УДК 354

JEL: O21

DOI: 10.17213/2312-6469-2019-6-184-192

СТРУКТУРИРОВАНИЕ АРХИТЕКТУРЫ СИСТЕМЫ ГОСПЛАНИРОВАНИЯ КАЗАХСТАНА

© *А.Е. Искаков, И.Н. Ткаченко* 2019

*Уральский государственный экономический университет,
г. Екатеринбург, Россия*

В рамках настоящей работы предпринята попытка составить комплексную схему взаимосвязей между документами системы госпланирования Казахстана. Проведен анализ связей между документами как разных уровней планирования, так и в рамках одного уровня, а также выделена группа документов, не представленная в системе госпланирования, но оказывающая влияние на ее элементы.

Ключевые слова: государственное планирование, архитектура планирования, система госпланирования, Казахстан.

STRUCTURE OF ARCHITECTURE OF KAZAKHSTAN'S STRATEGIC PLANNING SYSTEM

© *A.E. Iskakov, I.N. Tkachenko* 2019

Ural state economic university, Yekaterinburg, Russia

In the framework of this work, was made an attempt to draw up a comprehensive scheme of the relationships between the documents of the state strategic planning system of Kazakhstan. An analysis was made of the relationships between documents of different planning levels, as well as within the same level, and a group of documents was not identified not represented in the state planning system, but influencing its elements.

Keywords: state planning, planning architecture, state planning system, Kazakhstan.

В рамках настоящей работы представлено описание взаимосвязей между документами, включенными (и не включенными, но оказывающими прямое воздействие) в систему госпланирования.

Актуальность предложенной темы заключается как в неизученности системы госпланирования Республики Казахстан со стороны современных исследователей, так и в объективном отсутствии структурированных сведений об архитектуре госпланирования Казахстана.

Практическая актуальность настоящего исследования обусловлена систематически неэффективным и нерациональным использованием бюджетных средств при реализации госпрограмм. Так по заявлению министра национальной экономики Республики Казахстан [1] из 9 трлн. тенге, направленных на реализацию десяти госпрограмм 608 млрд. тенге (около 7%) были использованы неэффективно.

К фундаментальным факторам, обуславливающим необходимость совершенствования системы госпланирования Казахстана традиционно относят декларативность заявляемых в документах целей, некачественную композицию ключевых показателей и индикаторов, отсутствие гармонизации между уровнями планирования, занижение плановых показателей и т.д.

Однако для проверки тех или иных утверждений следует прежде всего структурировать архитектуру системы госпланирования для определения взаимосвязей между документами и в рамках настоящей работы представлены результаты изучения нормативной базы в целях формулирования такой архитектуры в общем виде.

Вопрос структурирования архитектуры системы госпланирования рассматривался в работе Мут Ю.В. и соавторов [2], где в общих чертах представлены методологические подходы к разработке российских документов стратегического планирования, направленных на развитие регионов и населенных пунктов, но (несмотря на название работы) не раскрывающие пути обеспечения сбалансированности этих документов между собой, между различными категориями стейкхолдеров или согласованности документов в зависимости от хода развития социально-экономической ситуации.

Одинцова А.В. [3] относит к факторам, сдерживающим развитие стратегического планирования на местном уровне в России: ограниченность экономических ресурсов, преобладание приоритетов вышестоящих органов над региональными приоритетами и соответствующее распределение средств, а также тенденцию передачи функций вышестоящих органов местным.

В целом эти факторы имеют место и в казахстанских реалиях, что отмечается в работах Вечкинзовой Е.А. [4, 5].

Примечательно, что данный автор позиционирует региональное управление как совокупность воздействий на различные сферы отношений в общественной жизни региона, в которых местные исполнительные органы выступают в роли тех, кто формулирует целевой образ экономических взаимоотношений в регионе и своим воздействием стимулируют изменения в существующих взаимоотношениях для приведения их к целевому состоянию.

К схожим заключениям приходят Суслов В.И., Новикова Т.С. и Цыплаков А.А. [6] в ходе описания системы госуправления в контексте агент-ориентированной модели.

Маркварт Э. [7] придерживается в целом схожей позиции относительно местных исполнительных органов, но указывает на важность вовлечения местных гражданских активистов и предпринимателей ко всем этапам разработки, реализации, мониторинга и оценки документов стратегического планирования. В случае же когда инструменты партисипативности носят формальный характер местное сообщество теряет доверие к местным органам власти, что негативно сказывается на общественно-политической ситуации. В целом данное утверждение (скорее принцип) присущ для большинства документов системы госпланирования, т.к. они должны обеспечивать баланс интересов всех стейкхолдеров.

Наряду с вышеуказанными работами были изучены статьи Ли В.Д. [8], Абдыгаппаровой С.Б. и Адиловой А.М. [9], Кафтункиной Н.С. и Попп Л.А. [10], Косдаулетова Р.Е. [11], Есенгельдина Б.С. и Катышева Д.М. [12] не имеющие теоретической и практической ценности, носят описательный характер и достаточно ярко характеризуют текущее положение казахстанской экономической науки. Эти работы имеют слабо проработанную методологию и в основном опираются на программные документы и НПА, ограничиваясь их поверхностным изучением.

На основе Положений Постановления Правительства Республики Казахстан №790 от 29 ноября 2017 года «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» [13] и Приказа Министра национальной экономики Республики Казахстан №64 от 19 февраля 2018 года «О некоторых вопросах Системы государственного планирования в Республике Казахстан» [14] была сформулирована схема функционирования системы госпланирования Казахстана в общем виде (см. рис. 1).

Как представлено на вышеуказанной схеме – система госпланирования Казахстана состоит из трех уровней, где первый (наивысший) представляет собой совокупность генеральных целей, управленческих парадигм, общенациональных целевых индикаторов и показателей, определяющих развитие страны. К данной группе документов относятся:

- стратегия «Казахстан-2050»;
- стратегический план развития Республики Казахстан;
- прогнозная схема территориально-пространственного развития страны;
- стратегия национальной безопасности.

Документы второго уровня представляют собой ряд документов, посредством которых массив национальных и отраслевых целевых индикаторов, декомпозированы до уровня отдельных центральных и местных исполнительных органов. Документами второго уровня являются:

- прогноз социально-экономического развития;
- государственные программы.

Документами же третьего уровня, определяющими конкретные пути реализации вышестоящих документов, являются:

Рис. 1. Система госпланирования Казахстана в общем виде

- стратегические планы центральных госорганов;
- программы развития территорий;
- стратегии развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний.

Также существует ряд документов, не относящихся ни к одному из вышеуказанных уровней, но непосредственно участвующих в механизмах системы госпланирования, к которым относятся:

- концепции и доктрины;
- послания Президента;
- общенациональные планы по реализации посланий;
- стратегическая карта национальных индикаторов;
- базовый перечень показателей программ развития территорий.

Данные внеуровневые документы системы госпланирования были выделены в отдельную категорию при изучении вышеуказанных нормативно-правовых актов.

В целях детализации взаимосвязей и иерархии документов системы госпланирования рассмотрим связи, установленные регулируемыми документами, между элементами системы госпланирования (см. табл. 1).

Как отмечено в вышеуказанной таблице ряд документов одного уровня связан с другими документами того же уровня. Данный факт примечателен тем, что документы одного уровня планирования могут быть как равнозначными и направленными на разные аспекты жизни общества и государства, так и неравнозначными по отношению друг к другу.

Таблица 1

Взаимосвязь документов системы госпланирования Казахстана [13, 14]

Документ	Связанные элементы			
	Вышестоящие	Равноуровневые	Нижестоящие	Внеуровневые
1	2	3	4	5
Первый уровень				
Стратегия «Казахстан-2050»		<ul style="list-style-type: none"> • Стратегический план развития Республики Казахстан • Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны 	<ul style="list-style-type: none"> • Программы развития территорий 	
Стратегический план развития Республики Казахстан		<ul style="list-style-type: none"> • Стратегия «Казахстан-2050» • Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны 	<ul style="list-style-type: none"> • Прогноз социально-экономического развития • Стратегические планы центральных госорганов • Программы развития территорий • Стратегии развития национальных холдингов и компаний 	<ul style="list-style-type: none"> • Концепции и доктрины • Стратегическая карта национальных индикаторов
Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны		<ul style="list-style-type: none"> • Стратегия «Казахстан-2050» • Стратегический план развития Республики Казахстан 	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегические планы центральных госорганов • Программы развития территорий • Стратегии развития национальных холдингов и компаний 	<ul style="list-style-type: none"> • Концепции и доктрины
Стратегия национальной безопасности			<ul style="list-style-type: none"> • Программы развития территорий 	
Второй уровень				
Прогноз социально-экономического	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегический план развития Республики Казахстан 	<ul style="list-style-type: none"> • Государственные программы 	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегические планы центральных госорганов 	<ul style="list-style-type: none"> • Послания Президента

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5
развития			• Программы развития территорий	
Государственные программы		• Прогноз социально-экономического развития	• Стратегические планы центральных госорганов • Программы развития территорий	• Концепции и доктрины • Послания Президента
Третий уровень				
Стратегические планы центральных госорганов	• Стратегический план развития Республики Казахстан • Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны • Прогноз социально-экономического развития • Государственные программы	• Программы развития территорий • Стратегии развития национальных холдингов и компаний		• Концепции и доктрины • Послания Президента
Программы развития территорий	• Стратегия «Казахстан-2050» • Стратегический план развития Республики Казахстан • Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны • Стратегия национальной безопасности • Прогноз социально-экономического развития • Государственные программы	• Стратегические планы центральных госорганов		• Базовый перечень показателей
Стратегии развития национальных холдингов и компаний	• Стратегический план развития Республики Казахстан • Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны	• Стратегические планы центральных госорганов		

В частности, было установлено, что:

- стратегия «Казахстан-2050» иерархически значимее, чем другие документы первого уровня госпланирования;
- прогнозная схема территориально-пространственного развития страны разрабатывается в целях реализации стратегического плана развития;
- прогноз социально-экономического развития и госпрограммы условно равнозначны друг другу по внутренней иерархии документов второго уровня планирования;
- стратегические планы центральных госорганов иерархически выше, чем программы развития территорий и стратегии развития национальных холдингов и компаний в рамках третьего уровня планирования.

В целях более наглядной визуализации выявленных связей между вышеуказанными документами была составлена следующая схема, соответствующая фактической архитектуре системы госпланирования Республики Казахстан (см. рис. 2). На основе составленной архитектуры системы госпланирования Казахстана в дальнейшем планируется изучение отдельных ее инструментов (документов) на предмет гармонизированности с другими элементами данной системы, идентификации стейкхолдеров и т.д. Исследования в данном направлении будут продолжены, результаты данной работы будут опубликованы в последующих работах.

Литература

1. Казахстанские чиновники потратили более 600 млрд тенге неэффективно // Курсив URL: https://kursiv.kz/news/finansy/2019-10/kazakhstanskije-chinovniki-potratili-bolee-600-mlrd-tenge-neeftivno?tg_rhash=0b6367d663b29d (дата обращения: 16.10.2019).
2. Мут Ю.В., Блинов Г.Н., Горяева Н.Г., Никифорова А.А. Методологические подходы по обеспечению сбалансированности системы стратегического планирования на муниципальном уровне // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2016. №3. URL: http://spa.msu.ru/uploads/files/stati/mut_blinov_goryaev_nikiforova.pdf (дата обращения: 07.02.2019).
3. Odintsova A.V. The problems of institutionalizing municipal strategic planning. Problems of Territory's Development, 2018, no. 5 (97), pp. 99–109. DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.7
4. Вечкинзова Е.А. Основные факторы, воздействующие на эффективность реализации государственных программ в Республике Казахстан // Вестник ЧелГУ. 2009. №26. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-factory-vozdeystvuyuschie-na-effektivnost-realizatsii-gosudarstvennyh-programm-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 07.10.2019).
5. Вечкинзова Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан // Известия УрГЭУ. 2009. №4 (26). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institutsionalnye-osnovy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-otraslevykh-i-regionalnyh-programm-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 07.10.2019).
6. Суслов В.И., Новикова Т.С., Цыплаков А.А. Моделирование роли государства в пространственной агент-ориентированной модели // Экономика региона. 2016. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modelirovanie-rol-i-gosudarstva-v-prostranstvennoy-agent-orientirovannoy-modeli> (дата обращения: 07.10.2019).

Рис. 2. Архитектура системы госпланирования Казахстана

7. Маркварт Э. Участие жителей в стратегическом планировании -обременительная обязанность или нераскрытый потенциал? // Вестник экспертного совета. 2017. №2 (9). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-zhiteley-v-strategicheskom-planirovanii-obremenitelnaya-obyazannost-ili-neraskrytyy-potentsial> (дата обращения: 10.10.2019).
8. Ли В.Д. Устойчивое развитие регионов – залог успешного функционирования государства // Вестник КазНУ. Серия экономическая. 2016. №2. URL: <http://be.kaznu.kz/index.php/math/article/view/2260> (дата обращения: 07.02.2019).
9. Абдыгаппарова С.Б., Адилова А.М. Управление государственными проектами и программами // Вестник КазНУ. Серия экономическая. 2015. №4. URL: <http://be.kaznu.kz/index.php/math/article/view/2807> (дата обращения: 07.02.2019).
10. Кафтункина Н.С., Попп Л.А. Траектория развития системы государственного стратегического планирования в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. Серия экономическая. 2016. №3. URL: <http://be.kaznu.kz/index.php/math/article/view/2517> (дата обращения: 07.02.2019).
11. Косдаулетова Р.Е. Эффективность государственных программ Республики Казахстан в устойчивом развитии национальной экономики // Вестник карагандинского университета. Серия экономика. 2016. №4. URL: http://vestnik.ksu.kz/files_vestnik/Economy/Economy_4_84_2016.pdf (дата обращения: 07.02.2019).
12. Есенгельдин Б.С., Катышев Д.М. Анализ и оценка эффективности государственных программ и проектов в Республике Казахстан // Вестник карагандинского университета. Серия экономика. 2017. №1. URL: http://vestnik.ksu.kz/files_vestnik/Economy/Economy_1_85_2017.pdf (дата обращения: 07.02.2019).
13. Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан // Информационно-правовая система «Әділет» URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790> (дата обращения: 16.10.2019).
14. О некоторых вопросах Системы государственного планирования в Республике Казахстан // Информационно-правовая система «Әділет» URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016493> (дата обращения: 16.10.2019).

Поступила в редакцию

05.09.2019

Искаков Азиз Ержанович – исполнительный директор ТОО «Astana Aynasy», г. Нур-Султан, Казахстан.

Iskakov Aziz Er. – Executive Director of «Astana Aynasy» LLP, Nur-Sultan, Kazakhstan.

Ткаченко Ирина Николаевна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой корпоративной экономики и управления бизнесом Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия.

Tkachenko Irina N. – Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Corporate Economics and Business Management, Ural State Economic University, Ekaterinburg, Russia.

Республика Казахстан, Z00P7T1, г. Нур-Султан,
пр. Б. Момышулы, д. 2В, кв. 112
2B, B. Momysuly Ave., Nur-Sultan, Z00P7T1, Republic of Kazakhstan
Россия, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62, УрГЭУ, комн. 372
of. 372, USUE, build. 62, 8 Marta str. Yekaterinburg, 620144, Russia
e-mail: iskakov.aziz@gmail.com
e-mail: tkachenko@usue.ru