



германия
кызматташтыгы
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Исполнитель:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

В сотрудничестве с:

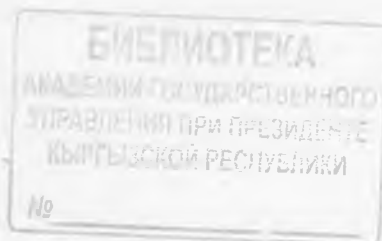


«СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ АЙЫЛНЫХ АЙМАКОВ НА ОСНОВЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ МЕСТНОГО ОБЩЕСТВА»



**"СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ АЙЫЛНЫХ АЙМАКОВ НА ОСНОВЕ
ПОТРЕБНОСТЕЙ МЕСТНОГО ОБЩЕСТВА"**

РАЗРАБОТКА МЕСТНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ



БИШКЕК 2018

Разработка местных программ социально-экономического развития.
Методическое пособие

Авторский коллектив: Б.К. Дыйканов, С.К. Мурзаев, З.Б. Сыдыкова, А.В. Третьяков, А.А. Чекиров, Ч.С. Биялиева, К.К. Сыдыкова.

Фотоархив ОО "SBDC consult"

Методическое пособие подготовлено по заказу Министерства экономики Кыргызской Республики и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики экспертами ОО "SBDC Consult" в рамках реализации проекта "Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества" (Фаза 2).

Методическое пособие предназначено для государственных и муниципальных служащих занимающихся разработкой программ социального и экономического развития района, города и айылного аймака, а также лиц, вовлеченных в процессы разработки этих документов.

Методическое пособие подготовлено с учетом положений Методики по разработке Программы социально-экономического развития района и Методики по разработке Программы социально-экономического развития города/айылного аймака, утвержденных Министерством экономики КР и Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений КР.

Данная публикация издана при финансовой поддержке проекта Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH "Фонд поддержки проектов по развитию совместно с гражданским обществом" на средства Правительства Германии. Ответственность за содержание публикации несёт Общественное объединение "SBDC consult".

Электронный вариант данного издания можно найти на сайте:
ГАМСУМО www.gamsumo.gov.kg.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	4
ГЛОССАРИЙ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	9
1.1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	9
1.2. СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	11
2. РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА/АЙЫЛНОГО АЙМАКА	15
2.1. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЕЕ РАЗРАБОТКИ	15
2.2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ	17
2.3. ПОСТАНОВКА ОБЩЕЙ ЦЕЛИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ И ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ	35
2.4. ПРИОРИТЕТНЫЕ СФЕРЫ РАЗВИТИЯ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ЭКОНОМИКИ	36
2.5. РАЗРАБОТКА ПОДПРОГРАММ ПСЭР	40
2.6. РАЗРАБОТКА БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ	44
2.7. ОЦЕНКА ВЫЗОВОВ И РИСКОВ	49
2.8. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПСЭР	51
3. РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РАЙОНА	58
3.1. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЕЕ РАЗРАБОТКИ	59
3.2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ	61
3.3. ЦЕЛЬ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ РАЙОНА	78
3.4. ПРИОРИТЕТНЫЕ СФЕРЫ РАЗВИТИЯ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ЭКОНОМИКИ	79
3.5. РАЗРАБОТКА ПОДПРОГРАММ ПСЭР	83
3.6. РАЗРАБОТКА БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ	86
3.7. АНАЛИЗ ВЫЗОВОВ И РИСКОВ	90
3.8. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПСЭР	93
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕКОМЕНДУЕМАЯ СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА	100
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЧЕК-ЛИСТ	101
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПЛАНЫ МЕРОПРИЯТИЙ ПСЭР АА, ПРИМЕРЫ ПРИЛОЖЕНИЙ К ПСЭР АА	103
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АКСУЙСКОГО РАЙОНА	109
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ПРИМЕР ЗАПРОСА ОТ АКСУЙСКОГО РАЙОНА В АДРЕС ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	122

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АА – Айылный аймак

АК – Айылный кенеш

ГАМСУМО – Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений

ГК – Городской кенеш

ГФРУ – Государственное финансово-ревизионное управление

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ЖКХ – Жилищно-коммунальное хозяйство

ИКТ – Информационно-коммуникационные технологии

КР – Кыргызская Республика

ЛОВЗ – Лица с ограниченными возможностями здоровья

МиО – Мониторинг и оценка

МСУ – Местное самоуправление

НКО – Некоммерческие организации

НПА – Нормативные правовые акты

ООН – Организация Объединенных Наций

ПСЭР – Программа социально-экономического развития

ПРООН – Программы развития Организации Объединенных Наций

ПУиИП – План по управлению и использованию пастбищ

РГ – Рабочая группа

РУАР – Районное управление аграрного развития

РГА – Районная государственная администрация

СИНС – Совместное изучение нужд села

СМИ – Средства массовой информации

ТБО – Твердые бытовые отходы

ТЖС – Трудная жизненная ситуация

GIZ/Fonds – Проект Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (Германского общества по международному сотрудничеству) "Фонд поддержки проектов по развитию совместно с гражданским обществом"

ГЛОССАРИЙ

Бюджет развития – бюджет, формируемый за счет бюджетных средств, внутренних и внешних заимствований и грантов для осуществления инвестиционной деятельности получателей бюджетных средств.

Воздействие программы – получение каких-либо позитивных качественных изменений в благосостоянии граждан, вызванное достижением цели программы.

Государственная отраслевая программа – это инструмент государственного регулирования, обеспечивающий достижение перспективных целей в конкретной отрасли, направленный на реализацию задач и функций, закрепленных за органами государственного управления.

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) – совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Задача – перечень работ, которые должны быть выполнены заранее установленным способом и в заранее оговоренные сроки.

Инвестиционная программа – система связанных между собой по содержанию, срокам и месту проведения мероприятий, направленных на привлечение инвестиций.

Инвестиционный проект – проект, включающий обоснование экономической и социальной целесообразности, объема и сроков осуществления инвестиций, а также описание мер по осуществлению инвестиций.

Качество жизни – показатели, отражающие уровень потребления товаров/услуг и социального развития, такие как рождаемость и смертность, средняя ожидаемая продолжительность жизни, уровень заболеваемости населения, условия и охрана труда, обеспечение прав человека, степень социальной защищенности, дифференциация населения по уровню доходов.

Конечный результат – характеризующее количественными и (или) качественными показателями состояние сферы социально-экономического развития, достигнутое в результате реализации программы (подпрограммы).

Концепция – основная точка зрения, руководящая идея, ведущий замысел, конструктивный принцип в системе управления.

Мера – организованное действие или набор действий по решению какой-либо задачи.

Местное сообщество – население, постоянно проживающее на территории города или сёл, в границах которых осуществляется местное самоуправление.

Мониторинг и оценка – инструмент наблюдения за процессом реализации программы развития и измерения прогресса согласно ожидаемому результату.

Объект развития – это физическое лицо, местное сообщество или организация, которые нуждаются в определенных благах, и на которые влияет субъект развития.

План – намеченный набор видов деятельности, предусматривающий порядок, последовательность и сроки.

План действий – совокупность конкретных задач, мероприятий по исполнению определенных программных задач. План действий может быть документом исполнительского характера для любого вида программного документа.

Планирование "сверху-вниз" – составление планов, основанное на том, что планы подведомственных и территориальных подразделений и других субъектов разрабатываются на основе планов вышестоящих органов управления (правительства, министерств, ведомств).

Планирование "снизу-вверх" – составление планов первоначально на нижних уровнях управления, на основе которых вышестоящие органы управления разрабатывают сводные планы, основные показатели развития в целом.

Подпрограмма – это группировка целей, задач и мер, направленных на развитие конкретной сферы жизнедеятельности человека.

Программа – комплекс взаимосвязанных мероприятий и проектов, объединенных общей целью и

координируемых для повышения общей результативности.

Программа развития – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития территории, планируемых путей и средств их достижения, включающих управленческие, организационные, производственные, социально-экономические, финансовые меры, увязанные по ресурсам, исполнителям и срокам.

Программа социально-экономического развития – инструмент стратегического планирования территории, в виде официального документа, утвержденный соответствующим нормативным правовым актом.

Проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, предназначенных для достижения поставленных задач с четко определенными целями, в течение заданного периода времени и при установленном бюджете.

Проектно целевой метод планирования – планирование, основанное на достижении конкретного результата в развитии сферы или территории с применением мер нормативно-правового, социально-экономического и иного характера, выстроенных в определенной последовательности и согласованных по ресурсам и исполнителям.

Производительные силы – мобилизованные ресурсы (основные и оборотные фонды, природные ресурсы, рабочая сила) в виде организаций, предприятий, которые обеспечивают или могут осуществлять производственную деятельность на соответствующей территории.

Пространственное планирование – планирование, основанное на анализе, учете и использовании пространственных факторов, влияющих на экономическое, социальное, культурное и экологическое развитие территории.

Развитие – формирование новых черт, новых характеристик учреждения, предприятия, айылного аймака и т.д.; это также улучшение, совершенствование, прогресс рассматриваемого объекта, может означать его рост и расширение.

Совместное изучение нужд сообщества (СИНС) – процесс совместного сбора информации о нуждах и потребностях сообщества представителями местного сообщества и органов МСУ, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения.

Стратегия развития – модель действий, соответствующая стратегическим целям, приоритетам и задачам; это также последовательность шагов по достижению стратегических целей.

Субъект развития – это физическое лицо, социальная группа или организация, которые, имея собственные цели и определенные интересы, используя определенные ресурсы, обеспечивают развитие, улучшение качества жизни граждан в той или иной сфере.

Субъекты планирования – органы власти (должностные лица), которые в пределах своих полномочий наделены функциями составления планов; это также другие субъекты, участвующие в процессе определения целей, задач и мер плана и его реализации.

Сфера развития – определенная область жизнедеятельности людей, в рамках которой осуществляются действия по повышению качества их жизни.

Управление программой развития – процесс воздействия на реализацию программы развития, осуществляемый с целью получения желаемого результата; это также часть управленческой деятельности, при которой посредством создания новых условий, ресурсов, способов работы обеспечивается целенаправленный переход к качественно новому состоянию.

Уровень жизни населения – обобщающий социальный показатель, отражающий благосостояние населения; он также характеризует состояние и развитие потребностей граждан в материальных, духовных и социальных благах и степень удовлетворения этих потребностей.

Фактор развития – причина, движущая сила развития, определяющая его характер и особенности (экономические, социальные, экологические и другие факторы).

Финансовый разрыв – разница между подтвержденной суммой финансовых средств (возможности) и необходимой суммой (потребности) для реализации мер плана/программы.

Функционирование – процесс выполнения повседневных функций, необходимых для жизнедеятельности организации, учреждения и т.д.; это также деятельность, связанная с выполнением стандартных действий в относительно неизменных условиях.

ВВЕДЕНИЕ

Каждый человек желает жить в условиях, где реализуются его нужды и потребности, где было бы высокое качество жизни. В достижении данной цели важную роль играют государственные органы и органы местного самоуправления (МСУ), которые должны постоянно улучшать эффективность своей работы, используя различные организационные, финансовые и управленческие инструменты. Наиболее важным инструментом управления было и остается планирование, выбор и определение приоритетных направлений развития на основе глубокого анализа.

В настоящее время на уровне айылных аймаков, городов и районов разрабатываются планы совместных действий, инвестиционные планы развития, программы социально-экономического развития и другие документы стратегического характера. Как правило, разработка такого рода документов основывалась в основном на (1) выявлении приоритетов сообщества на основе определения их нужд и потребностей, (2) постановке цели, задач Программы в рамках существующего бюджета. В результате такого подхода получались программы, которые были ориентированы на решение срочных, пожарных проблем и в большей степени на решение вопросов улучшения инфраструктуры городов и сёл: ремонт школ, домов культуры, реабилитация водопроводных сетей, строительство дорог и т.д. Разрабатываемые программы развития не всегда учитывают все имеющиеся возможности для развития. Не используются преимущества рыночной экономики, когда частные и некоммерческие организации могут успешно сотрудничать с органами МСУ в оказании услуг населению: водоснабжение, водоотведение, вывоз мусора и т.д.

Общая система планирования в Кыргызской Республике (КР), к сожалению, не носит сквозной характер от уровня МСУ до национального уровня. Имеется разрыв в системе государственного планирования и управления. Принимаемые государственные, отраслевые программы национального уровня не всегда учитывают интересы и нужды граждан. Поэтому граждане в полной мере не ощущают улучшения качества своей жизни. В такой ситуации нарастает разрыв между населением и государственными/муниципальными органами, что приводит к снижению уровня доверия к власти со стороны населения.

Принятая в 2017 году Правительством Кыргызской Республики Концепция региональной политики на период 2018-2022 года направлена на формирование новых подходов к планированию, развитию регионов и реализации комплекса мер по обеспечению системных изменений в их социальном и экономическом развитии¹. Концепция кардинально меняет подход в планировании развития территории. В основе нового подхода в первую очередь поставлен тезис - улучшение качества жизни человека.

Основной целью разработки программы развития территории должны стать поиск согласованных действий всех субъектов управления по удовлетворению общественных интересов и потребностей граждан, а также создание благоприятных условий для повышения качества жизни населения.

Основными задачами разработки местных программ социально-экономического развития являются:

- формирование ясных для местного сообщества представлений о ценностях, целях, ресурсах, задачах и возможностях социально-экономического развития территории;
- согласование целей и задач социально-экономического развития территории со стратегическими целями и задачами государства;
- эффективное использование потенциала развития территории и ее ресурсов;
- оптимальное сочетание государственного регулирования и рыночных механизмов развития экономики и социальной сферы на территории;
- согласование государственных/отраслевых программ, программ развития территорий с программами развития хозяйствующих субъектов;
- установление партнерских отношений между органами местного самоуправления и населением, органами государственной власти, частным бизнесом и организациями гражданского общества.

Исходя из этого Министерством экономики Кыргызской Республики и Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, при технической поддержке проекта Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) "Фонд поддержки проектов по развитию совместно с гражданским обществом", были разработаны и утверждены следующие документы²:

1 Концепция региональной политики КР, утвержденной Постановлением Правительства КР № 194 от 31 марта 2017 г.

2 Утвержден совместным приказом Министерства экономики Кыргызской Республики от "15" мая 2018 г. № 63-А и ГАМСУ-МО от "16" мая 2018 года № 01-18/56

- Методика по разработке Программы социально-экономического развития города/айылного аймака;
- Методика по разработке Программы социально-экономического развития района.

Они устанавливают единый порядок разработки Программ социально-экономического развития (далее - ПСЭР) территорий в КР.

Настоящее Методическое пособие раскрывает содержание ключевых положений вышеуказанных документов, описывает особенности и различия подготовки ПСЭР района и города/айылного аймака, содержит примеры, рекомендации и другой вспомогательный материал для управленцев на местном уровне. Поэтому данное пособие адресовано всем тем, кто занимается планированием местного развития, напрямую вовлечен в процесс разработки и управления реализацией ПСЭР территорий - служащим районных государственных администраций, представителям территориальных подразделений государственных органов и органов МСУ городов/айылных аймаков.

1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

1.1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Государственная региональная политика является составной частью общей политики любого государства и направлена на эффективное использование всех территориальных ресурсов и возможностей для достижения стратегических целей и задач устойчивого социально-экономического развития. Главная цель региональной политики - это обеспечение ускоренного социально-экономического развития регионов республики для повышения благосостояния и качества жизни, проживающего там населения. Региональная политика представляет собой часть национальной стратегии социально-экономического развития и охватывает следующие основные направления:

- определение точек экономического роста и их тиражирование;
- определение субъектов развития и обеспечение их тесного взаимодействия с органами управления;
- построение взаимосвязи в сфере планирования между разными уровнями управления: национальным, районным и местным.

Государственную политику социально-экономического развития регионов определяют Конституция и законы КР, указы Президента и постановления Правительства КР. Формы реализации региональной политики составляют концепции, стратегии и программы, в частности, программы социально-экономического развития территорий.

За годы независимости, несмотря на политику по децентрализации государственного управления, происходили процессы, которые привели к концентрации всех ресурсов в нескольких центрах страны (в основном, в городах Бишкек и Ош).

В целях снижения сложившихся различий в развитии регионов и реализации задач стратегического развития Кыргызской Республики, проведения системных изменений в подходах и консолидации усилий государства и общества на развитие регионов указом Президента КР 2018 год был объявлен Годом развития регионов.

В настоящее время основным документом, определяющим единую государственную политику развития регионов, является Концепция региональной политики на 2018-2022 года, принятая Правительством КР в 2017 году.



Считать важнейшей задачей государственных органов Кыргызской Республики заложить в 2018 году основы коренных изменений политики поддержки и социально-экономического развития регионов, принять долгосрочные программы для каждого из них, утверждать и осуществлять на их базе ежегодные планы мероприятий.

Указ Президента КР
С.Ш.Жээнбекова
"Об объявлении 2018 года
Годом развития регионов"

Данная Концепция определяет новые подходы к развитию регионов, которая выражает следующие ключевые принципы:

Первое. Переход государственной политики от отраслевого подхода к комплексной модели развития регионов, основанной на их самобытности, специфичности и специализации.

Второе. Фокус на многоцелевой характер развития регионов и, как следствие, учет всех аспектов их жизнедеятельности, с главным акцентом на создание условий для реализации возможностей граждан и получение всего спектра государственных/муниципальных услуг.

Третье. Децентрализация и близость к населению центров, предоставляющих социальные услуги и ответственных за создание локальных условий для развития территорий.

Четвертое. Изменение принципа дотационного выравнивания и поддержки отстающих территорий и переход к принципу территориальной избирательности и концентрации сил и средств на опорных территориях и точках экономического роста.

Пятое. Децентрализация системы местного управления для стимулирования местной активности, опора на местную инициативу и обеспеченность ресурсной поддержкой для начала процесса саморазвития территорий.

Шестое. Усиление государственной политики развития регионов целевыми государственными инвестиционными программами, ориентированными на кластерный подход и дающими максимальный эффект.

Седьмое. Системность и последовательность управления процессом развития регионов в целях обеспечения управляемости и целостности страны, соблюдения национальных и региональных интересов.

Восьмое. Переход к планированию развития с учетом обязательного включения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и сохранения безопасности окружающей среды.

Эти принципы Концепции региональной политики задают основу подготовки детализированных программ социально-экономического развития (ПСЭР) районов, городов и айылных аймаков. Она также позволяет местным сообществам, бизнесу и инвесторам иметь ориентир и понимание в отношении развития различных отраслей, сфер деятельности и инфраструктуры на определенной территории.

В реализации программ развития главная роль отводится органам государственного управления всех уровней. Для этого необходимо выработать механизмы эффективного взаимодействия органов государственного управления и местного самоуправления, определить зоны ответственности, разделить полномочия и исключить дублирующие функции. Необходимо создать модель взаимодействия, которая обеспечит эффективность и координацию работы центральных и территориальных органов государственного управления, районных государственных администраций, органов местного самоуправления. Также требуют укрепления вертикальные и горизонтальные коммуникации между органами власти всех уровней.

Разграничение функций, полномочий государственных органов и органов МСУ и делегирование государственных полномочий требуют пересмотра в части, касающейся расширения функций органов МСУ, определения механизма делегирования государственных полномочий и их финансирования.

Региональная политика – это система целей и задач органов государственной власти и органов местного самоуправления по управлению экономическим и социальным развитием регионов страны в соответствии с избранной стратегией развития страны.

ПСЭР представляет собой систему запланированных целей, задач, ключевых мер, действий и индикаторов, взаимоувязанных между собой с указанием конкретных достигаемых результатов и продуктов. Каждая цель, задача, мера отражают конкретное управленческое решение в той или иной области социально-экономического развития. Разработанные цели, задачи, меры устанавливаются по отобранным приоритетным сферам развития.

1.2. СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Основным инструментом развития территории является программа социально-экономического развития, которая является управленческим инструментом согласованных действий всех заинтересованных сторон на уровне территории в повышении благосостояния и качества жизни граждан.

Значительное количество текущих государственных программ носит "декларативный" характер, в них заявлены определенные цели и задачи развития, но не прописаны детальные механизмы их реализации до уровня района, города/села. Как правило, планирование программ развития осуществляется в основном административным путем без учета возможностей органов власти, оценки их управленческих качеств и потенциала гражданского общества на местах. Такой формальный подход к реализации отраслевых, региональных программ не направлен на реальное улучшение условий жизни граждан, вызывает разочарование населения действиями власти, снижает уровень доверия между властью и гражданами.

На Рис. 1. графически представлена система планирования, существующая в КР, которая состоит из следующих уровней:

1. Национальный уровень (включая отраслевые государственные программы)
2. Районный уровень
3. Местный уровень

Анализ показывает, что в системе управления и планирования имеются разрывы, которые не приводят к ожидаемым результатам и развитию.

Рис. 1. Уровни планирования



В текущих программах развития отсутствуют управленческие механизмы достижения общих показателей социального и экономического развития, особенно в программах районного уровня.

Отсутствует сквозная система планирования от национального до местного уровня. Принятие государственных отраслевых программ не находит реальных шагов и механизмов реализации на районном и местном уровне. Система планирования на местном уровне не в полной мере встроена в систему государственного планирования, не всегда обеспечивает в полной мере учет потребностей и интересов граждан и тесно не взаимосвязана с бюджетным процессом.

Отсутствие первичного анализа нужд и потребностей населения приводит к тому, что в программы местного развития зачастую включаются вопросы, которые в силу ограниченности полномочий органов МСУ, не могут быть выполнены. Очень часто меры программы на местном уровне носят декларативный характер. Органы МСУ без достаточных ресурсов пытаются самостоятельно решать хозяйственно-управленческие вопросы и не привлекают организации частного сектора к реализации программ развития. Зачастую местные ПСЭР носят чисто инфраструктурный характер, практически не имеют мер управленческого характера и не направлены на решение социальных проблем.

Органы местной власти рассматриваются единственными исполнителями и реализаторами программ развития и не вовлекают в процесс планирования других субъектов территории. При планировании программ развития в недостаточной мере учитывается специфика экономики территории. Как правило, текущее планирование ПСЭР не опирается на обеспеченность ресурсов необходимых для ее реализации и не имеет системы мониторинга и оценки реализации ПСЭР.

На Рис. 2. графически представлена модель планирования, учитывающая взаимосвязь показателей развития всех уровней управления, а также инициативы сообществ.

Рис. 2. Модель планирования



Предлагаемая методика планирования основывается на следующих важных положениях:

1) Прежде чем средства расходовать, необходимо обеспечить их устойчивое поступление. Для этого приоритетным направлением развития становится экономическое развитие. Увеличение объема инвестиций, рост числа предприятий, рабочих мест и соответственно рост доходов местного бюджета будет достигаться, если на местах сформируется благоприятная для развития бизнеса среда.

Это включает в себя вопросы налоговых преференций, справедливый, открытый доступ к ресурсам (вода, электроэнергия, очистные сооружения и т.д.) муниципальной, государственной собственности. Кроме этого в программах развития важно представить конкретные инвестиционные проекты, которые могли бы появиться на территории города/АА, района и указать роль власти в продвижении этих инвестиционных проектов. Задачей местных органов власти является прогнозирование наиболее перспективных сфер местного развития с учетом имеющихся факторов: природных, сырьевых, человеческих и др. На основе прогноза формируется специализация в экономическом развитии города/айылного аймака и района.

Планирование развития территории должно перейти на программно/проектно-целевой подход, который подразумевает переход от задач, сконцентрированных на "решении текущих проблем" - к задачам формирования "точек роста" или "точек развития", прежде всего, в сфере развития местной экономики.

2) Ресурсами Программы развития должны стать не только бюджетные средства, но и вклады партнеров (бизнеса и инвесторов).

Местные органы власти в новой системе планирования становятся не основным исполнителем ПСЭР, а прежде всего координатором и заказчиком процессов развития. В связи с этим, представители власти выявляют, создают условия для тех людей, организаций, которые имеют способности и опыт в работе по улучшению качества жизни граждан в разных сферах: экономике, культуре, спорте, коммунальных услугах. При этом для решения этих вопросов мобилизуются не только бюджетные средства, но и ресурсы заинтересованных партнеров. А задачей власти является формирование мотивации для вхождения партнеров со своими ресурсами на этот рынок услуг.

Программа развития должна стимулировать рост инвестиций и бюджета. В планировании не надо бояться наличия "финансового разрыва", когда расходов планируется больше чем доходов. Это стимулирует поиск и привлечение внебюджетных ресурсов.

3) Программе развития должны быть указаны задачи и меры по увеличению доходной части местного бюджета, оптимизации расходов (бюджетная политика), а также меры по привлечению инвестиций (инвестиционная политика).

4) Местные Программы развития должны стать частью общегосударственной системы планирования. Новые подходы в планировании устанавливают взаимосвязь в реализации государственных и местных программ через разработку эффективных механизмов и мер реализации целей и задач государственных и отраслевых программ на местном уровне. Система планирования на местном уровне "встраивается" в единую систему государственного планирования от национального уровня до уровня МСУ. При этом, обеспечивается учет интересов местных сообществ на вышестоящем уровне (принцип "снизу-вверх") и реализация государственных/отраслевых программ на местном уровне (принцип "сверху-вниз").

Основные направления развития в ПСЭР города/айылного аймака, района формируются исходя из обязательств органов самоуправления по решению вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий, а также основных потребностей и интересов местного сообщества.

5) ПСЭР района не должна быть суммой ПСЭР АА. В предлагаемом подходе ПСЭР района становится связующим звеном в системе планирования между национальным и местным уровнем. Уровень района обеспечивает как вертикальное (от национального до местного уровня) так и горизонтальное (межведомственное планирование всех территориально-отраслевых представителей министерств и ведомств, а также органов местного самоуправления) управление.

6) Обеспечение перехода планирования, основанного на выявлении проблем и их последующем решении, к планированию, основанному на выявлении возможностей и усилении сильных сторон развития данной территории, а также от решения отдельных, не всегда взаимосвязанных между собой проблем к комплексному их решению через программно/проектно-целевой подход.

ПСЭР территорий основывается на следующих принципах:

- Ориентация на потребности человека. Это означает, что все цели, задачи и меры Программы должны быть направлены на улучшение благосостояния и повышения качества жизни человека, а не только на решение инфраструктурных проблем. Данный принцип реализуется через процедуру учета мнения местного сообщества, вовлечения его активной части в процесс разработки и исполнения ПСЭР, участия в мониторинге и оценке реализации Программы. Это подразумевает обязательное наличие в ПСЭР мер социальной поддержки и защиты уязвимых групп граждан.
- Принцип непрерывности. Данный принцип предполагает постоянный мониторинг реальной ситуации, корректировку показателей, а также непрерывное движение в совершенствовании плановых и прогнозных показателей развития.
- Соответствие целей, задач и мер ПСЭР функциям и полномочиям местных органов власти и органов МСУ.
- Открытость и прозрачность. На всех этапах разработки и реализации Программы развития обеспечивается доступ всех заинтересованных сторон к процессу разработки, реализации и оценки результатов ПСЭР.
- Баланс интересов. Принцип основывается на установлении взаимного согласия между властью и местным сообществом относительно целей, задач, механизмов, инструментов, этапов и ресурсов социально-экономического развития. Без учета данного принципа программы развития территорий носят формальный характер.

2. РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДА/АЙЫЛНОГО АЙМАКА

2.1. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЕЕ РАЗРАБОТКИ

Структура Программы развития города/айылного аймака включает следующие разделы:

1. Информация об организационном этапе разработки ПСЭР. Состав, цели и задачи Рабочей группы по разработке ПСЭР.
2. Введение. Нормативно-правовая основа для разработки ПСЭР. Основные положения методики разработки ПСЭР.
3. Анализ текущей ситуации:
 - анализ внутренней среды: анализ выполнения предыдущей Программы развития, показателей текущего развития, потребностей (запросов) местного сообщества, ресурсных возможностей;
 - анализ внешней среды: анализ процессов за пределами города/айылного аймака, анализ отраслевых государственных программ, анализ процессов миграции, и т.д.
4. Постановка общей цели Программы развития и определение целевых показателей.
5. Приоритетные направления (подпрограммы) развития. Цели и задачи по каждому приоритетному направлению (подпрограмме). Специализация в сфере экономики.
6. План действий по реализации Программы развития.
7. Бюджет Программы развития. Финансовая модель развития. Бюджетная и инвестиционная политика.
8. Вызовы и риски развития и реализации ПСЭР.
9. Мониторинг и оценка Программы развития.
10. Управление реализацией Программы развития.
11. Приложения:
 - план мониторинга и оценки;
 - запросы на вышестоящий уровень (при необходимости);
 - пакет бизнес и инвестиционных проектов.

С учетом структуры ПСЭР процесс ее разработки проходит через следующие этапы (См. Рис.3. *Этапы разработки ПСЭР города/айылного аймака*):

1 этап — Анализ текущей ситуации. На данном этапе проводится тщательный анализ внутренней и внешней среды АА/города. Анализируются показатели текущего состояния АА/города, нужды и потребности сообщества, возможности социально-экономического развития, составляются прогнозы будущего состояния АА/города, производится оценка реального положения АА/города, выявление стратегических направлений развития (подпрограмм), а также определяются риски и вызовы.

2 этап — Постановка общей цели и результатов ПСЭР. На данном этапе формируется основная цель программы, которая должна приближать к выработанному Видению сообщества и быть направлена на достижение поставленных целей государством в экономике и социальной сфере в интересах сообщества.

Программа - это документ, на основе которого осуществляется целенаправленная работа по развитию и решению стратегических задач. Признаки программы развития:

- Носит стратегический характер, направлена на решение наиболее важных задач.
- Ориентирована на будущее и на реализацию сегодняшних и перспективных потребностей.
- Опирается на идеологию системного программно-целевого подхода.
- При разработке используется структурированная технология.

3 этап — Определение специализации в сфере экономики. На основе сделанного анализа внутренней и внешней среды на данном этапе определяется специализация и точки экономического роста данной территории.

4 этап — Определение приоритетов развития (подпрограммы). Результатом данного этапа должно быть определение подпрограмм развития с указанием результатов достижения цели подпрограмм.

5 этап — Разработка инвестиционных проектов. На данном этапе формируется пакет инвестиционных проектов, направленных на развитие территорий для привлечения дополнительных ресурсов и инвестиций.

6 этап — Разработка плана действий по реализации ПСЭР. Разработка плана действий ПСЭР по решению проблем и реализации новых возможностей в виде постановки управленческих задач и разработки отдельных проектов.

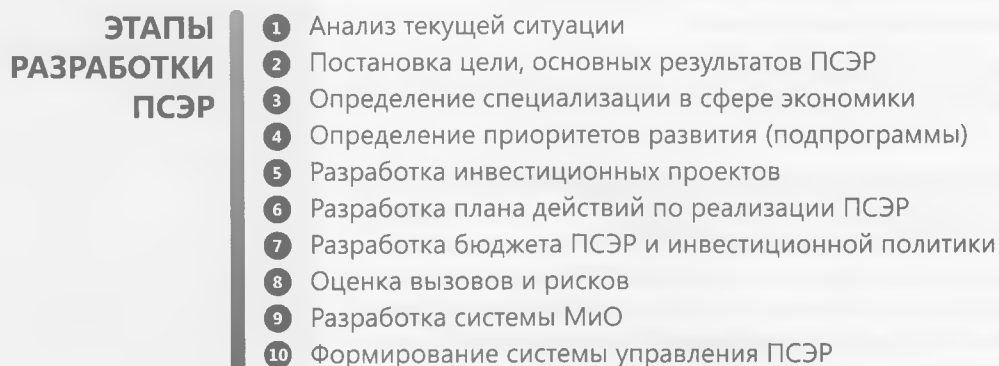
7 этап — Разработка бюджета ПСЭР и инвестиционной политики. На основании сформулированных целей и задач инвестиционных проектов разрабатываются бюджет ПСЭР и инвестиционная политика (способы привлечения ресурсов на реализацию бизнес и инвестиционных проектов).

8 этап — Оценка вызовов и рисков. На данном этапе выявляются все факторы и риски, которые могут возникнуть при реализации ПСЭР, делается их оценка и вырабатываются меры по их минимизации.

9 этап — Разработка системы мониторинга и оценки. На данном этапе разрабатывается система мониторинга и оценки, определяются базовые индикаторы, достижение которых будет контролироваться со стороны управления. Также определяются сроки и ответственные за достижение задач и способы проверки их достижения.

10 этап — Формирование системы управления ПСЭР. Завершающим этапом системы планирования является формирование системы управления ПСЭР, которое включает в себя создание группы МиО, отвечающей за контроль реализации ПСЭР и внесение изменений и дополнений.

Рис.3. Этапы разработки ПСЭР города/айылного аймака.



2.2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

Анализ текущей ситуации - это изучение составляющих социальной и экономической сферы местного сообщества с учетом внешних и внутренних условий территории. Результаты этой работы составляют базу для постановки общих целей развития территории, специализации местной экономики, выбора приоритетов ПСЭР и разработки ее подпрограмм.

Анализ и оценка текущей ситуации необходимы для определения стартовых возможностей города/айылного аймака при формировании приоритетов и подпрограмм ПСЭР.

Анализ внешней среды:

Основные методологические подходы анализа текущей ситуации

Анализ текущей ситуации - это комплексные технологии, позволяющие выявить тенденции, закономерности, факторы, способствующие или сдерживающие социально-экономическое развитие территории. Объектами анализа становятся как текущие проблемы, так и возможности. Одна из основных задач это установление факторов, определяющих развитие территории. Анализ текущей ситуации состоит из 7 этапов.

Этап 1. Определение метода анализа ситуации и сбора необходимой информации. Определяются источники информации, готовится необходимая методика обеспечения, позволяющая лучше представлять ситуацию, ее сильные и слабые стороны, основные факторы, определяющие развитие.

Этап 2. Обработка информации. Проводится оценка качества информации, ее систематизация и классификация, формирование базы данных для анализа.

Этап 3. Анализ ситуации. Выявляются основные факторы, влияющие на развитие, определяется их сравнительная значимость, степень влияния на развитие. Результатом является четкое представление проблем. Для решения этой задачи могут быть использованы методы экспертных оценок и "мозговой атаки".

Проводится также оценка слабых и сильных сторон территории, опасностей и рисков для развития. Оценивается также устойчивость ситуации к возможным изменениям внешней и внутренней среды, вероятным изменениям показателей, характеризующих динамику развития ситуации.

Этап 4. Разработка сценариев развития. Проводится содержательное описание наиболее вероятных сценариев развития ситуации. Для решения этой задачи используется метод "мозговой атаки". Это формирует основную направленность аналитической работы. С использованием выявленных факторов формируются модели развития ситуации. Прогнозные оценки изменения значений основных факторов определяются экспертами и специалистами.

Этап 5. Экспертная оценка текущей ситуации. Группа разработчиков программы, эксперты/специалисты индивидуально или коллективно оценивают текущую ситуацию.

Этап 6. Обработка и оценка результатов экспертизы. Обобщаются полученные результаты.

Этап 7. Подводится итог проделанной работы. Основная задача этого этапа - в полной мере описать текущую ситуацию.

Источник: А.Л. Гапоненко "Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: РАГС, 2001

Анализ текущей ситуации (Рисунок 4) включает в себя следующие виды анализа:

- Анализ процессов (экономические, политические, социальные и технологические), которые происходят за пределами города/айылно-

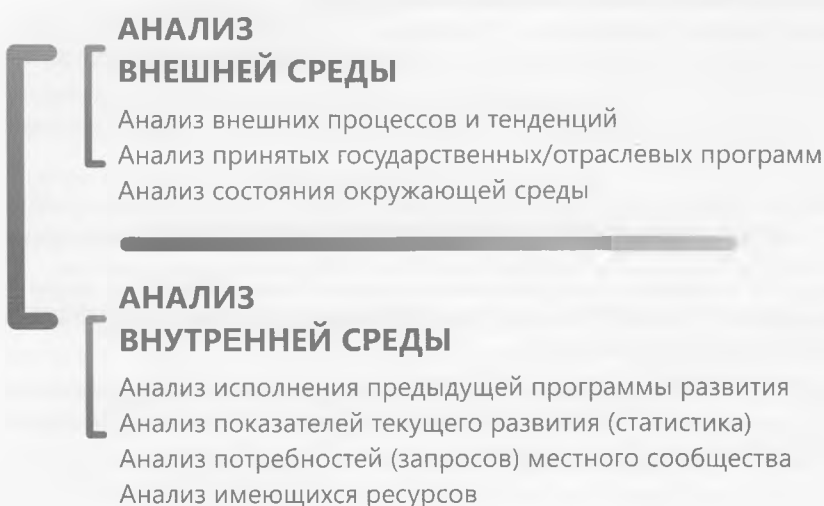
го аймака и которые способны повлиять на жизнь местного сообщества;

- Анализ принятых государственных/отраслевых программ на возможность проецирования целей и задач на местный уровень. Как принятые меры государственных программ влияют на улучшение качества жизни граждан конкретной территории? Как действия и результаты этих программ можно включить в ПСЭР города/АА?

Анализ внутренней среды:

- Анализ исполнения предыдущей Программы развития;
- Анализ показателей текущего развития (статистика);
- Анализ потребностей (запросов) местного сообщества;
- Анализ ресурсных возможностей.

Рис. 4. Анализ текущей ситуации



2.2.1. Анализ внешней среды

Анализ внешних процессов и тенденций

При разработке ПСЭР необходимо учитывать социально-экономические и политические процессы, происходящие во внешней среде. Часть из них может благоприятствовать развитию отдельных направлений в жизни города/айылного аймака, другая часть, наоборот, препятствовать.

Анализ внешних процессов можно проводить по следующим областям/сферам:

- Внешние политические процессы (политический курс страны, вступление в ЕАЭС, другие союзы, политические партии, и пр.);
- Миграционные и демографические процессы;
- Государственные/отраслевые программы, государственное регулирование в различных сферах, изменения в законодательстве (налогообложение, лицензирование, технические регламенты, сертификация и пр.);
- Экологические нормы и процедуры в соответствии с международными обязательствами и договорами;
- Деятельность международных агентств развития (программы/про-

- **Изменения в технологиях** (новые технологии производства, автоматизация производства и управления, Интернет, социальные сети, мобильная связь, проникновение ИКТ и пр.).

Каждое из данных изменений может рассматриваться с точки зрения положительного или отрицательного воздействия на развитие сфер жизнедеятельности человека.

Для оценки воздействия внешних факторов рекомендуется заполнить **Таблицу 1**.

Таблица 1. Оценка воздействия внешних факторов на развитие города/районного аймака. Оценка в баллах (от 1-5, где 1 - худший показатель, а 5 - лучший)

№	Внешние факторы по сферам развития	Позитивные факторы	Негативные факторы	Оценка в баллах (от 1-5)

Негативные факторы, которые имеют низкое значение показателей, необходимо учитывать при разработке подпрограмм, так как они являются угрозами для данного сообщества.

Позитивные факторы, которые имеют наивысший балл, являются возможностями для развития сообщества, которые необходимо учитывать также при разработке подпрограмм.

Оценка носит субъективный характер и отражает мнение разработчиков ПСЭР в зависимости от оценки внешних факторов.

Таблица 2. Пример заполнения Таблицы 1

№	Внешние факторы по сферам развития	Позитивные факторы	Оценка в баллах (1-5)	Негативные факторы	Оценка в баллах (1-5)
1	Отток трудоспособного населения в трудовую миграцию	Денежные трансферты для семей мигрантов	5	Отток квалифицированных кадров	1
				Дети мигрантов остаются без попечения родителей	1
				Распад семей	4

Как видно из данного примера, угрозой для данного сообщества является отток квалифицированных кадров и рост количества детей оставшихся без попечения родителей. Анализ показывает, что при разработке ПСЭР необходимо в обязательном порядке включить меры по снижению выявленных негативных факторов.

Выявленный позитивный фактор – денежные переводы трудовых мигрантов - является возможностью для развития данного сообщества, в ПСЭР необходимо включить меры по использованию данного фактора

в качестве дополнительного финансового ресурса для реализации ПСЭР.

Анализ государственных отраслевых программ

Для проведения анализа государственных отраслевых программ разработчики ПСЭР формируют список действующих отраслевых государственных программ, которые имеют различное воздействие на местное развитие. Данная информация собирается от руководителей муниципальных предприятий, учреждений, сотрудников органов МСУ, которые сотрудничают с государственными органами по реализации этих программ. Для проведения эффективного анализа органы местного самоуправления должны знать полномочия и функции территориальных государственных органов, а также основные базовые НПА, направленные на обеспечение минимальных социальных гарантий и конституционных прав граждан. Разработчики анализируют принятые цели, задачи и меры государственных отраслевых программ, и на основе их анализа разрабатывают задачи, меры, которые вносятся в ПСЭР города/айылного аймака. При этом, к данной работе могут быть привлечены специалисты государственных территориальных органов и эксперты.

При проецировании задач и мер национальных/отраслевых государственных программ на местный уровень рекомендуется классифицировать их на:

- задачи, меры, которые могут носить характер вопросов местного значения;
- вопросы в рамках делегированных государственных полномочий.

В зависимости от характера задач, мер применяются те или иные нормы законодательства КР.

Собранная информация представляется в табличном виде (Таблица 3).

Таблица 3. Матрица рекомендаций по проецированию государственных/отраслевых программ на уровень МСУ

Наименование государственной программы		
Задачи/меры госпрограммы, которые могут проецироваться на местный уровень (выбрать из перечня задач/мер госпрограммы)	Рекомендации экспертов, представителей территориальных государственных органов (по проецированию принятых задач/мер на местный уровень)	Рекомендуемые меры, предлагаемые в Программу развития города/айылного аймака

Таблица 4. Пример заполнения Таблицы 3

Программа развития пастбищного хозяйства		
Задачи/меры гос-программы, которые могут проецироваться на местный уровень (выбрать из перечня задач/мер госпро-граммы)	Рекомендации экспер-тов, представителей территориальных госу-дарственных органов (по проецированию принятых задач/мер на местный уровень)	Рекомендуемые меры, предлагаемые в Программу развития города/айылного аймака
Из данной программы принимаются: "Разработка и принятие Планов управления и использования пастбищ (ПУ и ИП) силами жай-ла "самостоев" должен быть спроецирован на местный уровень	Консультирование по раз-работке ПУ и ИП РУАРОм	Разработка ПУ и ИП (проект) на местном уровне
	Анализ проекта ПУ и ИП и его корректировка со-вместно с РУАРОм	Утверждение откорректированных ПУ и ИП на сессии АК
	Мониторинг и отчетность по разработке ПУ и ИП	

Данная таблица показывает, какие возможности может получить сообщество от реализуемой государственной программы и с какими орга-низациями необходимо тесно взаимодействовать на уровне района для того, чтобы повысить эффективность управления пастбищами.

Анализ состояния окружающей среды

Анализ состояния и воздействия окружающей среды проводится по различным аспектам экологического состояния территории. Анализ должен основываться на данных, полученных от специализированных организаций, а также экспертных оценок.

Рекомендуется определить объекты экспертизы. Это могут быть: почва, подземные и надземные воды, воздух, воды и т.д. Значение этой работы состоит в том, что экологические факторы прямо влияют на такие пока-затели качества жизни как: здоровье, продукты питания, условия труда и доходы населения, жилищные условия.

Экологический анализ занимает особое место в программе. Это обу-словлено двумя причинами:

- 1) недостаточной изученностью взаимоотношений между деятельно-стью человека и окружающей средой;
- 2) принятые управленческие решения приводят к необратимым изме-нениям в природе.

Масштаб и объем оценки влияния принятых проектов программы на окружающую среду обуславливаются масштабом и объемом измене-ний в окружающей среде, ожидаемых в связи с реализацией програм-мы. Некоторые действия могут быть небезопасными для окружающей среды. В таких ситуациях факторы окружающей среды должны быть взяты к вниманию через проведение отдельной оценки влияния на окружающую среду.

Целью анализа окружающей среды является выявление наносимого вреда окружающей среде и определение мероприятий, необходимых для его смягчения или предотвращения. Самой сложной задачей раз-работчиков ПСЭР является выбор тех экологических или связанных с природными ресурсами направлений развития, которые следует проа-нализировать и определить как наиболее важные для решения в ПСЭР.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), характеризую качество жизни человека, выделяет 8 основных аспектов жизнедеятельности человека:

- здоровье,
- развитие через образование,
- занятость и качество трудовой жизни,
- досуг и отдых,
- состояние потребительского рынка товаров и услуг,
- состояние окружающей среды,
- личная безопасность,
- социальные возможности и социальная активность.

По результатам экологического анализа заполняется Таблица 5:

Таблица 5. Экологический анализ

№	Наличие объектов, наносящих вред экологии, включая человека	Оценка воздействия вреда (высокая, низкая)	Имеется ли возможность решить силами местной власти и населением	Требуется ли вовлечение профильных государственных органов
	Мусорный полигон	средняя	нет	да
	Эрозия почвы	низкая	да	нет
	Загрязнение воды	высокая	нет	да

В случае необходимости решения проблем экологического характера с вовлечением профильных государственных органов разработчикам ПСЭР необходимо обратиться с письменным запросом в соответствующее ведомство.

2.2.2. Анализ внутренней среды

Анализ внутренней среды включает изучение:

- Исполнения предыдущей Программы развития (отчеты о выполнении).
- Показателей текущего социально-экономического состояния.
- Потребностей и нужд местного сообщества.
- Ресурсных возможностей территории.

Анализ исполнения предыдущей ПСЭР

Предыдущая программа развития города/айылного аймака анализируется на предмет исполнения ранее поставленных целей, задач и мер.

Для эффективного анализа рекомендуется заполнить Таблицу 6.

Таблица 6. Матрица анализа исполнения предыдущей программы развития

№	Сферы/цели/задачи/меры	Степень исполнения, %	Причины неисполнения	Предложения в новую ПСЭР
	Сфера развития (подпрограмма)			
1.	Цель			
1.1.	Задача			
1.1.1.	Меры			

Последовательность проведения анализа:

- 1) Из предыдущей Программы развития последовательно вносятся все цели, задачи, меры в разрезе по сферам развития (ЖКХ, местная экономика, образование, здравоохранение и т.д.).
- 2) Оценивается факт исполнения и текущий статус по достижению цели и решению задач, реализации мер.
- 3) В случае неисполнения фиксируются причины неисполнения.
- 4) Обсуждается необходимость включения в проект ПСЭР не реализованных целей, задач, мер предыдущей ПСЭР. Предложения основываются на актуальности целей, задач, мер в текущем периоде.
- 5) Отобранные цели, задачи, меры должны быть представлены мест-

ному сообществу при проведении анализа потребностей местного сообщества.

Таблица 7. Пример заполнения Таблицы 6

	Сферы/цели/задачи/меры	Факт исполнения (%)	Причины отклонения	Предложения по проекту новой ПСЭР города/АА
	Сфера развития (подпрограмма)			
	Цель: Повысить использование пастбищ на 10%	Повысилось использование пастбищ на 5%	Не выполнены в полной мере все задачи	Провести анализ не выполненных задач
	Задача: Повысить собираемость оплаты за пользование пастбищами, и усиление административной ответственности за нарушение режима пастбищепользования	Собираемость оплаты за пользование пастбищами осталась без изменения	Не выполнены ряд мер по реализации задачи	Включить новые меры
	Меры			
	Организовать собрание объединения пастбищепользователей по вопросу оплаты за пользование пастбищами	Определена оплата		
	Утвердить положение об ответственности неплательщиков за пользование пастбищами	Утверждено Положение		
	Создать депутатскую комиссию по работе с неплательщиками и утвердить план работы комиссии	Комиссия утверждена, плана работы нет	Не были определены ответственные за план работы комиссии	Разработать план работы
	Вывесить список неплательщиков на информационных досках ЖК/ОПП	Списки вывешены, но не обновляются	Не были определены ответственные за обновление списков	Наладить обновление списка неплательщиков
	Информировать сельчан по административным нарушениям по Административному кодексу в части нарушений режима пастбищепользования (ст.186 и 193)	Сельчане не информированы по административным нарушениям	Отсутствует план информирования	Разработать план информирования со сроками и ответственными

По приведенной аналогии проводится анализ исполнения всех целей/задач/индикаторов действующей ПСЭР. По его итогам разработчики определяют важность включения той или иной сферы в следующий цикл планирования.

Итоговая Таблица 8. включает в себя все проанализированные сферы развития с балльной оценкой важности включения данной сферы в новую ПСЭР.

Таблица 8. Итоговая оценка сфер развития по предыдущим ПСЭР (в баллах от 1 до 5, где 1 – худший показатель, а 5 – лучший)

№	Сферы развития	Баллы (1-5)
	Образование	
	Сельское хозяйство/пастбища	
	Социальная сфера	

Анализ показателей текущего социально-экономического развития

Анализ показателей **социально-экономического** развития города/ай-ылного аймака осуществляется на основе изучения объема и динамики ключевых индикаторов развития города/АА, которые в целом формируют реестр показателей развития, исполнение которых является ответственностью органов МСУ (Таблица 9).

Показатели характеризуют исполнение вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий органов МСУ.

Ниже приведен примерный перечень показателей развития.

Таблица 9. Реестр показателей развития АА (пример)

№	Наименование показателя	Ед. изм.	2016	2017	Рост или падение, %
	Количество трудоспособного населения	%			
	Уровень занятости				
	Охват домохозяйств питьевой водой	%			
	Охват домохозяйств вывозом ТБО	%			
	Доля внутренних асфальтированных дорог в удовлетворительном состоянии	%			
	Охват освещением общественных мест	%			
	Уровень благоустройства территории	%			
	Уровень общей заболеваемости населения	%			
	Рост/снижение уровня миграции				
	Уровень преступности	%/кол-во			
	Охват граждан физкультурно-оздоровительной деятельностью и спортом	%			
	Охват граждан культурной деятельностью	%			
	Доля детей, попавших в трудную жизненную ситуацию	чел.			
					

После заполнения данной таблицы проводится анализ показателей, в отношении которых наблюдается положительная динамика (рост)³. Направления развития, показатели которых демонстрируют рост, рассма-
3 При необходимости, показатели, относящиеся к одной сфере, объединяются в одно направление развития.

называются как "перспективные". Опираясь на них можно обеспечить дальнейшее социально-экономическое развитие города/айылного ай-маса.

Далее фиксируются те показатели, в отношении которых динамика изменений отрицательная (падение). В этом случае, формируется перечень направлений, которые определяются как "проблемные" и требующие последующего анализа.

После заполнения Таблицы 9. Реестр показателей развития АА/города проводится обобщение однородных показателей в разрезе по сферам развития в Таблице 10. делается оценка развитости каждой определенной сферы.

Оценка носит субъективный характер и отражает мнение разработчиков ПСР в зависимости от динамики изменения показателей развития.

Таблица 10. Оценка перспектив в сфере развития на основе показателей развития (в баллах от 1 до 5, где 1 - худший показатель, а 5 - лучший)

	Сфера развития	Показатели	Оценочный показатель (1-5)	Средний показатель (1-5)
	ЖКХ	Охват домохозяйств питьевой водой	3	$(3+1+2+2+1)/5=1,8$
		Охват домохозяйств вывозом ТБО	1	
		Уровень благоустройства территории	2	
		Охват освещением общественных мест	2	
		Доля внутренних асфальтированных дорог в удовлетворительном состоянии	1	
	Сфера культуры и спорта	Охват граждан физкультурно-оздоровительной деятельностью и спортом	4	$(4+3)/2=3,5$
		Охват граждан культурной деятельностью	3	
	Сфера экономики	Количество трудоспособного населения	4	$(4+3+2)/3=3$
		Уровень занятости	3	
		Рост/снижение уровня миграции	2	
	Социальная сфера	Уровень общей заболеваемости населения	3	$(3+4+3)/3=3,3$
		Уровень преступности	4	
		Доля детей, попавших в трудную жизненную ситуацию	3	

Данная таблица диагностирует текущую ситуацию и определяет сферы развития, на которые необходимо обратить особое внимание в новом цикле планирования.

Анализ потребностей местного сообщества

Анализ потребностей местного сообщества отвечает на вопрос: в чем нуждаются граждане, проживающие на данной территории?

Для разработки ПСЭР анализ потребностей населения проводится в несколько этапов:

1. Выявление нужд и потребностей населения и формирование списка приоритетных проблем (с применением метода СИНС).
2. Проведение анализа с вовлечением специалистов приоритетных потребностей - "пожеланий" населения - на соответствие полномочиям органов МСУ решить их и на реалистичность проблемы для данного сообщества.

Как правило, в программу развития вносятся все приоритизированные самим сообществом проблемы, которые зачастую не входят в полномочия органов МСУ, не имеют необходимых ресурсов для их решения, а самое главное - являются просто желаниями населения.

В предлагаемом подходе рекомендуется на уровне рабочей группы провести тщательный анализ предлагаемых сообществом проблем до включения их в ПСЭР.

Для определения нужд и потребностей населения существуют различные методики, которые органы МСУ могут самостоятельно использовать. В рамках настоящего Методического руководства рекомендуется использовать методику Совместного изучения нужд села - СИНС⁴.

Основными методами проведения СИНС являются:

- сельские сходы – это собрание жителей села по выявлению приоритетных проблем и обсуждению путей их решения;
- фокус - группы – это определенная группа членов сообщества, которая состоит из 8-10 человек, собирающихся вместе для обсуждения определенной темы, в которой каждый из них является заинтересованным в той или иной степени;
- подворовой обход – это способ выявления потребностей и нужд населения в виде личного контакта с членами домохозяйств у них дома;
- во время определения проблем сразу же определяется степень их важности и необходимость их решения путем ранжирования отобранных проблем самим населением и членами рабочей группы.

Обязательным условием при проведении СИНС является определение исключенных групп из процесса принятия решений и их активное вовлечение в данный процесс. По результатам проведения СИНС разработчики программы должны зафиксировать все результаты обсуждения в виде протоколов, а также иметь списки участников консультаций.

При отборе приоритетных проблем со стороны сообщества учитывается мнение максимального числа представителей местного сообщества. Поэтому мероприятия по СИНС проводятся в каждом селе с участием различных целевых групп: молодежь, пожилые, ЛОВЗ, уязвимые группы населения, фермеры и т.д.

Разработчики ПСЭР могут гибко трансформировать методику СИНС под свои нужды, в зависимости от выбранных методов и инструментов, указанных в методике СИНС.

⁴ Учет приоритетов местного сообщества в процессе принятия решений органами МСУ по вопросам местного значения: Практическое пособие: Часть 1/Комплекс учебных материалов "Участие граждан в местном самоуправлении КР". / Н. Добрецова, А. Балакунова, А. Мусаева, С. Градваль. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 50 с. ISBN 978-9967-11-502-6. Доступно на сайте <http://dpi.kg/ru/publications/full/258.html>

По итогам СИНС будут получены следующие результаты:

- 1. Перечень приоритетных сфер развития, потребностей местного сообщества;
- 2. Предложения местного сообщества, как решить выявленные проблемы;
- 3. Перечень "субъектов развития" - группы местного сообщества, организации, физические лица, которые стремятся к развитию, создают блага для местного сообщества;
- 4. Перечень "объектов развития" - группы местного сообщества, которые нуждаются в поддержке. Анализируются их потребности, для удовлетворения которых в Программе развития разрабатываются меры социальной поддержки (в различных формах).

Критерии определения "субъектов развития":

- Наличие собственных интересов.
- Способность выдвигать и реализовывать свои инициативы.
- Опыт производства товаров и услуг.
- Наличие ресурсов.

По результатам СИНС разработчики программы заполняют Таблицу 11. Приоритетные проблемы сообщества, в которую вносят все выявленные проблемы, по всем примененным методам опроса и результатам оценки.

Совместное изучение нужд села – СИНС – это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения.

С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни. СИНС включает в себя:

- сбор информации и изучение ситуации в сообществе;
- определение проблем населения;
- определение приоритетных вопросов, подлежащих первоочередному разрешению;
- совместное обсуждение путей решения приоритетных вопросов;
- формирование инициативных групп по решению приоритетных вопросов;
- разработка планов совместных действий;
- обсуждение планов совместных действий по решению приоритетных вопросов.

Таблица 11. Приоритетные проблемы развития, выявленные по итогам СИНС (приоритезация проблем от 1-5, 1 - неважный, 5 - самый важный)

№	Проблемы сообщества	Оценочный показатель (1-5)

Таблица 12. Пример заполнения Таблицы 11

№	Проблемы сообщества	Оценочный показатель (1-5)
	Нет горячего питания в школе	3
	Отсутствие детского сада	5
	Эрозия присельных пастбищ	4

	Нет мест проведения досуга молодежи	2
	Плохие дороги	1
	2 села не имеют доступа к питьевой воде	5
	Разрушен канал и нет поливной воды и т.д.	4
	Высокая заболеваемость скота	3
	Население не платит за пастбищепользование	4
	Население не знает, куда обращаться за помощью по социальным вопросам	3

Проблемы, набравшие больше 3-х баллов, подвергаются дальнейшему анализу группой разработчиков – Таблица 13.

Таблица 13. Анализ потребностей сообщества

№	Проблемы сообщества	Соответствие полномочиям МСУ	Наличие ресурсов МСУ	Реалистичность	Дальнейшие действия
	Нет горячего питания в школе	Частично	Частично	Да	Включить в ПСЭР
	Отсутствие детского сада	Да	Нет	Да	Включить в ПСЭР
	Эрозия присельных пастбищ	Да	Частично	Требуется консультация специалиста	Включить в ПСЭР
	2 села не имеют доступа к питьевой воде	Нет	Нет	Да	Подготовить запрос в МГА
	Разрушен канал и нет поливной воды и т.д.	Нет	Нет	Да	Подготовить запрос в МГА
	Высокая заболеваемость скота	Да	Нет	Требуется подтверждение	Включить в ПСЭР
	Население не платит за пастбищепользование	Да	Нет	Требуется подтверждение	Включить в ПСЭР
	Население не знает, куда обращаться за помощью по социальным вопросам	Да	Да	Требуется подтверждение	Включить в ПСЭР

Проанализированные проблемы, решение которых должно войти в ПСЭР, необходимо объединить в итоговую Таблицу 14. Приоритетные сферы развития.

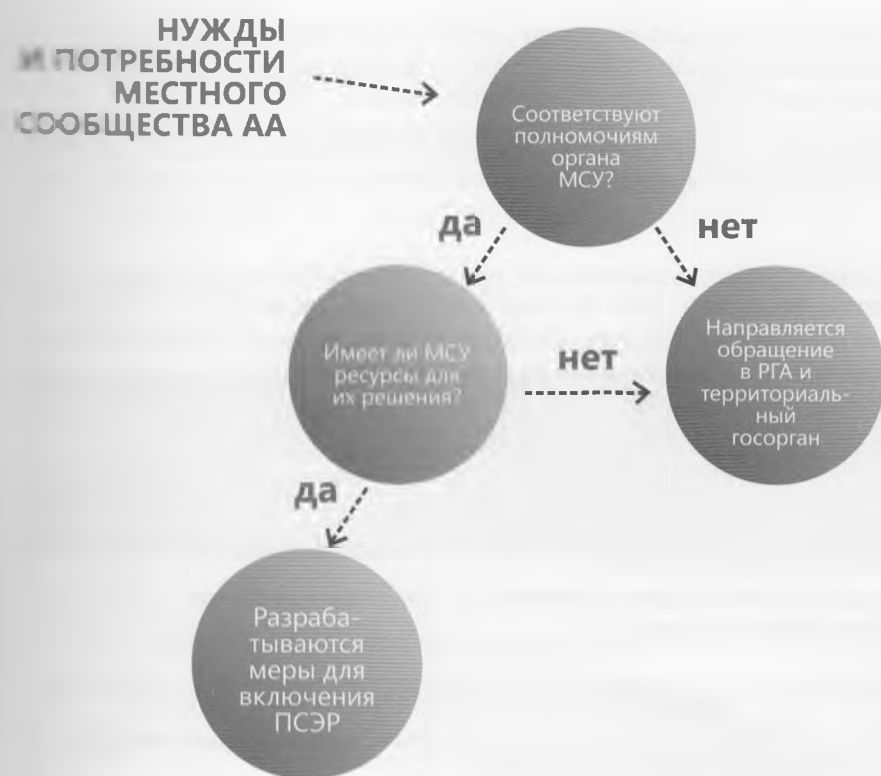
Таблица 14. Приоритетные сферы развития, выявленные по итогам ОАМС (в баллах от 1 до 5, где 1 – худший показатель, а 5 – лучший)

№	Сферы развития	Баллы (1-5)
	Образование	5
	Сельское хозяйство/пастбища	5
	Социальная сфера	3

Проблемы, решение которых не входит в полномочия органов МСУ, оформляются в виде запроса в вышестоящие уровни государственного управления.

Схема работы с запросами населения и форма запроса приведены ниже.

Рис. 5. Схема работы с запросами местных сообществ



Форма запроса в вышестоящий уровень государственного управления по вопросам выходящим за рамки компетенции органов МСУ

- Запрос № Наименование запроса:
- Описание проблемы:
- Причины:
- Возможное негативное воздействие:
- Рекомендации:

Пример заполнения запроса:

Форма запроса в вышестоящий уровень государственного управления по вопросам, выходящим за рамки компетенции органов МСУ

Запрос № 3. Наименование запроса: Помощь в ремонте ирригационной системы села Ак-Булак.

Описание проблемы: Дефицит поливной воды сейчас составляет у 60% жителей АА. Почти 78 га поливной земли в данное время не используется. В результате чего, люди вынуждены поливать по графику, но не все его соблюдают, в связи с чем возникают конфликты, что влияет на общую обстановку в АА. За последнее время количество зафиксированных конфликтов возрастает.

Причины: Разрушена ирригационная система, которая не ремонтировалась еще с советских времен.

Возможное негативное воздействие: Эскалация конфликтов.

Рекомендации: выделить необходимые средства для ремонта ирригационной системы. Население готово внести свой вклад в виде ремонтных работ. Смета ремонта прилагается.

Анализ имеющихся местных ресурсов для развития

Ресурсы для развития определяются наличием и характером имеющихся производительных сил на территории и потенциалом местных бюджетов. На основе анализа производственных сил прогнозируются возможные направления развития экономики города/айылного аймака. Под эти направления планируются совместные усилия власти, бизнеса, некоммерческого сектора для достижения целей и задач развития.

Анализируются следующие ключевые аспекты развития производственных сил:

Основные ресурсы:

- природные ресурсы;
- человеческие ресурсы;
- материальные ресурсы;
- финансовые ресурсы (бюджетные и внебюджетные ресурсы), в т.ч. а) муниципальная собственность, б) земельные ресурсы, в) другие ресурсы.

Прочие ресурсы:

- характер и объем выпускаемой сельскохозяйственной, промышленной и прочей продукции, в том числе на близлежащих территориях;
- потенциал местного рынка (количество покупателей товаров/услуг, платежеспособность, уровень цен и пр.) не только конкретной территории, но и соседних городов/айылных аймаков;
- потенциал финансовых ресурсов мигрантов и их влияние на инвестиционную деятельность;
- близость к региональным рынкам сбыта, к региональным поставщикам, оптовым базам;
- удобство регионально-транспортного, географически-климатического расположения;
- потенциал существующих успешных предприятий, крестьянских хозяйств, общественных организаций (субъекты развития);
- наличие технопарков, инновационных центров;
- возможность поддержки местных инвесторов; возможность получения кредитов и займов;
- наличие учреждений системы образования;
- состояние экологии;
- наличие и развитость частных услуг (техобслуживание, ветобслуживание, ремонт и т.д.) и пр.

При необходимости разработки ПСЭР могут дополнить/изменить представленный перечень по своему усмотрению, в зависимости от специфики территории.

Источником информации для анализа ресурсных возможностей может стать статистика (из профиля города/айылного аймака), а также данные субъектов развития, работающих в определенной сфере.

Анализ финансовых ресурсов местного сообщества подразделяется на:

- 1) Бюджетные ресурсы;
- 2) Внебюджетные ресурсы, в том числе:
 - муниципальная собственность;
 - земельные ресурсы;
 - природные ресурсы;
 - другие ресурсы.

В целях определения возможностей местного бюджета по финансированию Программы развития необходимо провести следующую аналитическую работу:

- 1. Определить доходные источники, которые составляют наибольшее значение, то есть приносят наибольший доход в бюджет АА/города. Определить виды поддержки потенциальных бюджетообразующих субъектов.
- 2. Определить доходные источники, по которым динамика изменений составила более 10% в большую (+) или меньшую (-) сторону. Определить причины роста/падения показателей. Поддержать появившиеся тенденции к росту доходов.
- 3. Провести анализ по доходам от местных налогов и налогов на основе специальных налоговых режимов на предмет достижения контрольных показателей⁵. Разработать меры по сокращению имеющегося разрыва.
- 4. Провести анализ расходной части местного бюджета. Выделить сферы, по которым в удельном весе приходятся наибольшие затраты. Провести анализ причин такого рода затрат. Разработать меры по оптимизации и сокращению расходов.

Для проведения анализа бюджетных показателей рекомендуется заполнить Таблицы 15 и 16.

Производительные силы – это совокупность средств производства и людей, занятых в производстве, система субъективных (человек) и материальных элементов, осуществляющих "обмен веществ" между человеком и природой в процессе общественного производства.

Таблица 15. Динамика изменения показателей доходной части местного бюджета

№	Наименование налогов	За 12 месяцев			
		2016 г.	2017 г.		
		Факт	уточн. план	факт	Отклонения +/-
1	2	3	4	5	
	Общие доходы и полученные трансферты				
	Доходы + активы и обязательства (продажа земель)				
	Доходы				
11	Налоговые доходы				
111	Налоги на доходы и прибыль				
1111	Налоги на доходы и прибыль				

⁵ Рекомендуется для такого рода анализа провести расчеты по налоговой базе по каждому виду налога методом "обратного счета" и сравнить с базой зарегистрированных налогоплательщиков. Прежде всего, рекомендуется обратить внимание на количество налогоплательщиков налогов по добровольному патентированию, налогу на земли не сельскохозяйственного назначения, платы по пастбищным билетам, аренде земель ГФС, аренде объектов муниципальной собственности.

11111	Подходный налог с физических лиц-резидентов Кыргызской Республики				
1112	Налоги по специальным режимам				
11121	Поступления по единому налогу				
11122	Налог на основе патента				
113	Налоги на собственность				
1131	Налог на имущество				
11311	Налог на недвижимое имущество				
11312	Налог на движимое имущество				
1132	Земельный налог				
11321	Земельный налог				
114	Налоги на товары и услуги				
1141	Общие налоги на товары и услуги				
11412	Налог с продаж				
1144	Налог за пользование недрами				
13	Полученные официальные трансферты				
13321	Средства передаваемые по взаимным расчетам				
14	Неналоговые доходы				
1415	Арендная плата				
14151	Плата за разработку месторождений полезных ископаемых или ископаемого топлива				
14152	Плата за использование природных ресурсов				
	Плата за аренду земель				
14153	Плата за аренду имущества				
142	Доходы от продажи товаров и оказания услуг				
1422	Административные сборы и платежи				
14222	Государственные пошлины				
14221	Сборы и платежи				
	Сбор за вывоз мусора				
	Сбор за парковку автотранспорта				
145	Прочие неналоговые доходы				
1423	Поступления от оказания платных услуг				
143	Штрафы, санкции, конфискации				
	Административные штрафы				
3	Активы и обязательства				
	Продажа прочих зданий				

Таблица 16. Динамика показателей по расходной части местного бюджета

№	Наименование расходов	Фактическое исполнение 2016 г.	Фактическое исполнение 2017 г.	Отклонения +/-
1	Гос.службы общего назначения			
2	Жилищно-коммунальные услуги			
3	Здравоохранение			
4	Отдых, культура и религия			
5	Образование			
6	Социальная защита			
7	Остаток на конец года			
	Всего			

Анализ внебюджетных ресурсов позволяет:

- выявить у города/айылного аймака определенные конкурентные преимущества;
- определить прочие (небюджетные) ресурсные факторы, благоприятствующие определенным сферам развития.

В зависимости от ресурсных возможностей разработчики ПСЭР определяют важность включения той или иной сферы в следующий цикл планирования.

Итоговая Таблица 17. включает в себя все проанализированные сферы развития с балльной оценкой важности включения данной сферы в новый ПСЭР.

Таблица 17. Оценка сфер развития по предыдущим ПСЭР (в баллах от 1 до 5, где 1 - худший показатель, а 5 - лучший)

№	Сферы развития	Баллы (1-5)
	Образование	
	Сельское хозяйство/пастбища	
	Социальная сфера	
	и т.д.	

Обобщение итогов анализа текущей ситуации

По завершении всех видов анализа текущей ситуации разработчики ПСЭР начинают процесс обобщения его результатов для определения приоритетных сфер развития.

Выбор приоритетных сфер развития основывается на следующих критериях:

- Развивать то, в чем есть видимые результаты, которые отвечают запросам граждан.
- Поддержать те направления, которые иницируются "субъектами развития" и поддерживаются органами местного самоуправления.
- Развивать те сферы, которые имеют ресурсное наполнение в рамках государственной и донорской поддержки.
- Развивать те сферы, которые имеют конкурентные преимущества.

Инструментом отбора приоритетов предлагается использовать матрицу приоритетных сфер (Таблица 18), которая определяет наиболее приоритетные сферы.

Таблица 18. Матрица приоритетных сфер

Виды анализа	Сферы развития				
	Экономика	Культура	Образование	Социальная сфера	и т.д.
Анализ исполнения предыдущих программ					
Анализ ключевых показателей развития (статистика)					
Анализ потребностей (СИНС)					
Анализ бюджетных показателей					
Итого:					

Процедура проведения оценки

Оценка проводится по каждому виду анализа разработчиками ПСЭР индивидуально. Затем итоговое значение баллов определяется на основе суммирования баллов, установленных каждым членом команды разработчиков. Приоритетными сферами станут те, которые в сумме наберут наибольшее количество баллов. Итоговые значения баллов по каждой сфере развития могут носить только рекомендательный характер, как основа для дальнейшего обсуждения и принятия решения по определению приоритетов.

Внутри каждой выбранной приоритетной сферы формируются приоритетные направления, которые определяются по результатам консультаций с заинтересованными сторонами. Консультации могут проводиться в формате фокус-групп, рабочих встреч, семинаров. Консультации проводятся с участием "субъектов развития" и "объектов развития". Таким образом, приоритетные направления формируются 2 типов:

- (1) обеспечивают развитие местного сообщества,
- (2) решают проблемы населения.

По итогам консультаций с участием сотрудников исполнительного органа МСУ, внешних экспертов, специалистов уточняются формулировки приоритетных направлений, а также цели и задачи по ним.

В процессе анализа группа разработчиков ПСЭР может столкнуться с вопросами, реализация которых не относится к полномочиям ОМСУ, но относится к компетенции вышестоящих государственных органов.

В случае важности обозначенного вопроса, разработчики могут принять решение о формировании отдельного запроса на вышестоящий уровень государственного управления, который будет учитываться государственными органами при принятии решения. Соответствующая форма запроса описана выше.

2.3. ПОСТАНОВКА ОБЩЕЙ ЦЕЛИ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ И ЦЕЛЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ

Общая цель ПСЭР отражает видение будущего и желаемый результат развития территории на момент завершения программы. Она формулируется на основе результатов анализа и оценке текущей ситуации, исходя из намерений и желаний местного сообщества, а также с учетом целей программы развития района, государственных/отраслевых программ развития.

При ее выработке необходимо исходить из следующего:

Во-первых, она должна быть направлена на повышение благосостояния и качества жизни населения территории, соответствовать реальным потребностям и запросам населения территории. Во-вторых, соответствовать полномочиям и функциям органов МСУ. В-третьих, должна иметь причинно-следственную связь с общими целями программ развития следующих уровней управления (район, область, отрасль, страна), вносить в них вклад, содействовать их реализации.

Общая цель должна носить комплексный характер, быть понятной, призывательной, воодушевляющей и в меру амбициозной.

Формулировка общей цели не должна содержать:

- специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели;
- термины, понятия и выражения, которые допускают произвольное или неоднозначное толкование;
- указаний на иные цели, задачи, эффекты или результаты, которые являются следствиями достижения самой общей цели;
- описания путей, средств и методов достижения цели.

Достижение общей цели должно измеряться конкретными индикаторами. Общую цель ПСЭР целесообразно окончательно сформулировать после обсуждения нескольких вариантов, подготовленных разработчиками ПСЭР.

Задача этой работы состоит в том, что сформулированная общая цель, задавая общий вектор развития города/районного аймака, определяет содержание и направленность изменений. На этом этапе применяются разнообразные методы, в том числе: мозговой штурм, фокус-группы, экспертные оценки и другие.

Пример формулировки общей цели

Создание условий для обеспечения устойчивого роста экономики, повышения эффективности муниципального управления и повышения качества жизни населения

Следующим важным этапом является оценка наиболее существенных результатов реализации Программы и включение в нее в последующем подпрограмм с определением целевых показателей (индикаторов), характеризующих достижение цели, например:

- прирост количества субъектов малого и среднего предпринимательства на 30%, осуществляющих деятельность к 2020 г.;
- государственные (муниципальные) услуги предоставляются вовремя и в срок;
- 90% граждан имеют доступ к чистой питьевой воде.

Некоторые особенности постановки общей цели ПСЭР

Главная цель ПСЭР любого города/айылного аймака – улучшение качества жизни всех категорий членов местного сообщества.

Наряду с ней можно рассматривать частные, относительно самостоятельные цели, определяющие экономические, экологические, социальные и другие условия, обеспечивающие достойную жизнь и благосостояние людей. Эти цели могут быть выражены более подробно через характеристики и параметры развития.

Эти параметры также должны быть измеримыми и ориентированными во времени. Основой для их формирования служат количественные и качественные данные анализа текущего социально-экономического состояния местного сообщества.

В качестве таких целевых параметров социально-экономического развития могут выступать: увеличение доходов, повышение качества образования, улучшение питания и здравоохранения, снижение уровня бедности, оздоровление окружающей среды, улучшение инфраструктуры, улучшение культурной жизни.

Формулировка таких целей отвечает в деталях на вопросы: что должно произойти, где и когда, какие количественные результаты должны быть достигнуты.

Общая цель одновременно служит критерием местного развития, ориентиром для дальнейших действий по разработке ПСЭР. Общая цель развития, как правило, характеризует не только желательный уровень качества жизни, но также формирует количественные и качественные ориентиры для экономического развития.

Таким образом, общая цель, если она сформулирована достаточно определенно, затем трансформируется в более частные, конкретные цели, с подробными количественными ориентирами и соответствующими критериями.

2.4. ПРИОРИТЕТНЫЕ СФЕРЫ РАЗВИТИЯ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ЭКОНОМИКИ

Определение приоритетных сфер (подпрограмм). Эта работа проводится с учетом набора проблем, выявленных на этапе анализа текущей ситуации и формулировки общей цели развития.

Выбор приоритетов ПСЭР обусловлен наличием неотложных, жизненно важных проблем, решение которых имеет первостепенное значение для местного сообщества, а также ограниченности ресурсов. Они задают направления конкретной деятельности и их последовательность, на которые необходимо в первую очередь сосредоточить внимание и выделять ресурсы.

Данную работу рекомендуется выполнить в следующем порядке.

- 1) Группа разработчиков рассматривает результаты Таблицы 18. Матрица приоритетных сфер, определяет приоритетные сферы развития и формирует приоритетные подпрограммы ПСЭР.
- 2) Перечень приоритетных подпрограмм развития окончательно формулируется по результатам обсуждений с ключевыми заинтересованными сторонами, "субъектами" и "объектами" развития, которые проводятся в форме фокус-групп, рабочих встреч или семинаров.

Выбранные подпрограммы местного развития должны удовлетворять следующим требованиям:

- Отвечать интересам и нуждам местного сообщества.
- Соответствовать имеющимся возможностям, позитивным факторам и тенденциям развития.
- Соответствовать обязательствам органов МСУ в рамках вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий.
- Быть связанными с приоритетами ПСЭР района, а также с приоритетами, обозначенными в государственных/отраслевых программах развития.

Рекомендуется определить не более 5-6 приоритетных подпрограмм ПСЭР.

Определение специализации АА/города в сфере экономики

Эта работа связана с определением эффективных видов экономической деятельности на территории, ключевых компетенций в сфере экономики как основы конкурентоспособности территории. Перспективные направления развития местной экономики устанавливаются с учетом результатов анализа внутренней и внешней среды территории.

Разработчики в первую очередь оценивают потенциал и перспективы развития местной экономики. Затем как факторы развития местной экономики рассматриваются и оцениваются внешние тенденции и события, которые могут оказать положительное влияние на местное развитие. Например, вхождение КР в ЕАЭС, улучшение отношений с соседними странами.

Критериями специализации в сфере экономики могут быть:

1. Наличие устойчивого сбыта произведенной или потенциально ожидаемой продукции, услуг, преимущественно на внешних рынках.
2. Наличие на этих производствах технологий, обеспечивающих конкурентное качество продукции на внутренних и особенно внешних рынках.
3. Наличие сырьевой базы и уникальных ресурсов для производства товаров, услуг на данной территории или в приемлемой удаленности.
4. Наличие квалифицированных кадров на территории или способность обеспечить профессиональное обучение и другие.

Некоторые методологические подходы анализа и оценки местной экономики

Анализ местной экономики начинается с выявления соответствующих экономических единиц или секторов. Эта работа проводится на фоне более широкого контекста (структура и состав населения, безработица, сфера занятости, миграция). В рамках анализа рассматриваются такие специфические факторы, как, например, доходы, создание новых предприятий, население, тенденции в области безработицы и сфере занятости.

Анализ экономических секторов - это анализ определенных составных частей экономики - производственного сектора, сферы обслуживания или рабочей силы.

Следующий шаг - это сбор данных и определение экономического профиля. Для правильного решения нужна информация, которая соответствует профилю деятельности. Информация, полученная в результате сбора данных, может использоваться для:

- выявления сильных и слабых сторон, влияющих на местное экономическое развитие;

Специализация в сфере экономики -

производство товаров и услуг для потребления вне данной территории. При этом предполагается, что продукция отраслей специализации в силу природных, социальных, экономических факторов и географического положения производится эффективно.

- прогнозирования местных экономических тенденций;
- мониторинга экономических достижений во времени.

Анализ местной экономики проводится главным образом для того, чтобы определить источники возможных помех экономическому росту. Однако не следует сразу анализировать все факторы, анализ можно начать с любого из них. Выявленные факторы имеют взаимное влияние, и по мере углубления анализа одного из факторов будет меняться содержание других. Поэтому следует установить его необходимую глубину в соответствии с масштабом и спецификой рассматриваемой территории.

Экономическое положение сообщества отражает текущий уровень деловой активности. Для определения экономического профиля сообщества используются следующие данные: степень занятости рабочей силы, безработица, число промышленных предприятий и их размеры, зарплата, средний доход в зоне, промышленная продукция и процент новичков в бизнесе.

Характеристики населения и тенденции содержат сведения о концентрации рабочей силы, о типе местного рынка и о потенциальных потребностях населения в благах и услугах - таких как, например, школы, детские сады, больницы. Для определения экономического профиля пригодны следующие данные: численность населения и ее рост, распределение населения по возрасту, полу, доходам, уровню образования, а также характеристики населения по более мелким территориальным единицам и признакам.

Характеристики рабочей силы. Рабочая сила - один из самых важных наличных ресурсов для имеющих и для потенциальных инвесторов. Чтобы определить профиль рабочей силы, нужны данные о степени ее востребованности и профессиях, зарплате, уровне подготовки и образования, локализации, производительности труда и наличии свободной рабочей силы.

Бизнес-климат и условия развития бизнеса. Развитие предпринимательства невозможно без наличия соответствующих площадей и инфраструктуры. Прежде чем приступить к деятельности, предприниматель учитывает физическое состояние территории. Этот профиль может основываться на назначении площадей, зонировании и локализации, стоимости и цене площади, состоянии зданий, свободной площади и ее поглощении, строительной деятельности, местах для парковки, состоянии инфраструктуры и окружающей среды, включая качество воды и воздуха.

Учитывая, что многие местные власти владеют земельными участками, создание банка данных о свободных участках - важное средство в осуществлении экономического развития. Выживание фирм зависит от их поддержки органами управления территории. Бизнес-климат служит индикатором уровня поддержки деловой среды со стороны местной администрации.

Качество жизни. Этот фактор известен также под названием "общие условия жизни" и используется для описания культурных, исторических, рекреационных возможностей и состояния окружающей среды. Все они играют важную роль, когда речь идет о привлечении фирм.

Данные, характеризующие этот профиль, таковы: наличное жилье, его качество и стоимость, общественные услуги, качество системы образования, университеты, колледжи и профшколы, уровень преступности и налоги, взимаемые с населения. Их восприятие во многом зависит от конкретного человека. То есть высокий уровень жизни, по мнению одного, может оказаться совсем не высоким для другого.

Задача сбора данных по этому профилю должна решаться исходя из конкретной социально-экономической ситуации, принятых представлений о качестве жизни. Главное - получение релевантной информации.

В ходе оценки следует выявить и понять главные экономические силы. При этом важно использовать как интуицию, так и анализ, особенно на начальных ступенях развития.

В конечном счете, анализ и оценка местной экономики должны помочь определить:

- проблемы, с которыми сталкивается экономика, или те из них, которые так или иначе могут ее затронуть;
- преимущества в области конкуренции одних сообществ по сравнению с другими;
- препятствия на пути к достижению целей и задач экономического развития;
- региональный, национальный и международный контексты и их влияние на местную экономику, с учетом изменчивости этих факторов во времени;
- местные свободные ресурсы, пригодные для использования в осуществлении плана развития;
- мотивацию членов сообщества помогать или мешать достижению результатов.

Следует провести инвентаризацию действующих предприятий/бизнесов и других хозяйствующих субъектов, выявить их конкурентные преимущества и специализацию. Полученные результаты рекомендуется оформить в виде Таблицы 19.

Таблица 19. Специализация предприятий и хозяйствующих субъектов

№	Действующие предприятия и хозяйствующие субъекты	Конкурентные преимущества	Выявленные специализации

Используя данные этой таблицы, разработчики ПСЭР могут не только определить подпрограмму по экономике, но и определить и специализацию территории. При разработке данной подпрограммы также можно учесть и результаты анализа текущего состояния территории, оценки конкурентных преимуществ местной экономики и экспертные оценки.

Определению экономической специализации территории может способствовать оценка на основе коэффициента локализации (специализации) производств. Он рассчитывается на основе сопоставления структуры экономики территории с аналогичной структурой экономики региона в целом⁶.

Возможны следующие варианты специализации айылного аймака/города в сфере экономики:

- Торгово-логистический центр района.
- Добыча полезных ископаемых, каменного угля и др.
- Туристические услуги: экологический туризм.
- Сельское хозяйство: производство экологически чистых продуктов питания.
- Развитие племенного животноводства.
- Развитие семенного растениеводства.

Выбор экономической специализации территории должен обсуждаться со всеми заинтересованными сторонами. В первую очередь с рыночными "субъектами развития". К ним относятся самостоятельные хозяйственные единицы, ведущие активную экономическую деятельность путем инвестирования в производство разного рода товаров и услуг.

Выявленная специализация становится основой подпрограммы ПСЭР в сфере экономики.

⁶ Ганберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Высшая школа экономики, 2000. – 299 с.

2.5. РАЗРАБОТКА ПОДПРОГРАММ ПСЭР

Структура ПСЭР соответствует требованиям по разработке бюджетной программы установленным Министерством финансов КР. Структура включает в себя подпрограммы, задачи и меры. В каждой подпрограмме определяются задачи и меры, которые необходимо решать.

Рекомендуется в рамках одной ПСЭР иметь не более 5-6 подпрограмм. Соотношения общей цели ПСЭР, целей и задач подпрограмм, а также мер изображены на схеме 6.

Рис. 6. Соотношение целей, задач и мер ПСЭР



Цели подпрограмм направлены на реализацию возможностей и решение проблем приоритетной сферы и способствуют достижению общей цели ПСЭР. Их формулировка должна соответствовать требованиям формулировки целей. Каждая подпрограмма должна иметь целевые индикаторы.

После постановки цели необходимо провести моделирование сценарного развития возможностей для реализации данной цели.

Пример формулирования цели:

"Создать благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса в № АА до 2020 г."

Индикатор достижения цели: количество вновь созданных предприятий в АА, увеличение поступления налогов от бизнеса.

Требования к формулировке целей:

- Краткая по форме.
- Актуальная, значимая.
- Конкретная по содержанию.
- Реалистичная и достижимая.
- Определенная во времени.
- Измеримая.

Таблица 20. Оценка возможностей достижения цели

№	Потенциальная стратегическая цель	Ключевые факторы и возможности для достижения цели	Заинтересованные стороны в реализации стратегической цели

Таблица 21. Пример заполнения Таблицы 20

№	Потенциальная стратегическая цель	Ключевые факторы и возможности для достижения цели	Заинтересованные стороны в реализации стратегической цели
	Создать благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса в N АА до 2020 г.	Эффективное использование трансфертов от мигрантов.	Донорская программа, работающая в сфере туризма Водители большегрузного транспорта Действующие предприниматели Ремесленники МГА
		Рациональное использование пустующих помещений и земли для будущей трансформации.	
		Развитие взаимодействия с донорами, работающими в сфере развития предпринимательства.	
		Улучшение администрирования сбора налогов.	
		Повышение потенциала действующих и потенциальных предпринимателей.	
		Поддержка развития ремесленничества.	
		и т.д.	

Следующим этапом, после определения возможностей для достижения поставленной цели, определяем условия для реализации выявленных факторов и возможностей, которые становятся задачами для достижения цели.

В этих целях рекомендуется применить причинно-следственный анализ выявления условий для расширения возможностей. При постановке задач необходимо помнить, что должны быть включены задачи управленческого характера. Пример приведен в Таблице 22.

Таблица 22. Фактор/возможность: Эффективное использование трансфертов от мигрантов

№	Фактор/возможность (подцель)	Условия для расширения возможностей (задачи)	Подусловия для расширения возможностей (меры/мероприятия)
	Эффективное использование трансфертов от мигрантов	Повышение бизнес потенциала трудоспособного населения, получающих денежные переводы от мигрантов. Повышение информирования об эффективном использовании трансфертов.	Проведение обучающих семинаров, мастер-классов, встреч с действующими предпринимателями. Разработка и распространение информационных материалов о возможностях использования переводов в целях бизнеса.
		и т.д.	

Необходимо ответить на вопрос – при выполнении каких внутренних и внешних условий можно реализовать поставленную цель.

Разработка задач допускает любую степень детализации, вплоть до превращения их в отдельные конкретные мероприятия.

Любую задачу можно реализовать при наличии следующих внутренних условий:

- достаточная нормативно-правовая база;
- уровень подготовленности и мотивированности кадров;
- соответствие материально-технической базы;
- достаточность финансовых ресурсов.

Обеспечение нормативно-правовых условий – это подготовка документов регламентирующего характера (положение, приказ, тарифы, льготы, создание новых структур и т.д.).

Обеспечение кадровых условий – действия по подбору, повышению квалификации, стажировке, переобучения работников, обучения новым технологиям и т.п.

Обеспечение материально-технических условий – все действия, связанные с обеспечением необходимого оборудования, расходных материалов и т.д.

Обеспечение финансовых условий – это не деньги, которые нужны для реализации целей, а действия, которые нужно совершить, чтобы это финансирование иметь.

Все условия могут быть сформулированы как самостоятельные задачи или выступать как отдельные мероприятия. Для того, чтобы повысить надежность определения необходимых действий для реализации целей/задач, рекомендуется использовать таблицы под каждую цель/задачу.

Задачи в рамках каждой цели – это набор шагов, действий по достижению цели подпрограммы. Постановка задач должна опираться на результаты анализа текущей ситуации и отвечать следующим требованиям:

1. соответствовать цели подпрограммы и вносить вклад в ее достижение;
2. обеспечиваться финансовыми, человеческими и иными ресурсами;
3. сопровождаться управленческими решениями;
4. выполняться в ограниченные временные рамки.

Число задач в каждой подпрограмме не должно превышать 5-6.

Пример формулирования задач

- Обеспечить уровень туристических услуг соответствующие принятым стандартам качества.
- Повысить собираемость оплаты за пастбища на 20 %.
- Обеспечить ежегодную поставку угля 100% малоимущим семьям.

Задачи, поставленные в рамках каждого из приоритетов ПСЭР должны быть:

- Реалистичными, то есть должны быть обеспечены необходимыми ресурсами.
- Целесообразными, то есть должны решать проблемы и давать желаемые результаты по продвижению к цели по выбранному приоритету.
- Не противоречивыми и не дублирующими друг друга.
- Быть связанными и дополнять друг друга.
- Решение задач обеспечивают конкретные мероприятия (меры/действия).

Задача: "Разработка и внедрение системы экологического мониторинга и экологических требований к объектам туристской индустрии – экостандарт".

Содержание разработанных мер:

- Установить очистные сооружения на всех стационарных объектах туризма.
- Провести информационную кампанию о рисках для здоровья от загрязнения окружающей среды бытовыми отходами и стоками.
- Разработать и внедрить систему экологического мониторинга с участием ОМСУ и населения

Разработка мер/действий – это указание способа решения задач в рамках подпрограмм для достижения поставленной цели. Решение одной задачи может потребовать нескольких мер или действий. Справа приведен пример нескольких мер для одной задачи.

Меры/действия характеризуются сроком исполнения, исполнителями, финансовыми средствами (бюджетом), ожидаемыми результатами или продуктами.

Определение срока решения задачи предполагает реалистичную оценку начала и продолжительности действий по ее решению. Для этого рекомендуется проконсультироваться с теми, кто имеет необходимые знания или опыт.

Задачи и меры, разработанные по каждой подпрограмме, должны быть сведены в единый унифицированный формат Плана действий

Таблица 23. Форма плана действий ПСЭР

Подпрограмма 1: Цель:						
№	Задачи	Меры	Срок реализации	Ответственные исполнители	Бюджет	Ожидаемые результаты и продукты (индикаторы достижения)
Подпрограмма 2: Цель:						
№	Задачи	Меры	Срок реализации	Ответственные исполнители	Бюджет	Ожидаемые результаты и продукты (индикаторы достижения)
Подпрограмма 3: Цель:						
№	Задачи	Меры	Срок реализации	Ответственные исполнители	Бюджет	Ожидаемые результаты и продукты (индикаторы достижения)

План действий по реализации ПСЭР включает в себя набор подпрограмм. Он является основой (1) для разработки бюджета ПСЭР, и (2) разработки индикаторов мониторинга и оценки результатов реализации ПСЭР.

При разработке мер/действий важной процедурой является экспертная оценка покрытия предлагаемыми мерами решение той или иной задачи через индикаторы результата. В случае слабости предложенных мер рекомендуется вновь пересмотреть их и усилить так, чтобы решение поставленной задачи не вызывало сомнений и надежно покрывалось предложенным набором мер/действий.

Каждая задача и мера должны иметь конкретные индикаторы их достижения.

Индикатор – количественный или качественный показатель, характеризующий реализацию цели, задачи, мероприятия (группы мероприятий) при установленных объемах финансирования.

При формулировании "целей-задач-мер" должна четко прослеживаться причинно-следственная связь между установленными целями подпрограмм, поставленными задачами и разработанными мерами/действиями.

Для обеспечения реализации задач и мер разработчики могут включить в ПСЭР в качестве приложения **инвестиционные проекты**.

Рекомендуемая структура инвестиционного проекта и его экологический чек-лист приведены в приложениях 1 и 2.

Набор инвестиционных проектов образуют инвестиционную программу территории. Некоторые из них могут иметь характер государственно-частного партнерства. Продвижение инвестиционных проектов может осуществляться в рамках инвестиционной политики города/айылного аймака.

Инвестиционный

проект – проект, включающий обоснование экономической и социальной целесообразности, объема и сроков осуществления инвестиций, а также описание мер по осуществлению инвестиций.

2.6. РАЗРАБОТКА БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Бюджету ПСЭР города/айылного аймака, в котором отражаются потребности в финансировании, следует уделить особое внимание. Важно иметь в виду, что развитие бюджетного процесса на уровне МСУ осуществляется в рамках реформ по финансовой децентрализации.

В Кыргызстане действует двухуровневая бюджетная система, в которой местным бюджетом является бюджет города и айылного аймака. Органы МСУ имеют достаточно высокий уровень самостоятельности при формировании как доходной, так и расходной частей местного бюджета. Кроме этого, органы МСУ совместно с активной частью местного сообщества и "субъектами развития" могут самостоятельно участвовать в формировании и реализации собственной инвестиционной политики.

Таким образом, органы МСУ в ПСЭР показывают не только возможности финансирования за счет текущего состояния местного бюджета, но и выполнение следующей деятельности:

- улучшение бюджетного процесса;
- повышение доходной части местного бюджета;
- оптимизация расходов;
- привлечение донорских и спонсорских средств.

Все вышеперечисленные особенности влияют на формат, цели и задачи раздела по бюджету Программ развития.

Финансовыми источниками ПСЭР города/айылного аймака могут быть:

1) Бюджетные источники:

- средства республиканского бюджета;
- средства местного бюджета.

2) Внебюджетные источники:

- донорские средства;
- собственные средства предприятий/организаций;
- средства кредитных учреждений;
- внутренние и внешние инвестиции;
- денежные средства мигрантов, которые аккумулируются для инвестиций;
- средства населения и другие.

В ПСЭР города/айылного аймака источниками финансирования преимущественно являются средства местного бюджета, инвестиционные и донорские средства, а также вклады населения и при возможности средства наших трудовых мигрантов.

Бюджет ПСЭР указывается в Плане действий/реализации ПСЭР в разрезе задач и мер.

Таблица 24. Пример заполнения показателей по бюджету ПСЭР

Подпрограмма 1: Обеспечение населения устойчивым доступом к качественной питьевой воде.						
Цель: Не менее 80% жителей Кызыл-Туу АА к 2023 г. будут иметь доступ к питьевой воде внутри дома.						
№	Задачи	Меры/действия	Срок реализации	Ожидаемые результаты (продукт)	Бюджет	Ответственные исполнители
1	Построить 1,2 км. водопроводных сетей		До 1 ноября 2019 г.	Создать инфраструктуру для подключения 620 семей к водопроводной сети	6,52 млн сом	АО
1.1.		Разработать ПСД	1 мая 2019 г.	Подготовка технической документация для тендера	120 000 сом	АО
1.2.		Провести тендер по отбору поставщика на строительство в/п сети	15 июня 2019 г.	Подписан договор на исполнение работ		АО
1.3.		Завершить строительные работы	30 октября 2019 г.	Акт приемки объекта в эксплуатацию подписан	6,4 млн сом (ориентировочно)	АО

Общий бюджет ПСЭР формируется на основе суммирования бюджетов по каждой подпрограмме. Бюджетом подпрограммы является сумма бюджетов по каждой задаче. Бюджет задачи формируется как сумма бюджетов по каждой мере.

Стоимость каждой меры определяется в зависимости от ее характера. Например, если речь идет о ремонте или строительстве объекта, то стоимость меры или задачи определяется на основе дефектного акта или разработанной проектно-сметной документации. В случае если на момент разработки ПСЭР такого рода документов нет, то допускается устанавливать предварительный, или ориентировочный бюджет, исходя из стоимости ремонта или строительства аналогичных объектов. При покупке техники или оборудования указывается стоимость по результатам выполнения процедур государственных закупок. Если закупки на теку-

щий период не проведены, то допускается устанавливать стоимость, исходя из рыночной стоимости аналогичных объектов.

Если мера носит управленческий характер, то рекомендуется в качестве ее стоимости указывать затраты на консультационные услуги (если они есть) или другие затраты, необходимые для реализации этой меры, например, командировочные расходы, приобретение опытной продукции и т.д.

Все финансовые средства необходимо разделить на **необходимую сумму** (потребности) и на **подтвержденную сумму** (возможности). Разница между ними будет представлять **финансовый разрыв**. На восполнение финансового разрыва разрабатывается ресурсная программа.

Рис. 7. Ресурсное обеспечение



Финансовое обеспечение ПСЭР отражается в табличном виде с описанием финансовой ситуации на ближайшие три года.

Таблица 25. Финансовые показатели Программы развития

	Потребности				Возможности				Финансовый разрыв			
Год	1й	2й	3й	Итого	1й	2й	3й	Итого	1й	2й	3й	Итого
Подпрограмма 1:												
Местный бюджет												
Республ. бюджет												
Донорские средства												
Средства частного сектора												
Другие												
Всего:												
Подпрограмма 2:												
Подпрограмма 3:												
Итого:												

Рекомендуется, чтобы финансирование на первый год было подтверждено по всем источникам.

На 2-й и 3-й годы часть финансовых потребностей может быть не подтверждена. В этом случае необходимо оценить, возможно ли привлечение этой суммы в запланированные сроки? Существуют ли потенциально альтернативные источники финансирования запланированных мероприятий?

Сокращение финансового разрыва возможно в двух вариантах:

1) Если более 50% покрытия финансированием, то сокращение финансового разрыва должно осуществляться посредством:

- устойчивого развития экономики района, города/айылного аймака;
- внедрением финансовой модели управления Программой развития.

2) Если менее 50% покрытия финансированием, то сокращение финансового разрыва необходимо осуществлять следующими способами:

- ревизия и сокращение наиболее проблемных, с точки зрения финансирования, задач/мер, запланированных в Программе развития;
- разработка отдельной инвестиционной программы по привлечению внешних источников финансирования.

По результатам разработки бюджета Программы развития, Рабочей группе необходимо внести изменения в первоначальный вариант Плана действий, удалить те или иные меры или даже задачи. При необходимости можно изменить формулировки задач и даже целей подпрограмм.

Сокращению финансового разрыва в финансировании ПСЭР требуется проведение дополнительной работы. Например, подготовка проектных предложений, поиск доноров, инвесторов и т.д.

Для выполнения этой работы рекомендуется разработать финансовую **модель управления Программой развития** как процесса построения предполагаемой финансовой ситуации по сравнению с существующей.

Финансовая модель структурно состоит из 4 составляющих:

- Вовлечения денежных средств партнеров, "субъектов развития".
- Роста доходной части местного бюджета.
- Оптимизации расходных обязательств органов МСУ.
- Роста объемов привлеченных инвестиций.

1 Вовлечение денежных средств партнеров, "субъектов развития" для решения задач ПСЭР должно проводиться на взаимовыгодных условиях. Как правило, средства партнеров применяются при реализации проектов на принципах муниципально-частного партнерства. На уровне МСУ важно создавать благоприятную среду, когда бизнесу будет выгодно вкладывать свои средства для решения задач, которые находятся в ответственности органов МСУ.

Например, за счет правильно выстроенной тарифной политики можно привлекать бизнес к организации общественного транспорта, сферу предоставления коммунальных услуг. Тогда средства частных поставщиков услуг могут направляться на закупку техники, оборудования, освобождая от этих затрат местный бюджет.

Большие возможности имеются в использовании ресурсов "субъектов развития" в сферах культуры и спорта. Предоставление муниципальных помещений, выгодная ценовая политика могут обеспечить участие средств бизнеса в реализации Программ развития.

Государственно - частное партнерство

- это взаимодействие государственного, муниципального и частного секторов, предусматривающее полную или частичную передачу субъектам частного сектора ответственности за оказание услуг, относящихся к сфере ответственности муниципального сектора, на условиях адекватного распределения между его участниками рисков, ответственности и выгод.

2. Устойчивый рост доходной части местного бюджета обеспечивается посредством:

- роста доходной базы местного бюджета за счет развития местной экономики,
- улучшения администрирования доходов, т.е. повышения собираемости налогов и неналоговых доходов.

В целях развития местной экономики органы МСУ в рамках своих полномочий могут создавать благоприятную среду для развития экономики, роста числа новых предприятий, рабочих мест, что дает рост числа налогоплательщиков и соответственно доходов местного бюджета. Действующее законодательство предоставляет широкий спектр правовых решений для органов МСУ, чтобы стимулировать бизнес на развитие.

Такого рода меры могут включать:

- (1) отдельные преференции по местным налогам,
- (2) прозрачные и понятные правила управления муниципальной собственностью, земельными ресурсами (земли ГФРУ, пастбища) и т.д.

Действующее налоговое законодательство предоставляет органам МСУ большие полномочия по улучшению администрирования отдельных видов налогов. В соответствии со статьей 52-1 Налогового Кодекса КР, а также постановлением Правительства КР №202 от 11 апреля 2016 г. в рамках исполнения договора делегирования отдельных полномочий Государственной налоговой службы (ГНС), органы МСУ имеют право:

- принимать оплату и продлевать срок действия добровольного патента, а в перспективе и патента на обязательной основе;
- осуществлять отдельные действия по налоговому контролю:
- факт наличия налоговой регистрации и уплаты местных налогов и налогов на основе патента,
- наложение и взыскание административных штрафов за нарушение налогового законодательства,
- совместно с представителями ГНС установка налогового поста и т.д.

3. Оптимизацию расходных обязательств органов МСУ, которая может включать в себя следующие задачи и меры ПСЭР города/АА:

- экономия расходов на коммунальные услуги за счет применения энергосберегающих технологий и строгого учета угля, мазута, электроэнергии,
- оптимизация штатного расписания айыл окмоту,
- повышение эффективности процедур государственных закупок.

Кроме этого, важно провести ревизию существующих расходных обязательств города/айылного аймака, на предмет соответствия требованиям Бюджетного Кодекса. Из местного бюджета могут финансироваться только задачи и меры по исполнению вопросов местного значения, делегированных государственных полномочий, если они обеспечены трансфертами из республиканского бюджета.

Из средств местного бюджета не могут финансироваться функции государственных органов, поддержка деятельности частных структур.

4. В целях развития местной экономики, как базового условия развития города/айылного аймака, необходимо иметь устойчивый рост объемов привлеченных инвестиций.

В вышеназванных пунктах уже приведены примеры создания благоприятных условий для привлечения инвесторов. В Программе развития важно отразить наличие устойчивой организации процесса по привлечению инвестиций.

Пример мер по созданию благоприятных условий для развития бизнеса

Местные кенешы имеют право:

- регулировать значение зонального коэффициента при расчете земельного налога (ст. 339 Налогового Кодекса КР);
- освобождение от уплаты земельного налога и налога на имущество в случаях, указанных в статье 159-1 Налогового Кодекса КР (ст. 330, 344 Налогового Кодекса КР);
- в отдельных случаях освобождение от налога на имущество (ст. 330 Налогового Кодекса КР).

Инвестиционная политика — это система мер органов власти по установлению структуры и масштабов инвестиций, направлений их использования и источников получения в сферах и отраслях экономики, ориентированная на достижение определенных целей (безопасность, высокие прибыли, возможность постоянного обладания наличностью и т.д.).

Важно рассмотреть как минимум два подхода в инвестиционной политике:

- (1) политика по привлечению инвестиций в местную экономику;
- (2) привлечение донорской помощи в развитие социальной сферы для снижения уровня бедности, на развитие образования, культуры, спорта и т.д.

Для этого в ПСЭР могут быть определены задачи и меры по формированию структуры по развитию экономики, например, сектора по привлечению инвестиций. Кроме этого, в разделе по инвестиционной политике Программы развития могут быть указаны конкретные действия, представленные в предыдущих пунктах.

Все эти действия должны быть отражены в ПСЭР города/айылного аймака как задачи и меры бюджетной политики. В случае их реализации органы МСУ будут иметь устойчивую тенденцию к сокращению финансового разрыва.

2.7. ОЦЕНКА ВЫЗОВОВ И РИСКОВ

Следует рассмотреть и учесть возможные риски и угрозы, которые могут помешать или затруднить достижение целей ПСЭР, реализацию поставленных задач и намеченных мер/действий Программы развития.

Частично эта работа выполнялась при анализе текущей ситуации, когда изучалось влияние внешних процессов и тенденций. Теперь же следует обратить особое внимание на факторы, получившие наибольшие оценки по их негативному влиянию на местное развитие.

При выполнении данной работы фокус должен быть сосредоточен на оценке возможного отрицательного воздействия на реализацию ПСЭР факторов как внутренней, так и внешней среды.

Рекомендуется проанализировать и оценить следующие виды рисков/угроз:

- общественно-политические;
- правовые;
- экономические;
- социальные;
- финансовые;
- энергетические;
- информационные;
- кадровые;
- погодные;
- экологические и другие.

Эту работу рекомендуется выполнить методом экспертных оценок в следующей последовательности:

1. Обозначить возможные существенные риски/угрозы, которые могут привести к серьезным осложнениям реализации ПСЭР, составить их перечень.
2. Оценить уровень воздействия каждого из угроз/рисков на ПСЭР при их возникновении, в баллах (3 балла – сильное воздействие, 2 балла – среднее, 1 балл – слабое).
3. Оценить степень вероятности возникновения риска/угрозы, в баллах (3 балла – высокая вероятность, 2 балла – средняя, 1 балл – низкая).
4. Определить уровень отрицательных последствий путем умножения степени вероятности возникновения риска/угрозы на уровень ее воздействия.

Выполнение этой работы рекомендуется проводить с использованием нижеследующей таблицы.

Таблица 26. Оценка уровня последствий рисков/угроз на ПСЭР

№	Наименование риска/угрозы	Степень вероятности	Уровень воздействия	Уровень последствий

При высоком уровне отрицательных последствий того или иного риска/угрозы на реализацию ПСЭР, необходимо разработать превентивные меры по их предупреждению или компенсации и снижению их влияния. В случае, когда такие меры не удастся выработать, следует скорректировать отдельные меры, сроки, задачи или План действий в целом ПСЭР.

Управление рисками социально-экономического развития

В наши дни обращает на себя внимание требование управления рисками социально-экономического развития муниципального образования. Оценка уровня риска трудно реализовать исходя из того, что нет адекватных инструментов. Риск представляет собой возможность не получения желаемого результата в перспективе.

Оценивая влияние органов МСУ на управление рисками, необходимо отметить, что принимаемые решения должны носить актуальный характер, поскольку это непосредственно соотносится с произведенными затратами и полученными результатами. При данных условиях цена управленческой ошибки в совокупных масштабах территории велика и может характеризоваться непоправимыми последствиями.

Управление рисками развития муниципального образования может быть определено как совокупность способов работы органов государственной власти и местного самоуправления, способных выдать положительный результат (экономический, финансовый, социальный и т. п.) при наличии неопределенности в условиях деятельности, а также прогнозировать наступление рискового события и принимать меры к исключению или снижению его отрицательных последствий.

Технология управления рисками включает следующие элементы: систему идентификации и отслеживания рисков, механизм защиты от рисков.

Система выявления рисков должна содержать в себе механизмы идентификации риска, методы оценки риска, систему мониторинга риска. Комплексная защита от риска формируется из оперативного регулирования риска и способов его минимизации. Под оперативным регулированием риска следует понимать слежение за критическими показателями и принятие с учетом выявленных тенденций оперативных решений.

К числу субъектов управления рисками относят:

- руководителей органов МСУ, ответственных за местное развитие, рост качества жизни населения, опосредованный допустимым уровнем риска;
- подразделения органов МСУ, наделенные правом принимать управленческие решения в пределах своих полномочий; они реализуют указанные полномочия с учетом определенных степеней рисков;
- аналитические подразделения, ответственные за подготовку информации для принятия управленческого решения о нивелировании или учете различных видов риска;
- юридические службы, ответственные за управление правовыми рисками.

С целью установления степени риска применяют качественный и количественный анализ. Качественным является анализ источников и потенциальных зон риска, определяемых различными факторами; имеет четкий перечень факторов, специфичных каждому направлению деятельности.

Количественный анализ численно определяет степень риска и дает оценку вероятности нарастания/снижения риска в перспективе. При этом анализе принято выделять несколько блоков: опре-

деление критериев оценки уровня риска, допустимого уровня отдельного вида риска; реальной степени риска.

Источник: Кузнецова О. П., Юмаев Е. А. Целеполагание и управление рисками социально-экономического развития в муниципальных образованиях // Молодой ученый. — 2015. — №9.

2.8. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПСЭР

Система управления процессом разработки и реализации ПСЭР города/айылного аймака делится на два этапа:

- Первый этап связан с решением организационных вопросов, связанных с запуском работы по разработке ПСЭР.
- Второй этап - с разработкой системы МиО и управления ее проведением по ходу реализации ПСЭР.

Первый этап включает в себя:

1. Инициирование процесса разработки ПСЭР.
2. Формирование рабочей группы.
3. Разработка и утверждение плана/графика подготовки ПСЭР.

1. Инициирование процесса разработки ПСЭР. Глава исполнительного органа МСУ, в соответствии с возложенными на него Законом КР "О местном самоуправлении" полномочиями иницируют разработку ПСЭР. Это решение, как правило, оформляется в виде соответствующего приказа.

В нем необходимо определить временной горизонт (продолжительность) ПСЭР. Как правило, ПСЭР разрабатываются на период 3-4 года и обычно он совпадает со сроком, на который глава исполнительного органа МСУ был избран и с бюджетными циклами.

2. Формирование рабочей группы разработчиков ПСЭР. Подготовку ПСЭР осуществляет Рабочая группа. Определяются ее персональный состав, задачи и полномочия, сроки представления ПСЭР, решаются вопросы с материально-технического обеспечения Рабочей группы (компьютер, помещение, канцтовары и т.д.).

Задачи Рабочей группы, как правило, включают:

- 1) Сбор и анализ данных о запросах и потребностях местного сообщества и различных групп интересов, выявление субъектов развития.
- 2) Получение и обработка информации от территориальных государственных органов о целях и задачах государственных/отраслевых программ.
- 3) Подготовка проекта ПСЭР.
- 4) Проведение обсуждений, согласований и экспертизы проекта ПСЭР.
- 5) Доработка и предоставление проекта ПСЭР на рассмотрение и утверждение.

Для решения этих задач Рабочая группа наделяется следующими полномочиями:

- запрашивать у организаций и учреждений территории информацию, необходимую для разработки ПСЭР;
- организовывать встречи с населением для выявления их нужд и потребностей;
- проводить встречи и консультации со специалистами;
- разрабатывать проект Программы развития;
- обсуждать проект Программы развития, вносить в него коррективы;
- представить проект Программы развития на утверждение.

Рабочая группа состоит из 9 - 13 человек. Ее может возглавить глава исполнительного органа МСУ или один из его заместителей. В первом случае, это будет способствовать укреплению его лидерских позиций, позволит своевременно решать возникающие вопросы, подтвердит важность разработки Программы местного развития, придает авторитет Рабочей группе.

Состав Рабочей группы должен соответствовать следующим требованиям:

Во-первых, он должен формироваться исходя из предполагаемых сфер или подпрограмм ПСЭР, а

также обязательств и функций местных органов власти. Необходимо, чтобы каждый член Рабочей группы отвечал за конкретную сферу/сектор местного развития.

Во-вторых, Рабочая группа не должна состоять исключительно из представителей органов МСУ и ее подведомственных организаций, хотя именно они в силу своих функциональных обязанностей должны внести наибольший вклад в подготовку ПСЭР.

В состав Рабочей группы необходимо включить представителей местных общественных организаций и бизнеса. Их участие обеспечит комплексный подход к разработке ПСЭР, общественную поддержку в отношении целей, задач и путей развития города/айылного аймака.

Следует обеспечить также гендерный баланс группы. Не более 60% членов Рабочей группы должны быть представителями одного пола. Участие женщин и молодежи в процессе подготовки ПСЭР поможет учесть их интересы, наметить меры, которые принесут пользу всем женщинам и молодежи, проживающим на территории сообщества.

На территориях с многонациональным составом населения в Рабочую группу следует включить и представителей этнических групп.

Наконец, качество ПСЭР определяют знания и умения членов Рабочей группы и их профессионализм. Поэтому члены Рабочей группы должны уметь:

- собирать и анализировать информацию;
- выявлять проблемы, формулировать и ставить реальные цели и задачи;
- нетрадиционно мыслить, искать и находить новаторские решения;
- представлять результаты своей работы ясно и сжато, устно и письменно;
- иметь хорошие коммуникативные навыки и др.

Важно, чтобы в процессе совместной деятельности членов Рабочей группы сложилась команда единомышленников, имеющая общие цели, взаимодополняющие знания, навыки и умения, разделяющие ответственность за достижение конечных результатов.

Главным отличием команды от традиционных формальных рабочих групп является наличие синергетического эффекта.

Повышению качества ПСЭР способствует привлечение к его подготовке в качестве консультантов независимых экспертов, представителей некоммерческих организаций, донорских организаций и вузов, имеющих опыт разработки Программ развития, знакомых с лучшей практикой в этой сфере.

3. Разработка и утверждение плана/графика. Подготовка ПСЭР проводится в течение 2-3-х месяцев. Для эффективной организации работы члены Рабочей группы распределяют между собой обязанности. Своевременной подготовке ПСЭР способствует план/график, утвержденный главой исполнительного органа МСУ.

Примерный состав Рабочей группы:

- зам. главы исполнительного органа МСУ (руководитель Рабочей группы);
- руководители и специалисты подразделений аппарата органа МСУ (3 чел.);
- работники муниципальных предприятий и организаций (3 чел.);
- депутаты местного кенеша (2 чел., по согласованию);
- местные предприниматели (2 чел.);
- представители общественных организаций (2 чел.).

Синергия – возрастание эффективности деятельности в результате интеграции, слияния отдельных частей в единую систему.

Пример: Обмен идеями приводит к синергетическому эффекту так как в результате идей становится по две.

Таблица 27. Рабочий плана/график

№	Наименование мероприятия	Ответственный исполнитель	Участники	Сроки	Место проведения	Ожидаемый результат

В Рабочем плане/графике следует предусмотреть:

- а) 1/3 времени на сбор данных (о потребностях местного сообщества и различных групп населения, выявление субъектов развития, определение базовых отраслевых/государственных программ, касающихся местного развития и т.д.);
 - б) 1/3 времени на анализ собранных данных, их систематизацию, обобщение и непосредственное написание первой версии ПСЭР;
 - в) 1/3 времени на коммуникативные мероприятия (встречи, дискуссии, обсуждения, консультации, освещение в местных СМИ и другие).
- Учитывая, что члены Рабочей группы могут иметь разный уровень знаний по разработке ПСЭР, в Рабочем плане/графике необходимо предусмотреть тренинг о способах и методах разработки местных программ развития, установочный семинар на понимание и выработку общей позиции по ПСЭР.

Второй этап включает в себя:

- 1. Разработку матрицы индикаторов ПСЭР.
 - 2. Разработку системы мониторинга и оценки за реализацией ПСЭР, включая инструментарий.
 - 3. Разработку системы управления за организацией мониторинга и оценки по реализации ПСЭР.
- 1. Разработка матрицы индикаторов ПСЭР.** После разработки подпрограмм в виде плана действий, все индикаторы вносятся в таблицу 28. Матрица индикаторов ПСЭР, которая является приложением ПСЭР.

Таблица 28. Матрица индикаторов ПСЭР

Задача	Наименование индикатора	Фактическое значение индикатора	Целевое значение индикатора	Отклонение (+, -)	Комментарий по отклонениям
Подпрограмма 1. _____					
Подпрограмма 2. _____					

При отборе индикаторов рекомендуется ориентироваться на индикаторы государственных/отраслевых программ, индикаторы программ развития вышестоящего уровня управления, индикаторы Целей устойчивого развития ООН.

Мониторинг проводится в соответствии с Планом, который разрабатывается на базе Матрицы индикаторов ПСЭР. Форма Плана мониторинга представлена ниже.

Таблица 29. Форма плана мониторинга

Название индикатора	Базовое значение индикатора	Метод сбора данных	Периодичность сбора данных	Источник информации	Ответственный за сбор данных

2. Разработка системы мониторинга и оценки за реализацией ПСЭР.

Неотъемлемой частью ПСЭР является система мониторинга и оценки, которая нужна для:

- получения надежной и достоверной информации;
- управление процессами;
- достижения продуктов и результатов;
- внесения изменений и принятия качественных управленческих решений.

Для планирования системы мониторинга и оценки необходимо:

- Определение и утверждение предмета мониторинга - матрицы индикаторов ПСЭР.
- Формирование группы мониторинга и определение их функций.
- Разработка плана проведения мониторинга и оценки.
- Разработка инструментов мониторинга и оценки.

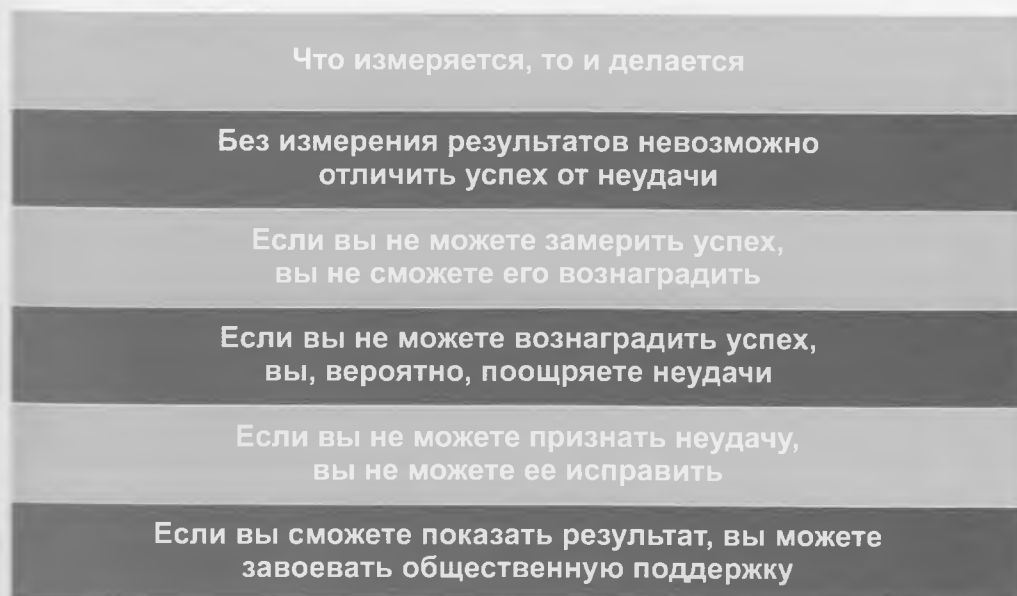
Таблица 30. Объекты мониторинга

Результаты задач и мер (мониторинг)	Все ли запланированные результаты достигнуты?
Продукт (мониторинг)	Все ли запланированные продукты произведены?
Меры и действия (мониторинг)	Все ли запланированные меры и действия проведены в полном объеме?
Ресурсы (мониторинг)	Сколько ресурсов израсходовано? Все ли средства использованы? Насколько было целевое использование ресурсов?

Считается, что система МиО эффективна, если:

- 1) Разработаны индикаторы/показатели и ответственные за их достижение.
- 2) Определены источники информации.
- 3) Определены методы сбора информации.
- 4) Определена периодичность сбора информации.
- 5) Обеспечен информационный обмен между участниками.
- 6) Разработана система обработки и анализа информации.
- 7) Определен круг пользователей информации.
- 8) Определены ресурсы для функционирования системы мониторинга.

Рис. 8. Основные принципы МиО



Основные инструменты МиО:

- анализ документов;
- наблюдение;
- консультации;
- опрос (интервью, анкетирование);
- фокусная группа и т.д.

Оценка – это анализ данных мониторинга или данных, полученных в момент проведения оценки. Цель оценки – измерение результатов реализации ПСЭР и сопоставление их с задачами, которые ПСЭР должна была решить

Оценка отвечает на три вопроса:

- Что изменилось?
- Что обусловило изменение?
- Что предполагали изменить?

Разработанная система мониторинга и оценки позволяет эффективно управлять реализацией ПСЭР, вовремя вносить изменения и дополнения в документ.

3. Разработка системы управления организации МиО по реализации ПСЭР. Ее основу составляет группа совместного МиО реализации ПСЭР, план и отчетность ее работы, а также инструменты проведения мониторинга и оценки.

Цель группы – обеспечение эффективного управления за реализацией ПСЭР АА, разработка рекомендаций для внесения изменений и дополнений в ПСЭР по результатам мониторинга.

Основные задачи группы:

- обеспечение прозрачности и информированности населения о ПСЭР;
- организация и проведение мониторинга и оценки реализации ПСЭР;
- разработка рекомендаций для внесения изменений в действующий ПСЭР.

Основные функции группы:

- проводит консультации, общественные слушания, фокусные группы с сообществом по оценке выполнения поставленных целей, задач и мер;
- заслушивает отчеты о ходе реализации мероприятий и задач ПСЭР;
- проводит анализ выявленных проблем, связанных с реализацией ПСЭР АА;
- исполняет план мониторинга и оценки ПСЭР АА;
- осуществляет анализ достижения индикаторов ПСЭР;
- своевременно информирует айыл окмоту, айылный кенеш и местное сообщество о выявленных проблемах в ходе реализации инициатив/проектов/программы, качестве предоставления услуг;
- готовит отчет о результатах своей деятельности на сессии АК;
- вырабатывает рекомендации для внесения изменений в действующую ПСЭР АА по улучшению процесса реализации местных инициатив/проектов/программ.

Состав группы по мониторингу и оценке реализации ПСЭР утверждается решением местного кенеша. Местный кенеш вправе создавать дополнительные группы по совместному мониторингу и оценке по отдельным проектам, относящимся к его компетенции. Список членов группы вывешивается на информационных стендах АА/города.

В состав группы совместного мониторинга входят:

- депутаты айылного\городского кенеша;
- представители инициативных групп и некоммерческих организаций;
- активные члены местного сообщества и иные лица, независимо от пола, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения. Количественный и качественный состав группы устанавливается решением местного кенеша.

Заседания рабочей группы по мониторингу и оценке ПСЭР проходят не реже одного раза в 6 месяцев. Мониторинг и оценка ПСЭР АА/города проводится в соответствии с утвержденным планом мониторинга и оценки ПСЭР.

Протоколы заседаний группы вывешиваются на информационных стендах для информирования населения, а также могут выноситься на сельский сход, общественные слушания, курултай для обсуждения.

На первом заседании группы избирается руководитель группы, в обязанности которого входит разработка планов и графика работы группы, созыв заседаний группы, обеспечение протоколирования заседаний группы, распределение обязанностей между членами, обеспечение необходимыми ресурсами для эффективной работы группы.

Отчетность Группы. После каждого мониторинга группа готовит протокол о результатах мониторинга и оценки не позднее 7 дней после завершения процедур МиО в виде Таблицы 33. и описательный отчет.

Предлагаемая структура описательного отчета (не более 2-3 стр.):

- краткое описание достигнутых успехов и выполнения конкретных индикаторов ПСЭР;
- краткое описание проблем, возникших в процессе реализации мероприятий и задач ПСЭР и не позволивших достичь поставленных результатов;
- рекомендации по улучшению ситуации в виде плана мероприятий, которые необходимо внести в ПСЭР АА.

Мониторинговая группа ПСЭР города/айылного аймака на основе утвержденного Плана МиО периодически составляет и представляет

органам МСУ и Координационному органу отчет о ходе исполнения задач, мероприятий и достижения запланированных индикаторов. Результаты МиО также могут быть размещены на информационных досках, публиковаться в местных СМИ и на официальных сайтах.

Таблица 31. Форма отчета мониторинговой группы

№	Цели/задачи/ Индикаторы ПСЭР, которые должны были быть выполне- ны за 6 месяцев	Оценка вы- полнения		Если выполнено, то список подтверж- дающих докумен- тов (протокол, приказ, решение, постановление, список участников, список объектов и т.д.)	Если не выпол- нено, то опиши- те причину	Рекоменда- ции
		Да	Нет			

Рекомендуется заслушивать информацию о ходе исполнения мероприя-
тий, задач и прогрессе в достижении запланированных значений ин-
дикаторов на сессиях местного кенеша с участием общественности и
при необходимости принимать решения о внесении корректировок в
Программу развития.

По завершению Программы развития органы МСУ могут организовать
оценку воздействия ПСЭР на все сферы жизнедеятельности местного
сообщества. Как правило, эту работу осуществляет независимая орга-
низация или эксперты.

Предметом оценки воздействия являются:

- устойчивость достигнутых результатов;
- эффективность полученных результатов;
- адекватность реализованных целей, задач нуждам и потребностям
сообщества.

Рекомендуется устанавливать для ПСЭР не более 2-3 индикаторов воз-
действия.

Следует отметить, что разработанная ПСЭР, план действий, План МиО
перед утверждением на сессии АК/ГК проходят процедуру обществен-
ного обсуждения с обязательным ведением протокола.

3. РАЗРАБОТКА ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РАЙОНА

Система государственного управления на районном уровне основывается на сочетании "вертикальной" подотчетности, где территориальные государственные органы подотчетны соответствующим министерствам и ведомствам в части решения задач своих отраслевых программ, и "горизонтальной", где они подотчетны районной государственной администрации (РГА) в части воздействия на развитие района и оказания поддержки органам МСУ.

Соответственно, система планирования на уровне района должна учитывать необходимость гармоничного сочетания целей и задач государственных/отраслевых программ/ПСЭР органов МСУ.

Ключевые особенности новых подходов к планированию на уровне района:

- ПСЭР района отражает обязательства и ответственность, прежде всего РГА и территориальных государственных органов, в части достижения показателей развития региона.
- Поддержка сильных сторон и возможностей развития территорий, больше ориентация на расширение и усиление имеющихся возможностей, а не на фокусировке решения проблем. Подход, в планировании ориентированный на решении проблем значительно сужает горизонты планирования и распыляет ресурсы на не прорывные меры.
- Установление взаимосвязи в реализации государственных/отраслевых программ национального уровня, региональных (областных и районных) программ развития и программ развития на уровне МСУ.
- Система планирования на районном уровне является частью целостной системы государственного планирования. При этом обеспечивается учет интересов местных сообществ (через органы МСУ), района на вышестоящем уровне (принцип "снизу-вверх") и реализация государственных/отраслевых программ на районном уровне (принцип "сверху-вниз").
- Приоритетным направлением развития становится экономическое развитие. Программа развития, нацелена, прежде всего, не на расходование имеющихся ресурсов, а на обеспечение их устойчивого поступления и стимулирование роста инвестиций и бюджета.
- Программа развития районов не должна выглядеть как сумма программ развития АА, она должна в большей мере содержать меры управленческого характера и воздействия. В предлагаемом подходе ПСЭР района становится связующим звеном в системе планирования между национальным и местным уровнем. Уровень района обеспечивает как вертикальное (от национального до местного уровня) так и горизонтальное (межведомственное планирование всех территориально-отраслевых представителей министерств и ведомств, а также органов МСУ) управление.
- РГА и территориальные государственные органы становятся, прежде всего, координаторами процессов развития. Для этого местные органы власти должны выявить вокруг себя "субъектов развития", то есть людей, организации, которые реально воздействуют на улучшение качества жизни граждан в разных сферах: экономике, культуре, спорте, духовной жизни и создать условия для их появления.

Задачей местных органов власти должно стать, в том числе, прогнозирование наиболее перспективных сфер местного развития с учетом имеющихся факторов: природных, сырьевых, человеческих и др. На основе прогноза формируется специализация района в экономическом развитии. ПСЭР района должна включать меры по созданию условий, при которых ресурсы партнеров и "субъектов развития" органично включались бы в развитие региона.

3.1. СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЕЕ РАЗРАБОТКИ

Рекомендуемая структура ПСЭР района включает следующие разделы:

1. Информация об организационном этапе разработки ПСЭР. Состав, цели и задачи Рабочей группы по разработке ПСЭР.
2. Введение. Нормативно-правовая основа для разработки ПСЭР. Основные положения методики разработки ПСЭР.
3. Анализ текущей ситуации.
 - анализ внешней среды: анализ процессов за пределами района, анализ отраслевых государственных программ (планирование по принципу "снизу- вверх" и "сверху- вниз"), анализ процессов внешних факторов.
 - анализ внутренней среды: анализ выполнения предыдущей Программы развития, показателей текущего развития, потребностей (запросов) местного сообщества, ресурсных возможностей.
4. Общая цель Программы развития и индикаторы ее достижения.
5. Приоритетные направления (подпрограммы) развития. Цели и задачи по каждому приоритетному направлению (подпрограмме). Специализация района в сфере экономики.
6. План действий по реализации Программы социально-экономического развития.
7. Бюджет Программы развития. Финансовая модель развития. Бюджетная и инвестиционная политика.
8. Вызовы и риски.
9. Управление реализацией Программы развития. Мониторинг и оценка Программы развития.
10. Приложения:
 - план МиО;
 - запросы на вышестоящий уровень (при необходимости);
 - перечень и описание бизнес – проектов.

С учетом структуры ПСЭР процесс ее разработки проходит через следующие этапы:

1 этап — Анализ текущей ситуации. На данном этапе проводится тщательный анализ внутренней и внешней среды района. Анализируются показатели текущего состояния района, нужды и потребности АА, составляются прогнозы будущего состояния района, производится оценка реального положения района, выявляется проблематики, а также определяются риски и возможности.

2 этап — Постановка общей цели и результатов ПСЭР. На данном этапе формируется основная цель программы, которая должна приближать к выработанному Видению населения района и быть направлена на достижение поставленных целей государством в экономике и социальной сфере.

3 этап — Определение приоритетов развития и специализации в сфере экономики. На основе сделанного анализа внутренней и внешней среды на данном этапе определяются приоритеты развития и специализация данной территории.

4 этап — Определение приоритетов развития (подпрограммы). Результатом данного этапа должно быть определение подпрограмм развития, с указанием результатов достижения цели подпрограмм.

Программа - это документ, на основе которого осуществляется целенаправленная работа по развитию решению стратегических задач. Признаки программы развития:

- Носит стратегический характер, направлена на решение наиболее важных задач.
- Ориентирована на будущее, на реализацию перспективных потребностей.
- Опирается на идеологию системного, программно-целевого подхода.
- При разработке используется структурированная

5 этап — Разработка инвестиционных проектов. На данном этапе формируется пакет инвестиционных проектов, направленных на развитие территорий для привлечения дополнительных ресурсов.

6 этап — Разработка плана действий по реализации ПСЭР. Разработка плана действий ПСЭР по решению проблем и реализации новых возможностей, в виде управленческих задач и отдельных проектов

7 этап — Разработка задач бюджетной и инвестиционной политики района. На основании сформулированных целей и задач инвестиционных проектов разрабатываются бюджет ПСЭР и инвестиционная политика (способы привлечения ресурсов на реализацию бизнес и инвестиционных проектов).

8 этап — Оценка вызовов и рисков. На данном этапе выявляются все факторы и риски, которые могут возникнуть при реализации ПСЭР, делается их оценка, и вырабатываются меры по их минимизации.

9 этап — Разработка системы мониторинга и оценки. На данном этапе разрабатывается система мониторинга и оценки, определяются базовые индикаторы, достижение которых будет контролироваться со стороны управления. Также определяются сроки и ответственные за достижение задач и способы проверки их достижения.

10 этап — Формирование системы управления ПСЭР. Завершающим этапом системы планирования является формирование системы управления ПСЭР, которое включает в себя создание группы МиО, отвечающей за контроль реализации ПСЭР и внесение изменений и дополнений.

Между этими этапами могут быть прямые и обратные связи. Так, постановка общей цели ПСЭР, выбор приоритетов развития (подпрограмм) или работы на других этапах может потребовать обращения к первому этапу, т.е. сбора и уточнения некоторых исходных данных. Подобная связь может иметь место между этапами по формированию плана действий и разработки бюджета ПСЭР.

Рис.9. Этапы разработки ПСЭР района.

ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ ПСЭР

- 1 Анализ текущей ситуации
- 2 Постановка цели, основных результатов ПСЭР
- 3 Определение специализации в сфере экономики
- 4 Определение приоритетов развития (подпрограммы)
- 5 Разработка инвестиционных проектов
- 6 Разработка плана действий по реализации ПСЭР
- 7 Разработка бюджета ПСЭР и инвестиционной политики
- 8 Оценка вызовов и рисков
- 9 Разработка системы МиО

3.2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

В основе разработки ПСЭР лежит проведение всестороннего анализа социально-экономического состояния района. Это позволяет с точки зрения будущего развития узнать потребности, нереализованные возможности и оценить, что следует предпринять для улучшения положения, чтобы обеспечить достижение согласованных целей.

Таким образом, анализ текущей ситуации - это изучение социальных и экономических показателей района с учетом внешних и внутренних условий территории. Он основывается на использовании системы статистических показателей, характеризующих основные явления и пропорции, существующие в региональной социально-экономической системе.

Цель анализа социально-экономического развития региона — выявление факторов, способствующих развитию района, а также диспропорций и неиспользуемых возможностей экономического роста.

Решение этих задач с одной стороны нацелено на выявление возможностей усиления комплексности в хозяйственном развитии региона, с другой стороны — на оценку условий его успешного функционирования в условиях рыночной экономики, исходя из рационального использования трудовых, материальных, природных и финансовых ресурсов.

Результаты этой работы составляют базу для постановки общих целей развития района, выбора специализации местной экономики и приоритетов развития, а также разработки ее подпрограмм.

Работы этого этапа включают (Рис. 10):

1. Анализ внешней среды района, в виде анализа процессов и тенденций, благоприятствующих или препятствующих развитию.
2. Анализ внутренней среды района.

Анализ и оценка текущей ситуации предполагает использование специальных технологий, базирующихся на использовании современных методов получения, анализа и обработки различного вида информации.

Рис. 10. Анализ текущей ситуации района

АНАЛИЗ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ

Анализ внешних процессов и тенденций
Анализ принятых государственных/отраслевых программ
Анализ состояния окружающей среды

АНАЛИЗ ВНУТРЕННЕЙ СРЕДЫ

Анализ исполнения предыдущей программы развития
Анализ показателей текущего развития (статистика)
Анализ потребностей (запросов) местного сообщества
Анализ имеющихся ресурсов

Анализ социально-экономического развития района нацелен на решение следующих задач:

- оценка состояния природно-ресурсного потенциала региона;
- выявление причин ухудшения состояния окружающей среды;
- изучение особенностей динамики и структуры населения, причины основных миграционных потоков;
- оценка достигнутого уровня и качества жизни населения, обеспеченности основными объектами социальной инфраструктуры;
- оценка использования трудовых ресурсов;
- раскрытие специфических особенностей незанятости в регионе;
- оценка достигнутого уровня экономического развития регион;
- анализ межрегиональных и внешнеэкономических связей региона;
- выявление экспортных резервов производства;
- оценка финансового положения территории;
- оценка возможности использования предприятий различных форм собственности в интересах хозяйства и населения регионов и т.д.

Основные методологические подходы анализа текущей ситуации

Анализ текущей ситуации – это комплексные технологии, позволяющие выявить тенденции, закономерности, факторы, способствующие или сдерживающие социально-экономическое развитие территории. Объектами анализа становятся как текущие проблемы, так и возможности. Одна из основных задач это установление факторов, определяющих развитие территории. Анализ текущей ситуации состоит из 7 этапов.

Этап 1. Определение методов анализа ситуации и сбора необходимой информации. Определяются источники информации, готовится необходимая методика обеспечения, позволяющая лучше представлять ситуацию, ее сильные и слабые стороны, основные факторы, определяющие развитие.

Этап 2. Обработка информации. Проводится оценка качества информации, ее систематизация и классификация, формирование базы данных для анализа.

Этап 3. Анализ ситуации. Выявляются основные факторы, влияющие на развитие, определяется их сравнительная значимость, степень влияния на развитие. Результатом является четкое представление проблем. Для решения этой задачи могут быть использованы методы экспертных оценок и "мозговой атаки".

Проводится также оценка слабых и сильных сторон территории, опасностей и рисков для развития. Оценивается также устойчивость ситуации к возможным изменениям внешней и внутренней среды, к вероятным изменениям показателей, характеризующих динамику развития ситуации.

Этап 4. Разработка сценариев развития. Проводится содержательное описание наиболее вероятных сценариев развития ситуации. Для решения этой задачи используется метод "мозговой атаки". Это формирует основную направленность аналитической работы. С использованием выявленных факторов формируются модели развития ситуации. Прогнозные оценки изменения значений основных факторов определяются экспертами и специалистами.

Этап 5. Экспертная оценка текущей ситуации. Группа разработчиков программы, эксперты/специалисты индивидуально или коллективно оценивают текущую ситуацию.

Этап 6. Обработка и оценка результатов экспертизы. Обобщаются полученные результаты.

Этап 7. Подводится итог проделанной работы. Основная задача этого этапа – в полной мере описать текущую ситуацию.

Источник: А.Л. Гапоненко "Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город. М.: РАГС, 2001

Информация, необходимая для анализа собирается разными методами – проведением фокус-групп, исследований, круглых столов и других мероприятий. Анализ текущей ситуации имеет характер кабинетного исследования, так как оно связано с изучением различных документов – отчеты, официальная статистика, результаты опросов и т.д.

Необходимо помнить, что доступная информация зачастую может носить общий характер, быть неполной и быстро устаревать, в некоторых случаях необходимо организовать дополнительную работу по ее сбору.

3.2.1. АНАЛИЗ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ

Изменение внешней среды может повлиять на "фоновые условия" развития территории. Факторы внешней среды не подлежат контролю со стороны района, к ним можно и нужно подстраиваться, учитывать при разработке ПСЭР.

Анализ внешних процессов и тенденций

Эта работа проводится по следующим областям и сферам:

- Политические и социально-экономические процессы (политический курс страны, вступление в ЕАЭС, другие союзы, политические партии, и пр.).

- Миграционные процессы.
- Государственные/отраслевые программы, государственное регулирование в различных сферах, изменения в законодательстве (налогообложение, лицензирование, технические регламенты, сертификация и пр.).
- Экологические нормы и процедуры в соответствии с международными обязательствами и договорами.
- Деятельность международных агентств развития (программы/проекты Всемирного Банка, АБР, ПРООН и пр.).
- Изменения в технологиях (новые технологии производства, автоматизация производства и управления, Интернет, социальные сети, мобильная связь, проникновение ИКТ и пр.).

Каждая из областей/сфер изучается с точки зрения позитивного или негативного воздействия на развитие того или иного направления. Для оценки их воздействия рекомендуется заполнить Таблицу 32.

Таблица 32. Оценка воздействия внешних факторов на развитие

№	Внешние факторы по сферам развития	Позитивные факторы	Оценка в баллах (от 1-5)	Негативные факторы	Оценка в баллах (от 1-5)

Первоначально выявляются личные оценки разработчиков Программы, затем для повышения объективности эти оценки должны быть усреднены.

Результаты этой работы должны учитываться на последующих этапах подготовки ПСЭР. Так, позитивные факторы должны использоваться для развития, либо усиливаться, а по негативным факторам разрабатывать-ся меры по ослаблению их негативного влияния на местное развитие.

Таблица 33. Пример заполнения Таблицы 32

№	Внешние факторы по сферам развития	Позитивные факторы	Оценка в баллах (1-5)	Негативные факторы	Оценка в баллах (1-5)
1	Отток трудоспособного населения в трудовую миграцию	Денежные трансферты для семей мигрантов	5	Отток квалифицированных кадров учителей и медиков	1
				Рост кол-ва семей детей в ТСЖ	1
				Распад семей	3

Как видно из данного примера, угрозой для данного района является отток квалифицированных кадров учителей и медиков и рост количества детей в трудной жизненной ситуации. Анализ показывает, что при разработке ПСЭР необходимо в обязательном порядке включить меры по снижению выявленных негативных факторов.

Выявленный позитивный фактор является возможностью для развития данного района, в ПСЭР необходимо включить меры по использованию данного фактора в качестве дополнительного финансового ресурса.

Анализ государственных/отраслевых программ

Эта работа выполняется в следующем порядке:

- 1) Определяется список отраслевых/государственных программ, которые имеют воздействие на развитие района.

Такая информация имеется в территориальных государственных органах, аппарате полномочного представителя Правительства в области, государственных учреждениях и предприятиях, участвующих в реализации этих программ.

- 2) Анализируются цели, задачи, меры отраслевых программ на предмет возможности их проецирования в ПСЭР района.

- 3) Выделяются задачи и меры, которые должны быть учтены в обязательном порядке в районной Программе развития.

- 4) Разрабатываются совместные меры по решению задач с ОМСУ и территориальными государственными органами.

Данную работу рекомендуется проводить с использованием таблицы. Ниже приведен пример проецирования задач и мер отраслевых/государственных программ на районный уровень.

Таблица 34. Пример проецирования задач и мер отраслевой/государственной программы на районный уровень

Наименование государственной программы: Государственная программа социальной защиты населения на 2015-2017 гг.		
Задачи/меры государственных программ, которые могут проецироваться на местный уровень	Рекомендации по проецированию задач/мер на местный уровень	Задачи/меры, предлагаемые в ПСЭР района
1. Принятие мер по своевременному выявлению и сопровождению детей и семей, находящихся в ТЖС.	Проведение мониторинга и выявления семей и детей, находящихся в ТЖС и оказание им социальных услуг.	Координация деятельности органов МСУ и государственных органов по выявлению семей и детей в ТЖС и оказание им социальных услуг.
2. Интеграция механизмов быстрого реагирования на случаи семейного насилия в действующую систему реагирования.	Проведение систематического мониторинга и профилактики случаев семейного насилия.	Функционирование в районе службы неотложного/быстрого реагирования на случаи семейного насилия, координация.
3. Профилактика заболеваний пожилых граждан.	Улучшение своевременного доступа пожилых граждан к медицинским услугам на льготных условиях.	Функционирование в районе центра оказания медицинских услуг на льготных условиях с привлечением частного сектора.

При анализе проецирования задач и мер отраслевых государственных программ рекомендуется их классифицировать на:

- задачи/меры, которые могут носить характер вопросов районного значения;
- вопросы/меры, которые могут решаться совместно с ОМСУ;
- задачи/меры, которые могут быть решены за счет привлечения частных ресурсов.

Рекомендуется в ПСЭР района проецировать цели, задачи, меры государственных/отраслевых программ только до формулирования целей и задач. Задачи ПСЭР района должны также быть отражены в планах действий территориальных государственных органов. Для их решения в планах действий территориальных государственных органов должны быть описаны меры, которые необходимо выполнить для решения этих задач, что повлияет соответственно на решение задач ПСЭР района.

Ответственность за согласование целей, задач, показателей развития, которые будут проецироваться из государственных/отраслевых программ в ПСЭР района, несут соответствующие государственные органы, через свои территориальные подразделения.

Таким образом, будет достигнута прямая взаимосвязь ПСЭР района и планов действий территориальных государственных органов. Повысится их ответственность реализовывать не только свои планы действий, но и влиять в целом на развитие района.

Анализ состояния окружающей среды

Анализ состояния и воздействия окружающей среды проводится по различным аспектам экологического состояния территории. Анализ должен основываться на данных, полученных от специализированных организаций, а также экспертных оценок. Рекомендуется определить объекты экспертизы. Это могут быть: почва, подземные и надземные воды, воздух, воды и т.д. Значение этой работы состоит в том, что экологические факторы прямо влияют на такие показатели качества жизни как: здоровье, продукты питания, условия труда и доходы населения, жилищные условия.

Экологический анализ занимает особое место в программе. Это обусловлено двумя причинами:

- 1) недостаточной изученностью взаимоотношений между деятельностью человека и окружающей средой;
- 2) много принятых управленческих решений приводят к необратимым изменениям в природе.

Масштаб и объем оценки влияния принятых проектов программы на окружающую среду обуславливаются масштабом и объемом изменений в окружающей среде, ожидаемых в связи с реализацией программы. Некоторые действия могут быть небезопасными для окружающей среды. В таких ситуациях факторы окружающей среды должны быть взяты к вниманию, должна быть проведена отдельная оценка влияния на окружающую среду.

Целью анализа окружающей среды является выявление наносимого вреда окружающей среде и определение мероприятий, необходимых для его смягчения или предотвращения. Самой сложной задачей разработчиков ПСЭР является выбор тех экологических или связанных с природными ресурсами направлений развития, которые следует проанализировать и определить как наиболее важные для решения в ПСЭР.

По результатам экологического анализа заполняется Таблица 35:

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), характеризует качество жизни человека, выделяет 8 основных аспектов жизнедеятельности человека:

- здоровье,
- развитие через образование,
- занятость и качество трудовой жизни,
- досуг и отдых,
- состояние потребительского рынка товаров и услуг,
- состояние окружающей среды,
- личная безопасность,
- социальная экономическая и социальная активность,
- рабочей силы.

Таблица 35. Экологический анализ

№	Наличие объектов, наносящих вред экологии, включая человека	Оценка воздействия вреда (высокая, низкая)	Имеется ли возможность решить силами местной власти и населением	Требуется ли вовлечение профильных государственных органов
	Мусорный полигон	средняя	нет	да
	Эрозия почвы	низкая	да	нет
	Загрязнение воды	высокая	нет	да

В случае необходимости решения проблем экологического характера с вовлечением профильных государственных органов разработчикам ПСЭР необходимо обратиться с письменным запросом.

3.2.2.АНАЛИЗ ВНУТРЕННЕЙ СРЕДЫ

Анализ внутренней среды включает изучение:

- Исполнения предыдущей Программы развития (отчеты о выполнении).
- Показателей текущего социально-экономического состояния.
- Приоритетов программ социально-экономического развития АА/города.
- Потребностей и запросов от органов МСУ.
- Ресурсных возможностей территории.

Внутренняя среда – внутренний потенциал и возможности территории, сообщества, системы управления, обеспечивающие ее развитие.

Анализ исполнения предыдущей ПСЭР

Анализируется степень достижения поставленных целей, решения задач и исполнения намеченных мер. Все данные фиксируются в табличной форме.

Таблица 36. Данные об исполнении предыдущей ПСЭР

№	Сферы/цели/задачи/меры	Степень исполнения, %	Причины неисполнения	Предложения в новую ПСЭР
	Подпрограмма			
1.	Цель			
1.1.	Задача			
1.1.1.	Меры			

Эта работа проводится в следующей последовательности.

1. В таблицу вносятся все цели, задачи, меры в разрезе подпрограмм, намеченные в предыдущей ПСЭР.
2. Оценивается факт исполнения и текущий статус по достижению цели и решению задач, реализации мер.

3. В случае неисполнения фиксируются причины неисполнения.
4. Выделяются нереализованные цели, задачи, меры, и рассматривается целесообразность их включения в новую ПСЭР.

Анализ показателей текущего социально-экономического состояния

При проведении данного анализа изучается динамика ключевых индикаторов развития района по сравнению с предыдущим периодом, которые в целом формируют реестр показателей развития, исполнение которых является ответственностью районной государственной администрации и территориальных государственных органов.

В Таблице 37 приведен примерный перечень ключевых индикаторов развития района.

Таблица 37. Ключевые индикаторы развития района

№	Наименование показателя	Ед.	2016	2017	Динамика изменения +/-
1	Экономика				
1.1.	Число новых предприятий	Шт.			
1.2.	Число созданных рабочих мест	Шт.			
1.3.	Объем привлеченных инвестиций для развития экономики	Млн сом			
1.4.	Объемы капитальных вложений из средств республиканского бюджета	Млн сом			
2	Государственное управление				
2.1.	Выполнения "личного" плана главы МГА по исполнению Программы Правительства Кыргызской Республики	%			
2.2.	Текущность кадров (% сотрудников МГА, освободивших должности)	%			
2.3.	Количество жалоб от населения	Шт.			
3.	Социальное развитие				
3.1.	Количество семей, получающих ЕПМС	Семьи			
3.2.	Количество официально зарегистрированных безработных	Чел.			
3.3.	Уровень миграции	%			
3.4.	Средний уровень заработной платы населения	сом			
3.5.	Рост/снижение уровня миграции	%			
4.	Образование				
4.1.	Средний показатель Общереспубликанского тестирования (ОРТ)	балл			
4.2.	Соотношение фактической наполняемости школ к плановой	%			

4.3.	Количество школьников – победителей и призеров республиканских олимпиад по образованию	Чел.			
5.	Здравоохранение				
5.1.	Уровень смертности	%			
5.2.	Количество койко-мест в стационарах	Шт.			
5.3.	Количество врачей и среднего медицинского персонала на 10 000 населения	Чел.			
6.	Культура, спорт				
6.1.	Число граждан, посещающих тематические кружки и секции в сфере культуры	Чел.			
6.2.	Количество детей, посещающих музыкальную школу	Чел.			
6.3.	Число спортсменов, имеющих звание не ниже "мастер спорта"	Чел.			
6.4.	Число новых спортивных сооружений	Шт.			
7.	Безопасность				
7.1.	Уровень преступности	%			
7.2.	Уровень подростковой преступности	%			
7.3.	Количество жалоб на действие правоохранительных органов в МГА и прокуратуре	Шт.			

Анализ данных проводится в следующем порядке.

- 1) Выделяются показатели, в отношении которых наблюдается положительная динамика (рост). При необходимости, показатели, относящиеся к одной сфере, объединяются в одно направление развития. Направления развития, показатели которых демонстрируют рост, рассматриваются как "перспективные".
- 2) Выделяются показатели, в отношении которых динамика изменений была отрицательной (падение). На основе этого формируется перечень направлений, которые определяются как "проблемные" и требующие последующего анализа.
- 3) Разработчики программы дают свои личные оценки развития тех или иных сфер в баллах от 1 до 5 (1 балл – худший показатель развития, а 5 баллов – лучший показатель развития) в Таблице 38.

Таблица 38. Оценка местного развития

№	Сфера/Наименование показателя	Динамика изменения +/-	Оценка степени важности в баллах
1	Экономика		
1.1.	Число новых предприятий		
1.2.	Число созданных рабочих мест		

1.3.	Объем привлеченных инвестиций для развития экономики		
1.4.	Объемы капитальных вложений из средств республиканского бюджета		
2	Государственное управление		
2.1.	Выполнения "личного" плана главы МГА по исполнению Программы Правительства Кыргызской Республики		
2.2.	Текущность кадров (% сотрудников МГА, освободивших должности)		
2.3.	Количество жалоб от населения		
3.	Социальное развитие		
3.1.	Количество семей, получающих ЕПМС		
3.2.	Количество официально зарегистрированных безработных		
3.3.	Уровень миграции		
3.4.	Средний уровень заработной платы населения		
3.5.	Рост/снижение уровня миграции		
4.	Образование		
4.1.	Средний показатель Общереспубликанского тестирования (ОРТ)		
4.2.	Соотношение фактической наполняемости школ к плановой		
4.3.	Количество школьников – победителей и призеров республиканских олимпиад по образованию		
5.	Здравоохранение		
5.1.	Уровень смертности		
5.2.	Количество койко-мест в стационарах		
5.3.	Количество врачей и среднего медицинского персонала на 10 000 населения		
6.	Культура, спорт		
6.1.	Число граждан, посещающих тематические кружки и секции в сфере культуры		
6.2.	Количество детей, посещающих музыкальную школу		
6.3.	Число спортсменов, имеющих звание не ниже "мастер спорта"		
6.4.	Число новых спортивных сооружений		
7.	Безопасность		
7.1.	Уровень преступности		
7.2.	Уровень подростковой преступности		

7.3.	Количество жалоб на действие правоохранительных органов в МГА и прокуратуре		
------	---	--	--

Оценка показателей по сферам развития формулируется по обобщенным показателям. Например: (1) экономика, (2) государственное управление, (3) образование и т.д.

Таблица 39. Пример заполнения Таблицы 38

Пример оценки показателей сфер местного развития каждым разработчиком

№	Сфера/Наименование показателя	Динамика изменения +/-	Оценка степени важности показателя для развития района в баллах
1	Экономика		
1.1.	Число новых предприятий	-2	5
1.2.	Число созданных рабочих мест	+14	5
1.3.	Объем привлеченных инвестиций для развития экономики	+ 3 миллиона сомов	5
1.4.	Объемы капитальных вложений из средств республиканского бюджета	0	4
	и т.д.		

Затем личные оценки каждого из разработчиков Программы по каждому показателю необходимо привести к среднему значению. Результаты этой работы заносятся в итоговую таблицу, которая будет использоваться при рассмотрении перспектив развития тех или иных сфер.

Таблица 40. Пример заполнения усредненной таблицы оценки показателей по сферам местного развития

Пример усреднения оценок показателей сфер местного развития

№	Сфера/Наименование показателя	Динамика изменения +/-	Средняя оценка степени важности показателя для развития района в баллах
1	Экономика		
1.1.	Число новых предприятий	-2	4,8
1.2.	Число созданных рабочих мест	+14	4,2
1.3.	Объем привлеченных инвестиций для развития экономики	+ 3 миллиона сомов	4
1.4.	Объемы капитальных вложений из средств республиканского бюджета	0	3,4
	И т.д.		

Показатели сфер развития, которые набирают более 4 баллов, формируются в приоритеты развития района. Показатели, которые набирают менее 3 баллов, определяются как "проблемные" и требуют последующего анализа с привлечением специалистов.

Анализ приоритетов программ социально-экономического развития АА/города

Оценка приоритетов программ социально-экономического развития АА/города определяется путем обобщения приоритетных сфер, которые были отражены в ПСЭР городов /айылных аймаков.

Анализ проводится в следующей последовательности:

- 1) Составляется таблица, в которой строки соответствуют городам и айылным аймакам, а столбцы (графы) – приоритетным сферам развития.
- 2) Выявленные приоритеты городов/айылных аймаков, в тех или иных сферах отмечаются галочкой в соответствующих клетках на пересечении столбцов и строк.
- 3) По каждой приоритетной сфере определяется количество отмеченных приоритетов. Результаты этой работы сводятся в отдельную таблицу.

Составленная таблица отражает рейтинг приоритетных сфер/направлений развития района по результатам анализа ПСЭР городов и айылных аймаков. Ниже приведен условный пример:

Таблица 41. Образец составления рейтинга приоритетных сфер района

Наименование города/АА	Образ.	Здрав.	Соц.	Земля/пастбища	Занятость	Культура	Спорт
Город №1							
Город №2							
АА №1							
АА №2							
АА №3							
АА №4							
АА №5							
Итого	3	5	3	4	4	2	1

По результатам рейтинга все приоритетные сферы вносятся в итоговую таблицу для определения приоритетных сфер района.

Для выявления приоритетной сферы развития оценка приоритетов производится также разработчиками ПСЭР района по балльной системе от 1 до 5, где 1 - худший показатель, а 5 - лучший. Оценка производится коллегиально.

Таблица 42. Оценка приоритетов развития района разработчиками ПСЭР района

№	Сфера развития	Оценочный показатель (в баллах от 1 до 5, где 1 - худший показатель, а 5 - лучший)

По итогам этой работы проводится сравнение и обсуждение приоритетов, **выявленных двумя методами:**

- 1. За счет рейтинга приоритетов, обозначенных в программах АА (Таблица 41).
- 2. Оценка приоритетов развития района разработчиками ПСЭР района (Таблица 42).

По результатам обсуждения и консультаций со специалистами принимается окончательное решение по отбору приоритетных сфер/направлений развития района.

После получения приоритетных сфер развития района в каждом направлении необходимо определить ключевую стратегическую цель с указанием индикаторов ее достижения.

Анализ запросов органов МСУ

Одной из ключевых задач территориальных государственных органов и РГА является оказание поддержки органам МСУ в развитии. При разработке ПСЭР города/АА органы МСУ зачастую сталкиваются с проблемами, решение которых выходит за рамки их компетенции. Поэтому нужна помощь со стороны государственных органов. Если такого рода проблемные вопросы носят системный характер, то они могут быть отражены в ПСЭР района как задачи для РГА или территориальных государственных органов.

Например, в ПСЭР города/АА может быть задача, или мера по совершенствованию процедур государственных закупок за счет средств местного бюджета. При этом ОМСУ нуждается в постоянных консультациях со стороны районного финансового управления как уполномоченного государственного органа по вопросам закупок. Эта помощь необходима, так как сама процедура государственных закупок посредством электронного портала сложна, и законодательство часто меняется.

Если такого рода запросов много, то в ПСЭР района может появиться задача об усилении роли районного финуправления в части координации работы по государственным закупкам на уровне района.

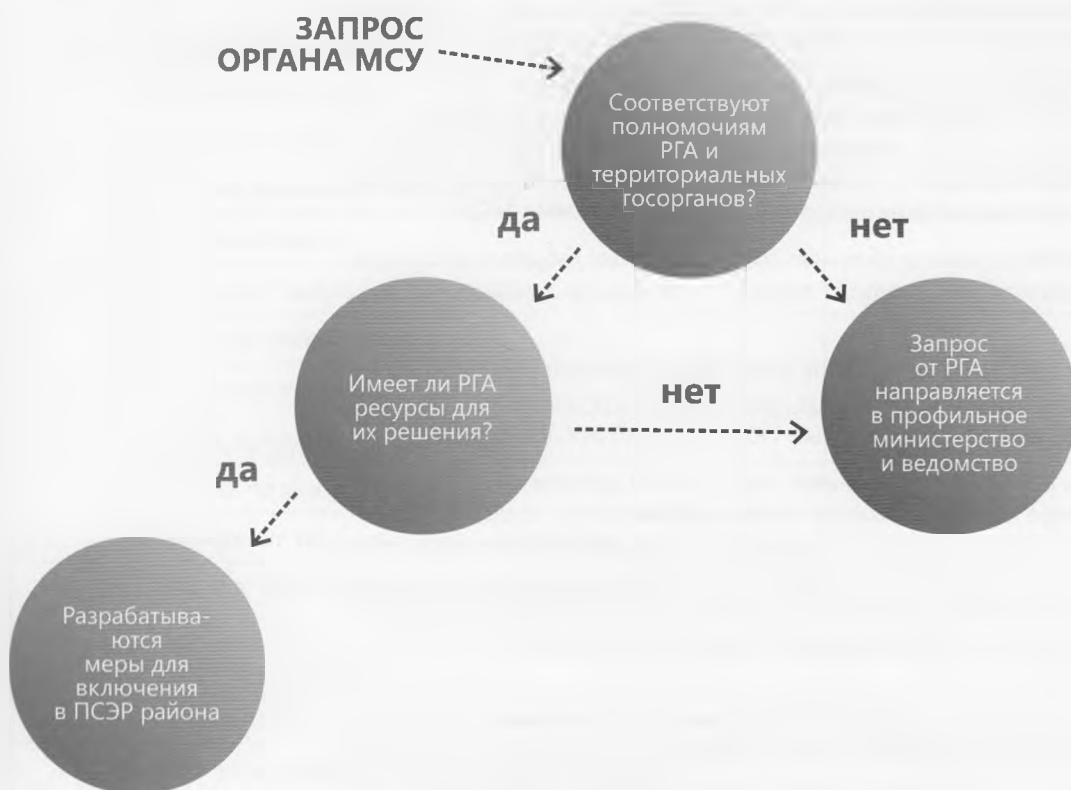
Каждый запрос должен быть проанализирован РГА и территориальными государственными органами на соответствие их полномочий решить на месте проблемы местного самоуправления. Анализ проводится на предмет:

- (1) соответствия запросов органов МСУ полномочиям местных государственных органов;
- (2) возможности их решения на местном уровне.

В случае, если решение запроса от органов МСУ не входит в компетенцию местного органа власти, данный запрос направляется для разрешения в профильные отраслевые министерства.

Порядок работы с запросами органов МСУ приведен ниже.

Рис. 11. Порядок работы с запросами ОМСУ



Анализ имеющихся ресурсов

Изучаются составляющие основных и прочих ресурсов.

К основным ресурсам относятся:

- природно-сырьевые ресурсы;
- человеческие ресурсы;
- материальные ресурсы;
- финансовые ресурсы (бюджетные и внебюджетные ресурсы, в т.ч. муниципальная собственность, земельные ресурсы, другие ресурсы).

Составляющие прочих ресурсов:

- Характер и объем выпускаемой сельскохозяйственной, промышленной и прочей продукции, в том числе на близлежащих территориях.
- Потенциал местного рынка (количество покупателей товаров/услуг, платежеспособность, уровень цен и пр.), не только конкретной территории, но и соседних районов, городов/айылных аймаков.
- Потенциал финансовых ресурсов мигрантов и их влияние на инвестиционную деятельность.
- Близость к региональным рынкам сбыта, к поставщикам, оптовым базам.
- Удобство регионально-транспортного, географически-климатического расположения.
- Потенциал существующих успешных предприятий, крестьянских хозяйств, общественных организаций (субъекты развития).
- Наличие технопарков, инновационных центров.
- Возможность поддержки местных инвесторов, получения кредитов и займов.
- Наличие учреждений системы образования.
- Состояние экологии.

- Наличие и развитость частных услуг (техобслуживание, ветобслуживание, ремонт и т.д.) и пр.

Источниками информации для анализа служат органы статистики, партнеры, местные субъекты развития, работающие в определенной сфере.

На районном уровне отсутствует бюджет. Поэтому анализ местных ресурсов для ПСЭР района рекомендуется проводить в отношении выявления и решения задач, которые должны решать районные государственные администрации и территориальные государственные органы для совершенствования бюджетного процесса на уровне МСУ.

Для определения слабых и сильных сторон местных бюджетов городов и айылных аймаков необходимо провести следующую аналитическую работу:

1. Выделить доходные источники, которые в удельном весе всех доходов местного бюджета составляют наибольшее значение, то есть приносят наибольший доход в местные бюджеты АА/городов района.
2. Выделить доходные источники, по которым динамика изменений составила более 10% в большую (+) или меньшую (-) сторону. Определить причины роста/падения показателей. Поддержать появившиеся тенденции к росту доходов и проанализировать причины падения доходов. На основе анализа сформулировать задачи для районного финансового управления по совершенствованию бюджетного процесса на уровне МСУ.
3. Провести анализ расходной части местного бюджета. Выделить сферы, по которым в удельном весе приходятся наибольшие затраты. Провести анализ причин такого рода затрат. Разработать для районного финансового управления задачи по оказанию помощи ОМСУ, связанной с оптимизацией и сокращением расходов.

Для проведения анализа бюджетных показателей рекомендуется заполнить нижеследующие таблицы.

Таблица 43. Динамика показателей доходной части местных бюджетов района

№	Наименование налогов	За 12 месяцев			
		2016 г.	2017 г.		
		Факт	Уточн. план	Факт	Отклонения +/-
	Общие доходы и полученные трансферты				
	Доходы + активы и обязательства (продажа земель)				
1	Доходы				
11	Налоговые доходы				
111	Налоги на доходы и прибыль				
1111	Налоги на доходы и прибыль				
11111	Подоходный налог с физических лиц-резидентов Кыргызской Республики				
1112	Налоги по специальным режимам				

11121	Поступления по единому налогу				
11122	Налог на основе патента				
113	Налоги на собственность				
1131	Налог на имущество				
11311	Налог на недвижимое имущество				
11312	Налог на движимое имущество				
1132	Земельный налог				
11321	Земельный налог				
114	Налоги на товары и услуги				
1141	Общие налоги на товары и услуги				
11412	Налог с продаж				
1144	Налог за пользование недрами				
13	Полученные официальные трансферты				
13321	Средства, передаваемые по взаимным расчетам				
14	Неналоговые доходы				
1415	Арендная плата				
14151	Плата за разработку месторождений полезных ископаемых или ископаемого топлива				
14152	Плата за использование природных ресурсов				
	Плата за аренду земель				
14153	Плата за аренду имущества				
142	Доходы от продажи товаров и оказания услуг				
1422	Административные сборы и платежи				
14222	Государственные пошлины				
14221	Сборы и платежи				
	Сбор за вывоз мусора				
	Сбор за парковку автотранспорта				
145	Прочие неналоговые доходы				
1423	Поступления от оказания платных услуг				
143	Штрафы, санкции, конфискации				
	Административные штрафы				
3	Активы и обязательства				
	Продажа прочих зданий				

Таблица 44. Показатели расходной части местных бюджетов района

№	Наименование расходов	Факт исполнения 2016 г.	Факт исполнения 2017 г.	Отклонения +/-
1	Гос.службы общего назначения			
2	Жилищно-коммунальные услуги			
3	Здравоохранение			
4	Отдых, культура и религия			
5	Образование			
6	Социальная защита			
7	Остаток на конец года			
	Всего			

Необходимо обратить внимание на положительную динамику изменения бюджетных показателей, особенно на те, где она превышает уровень инфляции, например, если динамика более 10%. Тогда в ПСЭР района могут появиться задачи по дальнейшему развитию данного источника доходов, или как минимум не снижать темп роста.

Например, если выявлен рост сбора земельного налога и причиной стали решения местного кенеша по увеличению ставки налога на богару, то эти инициативы надо поддерживать и распространить, например, на поливные и пастбищные земли.

Если появилась тенденция на снижение сбора того или иного вида дохода, то предпринять меры по повышению сборов доходов. Например, в ПСЭР района может появиться задача о реализации районным подразделением ГНС задач по передаче администрирования отдельных видов налогов органам МСУ.

Имеет значение также анализ других ресурсов, в том числе:

- Наличие перспективных месторождений полезных ископаемых. Возможности подготовки инвестиционных предложений по ним.
- Особенности квалификации трудовых ресурсов, свойственные и конкретные именно на территории данного района.
- Особенности земельных ресурсов: земли сельскохозяйственного назначения и условия их орошения, доступность и освоение пастбищ, наличие и объем земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий и т.д.

Анализ всех видов ресурсов позволит:

- 1) выявить у района определенные конкурентные преимущества;
- 2) определить ресурсные факторы, благоприятствующие развитию определенных направлений.

Обобщение итогов анализа

Итоговый отбор приоритетных сфер развития района основывается на следующих критериях:

- развивать то, в чем есть видимые результаты, которые отвечают запросам граждан;
- поддержать те направления, которые иницируются "субъектами развития" и поддерживаются РГА и территориальными государственными органами;
- развивать те сферы, которые имеют ресурсное наполнение в рамках государственной, донорской поддержки, а также субъектов развития за счет их инвестиций;
- развивать те сферы экономики, которые имеют конкурентные преимущества и устойчивый сбыт.

Инструментом отбора приоритетов предлагается использовать итоговую матрицу приоритетных сфер (Таблица 43). По каждому виду проведенного анализа разработчики программы индивидуально оценивают в баллах от 1 до 5 (где 1 – наихудший, 5 – наилучший результат) приоритетные сферы развития. Оценка производится по каждой сфере членами Рабочей группы индивидуально.

Итоговое значение баллов определяется на основе суммирования баллов, установленных каждым членом Рабочей группы (от 1 до 5).

Таблица 45. Итоговая Матрица приоритетных сфер развития (подпрограмм).

Виды анализа	Сферы развития				
	Экономика	Культура	Образование	Здравоохранение	и т.д.
Анализ исполнения предыдущих программ развития					
Анализ показателей текущего социально-экономического состояния (статистика)					
Анализ приоритетов программ социально-экономического развития АА/города					
Анализ бюджетных показателей					
Средний балл оценки группой					

После заполнения всей таблицы и подсчета среднего балла по приоритетным сферам, определяются приоритетные сферы. Итоговые значения баллов по каждой сфере развития могут носить только рекомендательный характер, как основа для дальнейшего обсуждения и принятия решения по формированию приоритетов.

Внутри каждой выбранной приоритетной сферы формируются приоритетные направления (подпрограммы), которые определяются по ре-

зультатам консультаций. Консультации в формате фокус-групп, рабочих встреч проводятся с представителями "субъектов развития" и бенефициаров.

Кроме этого проводятся дополнительные консультации с сотрудниками РГА и территориальных государственных органов, внешними экспертами, специалистами по уточнению формулировок приоритетных направлений (подпрограмм), целей и задач по ним.

В процессе анализа Рабочая группа может столкнуться с вопросами, реализация которых выходит за рамки полномочий МГА и территориальных государственных органов, но относится к компетенции вышестоящих государственных органов.

3.3. ЦЕЛЬ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ РАЙОНА

Общая цель ПСЭР отражает видение будущего и желаемый результат развития территории на момент завершения программы. Она формулируется на основе результатов анализа текущей ситуации и исходя из намерений и желаний местного сообщества с учетом целей государственных/отраслевых программ развития.

При ее выработке необходимо исходить из следующего:

Во-первых, она должна быть направлена на повышение благосостояния и качества жизни населения территории, соответствовать реальным нуждам и запросам различных групп населения территории.

Во-вторых, соответствовать полномочиям и функциям районной государственной администрации, территориальных государственных органов.

В-третьих, должна иметь причинно-следственную связь с общими целями программ развития органов местного самоуправления и следующих уровней управления (область, отрасль, страна), а также вносить в них вклад и содействовать их реализации.

Общая цель ПСЭР района должна носить комплексный характер, быть понятной, привлекательной, воодушевляющей и в меру амбициозной.

Формулировка общей цели не должна содержать:

- специальных терминов, затрудняющих ее понимание;
- термины, понятия и выражения, которые допускают неоднозначное толкование;
- указаний на иные цели, задачи, эффекты или результаты, которые являются следствиями достижения самой общей цели;
- описания путей, средств и методов достижения цели.

Достижение общей цели должно измеряться конкретными индикаторами.

Общую цель ПСЭР целесообразно окончательно сформулировать после нескольких обсуждений варианта, подготовленного Рабочей группой.

Формулировка общей цели может носить комплексный характер, но при этом иметь конкретные индикаторы достижения.

Определение общей цели требует творческого подхода. Значение этой работы состоит в том, что сформулированная общая цель, задавая общий вектор развития района, определяет содержание и результаты работ других этапов процесса разработки ПСЭР. На этом этапе применяются разнообразные методы, в том числе: мозговой штурм, фокус-группы, экспертные оценки и другие.

Требования к формулировке целей:

- Краткая по форме.
- Актуальная, значимая.
- Конкретная по содержанию.
- Реалистичная.
- Определенная во времени.
- Измеримая.

Пример формулировки общей цели

Создание условий для устойчивого роста благосостояния граждан, проживающих на территории района, и организация системной, эффективной, скоординированной работы государственных органов, органов местного самоуправления и инициатив населения.

Индикаторы достижения цели: рост % ВВП, количество созданных рабочих мест, % населения, имеющего доступ к услугам и т.д.

Некоторые особенности постановки общей цели ПСЭР

Главная цель программы развития района – улучшение качества жизни всех категорий членов местного сообщества.

Наряду с ней можно рассматривать частные, относительно самостоятельные цели, определяющие экономические, экологические, социальные и другие условия, обеспечивающие достойную жизнь и благосостояние людей. Эти цели могут быть выражены более подробно через характеристики и параметры развития.

Эти параметры также должны быть измеримыми и ориентированными во времени. Основой для их формирования служат количественные и качественные данные анализа текущего социально-экономического состояния местного сообщества.

В качестве таких целевых параметров социально-экономического развития могут выступать: увеличение доходов, повышение качества образования, улучшение питания и здравоохранения, снижение уровня нищеты, оздоровление окружающей среды, улучшение инфраструктуры, обогащение культурной жизни.

Формулировка таких целей отвечает в деталях на вопросы: что должно произойти, где и когда, какие количественные результаты должны быть достигнуты.

Общая цель одновременно служит критерием местного развития, ориентиром для дальнейших действий по разработке ПСЭР. Общая цель развития, как правило, характеризует не только желательный уровень качества жизни, но также формирует количественные и качественные ориентиры для экономического развития.

Таким образом, общая цель, если она сформулирована достаточно определенно, затем трансформируются в более частные, конкретные цели, с подробными количественными ориентирами и соответствующими критериями.

3.4. ПРИОРИТЕТНЫЕ СФЕРЫ РАЗВИТИЯ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОЙ ЭКОНОМИКИ

В предыдущем разделе были определены приоритетные сферы развития, которые задают направления конкретной деятельности и последовательность их выполнения, на которые необходимо в первую очередь сосредоточить внимание и выделять ресурсы.

Выбранные сферы приоритетного развития должны удовлетворять следующим требованиям:

- отвечать интересам и нуждам жителей района;
- соответствовать имеющимся возможностям, позитивным факторам и тенденциям развития;
- соответствовать обязательствам государственных органов района;
- быть связанными с приоритетами ПСЭР области, а также с приоритетами, обозначенными в государственных/отраслевых программах развития.

Рекомендуется в ПСЭР определить 5-6 приоритетных сфер развития.

Выбранные приоритетные сферы влияют на определение специализации в сфере экономики.

Определение специализации в сфере экономики связано с определением эффективных видов экономической деятельности на территории,

Специализация района в сфере экономики – производство товаров и услуг для потребления вне данной территории. При этом предполагается, что продукция отраслей специализации в силу природных, социальных, экономических факторов и географического положения производится эффективно.

ключевой компетенции в сфере экономики как основы конкурентоспособности территории. Перспективные направления развития местной экономики устанавливаются с учетом результатов анализа внутренней и внешней среды территории.

Разработчики ПСЭР в первую очередь оценивают потенциал и перспективы развития местной экономики. Затем, какие внешние и внутренние факторы развития местной экономики могут оказать положительное влияние на местное развитие. Например, такие как вхождение Кыргызстана в ЕАЭС, улучшение отношений с соседними странами и т.д.

Критериями определения специализации в сфере экономики могут быть:

- наличие устойчивого сбыта произведенной или потенциально ожидаемой продукции, услуг, преимущественно на внешних рынках;
- наличие на этих производствах технологий, обеспечивающих конкурентное качество продукции на внутренних и особенно внешних рынках;
- наличие уникальной сырьевой базы для производства товаров, услуг на данной территории или в приемлемой удаленности;
- наличие квалифицированных кадров на территории или способность обеспечить профессиональное обучение и другие.

Некоторые методологические подходы анализа и оценки местной экономики

Анализ местной экономики начинается с выявления соответствующих экономических единиц или секторов. Эта работа проводится на фоне более широкого контекста (структура и состав населения, безработица, сфера занятости, миграция). В рамках анализа рассматриваются такие специфические факторы, как, например, доходы, создание новых предприятий, население, тенденции в области безработицы и сфере занятости.

Анализ экономических секторов - это анализ определенных составных частей экономики - производственного сектора, сферы обслуживания или рабочей силы.

Следующий шаг - это сбор данных и определение экономического профиля. Для правильного решения нужна информация, которая соответствует профилю деятельности. Информация, полученная в результате сбора данных, может использоваться для:

- выявления сильных и слабых сторон, влияющих на местное экономическое развитие;
- прогнозирования местных экономических тенденций;
- мониторинга экономических достижений во времени.

Анализ местной экономики проводится главным образом для того, чтобы определить источники возможных помех экономическому росту. Однако не следует сразу анализировать все факторы, анализ можно начать с любого из них. Выявленные факторы имеют взаимное влияние, и по мере углубления анализа одного из факторов будет меняться содержание других. Поэтому следует установить его необходимую глубину в соответствии с масштабом и спецификой рассматриваемой территории.

Экономическое положение сообщества отражает текущий уровень деловой активности. Для определения экономического профиля сообщества используются следующие данные: степень занятости рабочей силы, безработица, число промышленных предприятий и их размеры, зарплата, средний доход в зоне, промышленная продукция и процент новичков в бизнесе.

Характеристики населения и тенденции содержат сведения о концентрации рабочей силы, о типе местного рынка и о потенциальных потребностях населения в благах и услугах - таких как, например, школы, детские сады, больницы. Для определения экономического профиля пригодны следующие данные: численность населения и ее рост, распределение населения по возрасту, полу, доходам, уровню образования, а также характеристики населения по более мелким территориальным единицам и признакам.

Характеристики рабочей силы. Рабочая сила - один из самых важных наличных ресурсов для имеющихся и для потенциальных инвесторов. Чтобы определить профиль рабочей силы, нужны данные о степени ее востребованности и профессиях, зарплате, уровне подготовки и образования, локализации, производительности труда и наличии свободной рабочей силы.

Бизнес-климат и условия развития бизнеса. Развитие предпринимательства невозможно без наличия соответствующих площадей и инфраструктуры. Прежде чем приступить к деятельности, предприниматель учитывает физическое состояние территории. Этот профиль может основываться на назначении площадей, зонировании и локализации, стоимости и цене площади, состоянии зданий, свободной площади и ее поглощении, строительной деятельности, местах для парковки, состоянии инфраструктуры и окружающей среды, включая качество воды и воздуха.

Учитывая, что многие местные власти владеют земельными участками, создание банка данных о свободных участках - важное средство в осуществлении экономического развития. Выживание фирм зависит от их поддержки органами управления территории. Бизнес-климат служит индикатором уровня поддержки деловой среды со стороны местной администрации.

Качество жизни. Этот фактор известен также под названием "общие условия жизни" и используется для описания культурных, исторических, рекреационных возможностей и состояния окружающей среды. Все они играют важную роль, когда речь идет о привлечении фирм.

Данные, характеризующие этот профиль, таковы: наличное жилье, его качество и стоимость, общественные услуги, качество системы образования, университеты, колледжи и профшколы, уровень преступности и налоги, взимаемые с населения. Их восприятие во многом зависит от конкретного человека. То есть высокий уровень жизни, по мнению одного, может оказаться совсем не высоким для другого.

Задача сбора данных по этому профилю должна решаться исходя из конкретной социально-экономической ситуации, принятых представлений о качестве жизни. Главное - получение релевантной информации.

В ходе оценки следует выявить и понять главные экономические силы. При этом важно использовать как интуицию, так и анализ, особенно на начальных ступенях развития.

В конечном счете, анализ и оценка местной экономики должны помочь определить:

- проблемы, с которыми сталкивается экономика, или те из них, которые так или иначе могут ее затронуть;
- преимущества в области конкуренции одних сообществ по сравнению с другими;
- препятствия на пути к достижению целей и задач экономического развития;

- региональный, национальный и международный контексты и их влияние на местную экономику, с учетом изменчивости этих факторов во времени;
- местные свободные ресурсы, пригодные для использования в осуществлении плана развития;
- мотивацию членов сообщества помогать или мешать достижению результатов.

Для уточнения специализации экономики района следует провести инвентаризацию действующих предприятий и других хозяйствующих субъектов. Полученные результаты рекомендуется оформить в виде Таблицы 46.

Таблица 46. Специализация предприятий и хозяйствующих субъектов

№	Действующие предприятия и хозяйствующие субъекты	Конкурентные преимущества	Основные направления деятельности (специализация)	Потенциал для роста

Используя данные Таблицы 45. следует определить перспективные направления развития экономики с указанием тех сфер, где имеется потенциал для роста. Это можно сделать на основе результатов анализа текущего состояния территории, путем оценки выявленных конкурентных преимуществ экономики района, оценки потенциала роста субъектов экономики, методом экспертных оценок.

Выбор специализации в сфере экономики позволит развить виды деятельности, которые смогут стать "локомотивом" развития района и связать в единую цепь предприятия других отраслей экономики. В будущем это может привести к возникновению экономического кластера. Для развития района такая перспектива – это ключ к занятости населения и возможность для дальнейшего социального и экономического развития и создания "опорной точки роста" развития района.

Определению экономической специализации территории может способствовать оценка на основе коэффициента локализации (специализации) производств. Он рассчитывается на основе сопоставления структуры экономики территории с аналогичной структурой экономики региона в целом⁷.

Возможны следующие варианты специализации района в сфере экономики:

- легкая промышленность;
- добыча полезных ископаемых, каменного угля и др.;
- туристические услуги: экологический туризм;
- сельское хозяйство: производство экологически чистых продуктов питания;
- развитие племенного животноводства;
- развитие семенного растениеводства.

Примеры формулировки целей с учетом специализации в сфере экономики:

- Расширение видов туристических услуг и повышение их качества.
- Производство экологически чистой сельскохозяйственной продукции и ее продвижение на рынки соседних государств.
- Развитие животноводства и увеличение производства мяса и шерсти для экспорта в другие регионы и т.д.

7 Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Высшая школа экономики, 2000. – 259 с.

Выбор экономической специализации района должен обсуждаться со всеми заинтересованными сторонами. В первую очередь с рыночными "субъектами развития". К ним относятся самостоятельные хозяйственные единицы, ведущие активную экономическую деятельность путем инвестирования на производство разного рода товаров и услуг.

Постановка целей в сфере экономики должна учитывать выявленную экономическую специализацию района.

3.5. РАЗРАБОТКА ПОДПРОГРАММ ПСЭР

Для того, чтобы иметь логическую структуру ПСЭР района вводятся понятия "подпрограмма" - "задача" - "мера". Каждая приоритетная сфера развития образует подпрограмму. По каждой подпрограмме определяются цели, задачи и разрабатывается набор мероприятий и действий.

Соотношения общей цели ПСЭР района, целей и задач подпрограмм, а также мер изображены на Рис. 12.

Рис. 12. Соотношение целей, задач и мер ПСЭР



Требования к формулировке целей:

- Краткая по форме.
- Актуальная, значимая.
- Конкретная по содержанию.
- Реалистичная и достижимая.
- Определенная во времени.
- Измеримая.

Цели подпрограмм направлены на решение проблем в приоритетной сфере и должны способствовать достижению общей цели ПСЭР района. Их формулировка должна соответствовать требованиям к формулировке целей.

После постановки цели необходимо провести моделирование сценарного развития возможностей для реализации данной цели.

Таблица 47. Оценка возможностей достижения цели

№	Потенциальная стратегическая цель	Ключевые факторы и возможности для достижения цели	Заинтересованные стороны в реализации стратегической цели

Таблица 48. Пример заполнения Таблицы 47

	Потенциальная стратегическая цель	Ключевые факторы и возможности для достижения цели	Заинтересованные стороны и партнеры в реализации стратегической цели
	Формирование конкурентоспособного рынка туристских услуг через рациональное использование рекреационного потенциала и создания новых возможностей для роста рабочих мест в 2,5 раза к 2020 году	Развитие рекреационного потенциала	Донорская программа, работающая в сфере туризма Действующие предприниматели Ремесленники МГА Инвесторы
		Формирование узнаваемых туристических продуктов и услуг района	
		Развитие государственно-частного партнёрства в сфере туризма	
		Развитие с донорами, работающими в сфере туризма	
		И т.д.	

Следующим этапом, после определения возможностей для достижения поставленной цели, определяем условия для реализации выявленных факторов и возможностей, которые становятся задачами для достижения цели.

В этих целях рекомендуется применить причинно-следственный анализ выявления условий для расширения возможностей. При постановке задач необходимо помнить, что должны быть включены задачи управленческого характера.

Например: Цель - Формирование конкурентоспособного рынка туристских услуг через рациональное использование рекреационного потенциала и создания новых возможностей для роста рабочих мест в 2,5 раза к 2020 году.

Таблица 49. Определение возможностей для достижения поставленной цели

№	Факторы/возможности (Подцели)	Условия для расширения возможностей (задачи)	Предусловия для расширения возможностей (меры и мероприятия)
1	Формирование узнаваемых туристических продуктов и услуг района	Создание общего бренда туристических продуктов и услуг района Формирование имиджа района как туристического центра Продвижение туристических услуг на новых целевых рынках	Проведение обучающих семинаров, мастер - классов, встреч с действующими предпринимателями Разработка брендбука и его распространение среди заинтересованных лиц Организация и проведение ежегодных туристических ярмарок, фестивалей и т.д.
		и т.д.	

Необходимо ответить на вопрос – при выполнении каких внутренних и внешних условий можно реализовать поставленную цель.

Разработка задач допускает любую степень детализации, вплоть до превращения их в отдельные конкретные мероприятия.

Любую задачу можно реализовать при наличии следующих внутренних условий:

- достаточная нормативно-правовая база;
- уровень подготовленности и мотивированности кадров;
- соответствие материально-технической базы;
- достаточность финансовых ресурсов.

Обеспечение нормативно-правовых условий – это подготовка документов регламентирующего характера (положение, приказ, тарифы, льготы, создание новых структур и т.д.)

Обеспечение кадровых условий – действия, связанные с подбором, повышением квалификации, стажировкой, переобучением работников, обучением новым технологиям и т.п.

Обеспечение материально-технических условий – все действия, связанные с обеспечением необходимого оборудования, расходных материалов и т.д.

Обеспечение финансовых условий – это не деньги, которые нужны для реализации целей, а действия, которые нужно совершить, чтобы это финансирование иметь.

Все условия могут быть сформулированы как самостоятельные задачи или выступать как отдельные мероприятия.

Для того, чтобы повысить надежность определения необходимых действий для реализации целей/задач, рекомендуется использовать таблицы под каждую цель/задачу.

Задачи – это набор подцелей, каждая из которых является шагом к достижению цели подпрограммы. Постановка задач должна опираться на результаты анализа текущей ситуации и отвечать следующим требованиям:

- 1) соответствовать цели подпрограммы и вносить вклад в ее достижение;
- 2) обеспечиваться финансовыми, человеческими и иными ресурсами;
- 3) сопровождаться управленческими решениями;
- 4) выполняться в ограниченные временные рамки.

Число задач в каждой подпрограмме не должно превышать 5-6.

Задачи, поставленные в рамках каждого из приоритетов (подпрограмм) ПСЭР должны быть:

- реалистичными, то есть должны быть обеспечены необходимыми ресурсами;
- измеримыми;
- целесообразными, то есть должны решать проблемы и давать желаемые результаты по продвижению к цели по выбранному приоритету;
- не противоречивыми и не дублирующими друг друга;
- быть связанными и дополнять друг друга.

Рекомендуется ПСЭР района ограничить задачами, так как задачи ПСЭР будут являться "отправной точкой" для разработки планов работ Районной государственной администрации и территориальных государственных органов, где будут указаны детальные меры по их решению.

Однако допускается в ПСЭР района указывать и меры/действия, если они необходимы и важны для решения задачи.

Разработка плана мер/действий – это указание способа решения задач в рамках приоритетных направлений (подпрограмм) для достижения поставленной цели. Решение одной задачи может потребовать нескольких мер или действий.

Меры/действия характеризуются сроком исполнения, исполнителями, финансовыми средствами (бюджетом), ожидаемыми результатами или продуктами.

Определение срока решения задачи предполагает реалистичную оценку начала и продолжительности действий по ее решению. Для этого рекомендуется проконсультироваться с теми, кто имеет необходимые знания или опыт.

При разработке задач/мер/действий подпрограмм развития, необходимо учесть результаты анализа запросов и потребностей органов МСУ на районном уровне управления. Не все запросы и потребности органов МСУ могут быть включены в качестве мер в подпрограммы ПСЭР района.

Цели, задачи и меры, разработанные по каждой подпрограмме, должны быть сведены в единый унифицированный формат.

Таблица 50. Форма подпрограммы развития

Подпрограмма: Цель:						
№п.п	Зада- чи	Меры	Срок реали- зации	Ответственные исполнители	Бюд- жет	Ожидаемые ре- зультаты (продук- ты)

На основе набора подпрограмм по приоритетным сферам формируется **План программы развития**. Он является основой (1) для разработки бюджета ПСЭР, и (2) разработки индикаторов мониторинга и оценки результатов реализации ПСЭР.

Поэтому по каждой цели, задаче, мере разрабатываются индикаторы. Они должны отражать в количественном или качественном измерении достижение результата. Наличие индикатора подтверждает наличие цели, задачи, меры.

При разработке мер/действий важной процедурой является экспертная оценка покрытия, предлагаемыми мерами решения той или иной задачи через индикаторы результата. В случае слабости предложенных мер рекомендуется вновь пересмотреть их и усилить так, чтобы решение поставленной задачи не вызывало сомнений и надежно покрывалось предложенным набором мер/действий.

Также должна четко прослеживаться причинно-следственная связь между установленными целями приоритетных сфер, поставленными задачами и разработанными мерами/действиями.

Разработка инвестиционных проектов. Для обеспечения реализации приоритетных задач и мер Рабочая группа может включить в ПСЭР в качестве приложения инвестиционные проекты.

Пакет инвестиционных проектов образует инвестиционную программу территории. Некоторые из них могут иметь характер государственно-частного партнерства. Продвижение инвестиционных проектов может осуществляться в рамках инвестиционной политики района.

3.6. РАЗРАБОТКА БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТНОЙ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

На уровне района собственных бюджетов нет, финансирование задач и функций районной государственной администрации и территориальных государственных органов осуществляется за счет средств республиканского бюджета по сметному принципу. У района, как правило, ограничены полномочия по самостоятельной работе с донорскими организациями и инвесторами.

Территориальные органы государственного управления не всегда заинтересованы в оптимизации своих расходов, так как экономия ведет к уменьшению объема финансирования из республиканского бюджета на следующий год.

Главными задачами в рамках бюджетной и инвестиционной политики на уровне района становятся:

- (1) выполнение контрольных показателей по сбору доходов в республиканский бюджет;
- (2) осуществление контроля за эффективным исполнением бюджетного процесса на уровне МСУ и района;
- (3) оказание методической, консультационной помощи органам МСУ в пополнении доходов местного бюджета, а также оптимизации расходов, особенно в части государственных закупок.

Все вышеперечисленные особенности влияют на формат, цели и задачи раздела по бюджету Программы развития района.

Таким образом, источниками финансирования ПСЭР района, города/айылного аймака являются:

Бюджетные источники:

- средства республиканского бюджета;
- средства местного бюджета.

Внебюджетные источники:

- донорские средства;
- собственные средства предприятий/организаций;
- средства кредитных учреждений;
- внутренние и внешние инвестиции;
- денежные средства мигрантов, которые аккумулируются для инвестиций;
- средства населения и другие.

Если на уровне района осуществляется проект, влияющий на развитие района, но требующий финансирования из местного бюджета как вопрос местного значения, то в ПСЭР района может быть указано финансирование из местного бюджета. При этом важно обратить внимание, что средства местного бюджета указываются в ПСЭР района только по согласованию с соответствующим органом МСУ, так как государственные органы не могут вмешиваться в бюджетный процесс на местном уровне.

Финансирование за счет средств республиканского бюджета включает прежде всего капитальные вложения, которые осуществляются на территории района. Это может быть финансирование по линии таких государственных органов как: Государственное агентство по архитектуре, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Министерство транспорта и коммуникаций КР, Министерство по чрезвычайным ситуациям и т.д.

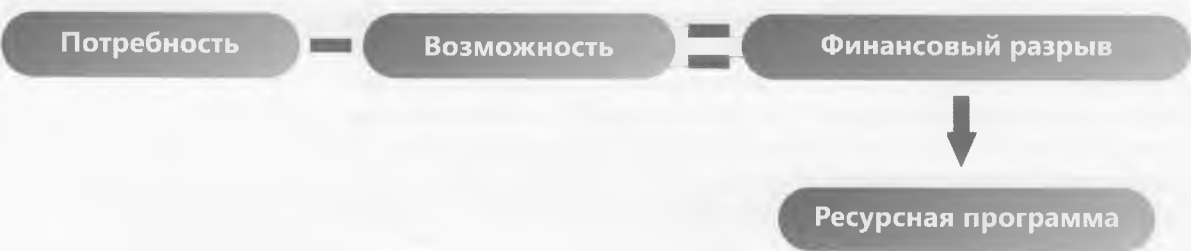
Таблица 51. Финансовые показатели Программы развития

	Потребности				Возможности				Финансовый разрыв			
Год	1й	2й	3й	Ито- го	1й	2й	3й	Итого	1й	2й	3й	Итого
Подпрограмма 1:												
Местный бюджет												
Республ. бюджет												
Донорские средства												
Средства частного сектора												
Другие												
Всего:												
Подпрограмма 2:												
Подпрограмма 3:												
Итого:												

Весь объем ресурсов, необходимых для реализации Программы развития, будет представлять собой потребности в финансировании. Финансирование из средств республиканского и местного бюджетов, доноров и частных инвестиций необходимо разделить на подтвержденную сумму финансирования, т.е. **возможности**, и на необходимую сумму финансирования - **потребности**.

Разница между возможностями и потребностями будет показывать **финансовый разрыв**. На восполнение финансового разрыва разрабатывается ресурсная программа.

Рис. 13. Ресурсное обеспечение



После того, как подготовлена матрица Программы развития по всем приоритетным направлениям, рекомендуется свести данные по объемам финансирования в таблицу по приоритетам и источникам финансирования.

Рекомендуется, чтобы финансирование на первый год было подтверждено по всем источникам.

На 2-й и 3-й годы часть финансовых потребностей может быть не подтверждена. В этом случае необходимо оценить, возможно ли привлечение этой суммы в запланированные сроки? Существуют ли потенциально альтернативные источники финансирования запланированных мероприятий?

Сокращение финансового разрыва возможно в двух вариантах:

1) Если более 50% покрытия финансированием, то сокращение финансового разрыва должно осуществляться посредством:

- устойчивого развития экономики района;
- внедрением финансовой модели управления Программой развития.

2) Если менее 50% покрытия финансированием, то сокращение финансового разрыва необходимо осуществлять следующими способами:

- ревизия и сокращение наиболее проблемных, с точки зрения финансирования, задач/мер, запланированных в Программе развития;
- разработка отдельной инвестиционной программы по привлечению внешних источников финансирования.

По результатам разработки бюджета Программы развития, Рабочей группе необходимо внести изменения в первоначальный вариант Плана действий, удалить те или иные меры или даже задачи. При необходимости можно изменить формулировки задач и даже целей подпрограмм.

Сокращение финансового разрыва в финансировании ПСЭР требует проведения дополнительной работы. Например, подготовка проектных предложений, поиск доноров, инвесторов и т.д.

Для выполнения этой работы рекомендуется разработать финансовую **модель управления Программой развития** как процесса построения предполагаемой финансовой ситуации по сравнению с существующей.

Финансовая модель структурно состоит из 3-х составляющих:

- Вовлечения денежных средств партнеров, "субъектов развития".
- Роста доходной части местных бюджетов.
- Разработки собственной районной инвестиционной политики.

1. Вовлечение денежных средств партнеров, "субъектов развития" для решения задач ПСЭР должно проводиться на взаимовыгодных условиях. Как правило, средства партнеров применяются при реализации проектов на принципах муниципально-частного партнерства. На уровне района важно создавать благоприятную среду, когда бизнесу будет выгодно вкладывать свои средства для решения задач, которые находятся в ответственности органов властей района.

Например, за счет правильно выстроенной тарифной политики можно привлекать бизнес к организации общественного транспорта, предоставлению других услуг. Тогда средства частных поставщиков услуг могут направляться на закупку техники, оборудования, освобождая от этих затрат местный бюджет.

Большие возможности имеются в использовании ресурсов "субъектов развития" в сферах культуры и спорта. Предоставление помещений, выгодная ценовая политика может обеспечить участие средств бизнеса в

Государственно-частное партнерство – это взаимодействие государственного, муниципального и частного секторов, предусматривающее полную или частичную передачу субъектам частного сектора ответственности за оказание услуг, относящихся к сфере ответственности муниципального сектора, на условиях адекватного распределения между его участниками рисков, ответственности и выгод.

реализации Программ развития.

2. Устойчивый рост доходной части местного бюджета обеспечивается посредством:

- оказания поддержки развитию местной экономики;
- воздействия территориальных государственных органов на совершенствование бюджетного процесса на уровне МСУ;
- оказания содействия в улучшении налогового администрирования на районном уровне и уровне МСУ.

3. В целях развития местной экономики, как условия развития района, необходимо обеспечить устойчивый рост объемов привлеченных инвестиций. Это может обеспечить разработка **инвестиционной политики** района. Она должна быть направлена на:

- привлечение инвестиций, создания привлекательных условий для бизнеса;
- создание мотивационных условий для привлечения ресурсов субъектов развития;
- привлечение социальных инвестиций, посредством активного продвижения социальной программы развития, основанной на пересечении и совпадении миссий донорских организаций и социальной политики на уровне района;
- разработку местных программ по использованию ресурсов мигрантов (денежные средства, оборудование, опыт и знания) в целях развития.

В Программе развития важно отразить наличие устойчивой организации процесса по привлечению инвестиций.

Важно рассмотреть как минимум два подхода в **инвестиционной политике**:

- (1) политика по привлечению инвестиций в местную экономику;
- (2) привлечение донорской помощи в развитие социальной сферы для снижения уровня бедности, на развитие образования, культуры, спорта и т.д.

Для этого в ПСЭР могут быть определены задачи и меры по формированию структуры по развитию экономики, например, сектора по привлечению инвестиций. Кроме этого, в разделе по инвестиционной политике Программы развития могут быть указаны конкретные действия, представленные в предыдущих пунктах.

Все эти действия должны быть отражены в ПСЭР района как задачи и меры бюджетной политики. В случае их реализации район будет иметь устойчивую тенденцию к сокращению финансового разрыва.

Инвестиционная политика — это система мер органов власти, по установлению структуры и масштабов инвестиций, направлений их использования и источников получения в сферах и отраслях экономики, ориентированная на достижение определенных целей (безопасность, высокие прибыли, возможность постоянного обладания наличием и т.д.).

3.7. АНАЛИЗ ВЫЗОВОВ И РИСКОВ

Следует рассмотреть и учесть возможные риски и угрозы, которые могут помешать или затруднить достижение целей ПСЭР района, реализацию поставленных задач и намеченных мер/действий Программы развития.

Частично эта работа выполнялась при анализе текущей ситуации, когда изучалось влияние внешних процессов и тенденций. Теперь же следует обратить особое внимание на факторы, получившие наибольшие оценки по их негативному влиянию на местное развитие.

При выполнении данной работы фокус должен быть сосредоточен на оценке возможного отрицательного воздействия на реализацию ПСЭР

факторов как внутренней, так и внешней среды.

Рекомендуется проанализировать и оценить следующие виды рисков/угроз:

- общественно-политические;
- правовые;
- экономические;
- социальные;
- финансовые;
- энергетические;
- информационные;
- кадровые;
- погодные;
- экологические и другие.

Эту работу рекомендуется выполнить методом экспертных оценок в следующей последовательности:

- 1) Обозначить возможные существенные риски/угрозы, которые могут привести к серьезным осложнениям реализации ПСЭР, составить их перечень.
- 2) Оценить уровень воздействия каждого из угроз/рисков на ПСЭР при их возникновении, в баллах (3 балла – сильное воздействие, 2 балла – среднее, 1 балл – слабое).
- 3) Оценить степень вероятности возникновения риска/угрозы, в баллах (3 балла – высокая вероятность, 2 балла – средняя, 1 балл – низкая).
- 4) Определить уровень отрицательных последствий путем умножения степени вероятности возникновения риска/угрозы на уровень ее воздействия.

Выполнение этой работы рекомендуется проводить с использованием нижеследующей таблицы.

Таблица 52. Оценка уровня последствий рисков/угроз реализации ПСЭР

№	Наименование риска/угрозы	Степень вероятности	Уровень воздействия	Уровень последствий

При высоком уровне отрицательных последствий того или иного риска/угрозы на реализацию ПСЭР, необходимо разработать превентивные меры по их предупреждению или компенсации и снижению их влияния. В случае, когда такие меры не удастся выработать, следует скорректировать отдельные меры, сроки, задачи или План действий в целом ПСЭР.

Современные концепции управления риском

В процессе развития человеческого общества отношение к риску менялось, причем это было тесно связано с отношением человека к будущему.

На этом пути можно выделить несколько ключевых этапов:

1. Переход от существовавшего в древнем мире представления, что будущее предопределено (например, волей богов), к пониманию, что возможно "разное" будущее, и оно во многом (хотя и не во всем) зависит от поведения человека.

2. Попытки в XVII-XIX веках научного, логически обоснованного предсказания за счет выявления закономерностей, связанных со случайными событиями (прежде всего, носящими массовый характер). Заложенные в этот период основы теории вероятностей позволили делать количественные оценки будущего, отчего оно стало представляться частично прогнозируемым. Тогда же были предприняты первые успешные попытки применения выявленных закономерностей на практике, в частности, в области коммерческого страхования как способа защиты от рисков.

3. Активное применение в XX веке методов прогнозирования и влияния на будущее в разных областях деятельности, прежде всего, в области техники (особенно в военной сфере и при создании сложных технических систем) и экономики. В конце XX - начале XXI века обострились проблемы обеспечения безопасности в техносфере и стабильности общественного развития (политике, экономике), которые также требуют разработки и использования новых методов.

Таким образом, к появлению современных концепций управления риском привело последовательное осознание человечеством трех основных положений:

- будущее не предопределено;
- будущее частично прогнозируемо, и точность прогнозов зависит от изученности рассматриваемых явлений;
- будущим можно и нужно управлять в той мере, в какой позволяет современный уровень познания и имеющиеся средства.

Чтобы лучше управлять будущим, надо глубже познавать мир и эффективно использовать имеющиеся средства.

В настоящее время в практике управления используются несколько концепций риска (см. Табл.). Каждая из них имеет право на существование и применяется в тех областях, где особенности риска соответствуют положениям данной концепции.

3.8. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ПСЭР

Система управления процессом разработки и реализации ПСЭР района делится на два этапа:

- Первый этап связан с решением организационных вопросов, связанных с запуском работы по разработке ПСЭР.
- Второй этап – разработка системы МиО и управление ее проведением по ходу реализации ПСЭР.

Первый этап включает в себя:

1. Инициирование процесса разработки ПСЭР.
2. Формирование рабочей группы (разработчики).
3. Разработка и утверждение плана/графика подготовки ПСЭР.

1. Инициирование процесса разработки ПСЭР. Глава местной государственной администрации иницирует разработку ПСЭР района. Это решение, как правило, оформляется в виде соответствующего приказа.

В нем необходимо определить временной горизонт (продолжительность) ПСЭР района. Как правило, ПСЭР разрабатываются на период 3-5 лет.

2. Формирование рабочей группы разработчиков ПСЭР района. Подготовку ПСЭР осуществляет Рабочая группа. Определяются ее персональный состав, задачи и полномочия, сроки представления ПСЭР, решаются вопросы материально-технического обеспечения Рабочей группы (компьютер, помещение, канцтовары и т.д.).

Задачи Рабочей группы, как правило, включают:

1. Сбор и анализ данных о запросах и потребностях местного сообщества и различных групп интересов, выявление субъектов развития.
4. Получение и обработка информации от территориальных государственных органов о целях и задачах государственных/отраслевых программ.
5. Подготовка проекта ПСЭР района.
6. Проведение обсуждений, согласований и экспертизы проекта ПСЭР.
7. Доработка и предоставление проекта ПСЭР на рассмотрение и утверждение.

Для решения этих задач Рабочая группа наделяется следующими полномочиями:

- запрашивать у организаций и учреждений территории информацию, необходимую для разработки ПСЭР;
- организовывать встречи с населением, с органами МСУ для выявления их нужд и потребностей;
- проводить встречи и консультации со специалистами;
- разрабатывать проект Программы развития;
- обсуждать проект Программы развития, вносить в него коррективы;
- представить проект Программы развития на утверждение.

Рабочая группа состоит из 9 - 13 человек. Ее может возглавить аким района или один из его заместителей. В первом случае, это будет способствовать укреплению его лидерских позиций, позволит своевременно решать возникающие вопросы, подтвердит важность разработки Программы местного развития, придает авторитет Рабочей группе.

Состав Рабочей группы должен соответствовать следующим требованиям:

Во-первых, он должен формироваться исходя из предполагаемых сфер

Примерный состав Рабочей группы:

- аким/зам. акима (руководитель Рабочей группы);
- руководители и специалисты МГА (3 чел.);
- главы территориальных государственных органов (3 чел.);
- представители органов МСУ (2 чел., по согласованию);
- местные предприниматели (2 чел.);
- представители общественных организаций (2 чел.).

или подпрограмм ПСЭР, а также обязательств и функций местных органов власти. Необходимо, чтобы каждый член Рабочей группы отвечал за конкретную сферу/сектор местного развития.

Во-вторых, Рабочая группа не должна состоять исключительно из представителей государственных органов и органов МСУ, хотя именно они в силу своих функциональных обязанностей должны внести наибольший вклад в подготовку ПСЭР.

В состав Рабочей группы необходимо включить представителей местных общественных организаций и бизнеса. Их участие обеспечит комплексный подход к разработке ПСЭР, общественную поддержку в отношении целей, задач и путей развития района.

Следует обеспечить также гендерный баланс группы. Не более 60% членов Рабочей группы должны быть представителями одного пола. Участие женщин и молодежи в процессе подготовки ПСЭР поможет учесть их интересы, наметить меры, которые принесут пользу всем женщинам и молодежи, проживающим на территории сообщества.

На территориях с многонациональным составом населения в Рабочую группу следует включить и представителей этнических групп.

Наконец, качество ПСЭР определяют знания и умения членов Рабочей группы и их профессионализм, поэтому члены Рабочей группы должны уметь:

- собирать и анализировать информацию;
- выявлять проблемы, формулировать и ставить реальные цели и задачи;
- нетрадиционно мыслить, искать и находить новаторские решения;
- представлять результаты своей работы ясно и сжато, устно и письменно;
- иметь хорошие коммуникативные навыки и др.

Важно, чтобы в процессе совместной деятельности членов Рабочей группы сложилась команда единомышленников, имеющая общие цели, взаимодополняющие знания, навыки и умения, разделяющие ответственность за достижение конечных результатов.

Главным отличием команды от традиционных формальных рабочих групп является наличие синергетического эффекта.

Повышению качества ПСЭР способствует привлечение к его подготовке в качестве консультантов независимых экспертов, представителей некоммерческих организаций, донорских организаций и вузов, имеющих опыт разработки Программ развития, знакомых с лучшей практикой в этой сфере.

3. Разработка и утверждение плана/графика. Подготовка ПСЭР проводится в течение 2-3-х месяцев. Для эффективной организации работы члены Рабочей группы распределяют между собой обязанности. Своевременной подготовке ПСЭР способствует план/график, утвержденный главой местной государственной власти.

Синергия – возрастание эффективности деятельности в результате интеграции, слияния отдельных частей в единую систему.

Пример: Обмен идеями приводит к синергетическому эффекту, так как в результате идей становится по две.

Таблица 53. Рабочий план/график работы Рабочей группы

№	Наименование мероприятия	Ответственный исполнитель	Участники	Сроки	Место проведения	Ожидаемый результат

В Рабочем плане/графике следует предусмотреть:

- а) 1/3 времени на сбор данных (о потребностях местного сообщества и различных групп населения, выявление субъектов развития, определение базовых отраслевых/государственных программ, касающихся местного развития и т.д.);
- б) 1/3 времени на анализ собранных данных, их систематизацию, обобщение и непосредственное написание первой версии ПСЭР;
- в) 1/3 времени – на коммуникативные мероприятия (встречи, дискуссии, обсуждения, консультации, освещение в местных СМИ и другие).

Учитывая, что члены Рабочей группы могут иметь разный уровень знаний по разработке ПСЭР, в Рабочем плане/графике необходимо предусмотреть тренинг о способах и методах разработки местных программ развития, установочный семинар на понимание и выработку общей позиции по ПСЭР.

Второй этап включает в себя:

- 1) Разработку матрицы индикаторов ПСЭР;
- 2) Разработку системы мониторинга и оценки за реализацией ПСЭР, включая инструментарий;
- 3) Разработку системы управления за организацией мониторинга и оценки по реализации ПСЭР.

1. Разработка матрицы индикаторов ПСЭР

После разработки подпрограмм в виде плана действий, все индикаторы вносятся в Таблицу 31. Матрица индикаторов ПСЭР, которая является приложением ПСЭР.

Таблица 54. Матрица индикаторов ПСЭР

Задача	Наименование индикатора	Фактическое значение индикатора	Целевое значение индикатора	Отклонение (+, -)	Комментарий по отклонениям
Подпрограмма 1. _____					
Подпрограмма 2. _____					

При отборе индикаторов рекомендуется ориентироваться на индикаторы государственных/отраслевых программ, индикаторы программ развития вышестоящего уровня управления, индикаторы Целей устойчивого развития ООН.

Мониторинг проводится в соответствии с Планом, который разрабатывается на базе Матрицы индикаторов ПСЭР. Форма Плана мониторинга представлена в Таблице 55.

Таблица 55. Форма Плана мониторинга

Название индикатора	Базовое значение индикатора	Метод сбора данных	Периодичность сбора данных	Источник информации	Ответственный за сбор данных

2. Разработка системы мониторинга и оценки за реализацией ПСЭР

Неотъемлемой частью ПСЭР района является система мониторинга и оценки, которая нужна для:

- получения надежной и достоверной информации;
- управления процессами;
- достижения продуктов и результатов;
- внесения изменений и принятия качественных управленческих решений.

Основные шаги планирования системы мониторинга и оценки:

- Определение и утверждение предмета мониторинга - матрицы индикаторов ПСЭР;
- Формирование группы мониторинга и определение их функций;
- Разработка плана проведения мониторинга и оценки;
- Разработка инструментов мониторинга и оценки.

Таблица 56. Объекты мониторинга

Результаты задач и мер (мониторинг)	Все ли запланированные результаты достигнуты?
Продукт (мониторинг)	Все ли запланированные продукты произведены?
Меры и действия (мониторинг)	Все ли запланированные меры и действия проведены в полном объеме?
Ресурсы (мониторинг)	Сколько ресурсов израсходовано? Все ли средства использованы? Насколько было целевое использование ресурсов?

Считается, что система МиО эффективна, если:

- Разработаны индикаторы/показатели и ответственные за их достижение;
- Определены источники информации;
- Определены методы сбора информации;
- Определена периодичность сбора информации;
- Обеспечен информационный обмен между участниками;
- Разработана система обработки и анализа информации;
- Определен круг пользователей информации;
- Определены ресурсы для функционирования системы мониторинга.

Рис. 14. Принципы МиО



Основные инструменты МиО:

- анализ документов;
- наблюдение;
- консультации;
- опрос (интервью, анкетирование);
- фокусная группа и т.д.

Оценка – это анализ данных мониторинга или данных, полученных в момент проведения оценки. Цель оценки - измерение результатов реализации ПСЭР и сопоставление их с задачами, которые ПСЭР должна была решить.

Оценка отвечает на три вопроса:

- Что изменилось?
- Что обусловило изменение?
- Что предполагали изменить?

Разработанная система мониторинга и оценки позволяет эффективно управлять реализацией ПСЭР, вовремя вносить изменения и дополнения в документ.

3. Разработка системы управления организации МиО по реализации ПСЭР

Основу системы управления составляют группа совместного мониторинга и оценки реализации ПСЭР, план и отчетность ее работы, а также инструменты проведения мониторинга и оценки.

Цель группы совместного мониторинга – обеспечение эффективного управления за реализацией ПСЭР района, разработка рекомендаций для внесения изменений и дополнений в ПСЭР по результатам мониторинга.

Основные задачи группы совместного мониторинга:

- обеспечение прозрачности и информированности населения о ПСЭР;
- организация и проведение мониторинга и оценки реализации ПСЭР;
- разработка рекомендаций для внесения изменений в действующий ПСЭР.

Основные функции группы совместного мониторинга:

- проводит консультации, общественные слушания, фокусные группы с сообществом по оценке выполнения поставленных целей, задач и мер;
- заслушивает отчеты о ходе реализации мероприятий и задач ПСЭР;
- проводит анализ выявленных проблем, связанных с реализацией ПСЭР района;
- исполняет план мониторинга и оценки ПСЭР района;
- осуществляет анализ достижения индикаторов ПСЭР;
- своевременно информирует население о выявленных проблемах в ходе реализации инициатив/проектов, программы, качестве предоставления услуг;
- готовит отчет о результатах своей деятельности на коллегии района;
- вырабатывает рекомендации для внесения изменений в действующую ПСЭР района по улучшению процесса реализации местных инициатив/проектов/программ.

Состав группы по мониторингу реализации ПСЭР утверждается решением коллегии района. Она вправе создавать дополнительные группы по совместному мониторингу и оценке по отдельным проектам, относящимся к его компетенции. Список членов группы вывешивается на информационных стендах.

В состав группы совместного мониторинга входят:

- представители инициативных групп и некоммерческих организаций;
- активные члены местного сообщества и иные лица, независимо от пола, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения. Количественный и качественный состав группы устанавливается решением коллегии района;
- представители ОМСУ и т.д.

Заседания рабочей группы по мониторингу и оценке ПСЭР проходят не реже одного раза в 6 месяцев. Мониторинг и оценка ПСЭР района проводится в соответствии с утвержденным планом мониторинга и оценки ПСЭР.

Протоколы заседаний группы вывешиваются на информационных стендах для информирования населения, а также могут выноситься на общественные обсуждения.

На первом заседании группы избирается руководитель группы, в обязанности которого входит разработка планов и графика работы группы, созыв заседаний группы, обеспечение протоколирования заседаний группы, распределение обязанностей между членами, обеспечение необходимыми ресурсами для эффективной работы группы.

Отчетность Группы. После каждого мониторинга группа готовит протокол о результатах мониторинга и оценки не позднее 7 дней после завершения процедур МиО в виде Таблицы 57 и описательный отчет.

Таблица 57. Форма отчета мониторинговой группы

№	Цели/задачи/ индикаторы ПСЭР, которые должны были быть выполне- ны за 6 месяцев	Оценка выпол- нения		Если выполнено, то список подтвержда- ющих документов (протокол, приказ, ре- шение, постановление, список участников, список объектов и т.д.)	Если не выполнено, то опишите причину	Рекоменда- ции
		Да	Нет			

Предлагаемая структура описательного отчета (не более 2-3 стр.):

- краткое описание достигнутых успехов и выполнения конкретных индикаторов ПСЭР;
- краткое описание проблем, возникших в процессе реализации мероприятий и задач ПСЭР и не позволивших достичь поставленных результатов;
- рекомендации по улучшению ситуации в виде плана мероприятий, которые необходимо внести в ПСЭР района.

Мониторинговая группа ПСЭР района на основе утвержденного Плана МиО периодически составляет и представляет руководству района отчет о ходе исполнения задач, мероприятий и достижения запланированных индикаторов. Результаты МиО также могут быть размещены на информационных досках, публиковаться в местных СМИ и на официальных сайтах.

Рекомендуется заслушивать информацию о ходе исполнения мероприятий, задач и прогрессе в достижении запланированных значений индикаторов на коллегии района с участием общественности и при необходимости принимать решения о внесении корректировок в Программу развития.

По завершению Программы развития МГА могут организовать оценку воздействия ПСЭР на все сферы жизнедеятельности населения района. Как правило, эту работу осуществляет независимая организация или эксперты.

Предметом оценки воздействия являются:

- устойчивость достигнутых результатов;
- эффективность полученных результатов;
- адекватность реализованных целей, задач нуждам и потребностям населения.

Рекомендуется устанавливать для ПСЭР не более 2-3 индикаторов воздействия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕКОМЕНДУЕМАЯ СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЕКТА

1. Титульный лист

- название проекта, предполагаемое месторасположение, номера телефонов, по которым можно связаться с ответственным за Проект лицом, дата (месяц и год) составления.

2. Резюме Проекта

- краткое описание бизнес-плана, цель и задачи;
- ресурсное обеспечение;
- уникальность или конкурентоспособность продукции или услуги;
- ожидаемые результаты;
- объем требуемого внешнего финансирования;
- финансовые показатели (прогноз объема продаж и прибылей, возврат займов инвесторам, показатели эффективности проекта, срок окупаемости, индекс доходности и т.д.).

3. Цель и задачи предлагаемого проекта. Ожидаемые продукты

- результат, который ожидается получить в будущем;
- перечень крупных задач для достижения результата;
- виды продукции или услуг, которые будут предложены на рынок;
- преимущества, которые эта продукция несет потенциальным покупателям;
- уникальность и отличительные особенности продукции или услуг (новая технология, качество товара, низкая себестоимость и т.д.);
- потенциальные потребители товаров, услуг.

4. Анализ положения дел в отрасли

- анализ текущей ситуации;
- тенденции развития отрасли и их влияние на реализацию и результаты проекта;
- информация по последним новинкам отрасли, потенциальные конкуренты, их сильные и слабые стороны.

5. Описание продукта

- наименование продукции (услуги);
- назначение и область применения;
- краткое описание и основные характеристики;
- конкурентоспособность продукции (услуги) с выделением параметров, по которым продукт превосходит конкурентов или уступает им;
- патентоспособность и авторские права;
- наличие или необходимость лицензирования выпуска продукции;
- безопасность и экологичность.

6. Прогноз по сбыту продукции

- анализ потребителей: требований к продукции (услуге) и возможностей их удовлетворения;
- анализ рынка сбыта продукции (услуги): размер рынка и его рост, оценочная доля на рынке.

7. Нормативно-правовая основа для реализации инвестиционного Проекта

- законодательные, нормативные и другие документы, имеющие правовую силу и отношение к

данному проекту.

8. Финансовый план

- ожидаемый план доходов и расходов на каждый год срока реализации проекта с ежемесячной разбивкой первого года;
- план движения денежных средств;
- анализ безубыточности;
- инвестиционные вложения (на приобретение оборудования, строительно-монтажные работы, создание оборотных средств и другие, связанные с подготовительным периодом проекта);
- источники финансирования проекта;
- схема возврата кредитных финансовых средств;
- структура налоговых платежей;
- анализ эффективности проекта (внутренняя норма доходности, NPV, срок окупаемости, индекс рентабельности, точка безубыточности и т.д).

9. Анализ риска

- гарантии со стороны органов власти.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЧЕК-ЛИСТ

- 1. Название проекта:
- 2. Описание воздействия проекта на параметры состояния окружающей среды и требуемые меры смягчения негативного воздействия.

Компонент окружающей среды	Текущая ситу- ация	Ожидаемое воз- действие	Меры смяг- чения
Наземная окружающая среда			
Эрозия почвы			
Разрушение органических веществ почвы			
Загрязнение воды			
Деградация земли			
Снижение биоразнообразия			
Поверхностная или глубинная водо- потеря			
Разрушение природной среды			
Модификация естественной экоси- стемы			
Распространение сорняков и появле- ние сорной растительности			
Отложение осадков			

Здоровье человека			
Охрана труда и техника безопасности			
Вредители и болезни растений			
Болезни животных			
Социальный конфликт			

3. Требуется ли экологическая экспертиза проекта ("да" или "нет"):

4. Проблемы окружающей среды, вызванные проектом:

5. Если требуется экологическая экспертиза, какие специфические вопросы будут рассмотрены _____

6. Сроки проведения и ориентировочная стоимость экологической экспертизы: _____

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПЛАНЫ МЕРОПРИЯТИЙ ПСЭР АА. ПРИМЕРЫ

Примеры приложений к ПСЭР АА.

№ п.п.	Задачи	Меры/Действия	Срок реализации	Ожидаемые результаты (индикаторы)	Ответственные исполнители	Финансовые средства
1	2	3	4	5	6	7
Подпрограмма: Развитие малого и среднего предпринимательства						
Цель: Способствовать развитию малого и среднего бизнеса на территории ЛИПЕНКА АА и созданию не менее 30 новых рабочих мест.						
1.	Задача: Содействовать развитию потенциала частных предпринимателей, а также повысить потенциал экономической активности АА. Индикатор: 1. 10 частных предпринимателей прошли обучение и получили навыки по бизнес планированию 2. 5 человек получили доступ к льготному кредитованию 3. Не менее 5 поставщиков услуг по бизнес обучению сотрудничают с Липенка АА	Составить базу данных потенциальных поставщиковуслуг по обучению по бизнес планированию, а также систематически обновлять базу данных.	3 квартал 2018	Наличие базы данных с не менее чем 5 поставщиками	АО	
		Организовать встречи с представителями НПО , международных организаций с частными предпринимателями АА по обучению бизнес планированию.	2 раза в год	20 человек приняли участие по бизнес планированию	АО	
		Провести обучающие тренинги и семинары по бизнес планированию.	1 раз в год	10 человек прошли обучение по бизнес планированию	Доноры	За счет средств донора
		Организовать встречу с представителями банковского сектора и населением АА о выделении льготных кредитов для населения.	1 квартал 2018	50 человек информированы о льготных кретитах, Не менее 3 банков сделали прентацию для жителей Липенского АА	АО, АК	

№ п.п.	Задачи	Меры/Действия	Срок реализации	Ожидаемые результаты (индикаторы)	Ответственные исполнители	Финансовые средства
3.	Задача: Облегчить систему налогового администрирования. Индикатор: 1. Ежегодно обучены 11 депутатов 2. Зональный коэффициент утвержден на сессии 3. Подписан договор с ГНС о делегировании полномочии	Подписать Договора о делегировании полномочий между ГНС и ОМСУ (типовой договор, контрольные цифры).	2019	Наличие договора с ГНС	АО	
		Применить зональные коэффициенты на земельный налог (не с.х. назначения).	2018	ЗК утвердить на сессии АК	АК, АО	
		Обучить депутатов АК налоговому администрированию.	2019	Обучить 11 депутатов АК по налоговому администрированию	АО, внешние консультанты	
4	Задача: Провести горизонтальные реформы на АО. Индикатор: 1. Не менее 2 окон А/О 2. 2 сотрудника А/О обучены по госзакупкам	На основе стандартов муниципальных услуг внедрить «Единое окно».	4 квартал 2018		АО, ГНС, соц фонд	
		Обучить углублено сотрудника АО по процедурам государственных закупок через электронный портал	1 квартал 2018	Обучить 2 сотрудника А/О	Мин Фин А/О	Порядка 25000 сомов ежегодно за счёт бюджета

			Срок реализации	Ожидаемые результаты (индикаторы)	Ответственные исполнители	Финансовые средства
	3		4	5	6	7
Подпрограмма: Управление и эффективное использование пастбищ						
Цель: Создать условия для развития животноводства на территории Оргочорского АА						
1	Задача: Провести ремонт 24 км дорог на участке «Дунгуромо» от 22 км до 46 км и мостов «Жууку» участок реки «Жууку» на отдалённые пастбища «Бурхан», «Кызыл-Эшме» и «Ыштык».	Провести фото-дрон исследование состояния дорог 24 км и мостов реки «Дунгуромо» и «Жууку», разработка РР презентации.	1 квартал 2018 года	Отчёт по исследованию и текст и материалы для РР презентации	ЖК, АО ЖК, АО	
		Организовать круглый стол с участием стейкхолдеров, активно пользующихся дорогой – сырзавод, погранотряд, лесхоз, ЖК, туроператоры для консолидированного сбора средств и разработки субсидиарного плана по ремонту дорог «Дунгуромо» и «Жууку» 24 км и мостов «Дунгуромо» и «Жууку».	2 квартал 2018 года	-Протокол КР -Разработанный и утвержденный субсидиарный план		
		Составить смету ремонта дорог Дунгуромо» и «Жууку» 24 км и мостов «Дунгуромо» и «Жууку» учётом субсидиарного вклада для каждого стейкхолдера.	2 квартал 2018 года	- Смета - Гарантийные письма стейкхолдеров с объёмами вкладов	АО, АК	
		Выделить денежные средства в размере 25000 сом из бюджета АА для реализации субсидиарного плана по ремонту дорог Дунгуромо» и «Жууку» 24 км и мостов «Дунгуромо» и «Жууку».	1 квартал 2018 года	Из бюджета АА выделены денежные средства в размере 25000 сом	АО, АК, ЖК организация	25000 сом
		Подписать соглашение с АРИС по выделению денежных средств в размере 80% (от суммы строительства мостов «Дунгуромо» и «Жууку».	1 квартал 2018г	Подписано 1 соглашение с АРИС	ОПП АРИС	80% от суммы строительства мостов от АРИС
		Разработать и утвердить механизмы сбора взносов и оплаты, условия сбора пени для эффективного пополнения источника бюджетной линии по ремонтным работам.	2 квартал 2018 года	Положение о сборе взносов и условия сбора пени разработано и утверждено	ЖК	

№ п.п.	Задачи	Меры/Действия	Срок реализации	Ожидаемые результаты (индикаторы)	Ответственные исполнители	Финансовые средства
		Мобилизовать население для эффективности сбора взносов и работы со злостными неплательщиками.	Ежегодно	- Протоколы сельских сходов - Списки участников мероприятий - Сравнительные ведомости сборов взносов и пени	ЖК	
2	Задача: Организовать эффективную ветеринарную службу в Оргочорском АА. Индикаторы: 1. Отзывы населения по качеству услуг 2. Показатели динамики заболеваемости скота	Создать комиссию по учёту скота и его состоянию.	1 квартал 2018 года	- Состав комиссии - Протоколы, документы учёта	ЖК, АО	
		Провести круглый стол с ближайшими ветаптеками о качестве поставляемой продукции.	2 квартал 2018 года	Протокол круглого стола	ЖК, АО	
		Разработать и заключить меморандум с ветаптеками по качеству поставляемой продукции.	2 квартал 2018 года	Заключенный договор	ЖК, АО	
		Создание WhatsApp группы по оценке качества ветеринарной службы.	3 квартал 2018 года	- Наличие группы - Отзывы участников - работает администратор	ЖК, АО	
3	Задача: Внедрить систему предотвращения деградации пастбищ Индикаторы: 1. Списки участников мероприятий 2. Политики и процедуры по использованию отдалённых пастбищ (название пастбищ) 3. Протоколы решений и отчёты комиссии 4. Наличие специальной линии в местном бюджете	Разработать и утвердить Положение об использовании отдалённых пастбищ "Бурхан", "Кызыл-Эшме" и "Ыштык" и список мотивационных поощрительных мер для пастбищпользователей по использованию отдалённых пастбищ.	2 квартал 2018 года	- Распоряжение о создании рабочей группы по разработке положения - Протоколы заседаний рабочей группы - Положение об использовании отдалённых пастбищ "Бурхан", "Кызыл-Эшме". и "Ыштык" список мотивационных поощрительных мер для использования отдалённых пастбищ утверждён - Список форм поощрения и мотивации пользования отдалёнными пастбищами утверждён	АО, АК, ЖК	5000 сом на поощрительные меры

№ п.п.	Задачи	Меры/Действия	Срок реализации	Ожидаемые результаты (индикаторы)	Ответственные исполнители	Финансовые средства
				- Протокол сельского схода по обсуждению Положения - Решение айльного кенеша		
		Создать комиссию по проведению подворового обхода и провести не менее 2 информационных кампаний силами комиссии в год.	Два раза в год ежегодно	- Состав комиссии - 2 подворовых обхода в год - Книга учёта реального скота	ЖК, АО	
		Провести серию семинаров и информационных мероприятий среди населения по вопросу деградации пастбищ .	ежеквартально	-2 семинара в год, не менее 50 человек в кадом семинаре	ЖК, АО	Из местного бюджета.
		Предусмотреть в бюджете АА обеспечение техникой для доставки скота и пастбищепользователей на отдалённые пастбища "Бурхан", "Кызыл- Эшме" и "Ыштык" на условиях частичной оплаты со стороны ПП.	1-2 квартал 2018 года	Не менее 1 единицы техники для сообщения в отдалённые пастбища "Бурхан", "Кызыл- Эшме".и "Ыштык"	АК, АО	50000 сом

Кок-Жарский АА, Кочкорского района

№ п.п.	Задачи	Меры/Действия	Срок реализации	Ожидаемые результаты (индикаторы)	Ответственные исполнители
1	2	3	4	5	6
Подпрограмма: Социальная защита населения					
Цель: Снижение социальной напряженности на территории Кок-Жарского АА.					
1.	Организация учебно-воспитательного процесса для детей дошкольного возраста	Обратиться в РГА и ПКР о строительстве детского сада в с. Кок-Жар.	2018-2019гг	100 детей получают условия для получения качественного воспитания и дошкольного образования	АК, АО,
		Организовать спортивно-игровую площадку для детей в с. Кок-Жар.	2018 г	На территории 1500 кв.м. – площадка для детей	АК, АО
2	Улучшение условий жизни для жителей.	Организовать уличное освещение в с. Кок-Жар.	2017-18	Освещение на улице протяженностью 6 км	АО, АК
3	Организация деятельности по созданию центров для социально незащищенных категорий граждан на местном уровне.	Проводить оценку потребностей в социальных услугах на местном уровне.	2017-2018	Составлена оценка, отчет и анализ	АО, соц. работник
		При формировании бюджета АА предусматривать средства на реализацию государственного социального заказа.	2018	Предусмотрены средства на соц заказ	АК, АО
		Создать центры по обучению для молодежи и женщин по введению бизнеса.	2018-2020	Создан учебный центр	АО
4	Выявление детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации и повышение ответственности ОМСУ за развитие социальных услуг на местном уровне.	Провести подворное обследование семей и разработка карты АО с выделением семей, нуждающихся в соц. поддержке.	2018	Разработана «Тревожная карта» АА	АО
		Направить в район предложения о потребности в социальных услугах в АА.	Регулярно	Составлен запрос в РГА	АО
		Создать группы взаимопомощи с выделением микрокредитов для малоимущих семей на развитие малого бизнеса через МТСР КР.	2018	Созданы не менее 4 групп взаимопомощи	АК, АО
		Создать условия для малого бизнеса по производству соков, консервной продукции, национальных изделий, швейного дела и т.д.	2018-2025	Действуют не менее 3 центров малого бизнеса	АК, АО

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ АК-СУЙСКОГО РАЙОНА НА 2018-2023 ГГ. (КРАТКИЙ ВАРИАНТ)

Программа социально-экономического развития Ак-Суйского района на период 2018-2023 гг.

1. ВВЕДЕНИЕ.

Цель Программы социально-экономического развития Ак-Суйского района (далее – Программа развития) – создание условий для устойчивого роста благосостояния граждан, проживающих на территории района, через организацию системной, эффективной, скоординированной работы государственных органов, органов местного самоуправления, организаций различных форм собственности и населения.

Программа развития призвана содействовать решению приоритетных проблем местных сообществ Ак-Суйского района. Одновременно Программа развития направлена на достижение индикаторов и выполнение на территории Ак-Суйского района мероприятий в рамках государственных отраслевых программ развития.

На уровне района государство обеспечивает регулирование вопросов развития на основе Закона "О местной государственной администрации", где определены права и полномочия соответствующих государственных органов. На уровне района также расположены территориальные подразделения государственных органов, работающих в сферах: образование, социальное развитие, сельское хозяйство, культура, спорт, статистика, охрана общественного порядка и т.д. Районный уровень является важным звеном в системе государственного управления, выступая, с одной стороны, как "транслятор" на вышестоящий уровень приоритетных потребностей населения сел и городов районного значения, удовлетворить которые на местном уровне невозможно. С другой стороны, районный уровень выступает проводником государственных программ на территории района, способствуя достижению общенациональных целей развития.

Для выполнения этой двусторонней миссии ключевое значение имеет способность местной государственной администрации обеспечить эффективную координацию и взаимодействие территориальных подразделений государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и населения. Поэтому данная Программа развития носит управленческий характер и направлена на решение управленческих задач за счет ресурсов, имеющихся в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления. При этом роль местной государственной администрации в рамках данной Программы заключается не в распоряжении ресурсами непосредственно, а содействию распорядителям – государственным органам и органам местного самоуправления – в более эффективном их использовании для достижения максимального синергетического (взаимообогащающего) результата. Данная Программа развития основана на Программах социально-экономического развития айылных аймаков Ак-Суйского района и обеспечивает включение приоритетных проблем местных сообществ, решение которых выходит за рамки полномочий органов местного самоуправления, в национальные программы развития, и одновременно содействует государственным органам в выполнении общенациональных программ и планов развития.

Программа развития Ак-Суйского района не дублирует программы развития айылных аймаков, а направлена на максимальную вовлеченность всех заинтересованных сторон на территории района в создание условий для развития.

В Программе развития Ак-Суйского района отражены потенциал и способность государственных органов, органов МСУ, местного сообщества, бизнес-структур совместно обеспечивать устойчивое развитие Ак-Суйского района.

2. ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ АК-СУЙСКОГО РАЙОНА.

2.1. Географическое расположение, демографический состав, административное деление.

Ак-Суйский район (кирг. Ак-суу району) — административная единица, расположенная на востоке Иссык-Кульской области республики Кыргызстан. Ак-Суйский район организован в 1973 году. Район имеет крупный агропромышленный потенциал, располагает достаточными земельными, водными и минеральными ресурсами.

По территории район является одним из крупных в области. Территория Аксуйского района составляет 10,1 тыс. кв. км. Протяженность района с востока на запад, с учетом сыртовой зоны, составляет 350 км. Расстояние от райцентра до крайнего населенного пункта (п.Энильчек) — 150 км. Район является пограничным, протяженность границ с Китайской Народной Республикой — 105 км, также он граничит с Республикой Казахстан. В южной и восточной части района за хребтом Тескей Ала-Тоо расположены сырты, которые имеют крайне изрезанный рельеф с огромным количеством ледников и возвышенностями высотой более 2000 метров.

Количество жителей: 66768; количество населенных пунктов: 47.

На территории Аксуйского района имеются такие крупные промышленные предприятия, как ГАО "Шахта Джергалан", ОсОО "Тянь-Шань Олово", ОсОО "Кок-Бель-Комур".

Административный центр — село Ак-Суу.

Национальный состав на 01.01.2017 года: кыргызы составляют 61324 человек из 67791 жителей района (или 90,4 %), русские — 2142 человека или 3,1 %, калмыки — 2862 человек или 4,2 %, казахи — 945 человек или 1,4 %, уйгуры — 183 человек или 0,3 %, татары — 125 человек или 0,2 %, узбеки — 91 человек или 0,1 %.

В состав Ак-Суйского района входят 14 айылных аймаков, 44 аилов.

- Ак-Булун АА: с. Ак-Булун (центр), Ак-Булак, Токтогул, Турген
- Ак-Чий АА: с. Ак-Чий (центр), Качыбек, Советское
- Бөрү-Баш АА: с. Бөрү-Баш (центр), Черик
- Каражал АА: с. Тегизчил (центр), Джаны-Арык, Кара-Джал, Боз-Булун
- Каракол АА: с. Каракол (центр), Чолпон
- Кереге-Таш АА: с. Сары-Камыш (центр), Кайырма-Арык, Кереге-Таш, Жергез (Новоконстантиновка), Пионер
- Бозучук АА: с. Нововознесеновка (центр), Боз-Учук, Ичке-Джергез
- Октябрь АА: с. Маман (центр), Джол-Колот, Отуз-Уул, Уч-Кайнар
- Отрадное АА: с. Отрадное (центр), Орлиное, Шапак
- Тепке АА: с. Тепке (центр), Жылдыз, Курбу
- Теплоключенка АА: с. Ак-Суу (Теплоключенка) (центр), Лесное
- Чельпек АА: с. Чельпек (центр), Бурма-Суу, Таш-Кыя
- Энильчек АА: с. Энильчек (центр), Кен-Суу, Койлуу, Кургак, Май-Саз, Таш-Короо, Эчкили-Таш

2.2. Экономические и предпринимательские возможности.

Основой экономики Ак-Суйского района является сельское хозяйство. Общая площадь земель сельскохозяйственного назначения составляет **355038 га, из них** общая площадь пашни - **48177га** (поливной – **36090 га**, богарной – **12087 га**). Общая площадь сенокосов и пастбищ 302616 га, плодonoсящих садов 2332 га.

3. УЧАСТНИКИ И ПАРТНЕРЫ РАЗВИТИЯ РАЙОНА.

3.1. Партнеры по развитию в сфере экономики.

На территории Ак-Суйского района в настоящее время не сформированы структуры, которые бы представляли интересы предпринимателей и которые стали бы субъектами развития местной экономики. В настоящей Программе развития необходимость вовлечения бизнеса в развитие района рассматривается как одна из приоритетных задач.

Одной из ключевых организаций, обеспечивающей экономическое развитие района, является семеноводческий кооператив "Заря".

Организованными структурами, которые действуют в целях развития сельского хозяйства на уровне айылного аймака, являются ассоциации водопользователей (АВП), объединения пастбищепользователей. Но потенциал этих организаций не в полной мере позволяет им участвовать в целом в развитии экономики района. В Программе социально-экономического развития Ак-Суйского района представлены меры по повышению роли и ответственности общественных организаций, представляющих интересы предпринимательства и особенно сельского хозяйства в развитии района.

3.2. Институты гражданского общества.

В Ак-Суйском районе активную деятельность развивают общественные организации, которые вносят вклад в социальное развитие и социальную защиту населения:

- 1) Реабилитационный центр "Ак-Суу-Келечек", расположенный в с. Нововознесенке, 25 детей с ограниченными возможностями;
- 2) Молодежные организации организованы во всех 14 айылных аймаках, которые объединяют более 50 % молодого поколения;
- 3) Женские организации организованы во всех 14 айылных аймаках, которые объединяют более 35 % женщины селе.

4. ВИДЕНИЕ РАЗВИТИЯ РАЙОНА.

К 2023 г. будут созданы условия, при которых активные сообщества станут реальными участниками, партнерами развития в сфере сельского хозяйства, туризма, в социальном развитии района. Ответственные граждане и сильные органы местного самоуправления создадут условия для устойчивого развития местного сообщества Ак-Суйского района.

5. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РАЙОНА.

На период до 2023 г. в Ак-Суйском районе определены следующие приоритетные направления развития:

5.1. В сфере развития местной экономики:

1. Формирование устойчивого, ответственного партнерства государственных органов, органов местного самоуправления и предпринимателей в целях развития местной экономики.
2. Определить на среднесрочный период в развитии сельского хозяйства следующие приоритетные направления:
 - развитие племенного животноводства;
 - развитие семенного растениеводства.
3. Развитие экологического туризма.

1) Создание условий для развития племенного животноводства.

В Ак-Суйском районе будет разработана политика по управлению государственными землями: пастбищами и землями Государственного Фонда сельскохозяйственных угодий ГФСУ в интересах развития племенного животноводства. Механизмом реализации такой политики станут договоры о делегировании полномочий по управлению этими землями от имени Министерства сельского хозяйства и мелиорации КР в лице районного управления аграрного развития с органами местного самоуправления.

В рамках этих договоров будут определены условия льготного предоставления пастбищ в пользование тем крестьянским хозяйствам, которые на конкурсной основе получают право развивать племенное животноводство.

Конкурс будет проводиться на основе открытости, прозрачности и соблюдения критериев, установленных конкурсной комиссией.

2) Развитие семенного растениеводства.

В целях повышения качества семенного материала в Ак-Суйском районе будут привлечены инвестиции для строительства лаборатории по контролю за качеством производства семян. Лаборатория будет иметь не только районное, но и региональное значение на уровне Иссык-Кульской и Нарынской областей. Для этого будет подготовлен инвестиционный проект с описанием выгод по расположению такого рода лаборатории именно в Ак-Суйском районе. Проект будет продвигаться совместно районной администрацией Ак-Суйского района и ассоциацией предпринимателей.

3) Устойчивое обеспечение крестьянских хозяйств поливной водой.

В целях более эффективной реализации государственной политики в части обеспечения поливной водой будет повышена роль и ответственность районного управления водного хозяйства (РУВХ) в вопросах доведения воды до каждого крестьянского хозяйства. Вопросы эксплуатации и содержания ирригационных сооружений будут дополнены вопросами согласованного управления водой с ассоциациями водопользователей (АВП). Для этого будут пересмотрены договоры между РУВХ

и АВП в части контроля со стороны РУВХ по доставке воды к каждому крестьянскому хозяйству. Проблемные вопросы должны будут решаться совместно РУВХ, АВП и органами местного самоуправления.

4) Улучшение управления пастбищами.

Ключевая задача в сфере управления пастбищ – это повышение ответственности органов МСУ за сохранность и эффективное управление государственными пастбищами. В этих целях в течение 2018-2019 гг. РУАР подпишет со всеми органами МСУ Ак-Суйского района договора делегирования полномочий, где будут определены ответственности сторон по использованию пастбищ.

Важным разделом этих договоров будет являться необходимость оценки состояния пастбищ и внесения корректировок в планы управления.

Будут проведены работы по улучшению управления пастбищами в иных целях (пчеловодство, туризм, сбор лекарственных средств), что позволит улучшить условия для развития предпринимательства в Ак-Суйском районе.

Для повышения потенциала жайыт комитетов будет создан демонстрационный участок, который станет учебной площадкой для пастбищепользователей.

5) Развитие экологического туризма.

Ключевой задачей является разработка туристического бренда Ак-Суйского района как зоны экологического туризма. Эта работа будет проводиться совместно с ассоциацией предпринимателей Ак-Суйского района, при поддержке Фонда развития Иссык-Кульской области.

Будет разработано инвестиционное предложение и проведен инвестиционный конкурс по формированию туристической инфраструктуры ущелья Арашан на принципах государственно-муниципально-частного партнерства.

6) Создание ассоциации предпринимателей Ак-Суйского района.

В целях продвижения интересов частного сектора, установления партнерства с органами власти в Ак-Суйском районе будет создана ассоциация предпринимателей. Значение и роль ассоциации будут усилены путем включения ее руководителя в состав коллеги РГА. Решения ассоциации будут в обязательном порядке рассматриваться на заседаниях коллеги РГА. Ассоциация совместно с РГА и при поддержке Фонда развития Иссык-Кульской области, а также международных донорских организаций будет осуществлять инвестиционную политику в Ак-Суйском районе.

Кроме этого задачей ассоциации будет продвижение инициатив и запросов предпринимателей, крестьянских хозяйств для включения их в программы развития района и айылных аймаков.

5.2. Благоустройство территорий, развитие инфраструктуры села.

В целях поддержки инициатив органов МСУ в решении инфраструктурных вопросов на систематической основе районным управлением архитектуры будет проводиться обучение и информирование ОМСУ о процедурах подготовки технической документации для разработки инфраструктурных проектов.

Также будет разработано типовое положение о порядке благоустройства населенного пункта, которое будет приниматься местными кенешами. Данное положение определит правила поддержания чистоты и благоустройства на территории села, а также ответственность самих граждан и органов МСУ по вопросам благоустройства.

Районное управление архитектуры обеспечит подготовку необходимого для района числа квалифицированных инженеров-технадзоров и инженеров-сметчиков для сопровождения инфраструктурных проектов органов МСУ.

5.3. Школьное и дошкольное образование.

В период 2018-2023 гг. в Ак-Суйском районе будут созданы условия для развития альтернативных форм дошкольного образования: частных и общинных дошкольных учреждений. Будет проведена разъяснительная работа среди органов МСУ о эффективности сотрудничества ОМСУ с иными формами образовательных учреждений. В рамках партнерства органов МСУ с частным сектором, а также развития школьного и дошкольного образования будет внедряться принцип субсидирования оплаты в частные учреждения отдельным категориям населения за счет средств местного бюджета.

В рамках положения Закона "О статусе учителя" будут предприняты меры по закреплению молодых кадров в сельских школах.

В целях повышения патриотического воспитания в школьные программы будут включены факультативные уроки по патриотическому воспитанию, истории и традициям кыргызского народа.

5.4. Социальная помощь населению и занятость.

В целях реализации государственной политики по поддержке детей-сирот в Ак-Суйском районе получит развитие институт фостерных семей. Будут внедрены новые требования по социальному законодательству.

На уровне МСУ будет продолжена практика обучения на постоянной основе членов комиссии по выявлению малоимущих, малообеспеченных семей.

В течении 2018-2023 гг. будет расширена практика применения общественных работ для временного трудоустройства безработных (информационная кампания, сбор запросов от ОМСУ). Внедрена система государственного микрокредитования для безработных.

5.5. Мобилизация финансовых ресурсов. Обеспечение роста доходов местного бюджета.

Важной задачей районного финансового управления станет повышение потенциала финансовых работников ОМСУ по вопросам формирования и исполнения местных бюджетов. Будет улучшена дисциплина по процедурам закупок в органах МСУ. В районном финансовом управлении на постоянной основе будет закреплён ответственный за процедуры закупок.

В целях повышения доходов местного бюджета в органах МСУ будут реализованы положения по делегированию прав и полномочий по администрированию отдельных видов налогов.

5.6. Обеспечение открытости и прозрачности в деятельности государственных органов и органов МСУ перед гражданами.

В Ак-Суйском районе будет создана Рабочая группа по развитию, которая обеспечит на постоянной основе информирование граждан о Программе развития района и результатах ее реализации. Будет разработан сайт Ак-Суйского района на условиях государственно-частного партнерства.

На уровне распоряжения главы РГА будет закреплена практика проведения общественных слушаний по вопросам реализации программы развития Ак-Суйского района.

План действий по реализации Программы социально-экономического развития Ак -
Суйского района

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
1	2	3	4	5	6	
1. Подпрограмма. Развитие местной экономики.						
1.1. Цель: Создание условий для развития племенного животноводства.						
1.1.1.	Задача. Выявление фермерских хозяйств на конкурсной основе, которые способны обеспечить развитие племенного животноводства в Ак-Суйском районе.	2018 г.	Государственные органы получают перечень потенциальных лидеров в развитии племенного животноводства, которые обеспечат развитие отрасли.	Принято решение о целевой поддержке не менее 10 фермерских хозяйств Ак-Суйского района.	РУАР	Будет принято распоряжение главы МГА о порядке проведения конкурса на лучшие бизнес идеи по развитию племенного животноводства.
1.1.2.	Задача. Создание особых условий по передаче в пользование на конкурсной основе пастбищ и земель ГФСУ для развития племенного животноводства.	2018 – 2019 гг.	Будут созданы условия для развития кормовой базы племенного животноводства.	Заключены договора между РУАР и ОМСУ с указанием особых условий для развития племенного животноводства при выделении пастбищных земель и земель ГФСУ.	РУАР	Для повышения эффективности использования государственных земель будут подписаны договора между РУАР и ОМСУ по управлению пастбищами и землями ГФСУ.
1.1.3.	Задача. Создание маркетинговой службы по вопросам племенного животноводства.	2018 г.	Фермерские хозяйства, которые занимаются племенным животноводством будут получать на постоянной основе востребованную информацию по рынку племенного скота.	Не менее 1 раз в месяц целевое информирование фермеров о вопросах племенного животноводства. Организация не менее 1 раза в квартал семинаров по племенному животноводству.	РУАР	РУАР обеспечит устойчивое взаимодействие с информационным центром Минсельхоза КР
1.2. Цель: Развитие семенного растениеводства (картофель).						
1.2.1.	Задача. Разработка инвестиционного плана для привлечения инвестора по	2019 г.	Семеноводческие хозяйства Иссык-Кульской	Сформирована инвестиционная	МГА, РУАР	К разработке инвестиционного

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
	созданию лаборатории для обеспечения антивирусного семенного материала.		области повысят качество семенного материала. У фермеров снизятся риски потерь урожая.	площадка для строительства лаборатории. К маю 2019 г. проведен инвестиционный конкурс на строительство лаборатории.		предложения будет привлечена ассоциация предпринимателей Ак-Суйского района.
1.2.2.	Задача. Повышение уровня знаний и практики применения новых сортов семян у фермеров Ак-Суйского района.	2018 – 2023 гг.	Фермеры получат возможность использовать новые технологии и новые сорта для повышения урожайности картофеля.	Не менее 1 раза в квартал проведение семинаров по вопросам развития растениеводства.	РУАР	Ассоциация предпринимателей совместно с РУАР обеспечит привлечение донорских организаций к процессу обучения.
1.3. Цель: Устойчивое обеспечение сельхозпроизводителей поливной водой.						
1.3.1.	Задача. Совершенствование договоров между РУВХ и группами АВП по поставки поливной воды. Повышение роли РУВХ по обеспечению фермеров поливной водой.	2018 г.	Повысится ответственность АВП за поставку поливной воды до конечного потребителя. РУВХ обеспечит мониторинг тарифной политики на местах.	100% обновленных договоров. Улучшение на 50% собираемости тарифов.	Районное управление водного хозяйства	
1.3.2.	Задача. Улучшение взаимодействия органов МСУ, АВП, РУВХ по организации поставки поливной воды до потребителя.	2018 г.	Повысится роль и ответственность ОМСУ за развитие местной экономики в части организации поставки поливной воды.	Увеличение объема подачи воды до потребителя.	РУВХ ОМСУ	
1.3.3.	Задача. Реабилитация и ремонт оросительных систем, находящихся в ведении РУСХ.	2018 - 2023 гг.	Повысится пропускная способность поливной воды.	Снижение потерь по поставке поливной воды на 30%. Объем строительных работ не менее 25,0 млн. сом. Рост объема оплаты со стороны АВП – не менее 50 % в год.	РУВХ	

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
1.4. Цель: Улучшить управление пастбищами.						
1.4.1.	Задача. Повышение ответственности ОМСУ за использование пастбищ.	2018 г.	ОМСУ будут подотчетны государству за эффективное использование пастбищных земель.	100% ОМСУ подпишут договора взаимодействия с РУАР по управлению пастбищами.	РУАР	
1.4.2.	Задача. Повышение потенциала жайыт комитетов. Создание демонстрационных участков.	2019 г.	Повысится эффективность управления и сохранность пастбищ.	В Ак-Суйском районе будет создана демонстрационный опытный участок в целях обучения.	РУАР	
1.4.3.	Задача: Развитие программы по использованию пастбищ в иных целях.	2019 г.	Повышен потенциал ОМСУ и жайыт комитетов по привлечению на пастбища туристов.	Увеличение доходов от использования пастбищ в иных целях на 10%.	РУАР	
1.4.4.	Задача. Проведение мероприятий по оценке пастбищ и пастбищной инфраструктуры, проведение ботанических исследований.	2018 - 2023 гг.	На основании оценки будет проводится планирование управлением пастбищ.	Ежегодный отчет по состоянию пастбищ.	РУАР	
1.5. Цель: Развитие экологического туризма						
1.5.1.	Задача. Разработка туристического бренда Ак-Суйского района.	2018 - 2019 гг.	Повысится информированность заинтересованных сторон в части привлекательности Ак-Суйского района для туризма.	Подготовлено предложение по партнерству для привлечения международных донорских организаций к формированию программы по продвижению бренда Ак-Суйского района.	МГА Ассоциация предпринимателей КР	Ассоциация предпринимателей может выступить в качестве исполнителя государственного/муниципального заказа на разработку бренда Ак-Суйского района.
1.5.2.	Задача. Разработка инвестиционного предложения и проведение инвестиционного конкурса по формированию туристической инфраструктуры ущелья Арашан на принципах муниципально-частного партнерства.	2020 - 2021 гг.	Будут созданы условия для развития экологического туризма в Ак-Суйском районе.	Не менее 100 млн. сом инвестиций, привлеченных на создание туристической инфраструктуры.	МГА Ассоциация предпринимателей КР	

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
1.6. Цель: Создание ассоциации предпринимателей Ак-Суйского района.						
1.6.1.	Задача. Инициировать и подготовить общее учредительное собрание предпринимателей Ак-Суйского района.	1 квартал 2018 г.	Будет принято решение о создании организации, представляющей интересы предпринимателей на территории Ак-Суйского района.	Учредительный протокол создания ассоциации предпринимателей. Принятый устав ассоциации.	МГА	
1.6.2.	Задача. Утверждение положения о порядке взаимодействия МГА и ассоциации предпринимателей Ак-Суйского района.	1 квартал 2018 г.	Рекомендации ассоциации предпринимателей будут обязательны для рассмотрения МГА и государственными органами. Председатель ассоциации предпринимателей является членом коллегии МГА.	Принято распоряжение главы МГА о порядке взаимодействия ассоциации предпринимателей и МГА.	МГА	
2. Подпрограмма. Благоустройство территории. Создание инфраструктурных условий для улучшения качества жизни граждан.						
2.1. Цель: Оказание поддержки инициативам органов МСУ по благоустройству территории айылных аймаков.						
2.1.1.	Задача. Обучение и информирование ОМСУ о процедурах подготовки технической документации для разработки инфраструктурных проектов.	2018 – 2023 гг.	Повысится качество подготовки инфраструктурных проектов.	100% инфраструктурных проектов выполнено своевременно и качественно.	Районное управление архитектуры	
2.1.2.	Задача. Разработка и реализация Программы «Привлекательное село».	2019-2023 гг.	Улучшится внешний облик села. Каждое село получит свой индивидуальный стиль.	Принятые местным кенешем Программы «Привлекательное село».	Районное управление архитектуры	
2.1.3.	Задача. Подготовка на уровне района квалифицированных инженеров – технадзоров и инженеров – сметчиков.	2018 – 2020 гг.	Органы МСУ получают выбор квалифицированных специалистов для разработки и реализации инфраструктурных проектов.	Не менее 5 сертифицированных инженеров технадзоров и инженеров сметчиков.	Районное управление архитектуры	

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
3. Подпрограмма. Школьное и дошкольное образование.						
3.1. Цель: Развитие структуры школьных и дошкольных учреждений всех организационно – правовых форм и форм собственности.						
3.1.1.	Задача. Создание условий для развития частных и общинных дошкольных учреждений. Проведение разъяснительной работы среди органов МСУ о эффективности сотрудничества ОМСУ с иными формами образовательных учреждений.	2018 - 2023 гг.	На уровне айылных аймаков на принципах муниципально – частного партнерства будут созданы дополнительные места в дошкольных учреждениях.	Не менее 300 койко-мест в частных и общинных дошкольных учреждениях. Объем субсидий из местного бюджета не менее 1 млн. сом в год для детей из уязвимых групп в год.	Районный отдел образования, Органы МСУ	
3.1.2.	Задача. Проведение разъяснительной работы среди органов МСУ по закреплению молодых кадров в сфере образования.	2018 – 2023 гг.	Снизится дефицит преподавательских кадров. Повысится качество обучения.	Снижение числа вакансий в дошкольных и школьных учреждениях на 60%.	Районный отдел образования, Органы МСУ	
3.1.3.	Задача. Включение в школьные программы факультативных уроков по патриотическому воспитанию, истории и традициям кыргызского народа.	2018 - 2023 гг.	Формирование чувства патриотизма и ответственности у учеников.	100% охват общеобразовательных школ дополнительными занятиями.	Районный отдел образования	
4. Подпрограмма. Социальная помощь населению.						
4.1. Цель: Обеспечение доступа ЛОВЗ, малоимущих семей, семей и детей, попавших в трудную жизненную ситуацию доступом к социальным услугам.						
4.1.1.	Задача. Развитие института фостерных семей.	2018 г.	Дети получают содержание и воспитание в семейной обстановке.	Ежегодно не менее 2 детей, устроенных в фостерные семьи.	РУСР	Программа социальной защиты в КР до 2017 г.
4.1.2.	Задача. Обучение на постоянной основе членов комиссии по выявлению малоимущих, малообеспеченных семей. Внедрение практики мониторинга деятельности комиссий по выявлению малоимущих граждан на уровне АА.		Более справедливое распределение государственных пособий, снижение социальной напряженности.	Снижение количества жалоб по вопросам получения пособий на 50%.	Районное управление труда, занятости, социального развития	
4.2. Цель: Создание условий для повышения уровня занятости населения.						
4.2.1.	Задача. Расширение и эффективное использование практики применения общественных работ для временного трудоустройства безработных		Предоставление дополнительного времени и возможности для поиска работы безработным.	Все АА в течении года имеют практику освоения средств по общественным работам.	Районное управление труда, занятости,	Программа обеспечения занятости населения в КР до 2018 г.

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
	(информационная кампания, сбор запросов от ОМСУ).				социального развития	
4.2.2.	Задача. Обучение безработных востребованным профессиям.		Повышается возможность трудоустройства.	Ежегодный рост количества безработных, получивших работы не менее 10%.	Районное управление труда, занятости, социального развития	Программа обеспечения занятости населения в КР до 2018 г.
4.2.3.	Задача. Внедрение системы государственного микрокредитования для безработных.		Созданы условия для снижения уровня безработицы, формированию новых рабочих мест.	Не менее 10 безработных в год, открывших собственный бизнес.	Районное управление труда, занятости, социального развития	Программа обеспечения занятости населения в КР до 2018 г.
5. Подпрограмма. Совершенствование системы статистического учета.						
5.1. Цель: Повышение качества и достоверности системы статистического учета.						
5.1.1.	Задача. Проведение разъяснительной работы с учреждениями и предприятиями района по своевременной сдаче статистических отчетов.	2018 – 2023 гг.	Повышение достоверности статистических данных.	Охват статистическими отчетами 20 % юридических лиц.	РСК	
5.1.2.	Задача. Проведение мониторинга работы экономистов – статистов ОМСУ. Контроль исполнения инструкций и положений по сбору статистической информации.	2018 - 2023 гг.	Повышение достоверности статистических данных.	Не менее 1 раз в полугодие в каждом АА	РСК	
6. Подпрограмма. Мобилизация финансовых ресурсов. Обеспечение роста доходов местного бюджета.						
6.1. Цель: Повысить доходы местного бюджета Ак-Суйского района.						
6.1.1.	Задача. Повышение потенциала финансовых работников ОМСУ по вопросам формирования и исполнения местных бюджетов.		Квалификация финансовых работников позволит обеспечить рост доходов местного бюджета.	Не менее 2 тренингов-семинаров на уровне района по бюджетному процессу.	Районный финансовый отдел	Стратегия управления государственными финансами
6.1.2.	Задача. Улучшение дисциплины по процедурам закупок в органах МСУ. Закрепление на постоянной основе в районном ФО ответственного за процедуры закупок.		Будут оптимизированы расходы местного бюджета, повысится эффективность бюджетного процесса.	Экономия бюджетных средств по закупкам не менее 15%. Снижение числа нарушений по итогам проверок на 50%.	Районный финансовый орган	

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
6.1.3.	Задача. Создание условий для реализации делегированных прав и полномочий органам МСУ по администрированию отдельных видов налогов.	2018 г.	Повысится сбор доходов по местным налогам и налогам на основе патента.	В течении 2017 г. – 2018 г. все АА подписали договора о делегировании полномочий с ГНС. Рост доходов местных налогов и налогов на основе патента не менее 15% в год.	ГНС	Программа развития МСУ в КР до 2018 г. Концепция развития межбюджетных отношений на период 2016-2019 гг.
6.1.4.	Задача. Повышение уровня сознания и ответственности граждан в отношении оплаты налогов.	2018 – 2022 гг.	Повысится чувство ответственности за оплату налогов.	Проведено не менее 10 мероприятий по работе с населением.	ГНС	
6.1.5.	Задача. Поддержка ОМСУ в поиске новых источников пополнения доходов местного бюджета.	2018 – 2019 гг.	Повышение доходного потенциала местных бюджетов.	Не менее 2 семинаров консультаций в каждом АА в течении 1 года.	ГНС совместно с районным финансовым управлением	
7. Подпрограмма. Обеспечение открытости и прозрачности в деятельности государственных органов и органов МСУ перед гражданами.						
7.1. Цель: Повысить уровень партнерства и доверия между государственными органами, органами МСУ и населением в целях развития района.						
7.1.1.	Задача. Проведение на постоянной основе информирование граждан о программе развития района и результатах ее реализации.		Население и заинтересованные стороны вовлечены в процесс развития района.	Не менее 2000 информационных листов (буклетов). Презентация программы во всех АА района.	МГА	
7.1.2.	Задача. Разработка сайта Ак-Суйского района на условиях государственно-частного партнерства.		Оперативное информирование жителей Ак-Суйского района о деятельности государственных органов и органов МСУ.	Количество посещений сайта не менее 1000 в месяц.	МГА	
7.1.3.	Задача. Нормативное закрепление практики проведения общественных слушаний по вопросам реализации программы развития Ак-Суйского района.		Повысится уровень доверия граждан к власти.	Не менее 2 общественных слушаний в год. Не менее 400 участников и делегатов общественных слушаний.	МГА	

№ п.п.	Задачи	Срок реализации	Ожидаемые результаты	Индикаторы	Ответственные исполнители	Примечание
7.1.4.	Задача. Разработка и внедрение системы МиО реализации программы развития Ак-Суйского района.		Повышение уровня прозрачности и ответственности в деятельности государственных органов и органов МСУ. Возможность оперативного вмешательства в процесс реализации Программы развития.	Не менее 4 отчетов мониторинговой группы перед Рабочей группой по развитию.	Рабочая группа по развитию	

ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ПРИМЕР ЗАПРОСА ОТ АКСУЙСКОГО РАЙОНА В АДРЕС ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Запрос №1. Необходимость создания мотивирующих факторов для развития кооперации в сельском хозяйстве.

Описание проблемы: Сельские производители не имеют возможности без внешней поддержки обеспечить крупнотоварное производство сельхозпродукции и конкурировать по ценам на рынках ЕАЭС.

Причины: Отсутствуют стартовые возможности по обеспеченности необходимой техникой, передовыми технологиями.

Возможное негативное воздействие: Будет в целом дискредитирована политика Правительства по вхождению в ЕАЭС. Местные фермеры попадут в зависимость от внешних крупных производителей сельхозпродукции.

Рекомендации: Правительству разработать комплекс мотивирующих факторов на развитие объединённых товаропроизводителей, в частности в виде кооперации, с возможностью получения техники, финансовых ресурсов, обучения кадров.