

2002-323

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ

Д 08.02.194

На правах рукописи

УДК 338.49:334.012 (575.2)

АБДЫЖАПАРОВА ГУЛЬНАРА САМИЙБЕКОВНА

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ
СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ
РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ
(НА ПРИМЕРЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Бишкек – 2002

Диссертационная работа выполнена в Центре экономических исследований Национальной академии наук Кыргызской Республики

Научный руководитель: **К.О.Оторбаев**
академик, заслуженный деятель науки КР
доктор географических наук, профессор

Официальные оппоненты **Б.Х.Кубаев**
доктор экономических наук, профессор

С.К.Рыскулов
кандидат экономических наук,
и.о. профессора

Ведущая организация Кыргызско-Российский
Славянский университет

Защита состоится «27» сентября 2002 г. в 14 часов на заседании Межведомственного диссертационного совета Д 08.02.194 по защите докторских (кандидатских) диссертаций по адресу: 720033, г. Бишкек, ул. Тоголока Молдо 58, Бишкекский государственный институт экономики и коммерции

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Национальной академии наук Кыргызской Республики по адресу: г. Бишкек, пр. Чуй 265 а

Автореферат разослан «20» августа 2002 г.

Ученый секретарь
Межведомственного диссертационного
совета д.э.н. профессор


Камчыбеков Т.К.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Одним из наиболее существенных проявлений общего кризиса социалистической системы явилось снижение уровня развития социальной сферы и ее инфраструктуры. Недооценка этого важнейшего фактора социально-экономического роста оказала сдерживающее воздействие на проведение специальных теоретических исследований. В условиях формирования рыночных отношений ситуация осложнилась специфическими проблемами, порождаемыми становлением многоукладной экономики. Возник вопрос об управлении социальной сферой и развитием ее инфраструктуры: отдать приоритет частному сектору или сохранить государственное регулирование?

Актуальность темы исследования подчеркивает финансовая неопределенность отраслей социальной инфраструктуры. В отличие от развитых стран мира, где капитальные вложения в «человеческий фактор» являются приоритетным направлением развития, у нас по-прежнему сохраняется остаточный принцип инвестирования. Продолжается процесс размывания ранее созданной материально-технической базы социальной инфраструктуры, перепрофилирования ее предприятий. Проблема социальной справедливости приобретает огромный общественный резонанс, сужаясь до требования доступности элементарных благ и услуг. Все это вызывает необходимость экстренных мер совершенствования управления развитием социальной инфраструктуры в республике.

Степень изученности проблемы. Экономические проблемы развития социальной инфраструктуры – одни из наименее разработанных в экономической науке. Парадоксально, но факт, что до последнего времени в научных трудах, монографиях, учебной литературе по политической экономии, а также в публикациях финансово-экономического характера фактически игнорировалась сфера социальной инфраструктуры.

В экономической литературе советского и постсоветского периодов в основном рассматривались такие экономические категории, как уровень благосостояния, непродовольственная сфера, сфера социальных услуг и др.

Разработке проблем управления развитием социальной инфраструктуры посвящены исследования известных ученых-экономистов стран СНГ Э.М. Агабабяна, С.Г. Важенина, В.П. Красовского, А.А. Мазараки, В.П. Орешина, П.С. Осипенкова, Н.Н. Полуденного, Г.Б. Поляка, Ж.Т. Тошенко, И.Ф. Чернявского, и других. Рыночные подходы к исследуемой проблеме изложены в работах В.Т. Баринова, Р.А. Белоусова, Е.М. Бухвальда, П.Л. Минокира, О.С. Пчелинцева, Ю.Б. Рандалова, В.П. Можина, В.М.

Рутгайзера, И.И. Сигова, В.Ф. Уколова, Б.Н. Хомелянского, В.А. Шахового, Л.И. Якобсона и др.

Отдельные вопросы исследуемой проблемы были освещены в трудах ученых Кыргызстана В.И. Гонтарева, Н.Х. Кумсковой, В.И. Кумскова, К.О. Оторбаева, Е.П. Черновой, Н.У. Курманалиевой, К.М. Уразбаева и др.

В этих исследованиях определены понятия социальной инфраструктуры и ее элементов, изучены вопросы совершенствования управления развитием социальной инфраструктуры, ее отдельных отраслей и звеньев. Тем не менее все публикации затрагивают лишь отдельные стороны функционирования социальной инфраструктуры или же ее отдельных отраслей, но не охватывают проблемы полностью, не предлагают оптимальных направлений повышения совокупной социальной эффективности функционирования всей сферы в целом. Кроме того, в настоящее время крайне необходимы исследования рыночного аспекта развития социальной инфраструктуры, на основе анализа зарубежного опыта и собственной практики целесообразно выявление влияния деятельности территориальных органов управления на повышение качественных параметров жизни населения республики.

В экономической литературе широко обсуждаются теоретико-методические и организационно-практические проблемы социальной инфраструктуры, появились интересные работы, посвященные экономическим процессам социальной инфраструктуры. Однако и в них много нерешенных проблем как теоретического, так и практического характера.

Учитывая это, в диссертации делается попытка в определенной мере восполнить существующий пробел в экономической науке.

Целью диссертационного исследования является изучение экономических проблем развития социальной инфраструктуры, анализ финансово-экономического состояния социальной инфраструктуры и на этой основе, с учетом региональных особенностей, – разработка основных направлений развития системы и методов управления социальной сферой Кыргызстана в условиях становления рыночной экономики.

Для достижения цели определены следующие **задачи**:

раскрыть экономическую природу и сущность социальной инфраструктуры, ее роль в процессе общественного производства;

определить состав отраслей социальной инфраструктуры;

раскрыть тенденции развития социальной инфраструктуры Кыргызстана, проанализировать пути включения ее звеньев в систему рыночных отношений;

выявить региональные особенности потребления социальных благ с учетом специфики Кыргызстана;

обосновать и разработать главные направления совершенствования управления развитием социальной инфраструктуры Кыргызстана в условиях рыночной экономики;

изучить зарубежный опыт и эволюцию отечественной практики финансирования развития социальной инфраструктуры, обосновать необходимость и сформулировать предложения по изменению сложившейся бюджетной системы.

Объект исследования – социальная инфраструктура Кыргызской Республики в период становления рыночной экономики.

Предмет исследования – система управления, обеспечивающая адекватное рыночной экономике развитие социальной инфраструктуры.

Теоретической и методологической основой исследования служат диалектический метод, системный подход, теоретические положения и методологические подходы в трудах отечественных и зарубежных ученых, классиков теории социального развития и науки управления, в материалах, программах, концепциях перехода к рыночной экономике, а также научных публикациях в периодической печати. Важную роль в диссертационном исследовании сыграли Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года, Конституция и законы Кыргызской Республики.

Научная новизна заключается в полученных в результате исследования следующих важных положениях:

1. Уточнено содержание понятия «социальная инфраструктура», которая рассматривается как изменяющийся комплекс всеобщих условий, обеспечивающих:

а) воспроизводство рабочей силы;

б) удовлетворение индивидуальных потребностей человека на основе эффективного территориального хозяйствования, в том числе посредством развития предпринимательской деятельности в отраслях и регионах республики;

в) создание и совершенствование налоговой базы местных бюджетов, достаточной для сбалансированного экономического и социального развития республики и ее регионов.

2. Обоснована цель социального развития на государственном уровне, заключающаяся в удовлетворении материальных и духовных потребностей населения на основе создания благоприятных экономических условий для активной предпринимательской деятельности на территории Кыргызстана и за ее пределами, эффективного развития производительных сил.

3. Выявлены причины, условия и факторы, сдерживающие поступательное развитие социальной инфраструктуры, предложен комплекс

мер по включению ее отраслей в рыночный механизм хозяйствования через коммерциализацию предприятий и организаций сферы услуг при сохранении социальных гарантий со стороны правительства.

4. Определены закономерности и условия эффективности социальных инвестиций, в том числе возможность и целесообразность инвестирования средств в развитие социальной инфраструктуры для активизации деловой жизни и обеспечения экономического роста региона-инвестора.

5. Сформулированы направления реорганизации системы финансового обеспечения социальной инфраструктуры через дальнейшее усиление роли низовых бюджетов (область, город, район, айыл окмоту) в структуре социальных расходов государства, изменение сложившегося порядка их формирования и использования.

Практическая значимость исследования. Основные результаты исследования доведены до конкретных рекомендаций по совершенствованию управления развитием социальной инфраструктуры, позволяющих обеспечить повсеместное внедрение рыночных отношений и значительное повышение эффективности работы ее звеньев при сохранении необходимого уровня социальной защиты населения с определением основных черт механизма управления социальной инфраструктурой в период становления рыночных отношений. Они могут быть использованы в практической работе на соответствующих уровнях управления в министерствах, ведомствах, на предприятиях и в организациях инфраструктурного комплекса, а также территориальных органах управления при составлении текущих и перспективных планов развития социальной инфраструктуры в период перехода отдельных отраслей и всей национальной экономики к рыночным отношениям; при составлении текущих и годовых статистических отчетов с выделением результатов деятельности отраслей социальной инфраструктуры.

Апробация и внедрение результатов. Результаты диссертационной работы использованы в качестве рекомендаций при разработке Концепции реформирования заработной платы в Кыргызской Республике до 2010 года, первого этапа Комплексной основы развития Кыргызской Республики до 2010 года – Национальной стратегии сокращения бедности; при реализации финансовых основ децентрализации государственного управления в рамках проекта Децентрализации.

Выводы и основные положения исследования докладывались на научно-практических конференциях КГНУ в 1999 и 2000 годах, семинарах по проблемам децентрализации государственного управления в рамках проекта Децентрализации; нашли практическое применение в работах Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики.

По основным положениям диссертационной работы опубликовано семь научных работ, общий объем которых составляет 4,4 печ. л.

Структура и объем диссертации. Логика исследования определяет структуру работы. Она состоит из введения, трех глав, выводов, приложений и библиографического списка использованной литературы.

Во введении обоснована актуальность темы, степень изученности проблемы, определены цель, задачи, объект и методы исследования, научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе «Управление социальной инфраструктурой как объект государственного регулирования экономикой» рассматриваются теоретико-методологические аспекты управления развитием социальной инфраструктуры и ее роль в системе государственного регулирования экономикой.

Во второй главе «Анализ современной системы социальной инфраструктуры и ее эффективности» предложен анализ системы социальной инфраструктуры и дана новая, адекватная рыночной экономике, концепция управления социальной инфраструктурой.

В третьей главе «Основные направления перестройки механизма управления развитием социальной инфраструктуры в Кыргызской Республике» раскрыты особенности развития рыночных отношений в сфере услуг, порядок формирования региональных фондов, механизмы взаимодействия территориальных социальных проектов и т.д.

В заключении сформулированы основные положения и обобщения, вытекающие из проведенного исследования.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

За прошедшие десять лет термины «переходный период», «переходная экономика» уже получили достаточное признание среди ученых и экономистов-практиков. Тем не менее, на наш взгляд, немаловажно еще раз подчеркнуть, что переход к рыночной экономике предполагает прежде всего коренное изменение экономических процессов в обществе, а именно их либерализацию, введение частной собственности, создание новых рыночных институтов, что, в конечном счете, подразумевает формирование адекватных рыночной экономике производственных отношений. Если трансформация экономики преследует цель добиться построения более производительной экономической системы, то логично видеть в идее перехода к рынку построение более эффективной экономики.

При осуществлении экономических реформ именно государство должно оценивать их последствия для всего населения и в целом проводить взвешенную реалистическую социальную политику посредством

государственного управления с учетом общих тенденций в социально-экономическом развитии страны (табл. 1).

Таблица 1

Динамика основных показателей
Кыргызской Республики за период 1993-2000 гг.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Номинальный ВВП: в млн. сом.	5354,7	12019,2	16145,1	23399,3	30685,7	34181,4	48744	65357,9
млн. долл. США	1062,4	1108,8	1492,1	1828,1	1776,8	1645,7	1246,6	1281,5
Темпы роста реального ВВП в % к предыдущему году	84,5	79,9	94,6	107,1	109,9	102,1	103,7	105,4
Реальные темпы роста отраслей, %								
промышленность	76,9	72,1	82,2	103,9	139,7	105,3	95,7	106
с/хозяйство	90,9	81,5	98	115,3	112,2	102,9	108,2	102,7
строительство	78,8	57	162,5	100	83,0	72,3	98,0	129,7
ИПЦ в % к предыдущему году	1308,8	280,7	143,5	132	123,4	110,6	135,9	118,7
Численность населения, млн. чел.	4,430	4,451	4,512	4,661	4,732	4,806	4,867	4,908
Среднемесячная зарплата, сом.	83,8	233,4	368,2	490,9	680,2	840,6	1049,9	1227
МГП, сом. на 1 чел.	95,24	348,4	334,3	533,9	690,6	799,3	1097,1	1205,3
Численность населения за чертой бедности, %	45,0	...	57,0	51,9	51,0	54,9	55,3	52,0
Коэффициент Джинни	0,54	...	0,46	0,38	0,40	0,40	0,43	0,45

Управление – особый вид человеческой деятельности, возникающий из необходимости обеспечить целенаправленную и согласованную работу личности, коллектива и общества. Применительно к экономическим процессам – это сознательное воздействие человека на объекты и процессы, а также на участие в них людей, осуществляемое с целью придать определенную направленность хозяйственной деятельности и получить желаемые результаты.

Оптимальная система управления социальной инфраструктурой включает прежде всего следующие элементы:

1. Эффективную систему постановки целей (в том числе экономических), отвечающих потребностям дальнейшего развития социальной инфраструктуры с учетом ограничений, которые создают достигнутый уровень социальной инфраструктуры, внутривнутриполитическая и международная обстановка, экономические ресурсы и т.д.

2. Создание специфически модифицированных инструментов (методов) управления, с помощью которых могут быть достигнуты эти цели

на основе объединения интересов всего общества, групп и индивидуумов, с одной стороны, и материальной заинтересованности – с другой. С точки зрения экономики социальной инфраструктуры при этом особенно важно выделить ключевую роль плана как инструмента единой реализации общественных интересов, в котором взаимосвязано применение таких экономических инструментов, как: дотационная политика, ценовая политика, политика заработной платы и др.

3. Создание организационной структуры социальной инфраструктуры, оптимальной для реализации процессов, протекающих в ней, и органов управления, необходимых для целенаправленного планомерного руководства этими процессами.

В большинстве исследований в области науки управления и социального развития под социальной инфраструктурой понимается совокупность объектов торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, жилищно-коммунального хозяйства, пассажирского транспорта, связи, здравоохранения, физической культуры и спорта, образования, культуры и искусства, деятельность которых направлена на удовлетворение личных потребностей, обеспечение жизнедеятельности, духовного и интеллектуального развития населения.

В Кыргызстане для того, чтобы повысить уровень результативности социальной сферы необходимо хотя бы обеспечить восстановление объемов производства 1990 г., что, по расчетам академика НАН КР Т.К. Койчуева при 5 %-ном темпе роста национального дохода возможно лишь к 2014 г. Задача устойчивого экономического роста вошла как одна из основных в общенациональную стратегию – Комплексную основу развития Кыргызской Республики до 2010 года, в которой записано, что для того, чтобы сократить к 2010 г. уровень бедности в республике в два раза, необходимо сохранять среднегодовой прирост ВВП в 5 %.

На современном этапе рыночной экономики ускорение научно-технического прогресса и возрастание роли человеческого фактора неизмеримо повышают требования к комплексу условий, обеспечивающих как интенсивное развитие общественного производства, так и полноценное осуществление всех форм жизнедеятельности членов общества.

Такая двойственность задачи, когда повышение стимулов к труду сочетается с разработкой новых принципов распределительных отношений в условиях частнособственнического фундамента рыночной экономики, ставит сложные вопросы как в исследовании сформировавшихся тенденций и пропорций в распределении благ, так и в разработке научно обоснованных методов дальнейшего регулирования этих пропорций.

Изучение развития экономики различных государств свидетельствует о тесной взаимной зависимости между уровнем развития инфра-

структуры и эффективностью общественного производства. О повышении роли отраслей инфраструктуры в экономике развитых стран (Канада, Франция, Бельгия и др.) свидетельствует, например, и повышение доли непродовольственных отраслей общественного производства в валовом внутреннем продукте, которая стала преобладать над сферой материального производства: промышленностью, сельским хозяйством и строительством.

Само понятие «социальная инфраструктура» относится к числу сравнительно новых категорий, применяемых в социально-экономических исследованиях. Оно было введено в научную терминологию уже достаточно давно, но до настоящего момента не получило общепризнанного однозначного определения. В этой связи при решении вопроса о составе инфраструктуры встречаются различные точки зрения. На наш взгляд, это вызвано малой исследованностью сущностных черт инфраструктуры: экономической природы, назначения в воспроизводственном процессе и т.д.

Все представленные в специальной литературе трактовки понятия инфраструктуры можно подразделить на три группы:

1. Комплекс вспомогательных отраслей, производств и видов деятельности по обслуживанию основного производства и населения (Ж.Т. Тощенко, В.А. Жамин, И.Ф. Чернявский и др.).

2. Объекты и инженерно-технические сооружения, обеспечивающие эффективное функционирование предприятий сферы материального производства, жизнедеятельность и интеллектуальное развитие населения на определенной территории (А.Д. Павлова, Е.И. Сороко и др.).

3. Часть материально-технической базы, обеспечивающая общие условия развития экономических и социальных процессов (И.И. Белоусов, Т.М. Калашникова, А.С. Ахиезер и др.).

Л. Абалкин и Т. Григорьян углубили понятие инфраструктуры, рассматривая ее не как вспомогательный фактор развития материального производства, а как базу для решения производственных и социальных задач.

Таким образом, инфраструктура как экономическая категория «выросла» из производственной инфраструктуры и утвердилась, вобрав в себя такие составные элементы, как «бытовая», «экономическая», «общественная» и прочие виды инфраструктур, образующие понятие «социальная инфраструктура».

Исходя из вышесказанного, целесообразно рассматривать состав социальной инфраструктуры в виде трех функциональных блоков:

1. Общественно-политическая и интеллектуально-культурная деятельность: образование, наука, культура, искусство, деятельность в об-

ласти массовой информации, общественных организаций, обществ, ассоциаций, объединений.

2. Восстановление и сохранение физического здоровья: здравоохранение, физическая культура и спорт, социальное обеспечение, туризм, охрана и совершенствование окружающей среды.

3. Коммунально-бытовое обеспечение: жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, торговля и общественное питание, пассажирский транспорт, связь по обслуживанию населения.

Все три блока объединены общими целевыми функциями. К наиболее значимым из них можно отнести: создание условий для формирования прогрессивных тенденций в демографических процессах; воспроизводство рабочей силы, качественно отвечающей потребностям и уровню развития производства; эффективное использование трудовых ресурсов; обеспечение оптимальных жилищно-коммунальных и бытовых условий жизни населения; улучшение и сохранение физического здоровья населения; рациональное использование свободного времени людей.

В качестве категории региональных экономических исследований социальная инфраструктура представляет собой комплекс (систему) объектов сферы услуг – органическую составляющую хозяйственного комплекса региона или населенного пункта. Эти объекты при должном их развитии обеспечивают повышение жизненного уровня населения, улучшение его расселения и подвижности, образуют материальные условия воспроизводства трудовых ресурсов и способствуют развитию личности. Примечательно, что именно на уровне региона наиболее полно проявляется потребность улучшения комплексности формирования различных видов социальной инфраструктуры, обеспечения единства формирования ее элементов. Отсутствие или недостаточное развитие какого-либо из них могут существенно ограничивать естественное воспроизводство, духовное и физическое развитие человека. Характеризуя взаимодействие отраслей этого комплекса, можно отметить, например, что здоровый образ жизни, хорошее жилище, занятия человека физкультурой и туризмом укрепляют его здоровье и уменьшают потребность в медицинском обслуживании. Комплексным является и процесс образования с преемственностью различных этапов приобретения знаний и единством обучения, культурного и физического развития человека.

Вместе с тем важность регионального аспекта исследований определена самой диалектикой развития отдельных видов социальной инфраструктуры. Новые потребности зарождаются, как правило, в более развитых поселениях и регионах, а затем распространяются по всей республике.

В этой связи представляется правильным и подход к социальной инфраструктуре региона как изменяющемуся комплексу всеобщих усло-

вий, обеспечивающих воспроизводство рабочей силы, удовлетворение индивидуальных потребностей человека на основе эффективного территориального хозяйствования, в том числе посредством развития предпринимательской деятельности в отраслях и регионах, создания и совершенствования налоговой базы местных бюджетов, достаточной для сбалансированного экономического и социального развития территорий.

Помимо этого в понятие социальная инфраструктура региона, по нашему мнению, должны включаться как минимум два обязательных элемента. Прежде всего специализация группы отраслей социальной инфраструктуры на производстве услуг, что, с одной стороны, является необходимым условием экономического развития региона, а, с другой стороны, иницируется им. Во-вторых, уровень развития отраслей социальной инфраструктуры региона, инвестиции в ее развитие находятся в жесткой зависимости от степени экономической развитости территории, ибо ее экономический потенциал должен, в конечном итоге, определять уровень развития услуг социальной сферы.

Именно фактор прибыльности инвестиций и возвратности вложенных средств подсказывает предпринимателю направление инвестирования свободных капиталов, которое в свою очередь влечет за собой потребность в инвестициях иного рода, а также определяет их достаточную рентабельность. В этой связи именно заинтересованность инвестора в обладании достоверной информацией об уже принятых до него абсолютно независимых инвестиционных решениях других предпринимателей и определяет объективную необходимость региональной, а также межгосударственной координации инвестиций в социальную инфраструктуру.

Научный и практический интерес представляет вопрос классификации инфраструктуры. Подразделение инфраструктуры на отдельные звенья позволяет более глубоко изучить ее роль в рыночной экономике. Инфраструктура имеет достаточно сложное внутреннее строение – виды, части, звенья, объекты, которое представлено в виде схемы. В основу классификации инфраструктуры положено функциональное назначение ее объектов (см. рис. 1).

Основное противоречие в управлении социальной инфраструктурой, на наш взгляд, заключается в сложившемся механизме планирования, развития финансирования и ресурсного обеспечения, который предполагает сокращение возможностей одних отраслей (регионов) при установлении приоритета других. Данное противоречие нашло наглядное проявление в существовании так называемого остаточного принципа финансирования социальной инфраструктуры, наличии огромного количества принятых по международным соглашениям и не реализованных целевых комплексных программ.

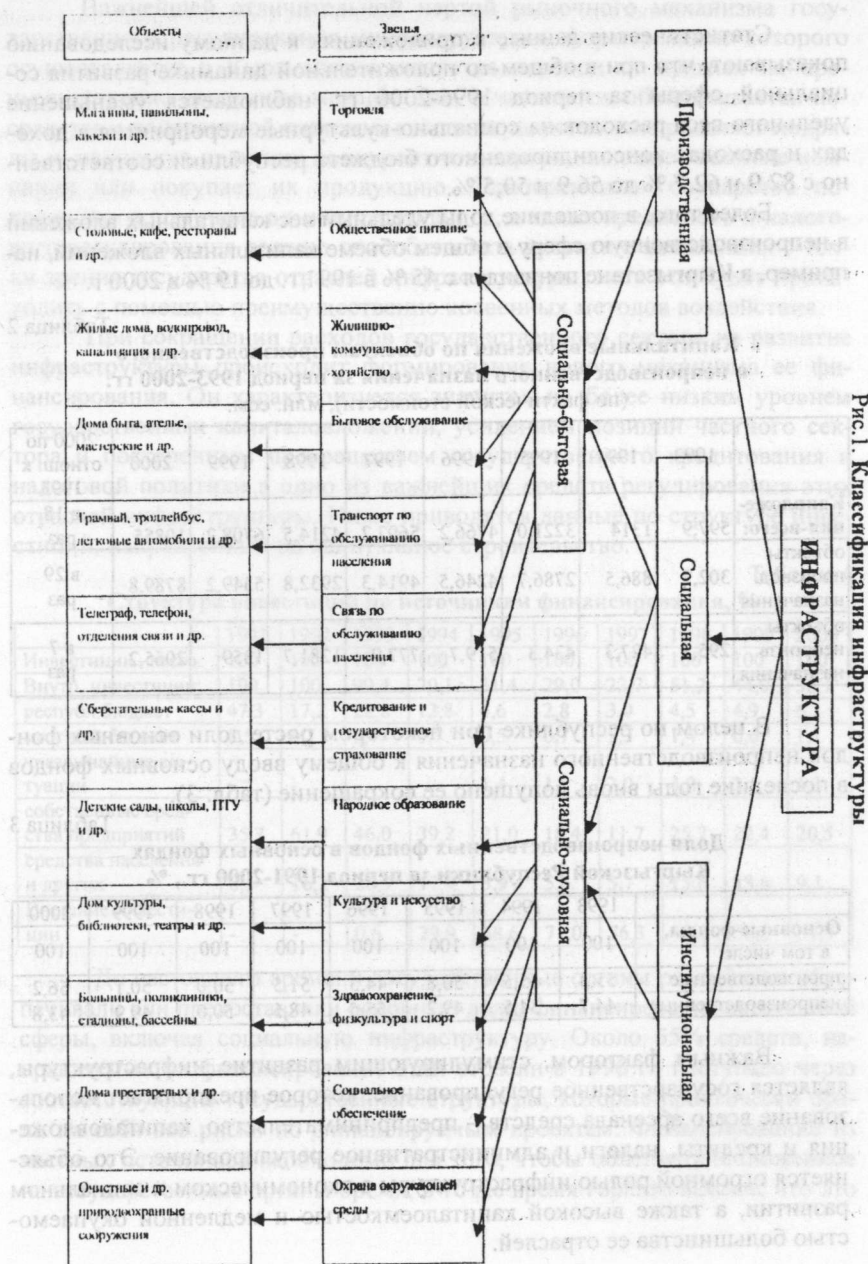


Рис. 1. Классификация инфраструктуры

Статистические данные в приложениях к данному исследованию показывают, что при в общем-то положительной динамике развития социальной сферы за период 1996-2000 гг. наблюдается уменьшение удельного веса расходов на социально-культурные мероприятия в доходах и расходах консолидированного бюджета республики соответственно с 82,9 и 62,7 % до 56,9 и 50,5 %.

Более того, в последние годы удельный вес капитальных вложений в непроизводственную сферу в общем объеме капитальных вложений, например, в Кыргызстане понизился с 45 % в 1991 г. до 19 % в 2000 г.

Таблица 2

Капитальные вложения по объектам производственного и непроизводственного назначения за период 1993-2000 гг.
(по фактической стоимости), млн. сом.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000 по отнош. к 1993
Капвложения-всего:	597,9	1314	3221,0	4766,2	5692,2	4214,5	6708,2	10855	в 18 раз
объекты производ. назначения	302,7	886,5	2786,7	4246,5	4914,3	2932,8	5349,2	8789,8	в 29 раз
объекты непроизв. назначения	295,2	427,3	434,3	519,7	777,9	1281,7	1359	2065,2	в 7 раз

В целом по республике при некотором росте доли основных фондов непроизводственного назначения к общему вводу основных фондов в последние годы вновь допущено ее сокращение (табл. 3).

Таблица 3

Доля непроизводственных фондов в основных фондах Кыргызской Республики за период 1991-2000 гг., %

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Основные фонды, в том числе:	100	100	100	100	100	100	100	100
производственные	55,3	65,5	50,8	44,5	51,5	50,0	50,1	56,2
непроизводственные	44,7	34,5	49,2	55,5	48,5	50,0	49,9	43,8

Важным фактором, стимулирующим развитие инфраструктуры, является государственное регулирование, которое предполагает использование всего арсенала средств – предпринимательство, капиталовложения и кредиты, налоги и административное регулирование. Это объясняется огромной ролью инфраструктуры в экономическом и социальном развитии, а также высокой капиталоемкостью и медленной окупаемостью большинства ее отраслей.

Важнейшей отличительной чертой рыночного механизма государственного регулирования инфраструктуры, формирование которого осуществляется в Кыргызстане, является переход от прямых на преимущественно косвенные методы. Это, в частности, обеспечивается посредством контрактной системы, когда государство распределяет подряды и, используя практику конкурентных торгов, нанимает частные компании или покупает их продукцию. Одновременно государство по-прежнему с помощью административного, а также кредитного и налогового регулирования должно способствовать развитию важнейших с точки зрения государства отраслей инфраструктуры, хотя это будет происходить с помощью преимущественно косвенных методов воздействия.

При сокращении расходов государственного сектора на развитие инфраструктуры происходит формирование нового механизма ее финансирования. Он характеризуется значительно более низким уровнем государственных капиталовложений, усилением позиций частного сектора и постепенным превращением государственного кредитования и налоговой политики в одно из важнейших средств регулирования этих отраслей инфраструктуры. Ниже приводятся данные по структуре инвестиций, направленных на капитальное строительство.

Таблица 4

Структура инвестиций по источникам финансирования, %

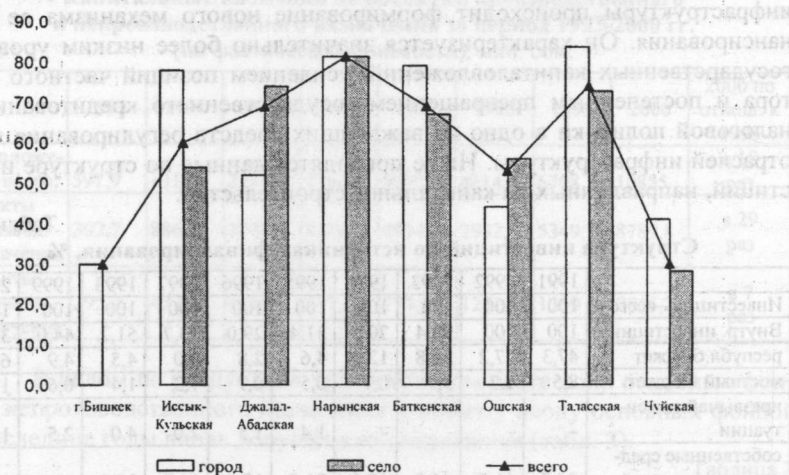
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Инвестиции – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Внутр. инвестиции:	100	100	99,4	70,1	31,4	29,0	23,7	51,2	44,0	38,1
республ. бюджет	47,3	17,2	22,8	12,8	4,6	2,8	3,0	4,5	4,9	6,1
местный бюджет	8,5	4,7	3,7	0,7	0,5	0,7	1,3	1,4	0,6	1,1
чрезвычайные ситуации	-	-	-	-	1,4	1,5	2,0	4,0	2,5	1,3
собственные средства предприятий	35,7	61,9	46,0	39,2	21,0	18,4	11,7	25,7	22,4	20,5
средства населения и других	8,5	16,2	26,9	17,4	3,9	5,6	5,7	15,6	13,6	9,1
Внешние инвестиции	-	-	0,6	29,9	68,6	71,0	76,3	48,8	56,0	61,9

До настоящего времени государственные органы республики обеспечивали или предоставляли основную долю финансирования социальной сферы, включая социальную инфраструктуру. Около 55% средств, направляемых на финансирование этой отрасли в 1996 г., поступало через соответствующие государственные структуры, которые практически брали на себя все риски по финансируемым проектам. Финансирование из частных источников необходимо для того, чтобы облегчить возложенное на государственные органы бремя, в то же время гораздо важнее, что это

будет способствовать улучшению распределения риска, подотчетности, контроля и управления в отраслях инфраструктуры. Задача на будущее состоит в том, чтобы направить в сферу социальной инфраструктуры частные сбережения непосредственно представителей частного сектора, которые готовы брать на себя риск и осуществлять долгосрочные инвестиции в проекты развития инфраструктуры.

В целом, показатели жизнеобеспечения населения продолжают снижаться, о чем свидетельствует индикатор уровня бедности в территориальном разрезе (рис. 2).

Рис. 2. Уровень бедности по территории в 2000 г., %



Остаточный, отраслевой, планируемый исключительно сверху принцип финансирования социальной инфраструктуры фактически сохраняется по сей день и вытекает из приоритетности капитальных вложений в действующее производство, потому что здесь они реализуются в более короткие сроки, а стало быть и с большей отдачей.

Существующую в республике систему финансирования социальной сферы можно характеризовать следующим образом:

затруднительное определение степени приоритетности финансируемых мероприятий вследствие ограниченных возможностей финансирования;

отсутствие возможности перераспределения ресурсов;

оценка расходов на основании фактических ресурсов, а не потребностей населения;

отсутствие стандартных норм расхода для расчета стоимости услуг;

слабые стимулы к поиску более экономичных вариантов.

Важнейшей составной частью программы повышения благосостояния народа является создание высокоразвитой социальной инфраструктуры, способной удовлетворить возрастающие потребности народа. При этом закономерна необходимость возрастания капитальных вложений для достижения этой цели.

Формирование объемов и структуры капитальных вложений является одной из сложнейших проблем индикативного планирования. При ее решении следует учитывать весь комплекс условий развития экономики. Поэтому при анализе динамики капиталозатрат в социальную инфраструктуру необходимо рассмотреть факторы формирования структуры капитальных вложений всего народнохозяйственного комплекса.

Капиталовложения в производство еще осуществляются и даже растут, но в сфере социальной инфраструктуры они падают. Из виду также упускается тот факт, что социальная инфраструктура, имея в своем составе большую долю пассивной части основных непроизводственных фондов, является весьма капиталоемкой. Более того, в связи с ростом населения она постоянно нуждается в расширении и обновлении материально-технической базы, в расширении сети учреждений.

О негативной тенденции в сфере социальной инфраструктуры свидетельствуют данные о сокращении строительства объектов социальной инфраструктуры по республике в целом за 1991-2000 гг. в 2,7 раза, а в Нарынской, Чуйской и Таласской областях – соответственно в 7,6; 5,5 и 3,9 раза.

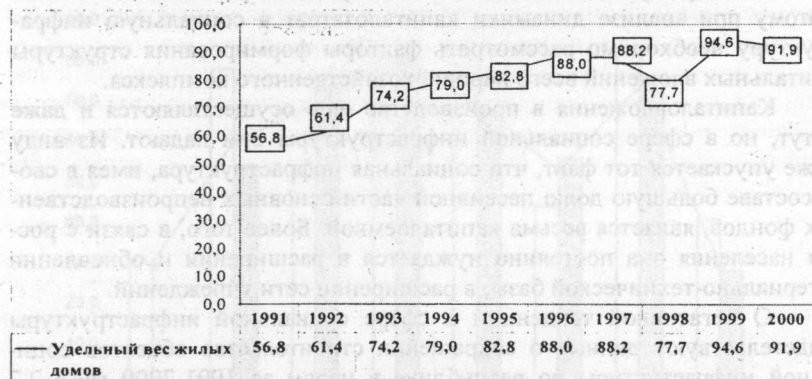
Аналогично наблюдаются тенденции абсолютного сокращения материальной базы общеобразовательных школ. Предоставление услуг в сфере просвещения является общеизвестным завоеванием цивилизации, в котором Кыргызстан по праву занимал достойное место. Тем более трудно оправдать современную тенденцию, проявившуюся за период 1991-2000 гг. в сокращении ввода в действие общеобразовательных школ республики (в 9 раз).

В сфере здравоохранения в республике осуществляются серьезные реформирование процесса оказания медицинской помощи, изменение соотношения и роли амбулаторного и стационарного лечения. Это влияет на ввод в действие больниц и поликлиник в целом по республике и ее регионам, который сократился за указанный период почти в 2 раза, что, возможно, связано с проводимыми в области здравоохранения реформами.

Начиная с 1994 г. практически прекратилось строительство детских дошкольных учреждений, а их число уменьшилось с 1696 единиц в 1990 г. до 420 в 1999 г.

Наиболее восприимчивы к изменениям капитальные вложения в жилищное строительство – самую нужную часть общего фонда капитальных вложений социальной инфраструктуры. Это наиболее фондоемкая, жизненно важная потребность населения и государственное жилищное строительство практически прекращается с переводом всего процесса на платную основу. Наглядно эти тенденции иллюстрирует рис. 3.

Рис 3. Удельный вес жилых домов, возводимых населением за свой счет и с помощью кредитов в общем объеме жилищного строительства, %



Экономическая эффективность капитальных вложений в социальную сферу, как и вообще в рыночную экономику, определяется посредством сопоставления полученного социального эффекта в денежном выражении с затратами, потребовавшимися для его достижения. Представляется очевидным, что не всегда возможно определить социальный эффект инвестиций как в денежном, так и каком-либо ином цифровом выражении. Поэтому в социалистической экономике финансовые ресурсы, направляемые на развитие социальных инфраструктурных объектов, рассматривались в качестве разновидности производственных затрат. Получалось, что затраты на развитие социальной инфраструктуры фактически становятся фактором, ухудшающим отраслевой показатель эффективности. В рыночной экономике в основе использования инвестиций лежит экономический рационализм, прибыльность, поэтому все услуги, имеющие полезность, имеют ценность, определяемую спросом и

предложением, образующим равновесную цену. Социальный эффект является при этом одним из ценообразующих факторов, что позволяет выразить его через экономическую эффективность:

$$\text{Эффективность} = \frac{\text{Стоимость реализованной продукции (услуг)}}{\text{Издержки производства}}$$

$$\text{Коэффициент рентабельности} = \frac{\text{Прибыль}}{\text{Себестоимость}}$$

Существующие в отечественной практике подходы к определению эффективности капитальных вложений в социальную инфраструктуру также не учитывают их «вторичный инвестиционный эффект», т.е. обратное воздействие на материальное производство.

Другой важнейшей проблемой является неравномерность и диспропорции в обеспечении различных регионов социальной инфраструктурой, что ведет к межрегиональной миграции рабочей силы, оттоку квалифицированных кадров из сельской местности. По данным Нацстаткома республики, разброс показателей, определяющих качество жизни в отдельных регионах Кыргызстана, характеризуется в 2000 г. следующими данными (Бишкек – 100%):

- по качеству здоровья (расходы на здравоохранение на душу населения): Джалал-Абадская область – 14,6, Иссык-Кульская – 29, Таласская – 1,65 %;

- по обеспеченности жилой площадью (на одного человека): Джалал-Абадская область – 79,7, Иссык-Кульская – 76,5, Таласская – 86,9%;

- по коммунально-бытовым услугам: Джалал-Абадская область – 81,9, Иссык-Кульская – 11,6, Таласская – 14,3%;

- по услугам образования: Джалал-Абадская область – 12, Иссык-Кульская – 48, Таласская – 4,3%;

- по услугам культуры, отдыха и спорта: Джалал-Абадская область – 11,1, Иссык-Кульская – 5,6%, Таласская – нет;

- по услугам общественного транспорта: Джалал-Абадская область – 16,9, Иссык-Кульская – 12,8, Таласская – 33,3%.

Очевидно, что регионы Кыргызстана, располагающие более развитой социальной инфраструктурой, имеют и более благоприятную базу дальнейшего социально-экономического развития, обладают своего рода инфраструктурной рентой, которую получают как отдельные предприятия и граждане, так и регионы в целом.

Возникла необходимость выработки новой концепции управления социальной инфраструктурой. Центральной проблемой новой концепции управления социальной инфраструктурой региона является проблема

ма источников ее развития. На начальном этапе реформы главными были признаны внешние источники – государственный бюджет и хозрасчетные фонды предприятий сферы материального производства. Это закономерно привело к искусственному сдерживанию хозрасчетных начал на предприятиях сферы услуг, оттоку из нее квалифицированных кадров. Хозрасчет в промышленности на первом этапе позволил перенести большую долю ответственности в решении вопросов развития социальной инфраструктуры на трудовые коллективы.

Новый порядок организации территориального управления предполагал, что в условиях самофинансирования основную часть вопросов социального развития города и районы решают за счет собственных средств, величина которых, однако, зависит от конечных результатов и эффективности развития хозяйственного комплекса региона в целом. Наряду с экономическими методами территориального управления, сохранялось и прямое регулирование с установлением норм и правил, регламентирующих определенные виды деятельности. Совокупность этих методов предполагается реализовать через систему органов управления социальной сферой, в том числе осуществляющих функции совместной деятельности предприятий в регионе и созданных для реализации целевых территориальных программ. Основной объем функций по управлению социальным развитием региона делегировался местным органам власти. Предусматривалось, что социальное развитие территорий обеспечивается на основе: собственных ресурсов, заемных средств, дотаций и субсидий; долевого участия кенешей, предприятий и организаций в создании объектов социальной инфраструктуры; централизованных государственных капитальных вложений; средств граждан и общественных организаций; координации деятельности всех расположенных на территории области предприятий в решении региональных проблем.

Новый механизм нормативного формирования финансовых средств региона усиливал зависимость между эффективностью хозяйствования на территории и уровнем жизни ее населения и позволил несколько рационализировать структуру доходов местных бюджетов, что приведено в табл. 5.

Таблица 5

Доходы местного бюджета, млн. сом

	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Общие доходы и полученные официальные трансферты	1628,4	2113,2	2388,5	2826,3	3356,0
Налоговые поступления	1269,8	728,0	981,0	1053,7	1286,6
Неналоговые поступления	155,7	314,8	282,1	355,2	423,7
Доходы от операций с капиталом	2,1	6,0	0,7	0,7	3,5
Полученные официальные трансферты	247,3	1084,6	1139,5	1414,8	1625,4

Доходы местных бюджетов в 2000 г. по сравнению с 1996 г. увеличились более чем в 2 раза и составили 33,5% государственного бюджета Кыргызской Республики. Возросшие финансовые ресурсы местных бюджетов позволили направить дополнительные средства на повышение заработной платы работникам социальной сферы.

Реформа, рассчитанная на усиление материального стимулирования, по нашему мнению, должна была прежде всего начинаться в отраслях социальной инфраструктуры, производящей продукцию для этого стимулирования. По мере накопления созданного здесь потенциала, в реформу могут и должны включаться и остальные отрасли. В этой связи чрезвычайную актуальность приобретают совершенствование хозяйствования в самих отраслях сферы услуг, отработка нового экономического механизма хозяйствования, финансирования и управления отдельными отраслями и предприятиями социальной инфраструктуры. Практикой накоплен определенный опыт в этом направлении.

Особая роль в повышении благосостояния народа принадлежит системе здравоохранения, от которой зависит здоровье и работоспособность людей. Из всей системы показателей этой отрасли самым наглядным является качество услуг, доступность, уровень обеспеченности больничными койками на тысячу жителей.

При анализе показателей системы здравоохранения было установлено, что она не только утратила свои прежние позиции, но и требует кардинального вмешательства, необходимого для нормального обслуживания населения.

Поэтому в настоящее время в здравоохранении были разработаны и получили распространение методика определения курса лечения пациентов по так называемым клинико-статистическим группам, разделение счетов поликлиник и стационаров, введение групп семейных врачей.

Получают распространение договорные отношения в сфере образования. С 1988 г. в вузах разрешено включать в сметы научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполненных по договору, плановые накопления в размере 20% их стоимости. Введено частичное или полное возмещение заказчиками вузовских затрат на подготовку кадров. Фонд «доплаты» в известной степени стал определять развитие материально-технической базы вуза. В систему вузовского образования стали передаваться капитальные вложения, проектно-исследовательские работы, оборудование. При многих учебных заведениях создаются коммерческие структуры, которые выполняют договоры с предприятиями по решению экономических задач, изготовлению контрольно-измерительных приборов, консультированию, обучению иностранным языкам, компьютерному обеспечению и т.д.

Большое место в становлении новой концепции управления развитием социальной инфраструктуры было отведено вопросам обеспечения ее предприятий квалифицированными кадрами. С этой целью в несколько этапов была повышена номинальная заработная плата рабочих и служащих, использовались различного рода общественные призывы, организованные наборы, биржи труда, ярмарки вакансий, привлечение к труду пенсионеров и совместителей. Однако уровень оплаты труда высококвалифицированных работников социальной инфраструктуры оказался ниже прожиточного минимума. Такое положение не соответствует рыночным отношениям эквивалентно-возмездного обмена, цена важнейшего фактора производства – рабочей силы неоправданно занижена государством, выступающим в этой сфере с позиции монополиста.

Либерализация цен окончательно доказала нежизнеспособность концепции так называемого «бюджетного хозрасчета», превратила для многих предприятий в нерешаемую задачу поиск источников финансирования, парализовав их деятельность. Незрелость экономических методов управления социальной инфраструктурой лишила ее предприятия необходимой мобильности, гибкости, ориентации на интересы конкретного потребителя, привязала их к изжившим себя административно-командным организационным структурам управления.

Таким образом, анализ становления новой концепции управления социальной инфраструктурой региона свидетельствует о том, что ее развитию должны служить как «внешние» (государственный бюджет), так и «внутренние» источники. При этом контролируемая коммерциализация сферы услуг позволит ее звеньям восстановить «конкурентный тонус» и на равных с параллельными частными, смешанными структурами обеспечить насыщение рынка качественными товарами и услугами, удовлетворить индивидуальные потребности различных категорий населения. При этом в реформировании управления развитием социальной инфраструктуры главенствующая роль принадлежит территориальным и прежде всего городским и районным органам управления, которые непосредственно контролируют социально-политическую ситуацию на местах, в определяющей степени заинтересованы в недопущении «обвального» роста платности услуг, поддержании социально приемлемых цен с учетом местных специфики и возможностей, несут полную ответственность перед населением за результаты хозяйствования.

Анализ показывает, что развитие социальной инфраструктуры сдерживается тремя главными обстоятельствами. Во-первых, отсутствием у местных бюджетов в ряде районов налоговой базы, достаточной для решения минимальных задач социального развития. Во-вторых, ломкой системы централизованного распределения ресурсов, омертвле-

нием и обесценением не получивших реального материально-технического обеспечения потенциальных социальных инвестиций на счетах местных органов власти. И, наконец, средства, направляемые в инфраструктуру, не находят здесь благоприятной конкурентной среды для эффективного их использования.

Преодоление этих препятствий наталкивается на необходимость отработки нового механизма управления социальной инфраструктурой региона прежде всего на основе развития рыночных отношений в сфере услуг, трансформации тех элементов государственной системы жизнеобеспечения, которые не имеют под собой достаточных экономических оснований.

В этом контексте основными чертами формируемого нового хозяйственного механизма функционирования отраслей социальной инфраструктуры республики должны стать дальнейшая децентрализация управления учреждениями социальной инфраструктуры, передача основных функций управления и ответственности за ее развитие местным органам власти, переход от территориально-производственного принципа построения сети этих учреждений к региональному, расширение самостоятельности учреждений в принятии решений и организации деятельности, предоставление потребителям свободы выбора учреждений и форм обслуживания и др. Все это требует сокращения доли государственных социальных услуг и обеспечения их частично на альтернативной основе, установления социальных и государственных выплат до уровня, который удовлетворял бы минимально необходимые потребности граждан. На смену всеобъемлющей контролируемой из центра социальной политике должны прийти рост личной ответственности работника, связь социальных дотаций с результатами его труда, что в свою очередь требует отработки нового финансового механизма управления социальной инфраструктурой, который предусматривает изменение методологии планирования расходов бюджета на социальную сферу, активное использование в качестве источника инвестиций средств предприятий, частных предпринимателей, населения, кредитных ресурсов, взносов спонсорских и благотворительных организаций через перераспределение в их пользу ресурсов и с изъятием последних из неэффективных бюрократических систем.

Во многих странах отработывается механизм совмещения функций государства как собственника средств производства и производителя товаров, с одной стороны, и общественного контролера за функционированием этих средств, с другой. Экономика при этом остается смешанной, а государственное и общественное влияние на деятельность частного сектора возрастает по ряду традиционных (налоги, законодательство, социальные инвестиционные фонды, экономическая политика го-

сударства) и относительно новых (производственная демократия, деятельность независимых профсоюзов) направлений.

Мировая практика свидетельствует о том, что перспективными методами разгосударствления являются демунципализация, контрактное управление и франшизинг (фрэнчайзинг).

Важность демунципализации определяется тем, что сегодня местные органы власти имеют на своем балансе массу предприятий, которые не имеют возможности работать на рынок или по контрактам сторонних лиц и организаций. К тому же муниципальные предприятия социальной инфраструктуры часто представляют собой локальные монополии, в силу чего местные жители не могут отказаться от их зачастую низкокачественных услуг и тем самым стимулировать повышение эффективности работы.

При проведении контрактирования государство организует тендер либо торги, победитель которых – будь то государственное или частное предприятие – получает право на контракт. Это отнюдь не всегда приводит к ликвидации муниципальных предприятий и служб. Часто они выигрывают торги за счет того, что работники соглашаются на ухудшение условий оплаты труда.

Изучение зарубежного опыта показывает, что разгосударствление, осуществляемое посредством передачи негосударственным организациям – малым предприятиям, кооперативам, частным лицам права управления предприятиями социальной инфраструктуры, жилым фондом, не приводя к изменению собственника, может существенно повысить эффективность их работы.

Переход к рынку существенно изменяет место и роль планирования в системе управления социальной инфраструктурой.

В литературе в качестве основных рассматриваются такие методы планирования и анализа, как: 1) планирование и прогнозирование социальной инфраструктуры в целом по социально-экономическому комплексу республики, оптимизация размещения ее звеньев; 2) комплексное планирование капитальных вложений на развитие инфраструктурных отраслей, оценка эффективности капитальных вложений, 3) планирование отдельных отраслей социальной инфраструктуры, интегральных оценок и анализ уровней ее развития. Главным признается программно-целевой метод, выступающий антиподом планирования от «достигнутого».

В качестве важнейшего инструмента программно-целевого планирования выступает система норм и нормативов.

Помимо норм и нормативов, регламентирующих потребление материальных, трудовых и финансовых ресурсов, важнейшей частью нормативной базы социальной инфраструктуры являются нормы и норма-

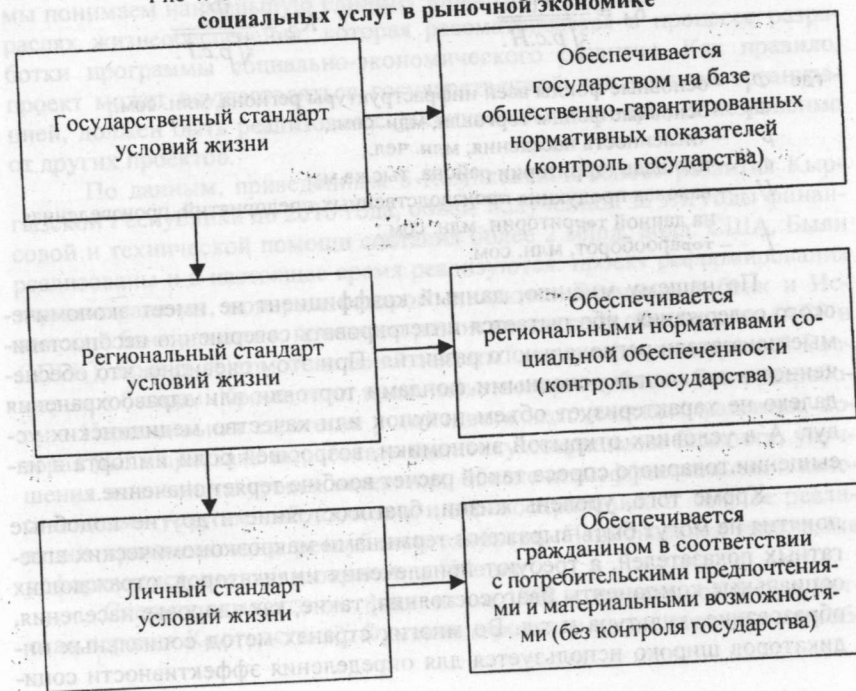
тивы потребления населением материальных благ и платных услуг. Интегральным социальным нормативом данного направления является потребительский бюджет.

Представляется правильным, что региональные нормативы должны базироваться на утвержденном в законодательном порядке бюджете минимальной обеспеченности, который может быть положен в основу самостоятельных региональных программ социального развития.

Это позволит привязать социальные нормативы к источникам их достижения, отойти от уравнительного подхода к регионам и гражданам на основе равного потребления при неравном производстве. В этом случае повышение жизненного уровня в отдельном регионе будет поставлено в зависимость от его экономического роста. Данный подход базируется на двух главных принципах – гарантии доступности благ и услуг региональной социальной инфраструктуры в пределах минимальной социальной нормы и свободного рынка благ и услуг за ее пределами.

Рассмотрим предлагаемую последовательность обеспечения социальных услуг в рыночных условиях (см. рис. 4).

Рис 4. Системная последовательность обеспечения социальных услуг в рыночной экономике



Данная схема отражает сочетание централизованного регулирования и децентрализованного формирования уровня жизни и потребления услуг социальной инфраструктуры, и как следует, за счет средств государства должна обеспечиваться реализация системы общественно гарантированного минимума нормативных показателей развития социальной инфраструктуры, т.е. достижение единого государственного стандарта условий жизни. Ставить же задачу разработки и законодательного закрепления единой, унифицированной комплексной системы социальных нормативов, которая «охватит все сферы жизни, что переведет на качественно новый, системный уровень работу по прогнозированию, планированию, финансированию, реализации и контролю исполнения социальных программ, даст инструмент для разрешения противоречий между центром и регионами», по нашему мнению, не реалистично, и ее решение не будет способствовать становлению рыночных отношений.

В дальнейшем совершенствовании нуждаются методики оценки уровней обеспеченности населения регионов объектами социальной инфраструктуры, представленные сегодня в практике управления так называемым коэффициентом Успенского:

$$K_1 = \frac{\Phi_1}{\sqrt[3]{p.c.H.}} \quad K_2 = \frac{\Phi_2}{\sqrt[3]{p.c.T.}}$$

- где Φ_1 – основные фонды всей инфраструктуры региона, млн. сом.;
 Φ_2 – основные фонды торговли, млн. сом.;
 p – численность населения, млн. чел.;
 c – площадь территории района, тыс. кв.м;
 H – валовая продукция производственных предприятий, произведенная на данной территории, млн. сом.;
 T – товарооборот, млн. сом.

По нашему мнению, данный коэффициент не имеет экономического содержания, ибо пытается интегрировать совершенно несопоставимые показатели регионального развития. При этом очевидно, что обеспеченность населения основными фондами торговли или здравоохранения далеко не характеризует объем покупок или качество медицинских услуг. А в условиях открытой экономики, возросшей роли импорта в насыщении товарного спроса такой расчет вообще теряет значение.

Кроме того, уровень жизни, благосостояние и другие подобные понятия не могут быть выражены терминами макроэкономических агрегатных показателей, а требуют привлечения индикаторов, отражающих социальные компоненты благосостояния, такие, как здоровье населения, образование, культура и т.д. Во многих странах метод социальных индикаторов широко используется для определения эффективности соци-

альной политики, оценки состояния дел и тенденций развития в той или иной области социальной сферы, межрегиональных сопоставлений, и именно на основе этого разрабатываются Национальные отчеты по человеческому развитию. Так, например, согласно Национальному отчету человеческого развития, опубликованному совместно с ПРООН в феврале 2002 г. индекс человеческого развития – главный интегральный критерий, отражающий возможности самореализации для граждан республики – в 2000 г. впервые достиг уровня, зафиксированного в первые годы независимости страны (0,725).

Более того, такие отчеты позволяют осуществлять межстрановые сравнения по развитию социальных условий жизни. Например, по данным этого же отчета, рождаемость в Кыргызстане выше, чем в таких странах Центральной Азии, как Казахстан, Туркменистан и др.

Ядром новой системы регионального планирования должны стать целевые комплексные программы.

По нашему мнению, целевая социальная программа может быть определена и как совокупность отдельных проектов, реализуемых в отраслях социальной инфраструктуры региона. Под социальным проектом мы понимаем наименьшую единицу инвестиционной деятельности в отраслях жизнеобеспечения, которая рассматривается в процессе разработки программы социально-экономического развития. Как правило, проект может осуществляться государственной или частной организацией, должен быть реализован с технической точки зрения независимо от других проектов.

По данным, приведенным в Комплексной основе развития Кыргызской Республики до 2010 года, объем полученной за эти годы финансовой и технической помощи составил более 2 млрд. долл. США. Были реализованы и в настоящее время реализуются: проект реформирования здравоохранения, донором которого являются Всемирный банк и Исламский банк развития; проект по развитию сектора образования (АБР и ОПЕК); проект "Сеть социальной защиты", также финансируемый Всемирным банком. Кроме того, правительством республики была разработана Национальная стратегия устойчивого человеческого развития, которая была призвана выработать политику сокращения бедности, улучшения жизненного уровня населения, обеспечить эффективными и качественными услугами образования и здравоохранения. В ходе ее реализации правительством республики одобрены Национальная программа реформы системы здравоохранения "Манас".

Следует отметить тот факт, что в 1998 г. построена "SOS – Детская деревня Кыргызстана". Функционирование таких деревень способ-

ствуется созданию нормальных условий проживания и обучения детей из неблагополучных и малообеспеченных семей.

В мае 2001 г. принят программный документ - Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года, основной целью которого является достижение политического и социального благополучия, экономического благосостояния народа Кыргызстана в условиях главенства принципов свободы, человеческого достоинства и равных возможностей каждого.

Система субвенций может явиться одним из главных принципов деятельности разнообразных фондов, деятельность которых должна быть построена по территориальному принципу и иметь социальную направленность. Эти фонды призваны аккумулировать в себе средства государства, предприятий всех видов собственности, населения, спонсорские и благотворительные взносы.

В зависимости от цели образования и источников пополнения в системе фондов социального развития могут быть выделены местный, региональный, областной, республиканский, а также межгосударственный уровни.

В систему общереспубликанских фондов социального развития могут входить фонды самого различного назначения, решающие межрегиональные задачи. При этом важна добровольность их создания, когда отдельные регионы идут на заинтересованные соглашения о перераспределении региональных средств в пользу менее развитых территорий за счет имеющих более богатую налоговую базу. Подобный подход получил достаточно широкое распространение в ФРГ, Дании, Швеции и других развитых странах мира.

Разновидностями таких фондов у нас в республике можно назвать Социальный фонд Кыргызской Республики и Фонд обязательного медицинского страхования. Социальный фонд республики призван замкнуть на себя основную часть расходов по социальному обеспечению (пенсии, пособия по болезни, безработице, малообеспеченности и т.д.). Мировая практика знает три основных источника формирования фондов социального страхования: средства наемных рабочих и служащих, предприятий и государства.

Примечательно, что основную долю средств социального страхования (от 20 до 40%) дают прямые вычеты из заработной платы рабочих и служащих, взимаемые в определенном проценте от ее размера, которые являются специфической формой прямого налога. При этом расходы предприятий по социальному страхованию рассматриваются в качестве составной части издержек производства и включаются предприни-

мателями в себестоимость, а следовательно, и в цену произведенной продукции.

Фонд обязательного медицинского страхования призван повысить качество предоставляемых медицинских услуг за счет формирования системы единого плательщика, что означает консолидацию бюджетных средств, страховых средств фонда и средств сооплаты населения.

Большое значение для становления рынка социальных услуг могли бы иметь благотворительные фонды, которые во многих развитых странах мира приняли на себя значительную долю функций, связанных с образованием, здравоохранением, культурой. Велико значение фондов и в финансировании социальных программ для наиболее уязвимых категорий граждан.

Одним из первых благотворительных фондов, созданных с целью социально-культурного развития Кыргызстана, явился фонд "Мээрим" под патронажем М. Акаевой.

Источниками пополнения региональных фондов могут также стать доходы от деятельности самих предприятий социальной инфраструктуры, средства профсоюзов, других общественных и кооперативных организаций, платежи предприятий за местные ресурсы, местные налоги, а также добровольные взносы населения.

Важным звеном в системе региональных фондов социального развития должны стать региональные инвестиционные фонды. В развитых странах они формируются, как известно, из отчислений от поступающих в казну налогов. Эти фонды используются для субсидирования или полного финансирования развития новых, малорентабельных отраслей промышленности и социальной инфраструктуры.

Особой разновидностью региональных фондов могут стать фонды социальной защиты населения, охраны окружающей среды, а также иные внебюджетные и смешанные фонды социального развития регионов. Таким образом, в новых условиях хозяйствования существенно меняется сложившийся бюджетный механизм, возрастает роль разнообразных фондов социального развития в качестве инструмента выполнения социальных программ.

Выполненное исследование позволило сделать следующие выводы:

Важной сферой обеспечения достойного уровня материального благосостояния является социальная инфраструктура. Она включает специализированные отрасли, обеспечивающие удовлетворение огромного числа духовных, социальных и культурных потребностей человека.

Рассматривая социальную инфраструктуру с точки зрения соответствия её количественных и качественных параметров структуре потребностей, можно констатировать, что в настоящее время она существ-

ствует созданию нормальных условий проживания и обучения детей из неблагополучных и малообеспеченных семей.

В мае 2001 г. принят программный документ – Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года, основной целью которого является достижение политического и социального благополучия, экономического благосостояния народа Кыргызстана в условиях главенства принципов свободы, человеческого достоинства и равных возможностей каждого.

Система субвенций может явиться одним из главных принципов деятельности разнообразных фондов, деятельность которых должна быть построена по территориальному принципу и иметь социальную направленность. Эти фонды призваны аккумулировать в себе средства государства, предприятий всех видов собственности, населения, спонсорские и благотворительные взносы.

В зависимости от цели образования и источников пополнения в системе фондов социального развития могут быть выделены местный, региональный, областной, республиканский, а также межгосударственный уровни.

В систему общереспубликанских фондов социального развития могут входить фонды самого различного назначения, решающие межрегиональные задачи. При этом важна добровольность их создания, когда отдельные регионы идут на заинтересованные соглашения о перераспределении региональных средств в пользу менее развитых территорий за счет имеющих более богатую налоговую базу. Подобный подход получил достаточно широкое распространение в ФРГ, Дании, Швеции и других развитых странах мира.

Разновидностями таких фондов у нас в республике можно назвать Социальный фонд Кыргызской Республики и Фонд обязательного медицинского страхования. Социальный фонд республики призван замкнуть на себя основную часть расходов по социальному обеспечению (пенсии, пособия по болезни, безработице, малообеспеченности и т.д.). Мировая практика знает три основных источника формирования фондов социального страхования: средства наемных рабочих и служащих, предприятий и государства.

Примечательно, что основную долю средств социального страхования (от 20 до 40%) дают прямые вычеты из заработной платы рабочих и служащих, взимаемые в определенном проценте от ее размера, которые являются специфической формой прямого налога. При этом расходы предприятий по социальному страхованию рассматриваются в качестве составной части издержек производства и включаются предприни-

мателями в себестоимость, а следовательно, и в цену произведенной продукции.

Фонд обязательного медицинского страхования призван повысить качество поставляемых медицинских услуг за счет формирования системы единого плательщика, что означает консолидацию бюджетных средств, страховых средств фонда и средств сооплаты населения.

Большое значение для становления рынка социальных услуг могли бы иметь благотворительные фонды, которые во многих развитых странах мира приняли на себя значительную долю функций, связанных с образованием, здравоохранением, культурой. Велико значение фондов и в финансировании социальных программ для наиболее уязвимых категорий граждан.

Одним из первых благотворительных фондов, созданных с целью социально-культурного развития Кыргызстана, явился фонд "Мээрим" под патронажем М. Акаевой.

Источниками пополнения региональных фондов могут также стать доходы от деятельности самих предприятий социальной инфраструктуры, средства профсоюзов, других общественных и кооперативных организаций, платежи предприятий за местные ресурсы, местные налоги, а также добровольные взносы населения.

Важным звеном в системе региональных фондов социального развития должны стать региональные инвестиционные фонды. В развитых странах они формируются, как известно, из отчислений от поступающих в казну налогов. Эти фонды используются для субсидирования или полного финансирования развития новых, малорентабельных отраслей промышленности и социальной инфраструктуры.

Особой разновидностью региональных фондов могут стать фонды социальной защиты населения, охраны окружающей среды, а также иные внебюджетные и смешанные фонды социального развития регионов. Таким образом, в новых условиях хозяйствования существенно меняется сложившийся бюджетный механизм, возрастает роль разнообразных фондов социального развития в качестве инструмента выполнения социальных программ.

Выполненное исследование позволило сделать следующие выводы:

Важной сферой обеспечения достойного уровня материального благосостояния является социальная инфраструктура. Она включает специализированные отрасли, обеспечивающие удовлетворение огромного числа духовных, социальных и культурных потребностей человека.

Рассматривая социальную инфраструктуру с точки зрения соответствия её количественных и качественных параметров структуре потребностей, можно констатировать, что в настоящее время она существ-

венно сужается и практически все ее отрасли требуют приоритетного развития. Нужны более объективные оценки потребностей территорий в финансовой помощи со стороны бюджетов. Прежде всего необходимо решить вопрос о гарантиях минимальной бюджетной обеспеченности. Следует ограничить круг расходов, включаемых в минимальный бюджет (например, затраты на жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение и культуру). Практика последних лет отличается вполне оправданным сдвигом в финансировании отраслей социальной инфраструктуры за счет децентрализованных источников, частных инвестиций, которые могут стать основной формой финансирования большинства внебюджетных фондов, используемых на социальные нужды.

Представляется, что развитие социальной инфраструктуры в республике должно осуществляться по следующим направлениям:

«нормировать» следует не сетевые показатели развития социальной сферы как таковые, а удовлетворение в полном объеме определенного круга потребностей в каждой отрасли социальной сферы с соблюдением качественного уровня предоставляемых услуг;

финансирование должно осуществляться как за счет средств республиканского бюджета, так и за счет местных бюджетов, созданных на данной территории;

преимущественным источником финансирования развития социальной инфраструктуры должны стать внебюджетные фонды республики; за счет республиканского бюджета необходимо оказывать помощь приоритетным регионам и отраслям социальной инфраструктуры.

Таким образом, основными направлениями улучшения финансово-экономического состояния социальной инфраструктуры в Кыргызской Республике являются:

достижение неуклонно возрастающих темпов роста капитальных вложений в инфраструктуру, то есть рационализация инвестиционной политики;

финансово-экономические и организационные взаимосвязки функционирования инфраструктурных звеньев различных уровней;

значительное расширение рыночных отношений в сфере функционирования социальной инфраструктуры;

углубление процессов приватизации, децентрализации, муниципализации и демократизации в социальной инфраструктуре;

преодоление дисбаланса в потребительском рынке социальных благ.

По каждому из этих направлений в диссертации обоснованы соответствующие предложения и рекомендации, в частности:

1. Оптимизация взаимосвязи инфраструктурных звеньев различных уровней:

взаимосвязка численности трудовых ресурсов между отдельными инфраструктурными отраслями или регионами;
расширение кооперирования в инфраструктурной сфере во всех звеньях.

2. Дальнейшее расширение рыночных отношений:

демонополизация госсектора по предоставлению социальных благ.

3. Углубление процессов приватизации и децентрализации:

продолжение приватизации учреждений социальной инфраструктуры, при необходимости перевод на территориальный хозрасчет;

максимальное сужение сферы функционирования госаппарата (министерства, ведомства) с коренным изменением его функций, или распределением их в соответствующие отделы акиматов, а возможно, полное их преобразование в маркетинговые или интеграционные центры.

4. Углубление процессов муниципализации:

коренное сокращение политической, административно-территориальной структуры управления как на уровне республики, так и районов, городов.

5. Углубление процесса демократизации:

общественное воздействие на социальную сферу с помощью программ социального развития региона и социального развития предприятия.

6. Преодоление дисбаланса на потребительском рынке между спросом и предложением социальных благ, между ценами и стоимостью по целому ряду социальных благ, а также в уровнях их потребления между отдельными регионами.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Абдыжапарова Г.С. Нормативный метод разработки программ социального развития регионов // Материалы международной научно-практической конференции «Экономико-правовые и образовательные реформы и их влияние на эволюцию сознания общества». – Б., 1999. – 1 п.л.

Абдыжапарова Г.С. Функциональные особенности и экономическая сущность социальной инфраструктуры // Материалы международной научно-практической конференции «Экономико-правовые и образовательные реформы и их влияние на эволюцию сознания общества». – Б., 1999. – 0,3 п.л.

Абдыжапарова Г.С. Экономическая функция социальной работы и проблемы гуманитарности при ее реализации // Материалы международной научно-практической конференции «Гуманитарные науки на рубеже веков». – Б., 2000. – 0,4 п.л.

Абдыжапарова Г.С. Социальные и экономические аспекты государственной политики // Материалы международной научно-практической конференции «Наука и образование в меняющемся мире». – Б., 2000. – 0,3 п.л.

Абдыжапарова Г.С. Финансовое обеспечение социальной инфраструктуры // Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество». (Бишкек). – 2000. – № 3-4. – 1 п.л.

Абдыжапарова Г.С. Программы социального развития КР и ее регионов в условиях становления рынка // Общественно-политический и научный журнал «Политика и общество». (Бишкек). – 2001. – № 1(5). – 1,1 п.л.

Абдыжапарова Г.С. Условия экономического подъема Кыргызстана // Вестник внешних экономических связей Республики Беларусь: прил. к журналу «Дело. Восток + Запад». (Минск). – 2001. – 0,3 п.л.

Аннотация

В диссертационной работе освещаются основные механизмы управления развития социальной инфраструктурой. В диссертации показана специфика управления развитием социальной инфраструктуры в условиях перехода к рынку и становления его новой концепции, даны определение, категории и структура социальной инфраструктуры. Приведен анализ современного состояния социальной инфраструктуры, исследованы факторы, условия и механизмы управления, выявлены закономерности формирования и использования региональных фондов социального развития в условиях становления рыночных отношений. Разработаны рекомендации взаимодействия предприятий и региона в процессе реализации территориальных социальных проектов.

Аннотация

Диссертациялык иште социалдык инфраструктуранын осүшүнүн башкаруу механизмдери негиздери чагылдырылган. Диссертацияда рынокко өтүү шарттарында социалдык инфраструктуранын өсүшүн башкаруу жана анын жаны концепциясынын калыптануу өзгөчөлүктөрү көрсөтүлгөн, социалдык инфраструктуранын категориялары менен түзүмдөрүнө аныктама берилген. Социалдык инфраструктуранын учурдагы абалына баа берилген, башкаруунун факторлору, шарттары жана механизмдери изилденген, рыноктук мамилелерде социалдык өсүүнүн регионалдык фонддорунун калыптануу жана пайдалануу мыйзам ченемдүүлүгү ачык көрсөтүлгөн. Аймактык социалдык долбоорлорду жүзөгө ашыруу процессинде ишкана менен региондун өз ара катнашууларынын сунуштары иштелип чыккан.

Annotation

Dissertation highlights major social infrastructure development management mechanisms. Dissertation includes peculiarities of social infrastructure development management during the transition period and formation of its new concept. Definition, categories and the structure of the social infrastructure are given. In the work the modern condition of the social infrastructure analysed, factors, condition and management mechanisms are researched, patterns of formation and usage of the regional social development funds in a market economy are discovered. Author provides recommendations on collaboration between enterprises and a region in the process of implementation of the territorial social projects.