecf/2019/2019_SPECA_Economic_Forum_Background_Paper_Russian.pdf)

<sup>1</sup> Р. Добрински. Как стимулировать инклюзивный и устойчивый рост субрегиона СПЕКА? (справочно-аналитический документ). Экономический форум СПЕКА 2019 года «Взаимосвязанность»:

долгосрочной перспективе<sup>2</sup>. Проще говоря, эта стратегия подразумевает наличие комплексной системы планирования и экономического моделирования, которая в состоянии показать, как изменение политики на национальном уровне изменит ситуацию на местах. Для этого необходимо внедрять в систему планирования методы моделирования изменения местных показателей развития во всех сферах, а не только в налогово-бюджетной сфере, как это происходит сейчас. Для органов МСУ в этом контексте важно учиться планированию, основанному на объективных показателях, внедрять в практику модели экономического развития, пытаться связать меры местной и государственной политики во всех сферах на изменение ситуации на местах.

Следующая стратегия связана с комплексом политических мер, направленных на расширение доступа к возможностям занятия предпринимательской деятельностью. Политика, направленная на то, чтобы сделать предпринимательство более всеохватным, включает различные программы адресной финансовой помощи, в частности, программы, предусматривающие недолговую финансовую поддержку, предоставление кредитов на льготных условиях тем, кто желает начать свое дело, создание сетей поддержки предпринимательства и наставничества, а также предоставление различных деловых услуг. Институциональная поддержка включает и устранение существующих бюрократических барьеров для потенциальных предпринимателей и МСП. С позиции местного самоуправления КР, это могут быть меры политики, направленные на создание центров информационной, инновационной поддержки предпринимательства, усиление взаимодействия с семеноводческими хозяйствами и др.

Еще одна стратегия, направленная на обеспечение инклюзивного и устойчивого роста, должна способствовать повышению как экономической эффективности, так и социальной интеграции. С точки зрения предложения на рынке труда, для обеспечения социальной интеграции требуется, чтобы рабочая сила обладала соответствующими необходимыми навыками, что, в свою очередь, предполагает осуществление целенаправленных политических мер в поддержку развития навыков и обучения на протяжении всей жизни. Еще один составной элемент связан с политикой в области образования, которая должна быть направлена на обеспечение равного

доступа к высококачественному образованию, начиная с дошкольного и заканчивая высшим образованием, а также на продвижение получения надлежащего уровня образования всеми слоями общества. Кроме того, с точки зрения социального равенства и сокращения разброса уровней дохода, для осуществления стратегии требуется создание хорошо функционирующих, прозрачных и эффективных институтов<sup>3</sup>. С позиции местного самоуправления КР, это могут быть меры, направленные на создание условий для обучения взрослых в рамках организации досуга, поддержки создания центров информирования, повышения финансовой грамотности и др.

Инновационная стратегия, направленная на создание возможностей для реализации инициатив «снизу вверх», может также способствовать синергизму в поддержку инклюзивного и устойчивого роста. В частности, поощрение социальных и коммерческих инноваций на низовом уровне, с одной стороны, может способствовать мобилизации творческого потенциала уязвимых слоев населения, а с другой стороны – стимулировать благотворные циклические процессы, содействующие экономическому росту. Инициативы «снизу вверх», основанные на новых технологиях, также могут стать фактором, способствующим укреплению инклюзивности процесса разработки и осуществления политики путем создания новых форм совместного и основанного на широком участии управления<sup>4</sup>. В рамках этой стратегии органы МСУ уже обладают определенным набором доступных мер, таких, как механизм местной инициативы, государственный социальный заказ, чтобы поощрить мобилизацию творческого потенциала сообществ.

Что касается инфраструктуры, то меры политики должны быть сосредоточены на создании хорошо спроектированной и надлежащим образом регулируемой инфраструктуры открытого доступа, которая может стимулировать как рост, так и интеграцию. Наибольшие относительные выгоды от доступа к государственной инфраструктуре транспорта, питьевого водоснабжения, санитарии, электроснабжения, образования и здравоохранения извлекают уязвимые слои общества. Совершенствование энергетической инфраструктуры может помочь в борьбе с «энергетической бедностью», которая нередко присутствует в развивающихся

<sup>2</sup> OECD, Report on the OECD Framework for Inclusive Growth, 2014.

<sup>3</sup> World Economic Forum, The Inclusive Growth and Development Report 2017.

<sup>4</sup> OECD, All On Board: Making Inclusive Growth Happen, 2014



странах; необходимо также принять меры по борьбе с «топливной бедностью» в интересах тех, кто не в состоянии позволить себе оплачивать удовлетворительное отопление. Усиливается значение доступа к мобильной телефонной связи и широкополосного доступа к сети Интернет в качестве средства более эффективной социально-экономической интеграции уязвимых слоев<sup>1</sup>. Здесь у органов МСУ КР есть прямые законные обязательства в отношении базовой инфраструктуры, и дальнейшее развитие направления должно лежать в плоскости более широкого применения межмуниципального сотрудничества, повышения эффективности и устойчивости коммунальных услуг, государственно-частного партнерства. Наблюдается, однако, сфера инфраструктуры, где необходима адвокация для принятия решения на национальном уровне – передача ответственности за утилизацию мусора правительству, поскольку это полномочие не может оставаться в сфере ответственности органов МСУ.

Развитие человеческого капитала и физической инфраструктуры является одним из основополагающих компонентов стратегии роста, направленной на диверсификацию и инклюзивность. В свою очередь, образование и инфраструктура в значительной степени определяют возможности экономики стран и общества заниматься инновационной деятельностью и модернизацией, обеспечивая при этом всеохватность таких усилий. Чем более разнообразна, сложна и всеобъемлюща база знаний, тем более реальные возможности открываются для экономики<sup>2</sup>.

### **ПИМЭР ИЛИ ПСЭР?**

#### **Инклюзивное развитие планируется в рамках существующих программ, или нужна отдельная программа?**

Если вернуться к перечню ключевых компонентов политики содействия развитию инклюзивной экономики и возможным мерам политики для органов МСУ Кыргызской Республики (Таблица 1), то возникает вопрос: насколько оправдана разработка отдельных программ инклюзивного местного экономического развития (далее – ПИМЭР) для органов МСУ? Инклюзивный рост и инклюзивная экономика – это широкая рамка для действий политиков всех уровней, можно назвать это парадигмой или основой для принятия любых политических решений здравомыслящего органа управления. Это больше соотносится с такими понятиями, как «принцип», «общее направление», «метод».

Поэтому орган МСУ не может иметь отдельную ПИМЭР, но он должен свою общую программу социально-экономического развития (ПСЭР) разрабатывать и исполнять с учетом ключевых компонентов устойчивого и инклюзивного роста. Следовательно, правильным решением будет не внедрение новых форматов подпрограмм ПИМЭР, а пересмотр методики разработки ПСЭР, утвержденной Министерством экономики КР, с учетом концепции инклюзивного и устойчивого роста.

Однако и этому шагу должен предшествовать шаг по созданию комплексной системы планирования, с учетом пространственного аспекта и основанной на моделировании и прогнозировании последствий мер политики. Это необходимо для того, чтобы органы МСУ могли использовать в своей работе все доступные стратегии устойчивого и инклюзивного развития местной экономики и всего местного сообщества в целом.

Алгоритм внешней консультационной поддержки органам МСУ в этом процессе должен начинаться с анализа существующих ПСЭР на предмет учета ключевых компонентов политики содействия развитию инклюзивной экономики. А дальше необходимо помогать органам МСУ в разработке мер, закрывающих пробелы, выявленные данным анализом.

Competitiveness Policies on its Eleventh session, Geneva, 1 – 2 November 2018 (ECE/CECI/ICP/2018/2).

<sup>1</sup> OECD, цит. соч.

<sup>2</sup> UNECE, Report of the Team of Specialists on Innovation and