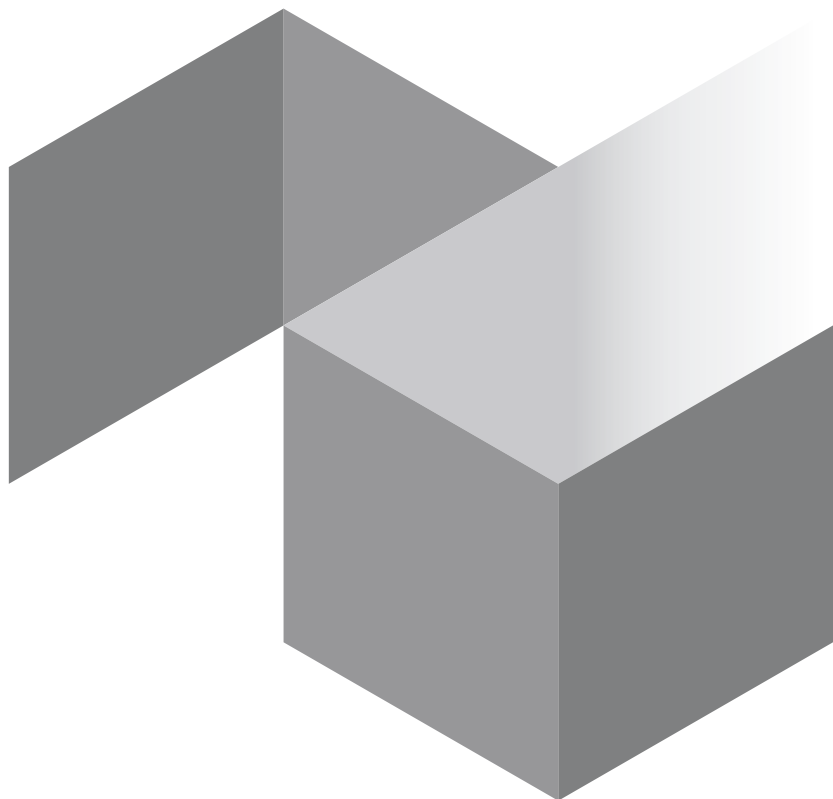




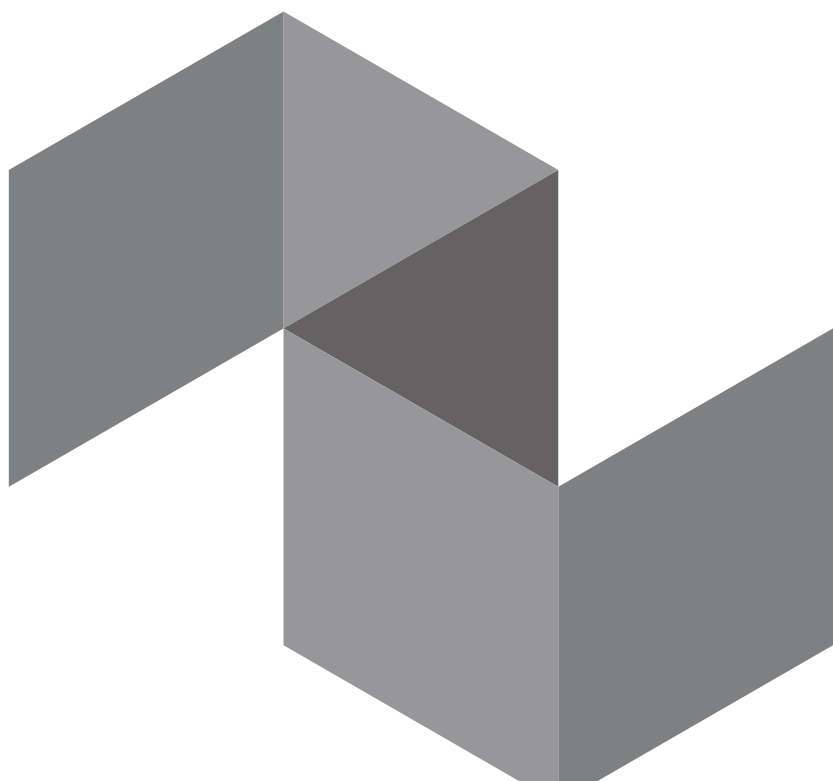
2009-ж. түзүлгөн
Основан в 2009 г.
Since 2009

ДӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE



КОМПЛЕКСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

(СОЧЕТАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
И ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ)



ОО «Институт политики развития»
Бишкек - 2021

УДК 338

ББК 65.050

К 63

ДОБРЕЦОВА Н. Н.; ДИКАМБАЕВ А. Ш.; УМУРЗАКОВ И. Э.; БЕКИЕВ Б. Ж.

Разработка примеров Кок-Жарского АА – СЕМЕНЯК М. А.

К 63 Комплексное планирование развития территорий в Кыргызской Республике (сочетание социально-экономического и пространственного планирования): Учебное пособие: – Б.: Общественное объединение «Институт политики развития», 2021. – 28 с.

ISBN 978-9967-9295-8-6

Пособие посвящено возможности построения системы комплексного планирования и пространственного управления в Кыргызской Республике (КР). При этом под пространственным управлением (планированием) понимается географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политики общества.

ISBN 978-9967-9295-8-6

УДК 338

ББК 65.050

© ОО «Институт политики развития», 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Изменения среды: запрос высших органов государственного управления	7
1. Причины и преимущества разработки системы управления пространством и комплексного планирования	9
1.1. Причины и преимущества в социальной сфере	9
1.2. Причины и преимущества экономической сфере	10
1.3. Причины и преимущества в экологической сфере	10
1.4. Причины и преимущества в политической сфере	11
2. Структура и иерархия системы комплексного планирования и пространственного управления	11
2.1. Цели и интеграция пространственного управления и комплексного планирования	11
2.2. Уровни комплексных планов развития и их взаимодействие	14
2.3. Субъекты комплексного планирования, горизонт планирования	15
3. Краткое описание математической модели комплексного планирования развития	17
3.1. Структура и показатели модели комплексного планирования	17
3.2. Источники и процесс сбора данных	20
4. Внедрение системы комплексного планирования и пространственного управления	22
4.1. Дорожная карта (план мероприятий)	22
4.2. Риски введения системы пространственного управления и комплексного планирования развития	22
4.3. Профессия специалиста по комплексному планированию	23
Приложения	24
Приложение 1. Используемые сокращения	24
Приложение 2. Вводимые понятия	25
Приложение 3. Пример влияния государственной политики на состояние местной области планирования, вычисленного через модель социально-экономического планирования	27

ВВЕДЕНИЕ

Пособие посвящено возможности построения системы комплексного планирования и пространственного управления в Кыргызской Республике (КР). При этом под **пространственным управлением (планированием)** понимается географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политики общества.

В Национальной стратегии развития КР до 2040 г. указана необходимость внедрения **комплексной системы планирования** с учетом современного понимания пространственного планирования, учитывающего все природные, социальные и экономические факторы, опирающегося на геоинформационные и демографические данные. В Указе Президента КР от 11 января 2019 г. «Об объявлении 2019 года «Годом развития регионов и цифровизации страны» в числе мер поставлены цели, формулирующие потребности государственной политики в сфере комплексного планирования. К ним отнесены меры по развитию **экономической и социальной инфраструктуры** регионов с учетом фактической потребности, нагрузки и степени износа; выработка **предложения по административно-территориальной реформе** с учетом формирования **оптимальной системы расселения и развития инфраструктуры** в регионах и ряд других.

В КР созданы институциональные условия для сочетания программ социально-экономического развития с пространственным планированием на фоне сформировавшихся политических и общественных запросов к перспективам территориального развития. Принятие законов, регулирующих пространственное управление и планирование, практикуется в странах с устойчивыми экономиками, традиционно придерживающихся демократических принципов управления. Практика стран, внедривших такие нормы, показывает позитивные изменения среды, включая: положительную динамику в экономическом развитии; достижение целевых показателей на страновом и местном уровнях; системное управление земельными ресурсами; предотвращение коррупции в использовании ресурсов территорий; защиту прав граждан на комфортное проживание и трудовую деятельность.

В КР также принимаются меры государственной политики в этом направлении. Так, постановлением Правительства КР № 382 от 30 июля 2019 г. создано Государственное агентство по земельным ресурсам при Правительстве КР. Агентство создано в целях реализации единой государственной политики по земельным отношениям, земельному кадастру, кадастровому картографированию, землеустройству, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, анализу рынка земли и недвижимого имущества. Агентство способно оказать существенное влияние на пространственный аспект планирования развития, начиная с создания **национальной инфраструктуры пространственных данных о населенных пунктах**.

Пространственное управление и комплексное планирование создадут **систему и иерархию планов – национального, региональных и местных**. Система будет соответствовать следующим основным параметрам:

- сочетание социально-экономического и пространственного планирования, которое позволит обеспечить комплексный учет пространственных и экономических параметров развития;
- целостная, единая система планирования, основанная на целевых показателях, принятых НСР страны;
- введение понятия **«областей планирования»** для отдельных административно-территориальных единиц или их совокупностей, условно разграниченных по существующим экономическим связям, принятым подходам «города, точки роста», «территориальные кластеры». Введение понятия «область планирования» без изменения административных границ и масштабных политических преобразований позволит оптимизировать управле-

ние региональным развитием эффективным и наименее политически чувствительным образом;

- участие и контроль государства в процессе планирования для обеспечения эффективности и устойчивости управления земельными и иными природными ресурсами;
- введение единой **динамической имитационной модели комплексного планирования развития**, которая позволит правительству отслеживать конечное воздействие мер политики как в отраслевом (вертикальном), так и территориальном (горизонтальном) разрезе;
- укрепление вертикальных связей планов развития, которое позволит избежать распыления ресурсов.

Ключевое место и роль в системе комплексного планирования и пространственного управления отводится разработанной и предлагаемой для пилотирования математической динамической имитационной **модели комплексного планирования развития** (далее – Модель). Модель отвечает целям реализации Указа Президента КР «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 24 сентября 2018 г. № 189, выполнению **методологического анализа существующей системы планирования развития регионов и ее взаимосвязь с аналогичными процессами других уровней**.

Математическая динамическая имитационная модель развития является одновременно **функциональной и структурной (полиструктурной)**, направлена на поиск баланса между внешними условиями, внутренними параметрами и искомыми характеристиками (целями) развития. Модель основана на следующих **ключевых подсистемах (элементах)**, формирующих систему субъекта планирования: **«население», «экономика», «природная среда», «внешний мир»**. Она позволяет закладывать в ходе планирования различные сценарии, изменение значений некоторых исходных параметров позволяет оказывать существенное воздействие на конечные или целевые показатели (то есть принятие мер политики) (см. иллюстративный пример в приложении). Ключевыми расчетными индикативными показателями будут **1) капитализация территории; 2) интегрированный показатель качества жизни территории; 3) устойчивость к экологическим и природным рискам**.

Первый из показателей предусматривает величину, которая, на основе исходных данных и параметров политики развития, отражает увеличение стоимости региональных активов за счет более активного вовлечения их в экономический оборот, включая в себя **основные фонды, природный капитал, состояние земли**. Модель позволяет оценить эффективность использования имеющегося потенциала и устойчивость факторов развития, выявить направления совершенствования региональной политики, отследить эффективность государственной политики и ее практическое влияние на микроуровень.

Второй показатель будет **отражать обобщенную оценку состояния населения**, и базироваться на следующих показателях: **уровень образования через его охват и качество, уровень здоровья (показатели смертности, заболеваемости и продолжительности жизни), общественной ситуацией (преступность и конфликты)**

Третий показатель будет **основан на базовых параметрах «зеленой» экономики** и включать в себя: **энергоэффективность населенных пунктов (возобновляемая энергия и энергосбережение), управление водными ресурсами, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, управление природными ресурсами и состояние природной среды**.

В Модели предусматривается горизонт планирования от краткосрочного периода (1 год) до среднесрочного (3 года), что обуславливает необходимость сбора данных за предшествующие периоды, с целью анализа и прогнозирования сценариев развития.

В целом, особенность и преимущества в пользу данной Модели сводятся к следующему:

- позволяет имитировать различные сценарии развития;
- опирается на доступные статические данные, в т.ч. администрируемые на местном уровне;

-
- предусматривает наличие взаимосвязи и зависимостей процессов (в подсистемах);
 - предоставляет возможность учитывать и применять меры политики (пример в приложении);
 - предоставляет возможности для измеряемой оценки эффективности и воздействия.

Пространственное управление в качестве неотъемлемого элемента системы комплексного планирования содержит экономическую составляющую, которая опирается на тенденции, политику и планы социально-экономического развития. Социально-экономический анализ, в свою очередь, учитывает пространственные и технические ограничения и перспективы. Социально экономическое планирование оказывает влияние на: а) экономическую политику; б) отраслевые планы развития; в) бюджетные ограничения и ассигнования. Пространственное планирование воздействует на: а) пространственные ограничения (правовое зонирование территорий и природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов); б) правовое регулирование основными фондами (в первую очередь, земельные ресурсы); в) инструменты развития (модель сценария развития, прогноз и приоритеты конкретных территорий).

Управление пространственным планированием позволит Правительству КР усилить собственную роль в обеспечении **сбалансированного социально-экономического развития регионов**, в контроле роста перенаселенных и интенсивно развивающихся территорий; поощрять развитие отстающих территорий, поддерживать или адаптировать инфраструктуру, необходимую для стимулирования экономического подъема в регионах, находящихся под угрозой серьезных проблем занятости, связанных с перетоком трудовых ресурсов. Улучшится ответственное **управление природными ресурсами и защитой окружающей среды, рациональное использование земли** в вопросах размещения, организации и развития крупных городских и промышленных комплексов, ведущей инфраструктуры, защиты сельскохозяйственных, пастбищных угодий и земель государственного резерва. **Улучшение качества жизни** в отношении жилья, работы, культуры, досуга и связей человеческих сообществ, станет эффектом от правильного использования системы.

Система управления комплексным планированием. Процесс внедрения системы управления комплексным планированием не требует создания и финансирования новых государственных структур. Координатором может выступить комиссия на уровне правительства (ППКР №348 от 15 июля 2019 г.), функционально уполномоченным исполнителем в отношении аналитической части плана являются: Министерство экономики КР и ГААСИЖКХ, ГАЗР в его пространственной части. По решению Правительства министерства и ведомства участвуют в разработке секторальных программ и стратегий, а также специальных региональных программ. На региональном и местном уровнях ответственными органами выступают Полномочные представители правительства, органы местного самоуправления и Советы по комплексному планированию (совокупность территорий в области планирования).

Первоочередные меры, необходимые для внедрения системы комплексного планирования в КР, заключаются в следующем:

- 1) доработка и реализация Дорожной карты в которой детально описаны шаги по дальнейшей разработке и внедрению системы и по ее интегрированию в законодательную базу КР, включая изменения в существующие смежные законы (проект Дорожной карты прилагается);
- 2) оказание технической консультационной поддержки уполномоченным государственным органам в развитии, детализации и переходе к практическому внедрению системы;
- 3) реализация Национальным статистическим комитетом мер по модернизации процесса сбора и состав данных похозяйственной книги. Интегрирование информационной системы «Санарип Аймак», с другими базами данных государственного управления (включая систему кадастра);
- 4) реализация силами ГАЗР мер по созданию национальной инфраструктуры пространственных данных о населенных пунктах.

ИЗМЕНЕНИЯ СРЕДЫ: ЗАПРОС ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

С момента разработки при поддержке Всемирного банка Предварительных рекомендаций для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики в 2017 году (далее – Рекомендации) в регулятивной среде и политике в течение 2018 и 2019 годов произошли нижеописанные существенные изменения, сформировавшие заказ государственной власти к уполномоченным государственным органам и экспертному сообществу в отношении предложений по созданию комплексной системы планирования.

Указом Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы» от 31 октября 2018 года № 221 была утверждена Национальная стратегия развития Кыргызской Республики Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, где в разделе III «Экономическое благополучие и качество среды для развития», в пункте 3.2. «Формирование устойчивой среды для развития» указана необходимость внедрения **комплексной системы планирования с учетом современного понимания пространственного планирования, учитывающего все природные, социальные и экономические факторы, опирающегося на геоинформационные и демографические данные**. Планирование регионального развития должно производиться с использованием современных технологий в рамках национальной системы, связывающей планы различных отраслей и уровней управления в едином механизме планирования, мониторинга и корректировки развития. Также Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы в Разделе IV «Государственное управление», в пункте 4.4 «Развитие местного самоуправления» поставила задачу установить 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 отношения.

Данная задача также отражена в Дорожной карте поэтапного проведения реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики, утвержденной распоряжением Правительства КР от 28 декабря 2018 года № 461-р, принятого в целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 24 сентября 2018 года № 189, где сказано, что в течение 2019 года Министерством экономики КР и ГАМСУМО должен быть выполнен **методологический анализ существующей системы планирования развития регионов и ее взаимосвязь с аналогичными процессами других уровней (пункт 8)**.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 382 от 30 июля 2019 года создано Государственное агентство по земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики (далее – ГАЗР). Агентство создано в целях реализации единой государственной политики по земельным отношениям, земельному кадастру, кадастровому картографированию, землеустройству, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, анализу рынка земли и недвижимого имущества. Объединение указанных полномочий в едином государственном органе способно оказать существенное влияние на пространственный аспект планирования развития, начиная с того, что указанное агентство, несомненно, является заинтересованной стороной в процессе создания системы комплексного планирования. Одной из основных перспективных задач ГАЗР, имеющих отношение к системе комплексного планирования, является создание национальной инфраструктуры пространственных данных (НИПД) – хозрасчетной геоинформационной системы, которая объединяла бы в себе все ведомственные геоинформационные данные, которые на сегодняшний день ведутся в различных, несовместимых между собой форматах.

В целях организации разработки такой системы при Правительстве КР была создана рабочая группа, которая объединяет в себе представителей 20 министерств и ведомств. Одна из задач, решаемых группой, – инвентаризация ведомственных пространственных данных с целью объединения в одной базе, основанной на единой карте, жестко привязанной к системе координат, на которую будет накладываться различные взаимочитаемые (совмещаемые) секторальные слои, которые будет создавать каждое из вовлеченных ведомств (например, слой лесного хозяйства, водного хозяйства, МЧС и т.п.). Реализация такого подхода создаст реальные перспективы для создания системы комплексного планирования.

Прозрачность и инклюзивность процесса планирования установлена Бюджетным кодексом КР, вступившим в действие 1 января 2018 года. В редакции Закона КР от 18 июля 2018 года № 69 статья 6 «Принципы бюджетной системы Кыргызской Республики» устанавливает принцип прозрачности, который предусматривает открытость информации при формировании, рассмотрении, утверждении, уточнении, исполнении и аудите бюджетов, другой информации, касающейся бюджетной политики государства, за исключением сведений, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну. Далее, статья 127 «Общественные бюджетные слушания» указывает, что общественные бюджетные слушания – это мероприятие в форме открытого обсуждения вопросов формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Кыргызской Республики, проводимого по инициативе органов исполнительной власти и органов местного самоуправления для изучения общественного мнения, получения предложений, рекомендаций и принятия решений с учетом интересов населения.

В Указе Президента Кыргызской Республики от 11 января 2019 года «Об объявлении 2019 года «Годом развития регионов и цифровизации страны» в числе других мер поставлены цели, также формулирующие потребности государственной политики в сфере комплексного планирования, включая следующие: создание единого государственного дата-центра; создание и внедрение цифровой платформы муниципального управления «Санарип аймак»; **меры по развитию экономической и социальной инфраструктуры регионов с учетом фактической потребности, нагрузки и степени износа; выработка предложения по административно-территориальной реформе с учетом формирования оптимальной системы расселения и развития инфраструктуры в регионах и другие.**

Правительство КР и партнеры по развитию (доноры) в своем Совместном справочном документе, подготовленном для Форума развития высокого уровня «Ускорение реформ для устойчивого развития», состоявшегося 19 ноября 2019 г. в Бишкеке, среди приоритетных направлений поддержки выделили необходимость **гармонизации «государственного планирования с местным планированием, а также с местным социально-экономическим планированием и территориальным планированием на основе интересов и потребностей местного населения. Социально-экономическое планирование должно основываться на национальной модели пространственного планирования и управления, которая увязывает различные уровни управления».**

Анализируя указанные документы в комплексе, группа консультантов приходит к выводу, что на уровне национальной политики **сформулированы основные параметры, которым должна соответствовать комплексная система планирования:**

- комплексный характер системы планирования, сочетающей в себе планирование социально-экономического развития и пространственное планирование;
- целостность планирования – объединение уровней планирования в единую систему, основанной на единых целевых показателях принятых НСР страны;
- возможности для укрупнения области планирования по существующим экономическим связям, принятым подходам «города, точки роста», «территориальные кластеры»;
- цифровой характер системы, опирающейся на единую национальную базу данных;
- участие и контроль государства в процессе планирования для обеспечения баланса в управлении земельными и иными природными ресурсами;

-
- баланс между общенациональными интересами и интересами местных сообществ;
 - прозрачность и инклюзивность системы и процесса планирования, особенно на местном и региональном уровне.

Эти параметры нашли свое отражение в принципах комплексного планирования, предложенных в детализированной концепции закона о комплексном планировании.

1. ПРИЧИНЫ И ПРЕИМУЩЕСТВА РАЗРАБОТКИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВОМ И КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Причины возникновения необходимости разработки системы комплексного планирования и пространственного управления обоснованы в недавних политических документах, принятых высшими органами управления Кыргызской Республикой.

Необходимость замены устоявшихся подходов к пространственному и социально экономическому планированию на их комбинированную (связанную) форму комплексной системы планирования можно рассматривать с точки зрения базовых доминант устойчивого развития регионов:

- в социальной сфере – качество жизни человека;
- в экономической сфере – оптимальное использование ограниченных общественных и природных ресурсов;
- в экологической сфере – состояние окружающей среды в процессе социально-экономического развития общества.

Эти элементы взаимосвязаны, и воздействие на один из них неизбежно воздействует на все остальные. То же самое свойственно и системе комплексного планирования: ее пространственная составляющая не может развиваться без социально – экономической составляющей, и наоборот.

Таким образом, необходимость создания и развития комплексной системы планирования основана на следующих актуальных на сегодняшний день предпосылках.

1.1. Причины и преимущества в социальной сфере

- комплексная система планирования будет основана на принципах **баланса между общенациональными интересами и интересами местных сообществ, и социальной ориентации планирования**, основанной на потребностях граждан, что выгодно отличается от существующих в стране подходов к отраслевому (главенство валовых отраслевых показателей) и территориальному (кто как может) планированию;
- комплексное планирование будет способствовать гармоничному **территориальному развитию** путем установления требований системного подхода к решениям в процессе территориального планирования;
- система позволит улучшить **доступ населения к государственным и муниципальным услугам** за счет их оптимального пространственного размещения, повысить их качество за счет ресурсного планирования. Планировочные решения будут учитывать создание удобной транспортной инфраструктуры, легкую доступность административных, деловых, торговых и социальных учреждений;
- система поможет **гармонизировать цели развития и избежать распыления ресурсов** через участие всех уровней управления и укрепление вертикальной связи планов развития;
- введение категорий областей планирования создаст основу для продуманной **реформы административно-территориального устройства** республики через укрепление территориальных хозяйственных и культурных связей;

-
- система позволит **точнее планировать размещение населения** с учетом требований благоустройства, демографических перспектив, региональной экономической и экологической специфики и реалий макроэкономики;
 - с точки зрения правового аспекта, законодательное закрепление системы позволит решить проблемы **правового зонирования территорий**, регламентации и стандартизации назначения и использования различных зон различного преимущественного землепользования населенных пунктов (жилые зоны разной плотности застройки, зоны торговой, деловой, промышленной застройки, с перечислением разрешенных видов деятельности).

1.2. Причины и преимущества экономической сфере

- комплексная система планирования позволит использовать **преимущества иерархии взаимосвязанных комплексных планов** – национального, региональных и местных. Система управления будет основана на достижении целевых показателей, принятых национальными программами и отраслевыми стратегиями развития. На региональном уровне и местном эти показатели проецируются в дезагрегированном виде и учитываются при разработке программ социально экономического развития территорий. При этом используется принцип вариативности показателей в зависимости от сценариев развития;
- комплексная оценка влияния различных факторов развития (население, производство, инвестиции, территории пригодные для освоения и т.п.) позволит делать **более точные прогнозы** и находить **эффективные решения**;
- **универсальность и единообразие подхода в планировании** развития территорий обеспечит прозрачность системы, позволит точнее систематизировать и использовать результаты планирования и анализа, отслеживать исполнение планов, легче автоматизировать рабочие процессы;
- система будет способствовать **развитию полноценной местной экономики** в рамках небольших сообществ и малого бизнеса, обеспечивающего разнообразие, самокупаемость и самодостаточность с участием в межтерриториальной и межрегиональной экономической интеграции;
- связь пространственного и социально-экономического планирования позволит **улучшить планирование инвестиций**, как прямых, так и государственных – делать акцент на имеющихся у страны приоритетах, оповещая о них инвесторов (доноров), а не наоборот, гармонизировать отраслевые и территориальные инвестиционные планы. Отслеживание динамики развития в пространственном и экономическом срезах поможет точнее измерять экономический и социальный эффект от инвестиций.

1.3. Причины и преимущества в экологической сфере

- комплексная система планирования создаст условия для **гармоничного сочетания природной и антропогенной среды**, урбанистического качества путем сохранения ценного ландшафта, биологического разнообразия, ценностей природного и культурного наследия;
- система поможет достичь **баланса в управлении земельными и иными природными ресурсами**;
- комплексность планирования позволит планировать защиту окружающей среды не просто как реакцию на угрозы и меры по минимизации негативного воздействия, а как элемент **поддержки и развития экологических систем** в привязке к пространственному (экстенсивному) и экономическому (интенсивному) распространению присутствия человека в природе;

-
- станет возможным **комплексное решение проблемы** с рационализацией сортировки и **переработки промышленных и бытовых отходов**, создание эффективной системы **водоснабжения и водоотведения** в комплексе с локальными системами рециркуляции использованной воды, очистки вод, использованных в хозяйственных целях.

1.4. Причины и преимущества в политической сфере

Предлагаемая система комплексного планирования будет обладать также рядом политических преимуществ, которые будут отличать ее от существующих процессов планирования и управления. Важнейшие из них:

- сочетание пространственного и социально-экономического планирования обеспечивает комплексность системы и позволяет избежать территориального дисбаланса в развитии, порождающего **социальное недовольство жителей отстающих территорий**;
- комплексная оценка влияния различных факторов развития (население, производство, инвестиции, территории пригодные для освоения и т.п.) позволит делать **более точные прогнозы и находить эффективные решения**, что повысит эффективность власти;
- универсальность и единообразие подхода в планировании развития территорий обеспечит **прозрачность системы**, позволит точнее систематизировать и использовать результаты планирования и анализа, отслеживать исполнение планов, легче автоматизировать рабочие процессы;
- участие всех уровней управления укрепит вертикальную связь планов развития, позволит **гармонизировать цели развития и избежать распыления ресурсов**;
- введение единой модели планирования социально-экономического развития позволит правительству **отслеживать конечной воздействие мер политики** как в отраслевом (вертикальном), так и территориальном (горизонтальном) разрезе;
- научный (технократический подход) минимизирует негативные последствия принятия сиюминутных и непродуманных решений на различных уровнях управления, **сократит влияние человеческого фактора и групповых интересов** при принятии стратегических решений.

2. СТРУКТУРА И ИЕРАРХИЯ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОСТРАНСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Относительным новшеством для системы управления является интеграция комплексного планирования и пространственного управления.

2.1. Цели и интеграция пространственного управления и комплексного планирования

Пространственное планирование (управление) придает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политике общества¹.

Особую актуальность интегрирование пространственного управления и социально-экономического планирования приобретает в свете горного рельефа Кыргызской Республики. В горных регионах, ввиду важности выполняемых этими областями экологических, экономических, социальных, культурных и сельскохозяйственных функций, и их ценности в смысле запасов природных ресурсов, а также и множества ограничений для таких районов, политика пространственного управления должна вырабатывать специальные подходящие рекомендации по сохранению и развитию горных районов

¹ Ст. 8 Европейской хартии регионального /пространственного планирования (Торремолиноская Хартия 1983 года). Доступно на сайте: <http://docs.cntd.ru/document/902018818>

Фундаментальные цели пространственного планирования заключаются в следующем²:

Сбалансированное социально-экономическое развитие регионов. Принимая во внимание экономические процессы, специфические региональные характеристики и важную роль осей развития и коммуникационных сетей, необходимо контролировать рост перенаселенных и интенсивно развивающихся регионов, поощрять развитие отстающих областей, поддерживать или адаптировать инфраструктуры, необходимые для стимулирования экономического подъема в областях спада, или областях, находящихся под угрозой серьезных проблем занятости, связанных с перетоком трудовых ресурсов. Должна быть улучшена связь отдаленных регионов, имеющих особые вызовы и структурный потенциал для социально-экономического выравнивания, с индустриальными и экономическими центрами.

Улучшение качества жизни. Поддержка улучшения качества повседневной жизни, в отношении жилья, работы, культуры, досуга и связей человеческих сообществ, и повышение благосостояния каждого индивидуума путем создания рабочих мест и удовлетворения экономических, социальных и культурных запросов, соответствующих стремлениям различных слоев населения, и размещение в наиболее оптимальных местах.

Ответственное управление природными ресурсами и защита окружающей среды. Продвижение стратегий разрешения противоречий между возрастающим спросом на природные ресурсы и необходимостью их сохранения, гарантия ответственного управления окружающей средой, ресурсами земли, почвы, воздуха, воды, ресурсами энергии, фауны и флоры, с особым вниманием к областям неповторимой природы и культурному и архитектурному наследию.

Рациональное использование земли. В процессе достижения определенных выше целей затрагиваются, в частности, вопросы местоположения, организации и развития крупных городских и индустриальных комплексов, ведущих инфраструктур, и защиты сельскохозяйственных и лесных земель. Каждая политика регионального/пространственного планирования обязательно должна сопровождаться политикой землепользования ради достижения целей, представляющих общественный интерес.

Для определения устойчивых связей пространственного планирования с моделью социально экономического планирования необходимо определить, какие основные факторы учитывает пространственное планирование. К таковым относятся:

- география (местоположение и границы населенных пунктов, территориально-планировочные возможности развития, транспортные условия, сейсмичность, резервные территории, земля);
- природные ресурсы;
- демография (динамика роста населения, потребности в жилье);
- социология (потребность в объектах социальной инфраструктуры);
- градообразующие факторы (производство, образование и другие опорные факторы).

Кроме того, необходимо учесть, что пространственное планирование выполняет не только функцию регулирования, но и функцию развития – разрабатывает инструменты развития для предоставления услуг и создания инфраструктуры, определения направления развития городских районов, сохранения национальных ресурсов, создания инвестиционных стимулов и т.п., что также может обеспечить связь с аспектами социально-экономического планирования.

Пространственное планирование следует цели устойчивого развития, включая устойчивость к рискам чрезвычайных ситуаций, экологическим рискам, а также содержит социальную и экономическую составляющую, которые опираются на тенденции, политику и планы социально-экономического развития. Социально-экономический анализ, в свою очередь, учитывает пространственные и технические ограничения и перспективы.

² Статьи 14-17, там же, в изложении.



Рисунок 1. Связь пространственного и социально-экономического планирования

Перспективы развития населенных пунктов в пространственном планировании определяются, исходя из анализа и оценки существующего положения их в системе расселения, прогноза социально-экономического, территориального развития, инженерно-транспортной инфраструктуры, а также наличия и использования сырьевых и природных ресурсов. Например, социально-экономические планы устойчивого роста могут, в качестве эффекта, способствовать препятствовать оттоку из страны трудовых мигрантов и способствовать росту населения, что должно быть учтено в пространственном планировании в качестве потребности в дополнительных объектах социальной инфраструктуры: детских садах, школах, больницах. Политический курс на развитие промышленности должен быть учтен в качестве пространств для индустриальных объектов, градообразования за счет крупного производства и т.п.

Связь модели социально-экономического планирования с пространственным на уровне муниципалитета или местной области планирования будет осуществляться через такие ее параметры как:

- население (динамика роста общего количества населения);
- инвестиции (внутренние дороги, средние предприятия, проекты бюджетных инвестиций);
- фонды (включая земли различного назначения и их трансформацию).
- экология (природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов, водоснабжение и водоотведение, управление отходами);
- пространство (баланс правовых зон по назначению и отраслям).

Например, в иллюстративном примере влияния государственной политики на местное развитие, рассчитанном с помощью модели социально-экономического планирования (Приложение 1), показано, как государственные инвестиции в развитие внутренней ирригационной сети приведут к росту накоплений граждан и высокой вероятности строительства не менее 20 новых жилых домов. Соответственно, модель позволяет прогнозировать изменение пространственных параметров.

Однако необходимо отметить, что наиболее четко эта связь будет прослеживаться не на уровне айылного аймака, а на уровне местной области планирования, например, района, как «за-

казчика» планирования в вопросах повышения физической доступности социальной инфраструктуры, автодорог, предприятий районного масштаба и т.п. или

Для применения на уровне местной области планирования, модель потребует расширения набора анализируемых показателей (по аналогии с набором данных, приведенным в Своде правил о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации в КР):

- местоположение в области планирования (система расселения) и функциональное назначение;
- территориальные возможности развития и земли по отраслям (включая сельскохозяйственного назначения, промышленности, транспорта и связи и т.п.);
- сырьевые ресурсы, включающие в себя разработку полезных ископаемых, топливно-энергетические и водные ресурсы, рекреационные возможности и др.;
- трудовые ресурсы (численность населения, в т. ч., населения в трудоспособном возрасте, старше трудоспособного возраста, демографические характеристики, численность занятого населения по отраслям и др.);
- охрана окружающей среды и рациональное природопользование (образование отходов, орошение, рекультивация земель, лесовосстановительные работы);
- социальная инфраструктура (обеспеченность населения учреждениями культурно-бытового и образовательного назначения здравоохранения, длительного отдыха, социального обеспечения и др.);
- параметры инженерно-транспортной инфраструктуры (протяженность автомобильных дорог, суммарная мощность централизованных источников электроснабжения и теплоснабжения, потребность в электроэнергии, использование водных ресурсов);
- объемы инвестиций, планируемых для реализации пространственного развития систем расселения и комплексного развития, включая пространственное и социально-экономическое развитие, а также в рамках крупных региональных и национальных проектов.

Сочетание показателей на уровне региональной области планирования и национальном уровне будет иметь аналогичную структуру, но состав данных и результаты планирования будут иметь другой масштаб и потребуют более глубокого анализа, который, при практическом применении модели, также может обозначить необходимость в дополнительных показателях и информации по ним.

Для формализации связи пространственного и социально-экономического планирования необходимо учесть, что материалы экономических прогнозов уже входят в перечень утвержденных требований к исходным данным для разработки территориальных схем, схемы районной планировки и генеральных планов городов и населенных пунктов. В свою очередь, Правительство КР учитывает основные положения генеральной схемы расселения при разработке проектов отраслевых целевых и социально-экономических программ (Свод правил о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации в КР). При разработке НПА по комплексному планированию необходимо будет сохранить эти связи.

2.2. Уровни комплексных планов развития и их взаимодействие

- *Национальный уровень* – юрисдикция на всей территории КР, с учетом НСР-2040, секторальных программ и стратегий, документов пространственного территориального планирования (национальная схема расселения).
- *Региональный уровень* – юрисдикция на территории областей, некоторых объединенных районов; городов Бишкека, Оша; а также городов областного значения, входящих в региональную область планирования, границы которой определяются правительством на основе критериев и анализа функциональных зон.

-
- *Местный уровень* – юрисдикция на уровне местного самоуправления или нескольких самоуправлений, входящих в местную область планирования, границы которой определяются правительством на основе критериев и анализа функциональных зон.

Организационная структура применения документов комплексного планирования и пространственного управления и их взаимодействия функционирует на основании разрабатываемого закона и других правовых актов. Каждый нижестоящий уровень планирования обязан руководствоваться утвержденными решениями по документу комплексного планирования вышестоящего уровня планирования при их детализации. Решения по документам планирования одного и того же уровня должны быть согласованы между собой.

Ограничения в комплексные планы регионального и местного уровней вводятся решениями Национального комплексного плана развития, связанными с важными для государства проектами; утвержденными Правительством документами специального регионального планирования; природоохранными и другими планами, так как эти продукты планирования имеют более высокую юридическую силу по сравнению с решениями по документам комплексного планирования на региональном и местном уровнях.

2.3. Субъекты комплексного планирования, горизонт планирования

Национальный комплексный план развития (далее – НКПР) – разрабатывает и несет ответственность за реализацию Правительство Кыргызской Республики. Утверждает план Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Национальный комплексный план утверждается на 20 лет и подлежит пересмотру ежегодно: в рамках отчета Правительства перед Жогорку Кенешем Кыргызской Республики Правительство вместе с отчетом вносит предложения по корректировке Национального комплексного плана развития. Уполномоченным исполнителем со стороны государственных органов являются: Министерство экономики КР в отношении аналитической части плана и ГААСИЖКХ и ГАЗР в его пространственной части, по решению правительства министерства и ведомства участвуют в разработке секторальных программ и стратегий, а также специальных региональных программ. Национальная пространственная схема как часть НКПР задает основные параметры для разработки территориально-пространственного планирования территорий, схем расселения, природопользования и территориальной организации социально-экономического развития региональных и местных областей планирования, их схем охраны природы и природопользования; отраслевых схем и проектов инженерно-транспортной инфраструктуры; иной документации межрегионального и регионального значения. В социально-экономическом отношении Национальный комплексный план должен содержать показатели развития национального масштаба, а также установить понижающие и повышающие коэффициенты этих показателей для каждого региона и области планирования; систему мониторинга, в том числе ключевых показателей (входы и выходы) и сроки, когда они должны быть собраны; систему оценки (анализ воздействия), в том числе предварительный список показателей.

Региональный комплексный план развития (далее – РКПР) – разрабатывает и несет ответственность за реализацию полномочный представитель Правительства КР. В Нарынской, Таласской, Иссык-Кульской и Баткенской областях разрабатываются по одному РКПР, в остальных областях – в количестве, определяемом Правительством КР в зависимости от количества региональных областей планирования. РКПР проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – в социально-экономической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСИЖКХ и ГАЗЛ. Цель согласования – мониторинг противоречий с вышестоящими планами и контроль соблюдения требований закона к процессу разработки. Утверждается советом по комплексному планированию, создаваемым Полномочным представителем Правительства КР в области планирования; в совет включаются все руководители органов МСУ в области планирования; руководители территориальных подразделений государственных органов; руководители местных государственных администраций. Подлежит пересмотру каждый пять лет или в случае внесения существенных изменений в НКПР.

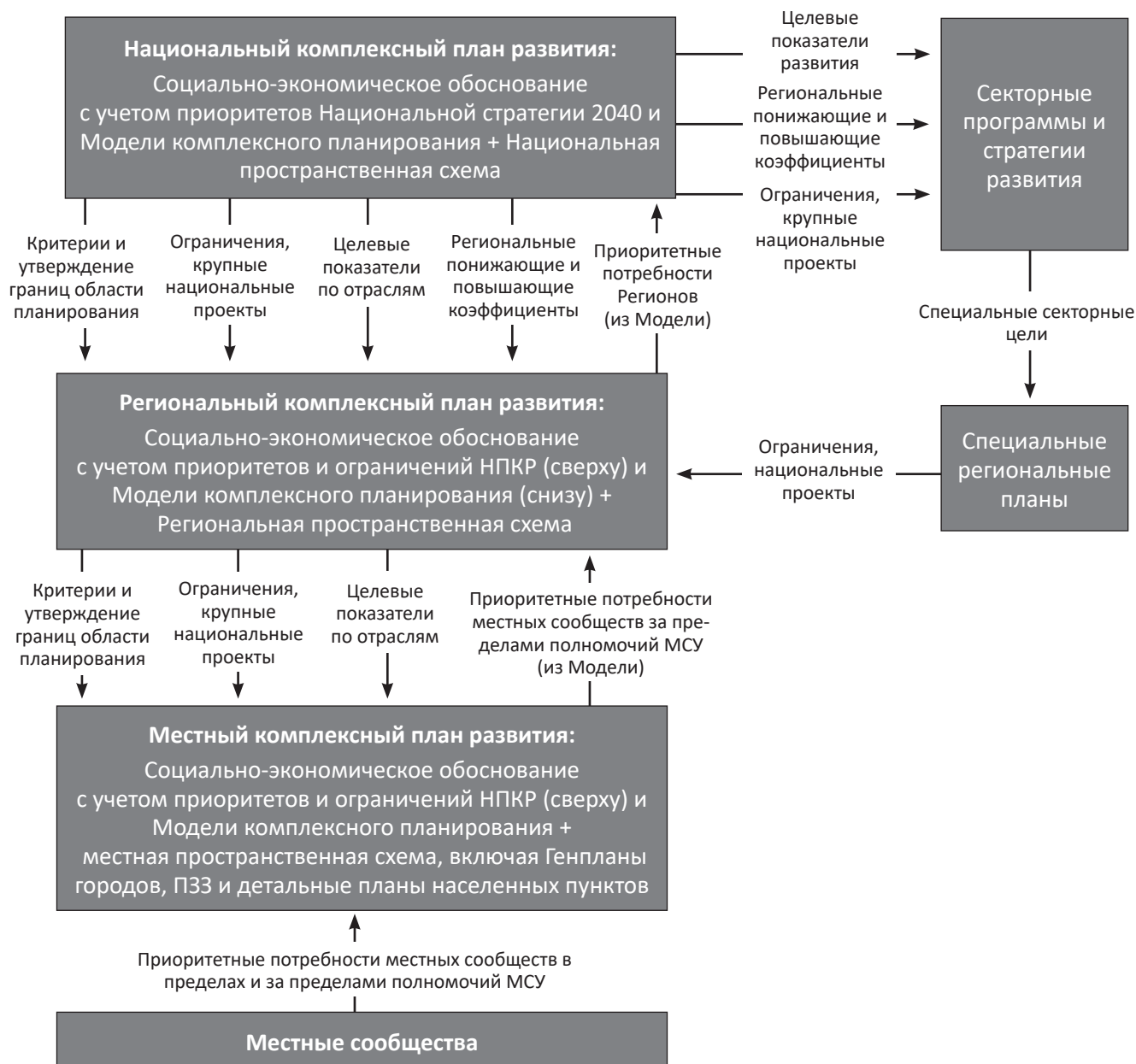


Рисунок 2. Иерархия комплексных планов, включая пространственные планы

Местный комплексный план развития (далее – МКПР) – разрабатывает и несет ответственность за реализацию исполнительный орган местного самоуправления (или орган планирования, созданный для местной области планирования). Утверждается местным кеңешем или советом по планированию, в случае области местного планирования, куда входят все руководители исполнительных и представительных органов МСУ, расположенных на области планирования. Перед утверждением МКПР проходит процедуру согласования с уполномоченным органом Правительства КР – в аналитической части с Министерством экономики КР, в пространственной части – с ГААСиЖКХ и ГАЗЛ. Цель согласования – мониторинг противоречий с вышестоящими планами и контроль соблюдения требований закона к процессу разработки. Принимается на 4 года, вносятся изменения при существенных корректировках программ социально экономического развития.

Специальный план регионального развития (далее – СРПР) распространяется на специальную область планирования, границы которой устанавливает Правительство Кыргызской Республики, исходя из цели специального регионального плана и устанавливая соответствующие критерии по предложению уполномоченного органа по теме плана. Уполномоченный государственный орган по теме плана несет ответственность за его разработку. Утверждается Правительством КР. Период действия определяется Правительством КР.

3. КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ МАТЕМАТИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

3.1. Структура и показатели модели комплексного планирования

Консультанты изучили существующий опыт и рассмотрели наиболее часто встречающиеся модели планирования: модели, базирующиеся на «межотраслевом балансе», оптимизационные модели, модели размещения, укрупненные модели функционирования регионов. В результате было принято решение об использовании динамической имитационной модели планирования, в связи с тем, что такой подход является компромиссом, по сравнению с другими сложными и громоздкими моделями. Компромисс необходим для соответствия реалиям современного управления в Кыргызской Республике и с учетом имеющегося уровня управления данными, наличием данных и простотой их сбора с одной стороны, и необходимостью прослеживания основных пространственных, социальных и экономических взаимосвязей внутри системы территории – с другой. Кроме того, выбранная модель является одновременно и функциональной, и структурной (полиструктурной) и направлена на поиск баланса между внешними условиями, внутренними параметрами и искомыми характеристиками (поставленными целями развития). В целом, аргументы в пользу данной Модели сводятся к следующим:

- динамичность модели, позволяющая имитировать различные сценарии развития;
- опора на наличные и планируемые к сбору статические данные, доступные для администрирования на местном уровне;
- простота и доступность сбора информации;
- наглядность и простота в использовании;
- наличие взаимосвязи и зависимостей процессов;
- возможность учитывать меры политики;
- возможности для оценки эффективности и воздействия.

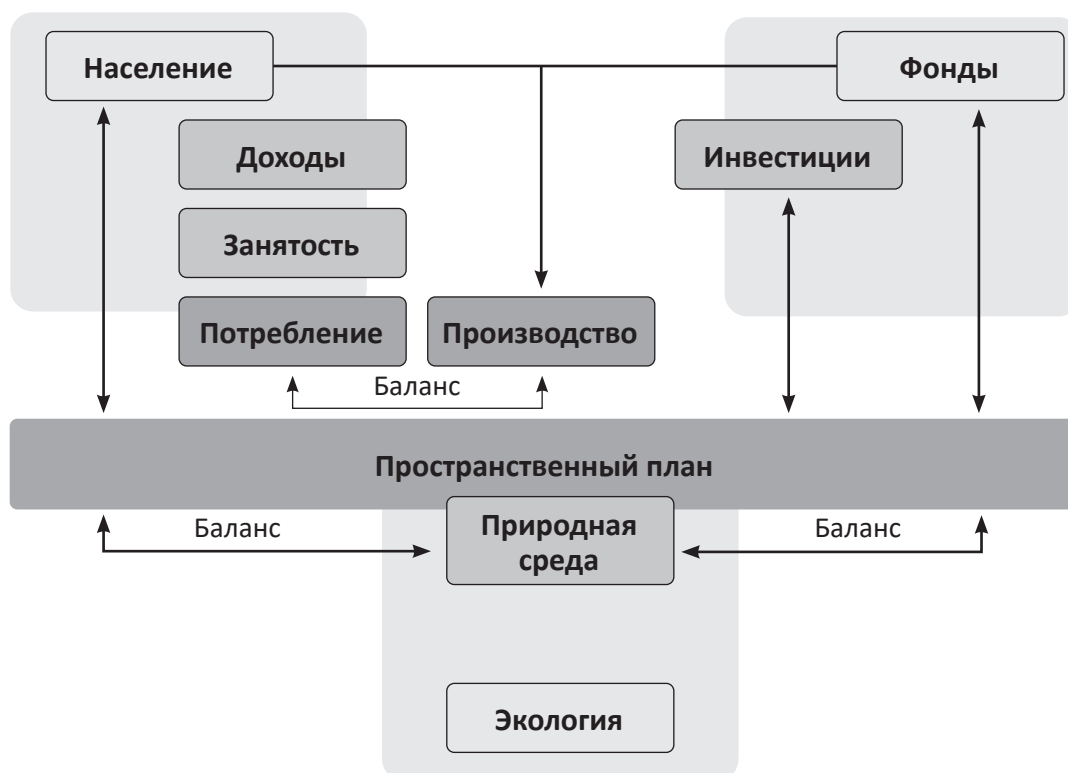


Рисунок 3. Общее структурирование модели планирования

Базовым и наименьшим объектом планирования в Модели является местная область планирования, которая может включать одну или несколько смежных административно-территориальных единиц. Местная область планирования рассматривается как территориальное образование, включающее в себя совокупность взаимосвязанных подсистем: население – совокупность проживающих и влияющих граждан (трудовые ресурсы, внешние мигранты); экономика – материальное выражение взаимодействия граждан и групп граждан между собой (производство, потребление, инвестиции и т.п.); природная среда – естественные физические условия влияющие на социально-экономическое состояние территории (земля различного назначения, полезные ископаемые); внешний мир – экономические субъекты и различные социальные системы, не находящиеся на рассматриваемой территории, но воздействующие на нее (управление из центра, дотации, трансрегиональные проекты, уровень цен на товары и услуги, факторы, усиливающие или ослабляющие миграционные процессы и т.п.). Соответственно, предлагаемая модель комплексного планирования основана на следующих ключевых подсистемах, формирующих систему муниципалитета как субъекта планирования: «население», «экономика», «природная среда», «внешний мир».

Данная модель является динамической имитационной моделью, что позволяет закладывать в ходе планирования различные сценарии. Изменение значений некоторых исходных параметров позволяет оказывать существенное воздействие на конечные или целевые показатели. Ключевыми расчетными индикативными показателями будут капитализация регионов; интегрированный показатель качества жизни; устойчивость к экологическим и природным рискам.

Особенность динамической имитационной модели заключается также в том, что комплексный план развития местной области планирования становится результатом аналитического изучения объекта прогнозирования, а не статистического исследования имеющихся данных. Поэтому на первом этапе изучается природная, экономическая и социальная структура местной области планирования: основные элементы и их характеристики, взаимосвязь и взаимозависимости между элементами, а потом эта структурная модель заполняется статистическим содержанием.

Модель предусматривает перекрестную взаимопроверку различных подсистем, что обеспечит сбалансированность всех показателей – баланс трудовых ресурсов, баланс основных фондов, баланс земельных ресурсов различных правовых зон (включая природоохранные) природоохранные ограничения на использование земельных ресурсов; баланс доходов и расходов, баланс между производством и потреблением, баланс взаимоотношений с внешними территориями, баланс межбюджетных отношений могут быть использованы в качестве контрольных параметров для уточнения условий сценариев, изменением которых можно улучшать сбалансированность оцениваемого варианта расчетов.

В модели предусматривается горизонт планирования от краткосрочного периода (1 год) до среднесрочного (3 года), что обуславливает необходимость сбора данных за предшествующие периоды 3-8-летней давности.

Укрупненная схема модели выглядит следующим образом:

- население: общее, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее;
- производство: по отраслям;
- факторы производства: фонды, инвестиции;
- экология: (энергоэффективность, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, природоохранные ограничения по использованию земельных ресурсов)
- пространство (земельные ресурсы и баланс правовых зон, влияние демографических изменений, влияние бизнеса и инвестиций)
- потребление: внутренне конечное, обмен с внешним миром;
- доходы: заработная плата, пенсии, пособия, перечисления мигрантов;
- бюджет: доходы и расходы.

Все указанные модули взаимосвязаны между собой системой различных математических уравнений, т.е. изменение любого из показателей в системе приводит к изменению в целом поведения модели и расчетным показателям. Более подробное описание подсистем приводится в Детальном описании системы пространственного управления и комплексного планирования и иерархии пространственных планов.

Разумеется, консолидация данных на более высоких уровнях (особенно на уровне страны) не станет заменой имеющимся данным республиканского масштаба, т.к. при сборе информации снизу-вверх неизбежны математические погрешности. Но и в данном случае предполагаемый подход не теряет своей полезности, поскольку позволит правильно идентифицировать и оценить связи и зависимости между различными элементами подсистем. Риском в данном случае является возможное отсутствие достоверных данных в необходимом объеме по всем территориям. Кроме того, анализ и консолидация такого количества данные невозможны без автоматизирующих (цифровых) решений.

С помощью разрабатываемой модели можно будет в дальнейшем прогнозировать процессы и механизмы функционирования рассматриваемой территории. Предлагается в качестве ключевых результатов моделирования рассматривать три показателя – совокупная капитализация области планирования; интегрированный показатель качества жизни; устойчивость к экологическим и природным рискам.

Первый из показателей предусматривает стоимостную оценку совокупных активов территории и динамику их изменения, включая в себя основные фонды, природный капитал, состояние земли. В рамках предлагаемой модели это позволяет оценить эффективность использования имеющегося потенциала, устойчивость оснований для развития, выявить направления совершенствования региональной политики, отследить эффективность государственной политики и ее практическое влияние на микроуровень.

Пример влияния государственной политики на прогноз в рамках комплексного планирования, рассчитанный через модель

Государственные инвестиции в строительство ирригационной инфраструктуры в сумме 20 млн сомов увеличат капитализацию айыльного аймака на 19 %, что приведет росту накоплений населения в сумме 1,75 млн сомов в год и увеличению доходов местного бюджета в сумме 1 млн сомов в год, что позволит построить 20 новых жилых домов через 6-10 лет.

Второй – через математическое уравнение будет рассчитывать обобщенную оценку состояния населения, и будет базироваться на следующих показателях – уровень образования через его охват и качество, уровень здоровья (показатели смертности, заболеваемости и продолжительности жизни), общественной ситуацией (преступность и конфликты). Качество жизни населения территории (этот показатель соотнобразуется с принципами ПСЭР по методике из Методического руководства для органов МСУ по разработке программ социально-экономического развития городов и айылных аймаков) следует оценивать не только по экономическим показателям, но и по достижениям в области здоровья и образования. Это даст возможность через интегрированный показатель проводить оценку эффективности социальной политики в сравнении с другими территориями.

Третий показатель будет основан на базовых параметрах «зеленой» экономики и включать в себя: энергоэффективность населенных пунктов (возобновляемая энергия и энергосбережение), управление водными ресурсами, водоснабжение и водоотведение, управление отходами, управление природными ресурсами и состояние окружающей среды. Влияние этих параметров будет сказываться на поведении модели через связи с параметрами таких ее разделов как «Население», «Фонды», «Производство», «Пространство». Этот показатель должен

учитывать вероятность проявления опасных природных процессов и явлений, обусловленных природными и антропогенными факторами, которые ведут к возникновению негативных последствий с природно-техногенными изменениями природной среды, вызванные действием факторов качественного и количественного характера, порожденных хозяйственной деятельностью человека.

3.2. Источники и процесс сбора данных

Как показал опыт первого практического применения модели при разработке практического примера Кок-Жарского айылного аймака, вопрос доступности данных может стать одним из самых существенных рисков в развитии системы комплексного планирования. Усложнение модели в перспективе, для получения более точных прогнозов по более широкому спектру показателей, может привести к усилению такого риска. Так, например, при разработке практического примера Кок-Жарского айылного аймака дефицит данных возник по следующим направлениям:

- данные о фондах, которыми располагает АА 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»

Отсутствие этих данных влияет на поведение модели при ее практическом применении. Из-за отсутствия данных о фондах и занятости по секторам, а также инвестиций в них, невозможно точно рассчитать такую, например, важную часть модели как производство. В будущем, при адаптации модели к ее практическому использованию, необходимо также предусмотреть сбор данных по параметрам, позволяющих 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 областей планирования.

Состав требуемых для модели данных, в основном, не выходит за рамки показателей, обычно собираемых органами МСУ и органами статистики для целей статистического учета, поэтому отсутствие данных по тем или иным показателям, скорее всего, является следствием либо неправильной организации массивов данных на местах и работы по их наполнению, либо незаинтересованностью органов МСУ в поиске, систематизации и представлении информации. Обе причины имеют тактический характер, поэтому риск можно оценить как высоко управляемый.

Вместе с тем, потребности Модели в данных вполне совместимы с планами НСК и ГАМСУ-МО, который в 2019 г. модернизирует процесс сбора и состав данных хозяйственной книги в двух модулях – модуль персональных данных о домохозяйствах (например, имущество и частные средства производства) и административный модуль (например, сведения о фондах муниципалитета). Меры по разработки такой системы определены п.74 Национального плана действий. Итогом разработки станет 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.

Сбор данных для системы «Санарип аймак» будет осуществляться такими средствами как:

- подворовой обход домашних хозяйств сотрудниками ОМСУ для сбора тех данных, которые недоступны из других источников. Предстоит провести работу с органами МСУ, для того, чтобы объяснить им их собственную заинтересованность 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.

Вопрос инвентаризации и упорядочения источников информации уже решается. Представители НСК КР выражают заинтересованность в обеспечении совместимости данных, которые НСК КР будет собирать, используя новый формат Похозяйственной книги, с данными, используемыми в Модели комплексного планирования. Модель не только сможет наполняться данными НСК, но и стать частью общей интегрированной системы учета «Санарип Аймак». Связь Модели с разработками НСК можно продемонстрировать на следующих примерах:

- данные, необходимые Модели для определения состояния населения территории (общее количество, трудоспособное, занятое, безработное, мигрировавшее и т.п.) будут доступными из раздела I Похозяйственной книги «Список членов домохозяйства». Этот же раздел поможет сформировать данные о занятости населения по отраслям экономики (данные, которых не хватало при разработке практического примера), а также более точные данные о количестве трудовых мигрантов, выбывших за рубеж;
- более точные данные о состоянии фондов, таких как, в первую очередь, земля, будут получены для модели из II раздела Книги II. «Земля, находящаяся в частной собственности домохозяйства» это раздел содержит разбивку по видам используемых земель сельскохозяйственного назначения (пашня орошаемая, богарная, многолетние насаждения, сенокосы);
- другие разделы Книги также будут содержать данные необходимые для формирования ключевых параметров модели таких как «Производство», «Доходы населения» и т.п.

Дальнейшее взаимодействие с НСК КР поможет добиться еще более точного сочетания параметров модели и системы «Санарип Аймак».

Модель также содержит пространственный раздел, использующий основные ограничения и прогнозы изменения правовых зон. В отношении пространственных данных, необходимых для применения модели, необходимы цифровые решения, которые заменят картографические бумажные материалы, и эту работу в 2020 году будет вести ГКТИС и ГАЗР. Пространственный план будет включать в себя не только схемы, но и аналитическую документацию, содержащую анализ аспектов пространственного развития в привязке к социально-экономическим и экологическим аспектам. В настоящее время доступные данные содержатся в картографических материалах, схемах землепользования и межевания, опорных планах, ранее разработанных генеральных планах и др.

На национальном и региональном уровне для целей системы комплексного планирования может быть использован набор интегрированных показателей эффективного развития регионов, которые НСК КР планирует использовать в рамках построения системы мониторинга и оценки социально-экономического развития регионов КР («Экономический рост», «Доходы населения», «Здоровье», «Образование», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Доступность и качества жилья»).

Для внедрения Модели в будущем могут быть предприняты следующие меры:

- инвентаризация источников информации (национальная статистика, статистика и отчеты на уровне айылного аймака и района, данные земельных регистров, собственные исследования и замеры планировщиков) и составление карты и алгоритма получения информации, а также формализация (официальные запросы или закрепление в НПА) обмена данными;
- разъяснительная работа о пользе системы комплексного планирования. Привлекательность результатов работы системы может послужить стимулом для муниципалитетов и районов в сборе и предоставлении более качественных и точных данных.

4. ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОСТРАНСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

4.1. Дорожная карта (план мероприятий)

Дорожная карта или план мероприятий по внедрению системы комплексного планирования и пространственного управления разработан в виде отдельного документа.

Внедрение должно осуществляться в нескольких сферах: 1) система управления; 2) экономика и финансирование; 3) пространственное управление; 4) условия и качество жизни. В каждой из этих сфер предлагаемая система помогает достичь стратегических целей, установленных в НСР 2040. Процесс внедрения не будет быстрым, так как требует существенных изменений в системе управления и финансирования, а также нормативной правовой среды. Кроме того, принятие нового закона о пространственном управлении и комплексном управлении невозможно без практического тестирования для определения рисков и возможностей. Поэтому внедрение разделено на четыре основных этапа, каждый из которых направлен на решение особой задачи:

- I. Подготовительный этап. Задача: принятие решения о тестировании системы комплексного планирования на выбранных областях планирования. Период реализации: 24 месяца, 2020-2021 гг.
- II. Тестовый этап. Задача: тестирование системы комплексного планирования в пилотных областях планирования. Период реализации: 12 месяцев, 2021-2022 гг.
- III. Адаптационный этап. Задача: взаимная адаптация технических характеристик системы комплексного планирования и нормативной правовой базы. Период реализации: 12 месяцев, 2022-2023 гг.
- IV. Реализационный этап. Задача: применение системы в отношении всей территории КР (детально будет проработан на адаптационном этапе). Период реализации: 2023-2040 гг.

4.2. Риски введения системы пространственного управления и комплексного планирования развития

При введении комплексной системы планирования возможно возникновение следующих рисков (укрупненно).

- Бизнес-риски. Бизнес-лобби может существенно влиять на устойчивость связей социально-экономических прогнозов с пространственными планами (например, строительство элитного жилья там, где предполагалось размещать производственные мощности).
- Доступность данных. Не все данные, необходимые для полного применения модели были доступны.
- Ведомственная разобщенность. Комплексная система, включающая в себя элементы, координируемые разными ведомствами, может оказаться сложно управляемой.
- Институциональные риски. Квалификация сотрудников вовлеченных институтов (особенно на районном и территориальном уровне) может оказаться недостаточной для разработки качественных планов. Решение может потребовать дополнительной технической помощи и привлечения коммерческих структур, что в свою очередь, может повлечь и финансовые риски.

4.3. Профессия специалиста по комплексному планированию

Институциональный риск в сфере квалификации и наличия персонала, необходимого для разработки комплексных планов является серьезным препятствием. Вопрос предлагается решать силами Фонда развития городов с научно-исследовательским институтом комплексного развития городов³ и их инфраструктуры (Фонд должен быть создан согласно решению Правительства КР на основе ГЧП, с привлечением средств частного бизнеса, инвесторов, которые обладают потенциалом мобилизовать ресурсы и выработать для инвестиционных проектов правила входа в местные рынки, выступать в роли регулятивного механизма. При наличии конфликта интересов, фонд развития городов может в интересах общества взять ответственность и передать проект на реализацию МСУ или бизнесу)⁴. Потребуется также усилия для развития профессии специалиста по комплексному планированию, создания межсекторных команд для разработки комплексных планов. Для разработки комплексных планов регионального и местного уровней нецелесообразно создавать новые государственные структуры, с этими задачами способен справиться частный сектор. Однако для формирования качественного предложения предстоит приложить усилия для создания саморегулируемой организации.

3 Предлагается создать на базе ГПИ градостроительства и архитектуры при ГААСиЖКХ КР.

4 Постановление Правительства КР № 605 от 14.11.2019 года «Об утверждении программы развития зеленой экономики в Кыргызской Республики на 2019-2023 годы».

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Используемые сокращения

АА	Айылыный аймак, сельский орган МСУ
АО	Айыл окмоту, исполнительный орган МСУ
АРИС	Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской республики
ВРП	Валовый региональный продукт
ГААСЖКХ	Государственное агентство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики
ГАЗР	Государственное агентство по земельным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики
ГАМСУМО	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики
ГЧП	Государственно-частное партнерство
Детальное описание	Детальное описание системы пространственного управления и комплексного планирования и иерархии пространственных планов, указанных в Рекомендациях по разработке закона о пространственном управлении и комплексном планировании
Дорожная карта	Дорожная карта интеграции системы управления пространством и интегрированного планирования в законодательную базу Кыргызской Республики, включая изменения в существующие смежные законы
КР	Кыргызская Республика
МКПР	Местный комплексный план развития
МСУ	Местное самоуправление
НКПР	Национальный комплексный план развития
НСК	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
ПКР	Правительство Кыргызской Республики
ПСЭР	Программа социально-экономического развития территории
Рекомендации	Предварительные рекомендации для разработки закона о пространственном управлении и комплексном планировании для Кыргызской Республики
РКПР	Региональный план комплексного развития

Приложение 2. Вводимые понятия

Существенные изменения практики планирования, создание системы планирования требуют введения новых понятий или изменения применения существующих.

Комплексный план развития – план развития страны или области планирования, имеющий социально-экономическое (на основе Национальной стратегии развития КР) и пространственное выражение (национальная пространственная схема в формате, установленном законодательством).

Область планирования – совокупность административных территорий, становящаяся объектом комплексного планирования на добровольной основе или по решению правительства.

Региональная область планирования – часть территории Кыргызской Республики в виде области, совокупности нескольких районов или совокупности города и прилегающих районов, развитие которой становится объектом комплексного планирования в границах, установленных Правительством Кыргызской Республики.

Местная область планирования – совокупность органов местного самоуправления (муниципалитетов), на добровольной основе или по решению Правительства Кыргызской Республики решивших разработать объединенный комплексный план развития.

Специальная область планирования – совокупность территорий, представляющих собой регион как систему внутренних и внешних связей по одному или нескольким вопросам (темам) развития.

Социально-экономический план развития – социально-экономическая часть комплексного плана развития. На местном уровне СЭПР заменит ныне разрабатываемые программы социально-экономического развития.

Пространственный план (пространственная схема) развития – пространственная часть комплексного плана развития, включая схему расселения с учетом географических, демографических, экологических, градообразующих, экономических, социальных и других факторов развития. На региональном и местном уровне разрабатываются с учетом ограничений национального комплексного плана развития и на базе анализа функциональных зон. На местном уровне включает генеральные планы населенных пунктов, детальные планы (проекты планировки), правила застройки и землепользования.

Модель комплексного планирования – математическая динамическая имитационная модель планирования, основанная на данных, направленная на поиск баланса между внешними условиями, внутренними параметрами и искомыми характеристиками (поставленными целями развития). Является сквозным инструментом планирования для всех уровней управления, базируется на данных «Санарип аймак» и будущей национальной инфраструктуре пространственных данных.

Национальный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на всю территорию Кыргызской Республики.

Региональный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на региональную область планирования.

Местный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на местную область планирования.

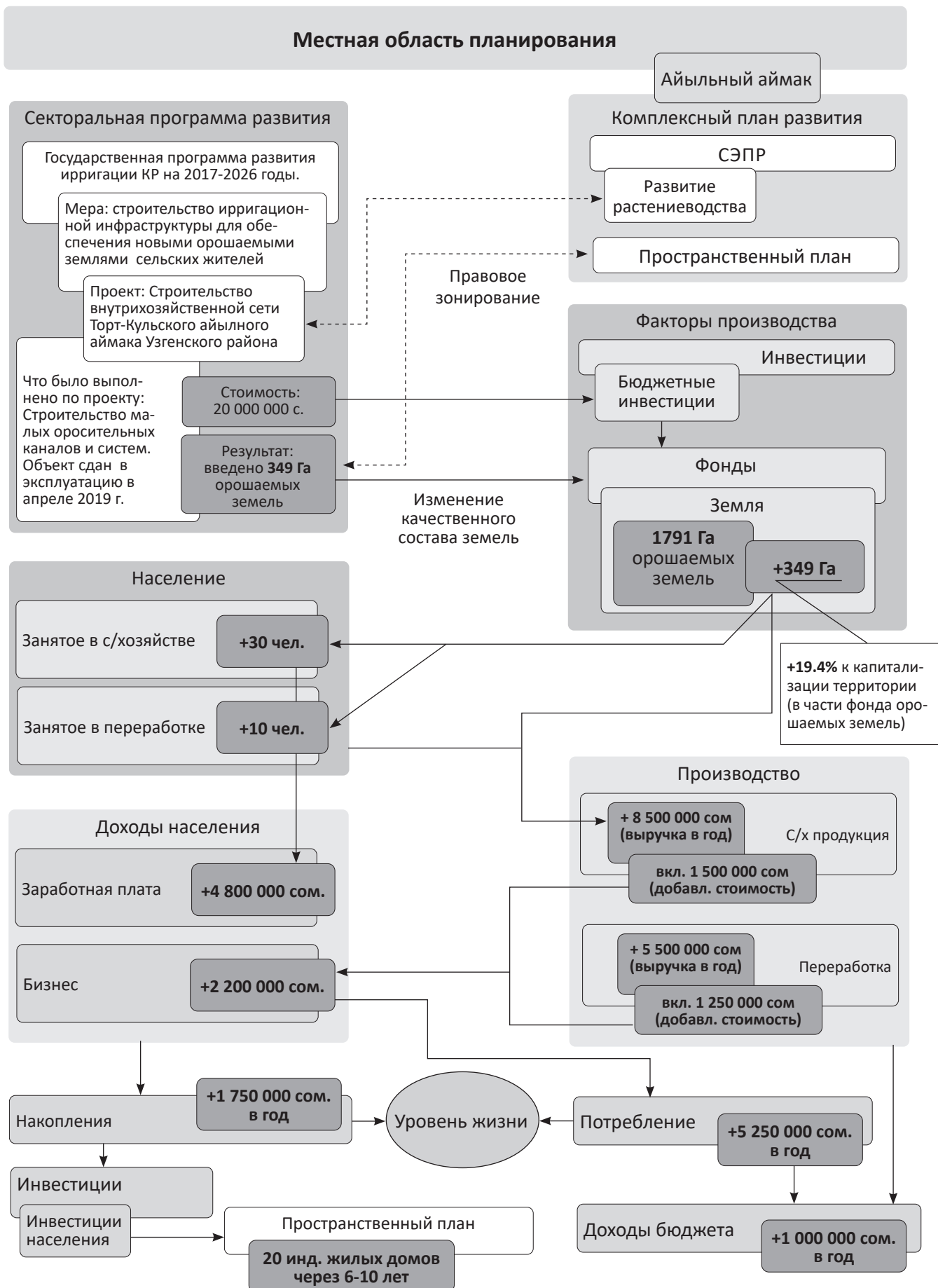
Специальный комплексный план развития – комплексный план развития, юрисдикция которого распространяется на специальную область планирования.

Совокупная капитализация региона – это стоимостная оценка совокупных активов территории и динамики их изменения, включая основные фонды, природный капитал, состояние земли и пр.

Интегрированный показатель благосостояния населения – это обобщенная оценка состояния населения, включая уровень образования через его охват и качество, уровень здоровья (показатели смертности, заболеваемости и продолжительности жизни), общественную ситуацию (преступность и конфликты).

Устойчивость к экологическим и природным рискам – это многофакторная оценка фактического состояния экологии области планирования с точки зрения сочетания природной и антропогенной среды и баланса в управлении земельными и иными природными ресурсами.

Приложение 3. Пример влияния государственной политики на состояние местной области планирования, вычисленного через модель социально-экономического планирования



**Комплексное планирование развития территорий
в Кыргызской Республике
(сочетание социально-экономического
и пространственного планирования)**

Отпечатано в типографии ОсОО «V.R.S. Company»

г. Бишкек, Кыргызская Республика.

e-mail: vrs-co@mail.ru

Тираж 30 экз.