



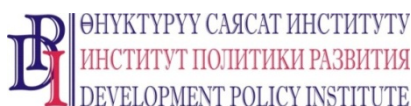
# КОНЦЕПЦИЯ СОГЛАСОВАННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**Модель планирования социально-экономического развития, основанная на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ в Кыргызской Республике**

## АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА



Исполнитель:  
**giz** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Подготовлена Институтом политики развития в консорциуме с Институтом бюджетных решений и Агентством инициатив развития в рамках Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества» по заказу Проекта GIZ по поддержке гражданского общества

**Бишкек** – 2016

УДК 351/354

ББК 67.99(2)1

К 64

К 64 – Концепция согласованного регионального планирования: Аналитическая записка / Добрецова Н., Чекиров А. А., Семеняк М. и др. – Б.: Институт политики развития, 2016. – 32 с.

ISBN 978-9967-11-554-5

Данная аналитическая записка описывает модель планирования социально-экономического развития регионов Кыргызской Республики, основанную на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ. Модель предполагает существенные изменения ролей уровней и органов управления в процессе планирования, особенно роли местных государственных администраций, министерств и их территориальных подразделений. Предложенная модель планирования отвечает требованиям нового государственного менеджмента, разработана с помощью метода планирования по результатам (Result Based Planning); совпадает с принципами программного бюджета, концепции государственных и муниципальных услуг; открывает новые возможности для оптимизации административно-территориального устройства Кыргызской Республики; решает проблемы оценки работы территориальных структур государственного управления, включая местные государственные администрации.

Данная аналитическая записка подготовлена Институтом политики развития в консорциуме с Институтом бюджетных решений и Агентством инициатив развития в рамках Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества» по заказу Проекта GIZ (Германское общество по международному сотрудничеству) по поддержке гражданского общества.

Мнения, выводы, заключения и рекомендации, выраженные в публикации, представляют позицию и опыт авторов и не обязательно отражают точку зрения Проекта GIZ (Германское общество по международному сотрудничеству) по поддержке гражданского общества.

К 1203020200-16

УДК 351/354

ББК 67.99(2)1

ISBN 978-9967-11-554-5

© Добрецова Н., Чекиров А. А., Семеняк М., Бекиев Б. Ж.,  
Ковалевский А. Р., Сопукеева Дж., Калканов К. К., Градваль С. А., 2016  
© GIZ (Германское общество по международному сотрудничеству), 2016  
© Институт политики развития, 2016

**Публикация издана за счет собственных средств Института политики развития.**

Все права защищены. Просьба при распространении пособия или его частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять правообладателя по адресу электронной почты: [NDobretsova@dpi.kg](mailto:NDobretsova@dpi.kg), [Office@dpi.kg](mailto:Office@dpi.kg)

## **Авторская группа**

Руководитель авторской группы: **ДОБРЕЦОВА Н. Н.**

Авторская группа: **ЧЕКИРОВ А. А., СЕМЕНЯК М., БЕКИЕВ Б. Ж.,  
КОВАЛЕВСКИЙ А. Р., СОПУКЕЕВА ДЖ.,  
КАЛКАНОВ К. К., ГРАДВАЛЬ С. А.**

## Содержание

Авторская группа .....	2
Содержание .....	3
Выражение благодарности .....	4
Резюме аналитической записки .....	5
Список сокращений .....	6
Введение .....	7
Методы планирования в государственном и муниципальном управлении.....	9
Актуальные проблемы практики планирования в государственном и муниципальном управлении в Кыргызской Республике .....	13
Проблемы законодательства .....	14
Автономные циклы планирования по горизонтали – государственный и муниципальный .....	15
Автономные циклы планирования по вертикали – внутриведомственные .....	16
Проблемы планирования капитального строительства.....	16
Концепция согласованного регионального планирования .....	19
Принципы и общая схема.....	19
Иерархия программ .....	22
Бизнес-процесс и роли участников планирования на уровне местного самоуправления.....	23
Бизнес-процесс и роли участников планирования на уровне местной государственной администрации.....	24
Бизнес-процесс и роли участников планирования на национальном уровне .....	26
Некоторые финансовые аспекты концепции согласованного регионального планирования .....	27
Финансирование государственных услуг и полномочий, делегированных органам МСУ государственными органами .....	27
Финансирование капитальных вложений.....	28
Рекомендуемые дальнейшие шаги по внедрению.....	31
Рекомендуемые изменения законодательства .....	32
Приложения .....	32

## **Выражение благодарности**

Институт политики развития отмечает сложный характер проекта, решавшего глобальные задачи за семимесячный срок, что было бы невозможным без активного участия и поддержки множества заинтересованных лиц.

ИПР благодарит партнеров по консорциуму – Институт бюджетных решений в лице руководителя КОВАЛЕВСКОГО А. Р. и Агентство инициатив развития в лице ЖАМАНГУЛОВОЙ А. Особую благодарность за качественное и своевременное выполнение полевых работ ИПР выражает Гульзаде САБЫР кызы и Ассоциации сельских комитетов здоровья Кыргызской Республики в лице ИЛЬЯЗОВОЙ А., а также координаторам проекта СЕЙИТОВОЙ М. и СУЛЬПИЕВОЙ Д.

ИПР подчеркивает, что выполнение проекта во многом зависело от активного участия и неравнодушного отношения со стороны всех жителей Джеты-Огузского района, руководителей и сотрудников органов местного самоуправления Джеты-Огузского района, руководства и сотрудников местной государственной администрации Джеты-Огузского района и лично главы ДЖУДЕЕВА К. А. и заместителя главы РАМАТОВА М. С., а также всех членов координационного совета и рабочей группы района. Большую благодарность от лица консорциума ИПР выражает экспертам ТАШПАЕВОЙ Н. А., ТУРГУНБАЕВОЙ М. Э. и РАИМКУЛОВОЙ Д. С. За образцовый пример синергии и приверженности социальному развитию ИПР выражает благодарность специалисту по социальной политике ЮНИСЕФ ТУРУСБЕКОВОЙ Г. и эксперту ЮНИСЕФ СОПУКЕЕВОЙ Дж.

## Резюме аналитической записки

Предлагаемая аналитическая записка описывает модель планирования социально-экономического развития, основанную на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ. Модель предполагает существенные изменения ролей уровней и органов управления в процессе планирования, особенно роли местных государственных администраций, министерств и их территориальных подразделений. Данные изменения наполняют новым значением роль местной государственной администрации, позволяя данной структуре эффективно выполнять возложенную законом роль координатора развития на территории определенной местности (в настоящее время, района). Для министерств и их территориальных подразделений модель предлагает способы дезагрегирования показателей развития по территориальному принципу.

Модель связывает управление бюджетными инвестициями с процессами планирования на местном и национальном уровне и позволяет включить приоритеты местных сообществ в планирование капитального строительства. Модель обеспечивает улучшение качества планирования, основанного на улучшенном качестве информации для планирования, а также предлагает механизмы реализации государственных программ на местном уровне.

Предложенная модель планирования отвечает требованиям нового государственного менеджмента, разработана с помощью метода планирования по результатам (Result Based Planning); основана на принципах программного бюджета, концепции государственных и муниципальных услуг; открывает новые возможности для оптимизации административно-территориального устройства Кыргызской Республики; гармоничного сочетания процессов децентрализации и деконцентрации государственного управления; решает проблемы оценки работы территориальных структур государственного управления, включая местные государственные администрации.

Внедрение модели требует политической воли со стороны правительства Кыргызской Республики; разработки комплексного законодательного акта, возможно, закона о региональном планировании; значительных усилий министерств и ведомств по изменению принципов и форматов планирования; значительных усилий в сфере повышения потенциала всех уровней управления в вопросах анализа и планирования, для чего необходима существенная поддержка со стороны международных донорских организаций.

Представленная модель нуждается в дальнейшей детальной проработке, включая проведение дополнительных исследований и консультаций с участниками процесса планирования. Данная публикация станет основой для дальнейшего широкого обсуждения.

## Список сокращений

АА –	айылный аймак – сельская административно-территориальная единица.
АО –	айыл окмоту – исполнительный орган местного самоуправления.
БК КР –	Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.
БПО –	бюджетирование на программной основе. Новый формат представления бюджета, в котором расходы показаны не в разрезе статей расходов, а в разрезе целей, задач по достижению этих целей, программ и мер по выполнению задач, а также показателей (индикаторов) результативности
ПБИ –	программа бюджетных инвестиций – новый термин, объединяющий капитальные вложения, СДГ и ПГИ.
ВГЗ –	вопросы государственного значения, находящиеся в ведении государственных органов управления.
ВМЗ –	вопросы местного значения, находящиеся в ведении органов местного самоуправления.
ГАМСУМО –	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики
ГРБС –	главные распорядители бюджетных средств. Министерства и ведомства КР, напрямую получающие бюджетные ассигнования и распределяющие их между распорядителями бюджетных средств и бюджетополучателями – подведомственными организациями.
Доноры –	международные финансовые институты, агентства развития и правительства других стран, оказывающие финансовую, гуманитарную и техническую помощь КР.
ЖК КР –	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.
ИПР –	Институт политики развития.
КР –	Кыргызская Республика.
МГА –	местная государственная администрация – территориальное подразделение Правительства КР.
МСУ –	местное самоуправление.
МФ КР –	Министерство финансов Кыргызской Республики.
МЭ КР –	Министерство экономики Кыргызской Республики.
НПА –	нормативный правовой акт.
ОМСУ –	орган местного самоуправления.
ОНФП –	основные направления фискальной политики КР.
ПГИ –	программа государственных инвестиций.
ПКР –	Правительство Кыргызской Республики.
РБ –	республиканский бюджет.
СДГ –	стимулирующие (долевые) гранты.
СИНС –	совместное изучение нужд села.
СПБ –	среднесрочный прогноз бюджета.
ССБР –	среднесрочная стратегия бюджетных расходов.
ТПГО –	территориальные подразделения государственных органов (как правило, функционируют на территории районов и городов).
ТЭО –	технико-экономическое обоснование.
УГФ –	управление государственными финансами.
АВС –	метод расчета себестоимости по видам деятельности (Activity Based Costing).
GIZ –	Германское общество по международному сотрудничеству.

## Введение

Одна из важнейших задач любого государства – обеспечение устойчивого развития всех территорий страны, предоставление равных прав и возможностей всем гражданам, вне зависимости от места их проживания. Для достижения данной цели государственные органы управления используют различные организационные, финансовые и управленческие инструменты, однако в каждом государстве одним из главных инструментов управления остается планирование. В Кыргызской Республике сложилась ситуация, при которой планирование разделено на два автономных цикла – государственный и муниципальный. Отсутствие связи между этими циклами (системами) планирования порождает множество проблем, которые имеют непосредственное влияние на граждан. Во-первых, граждане, живущие в местных сообществах, не имеют возможности транслировать свои потребности государству, не видят отражения своих нужд в государственных программах. Во-вторых, государственные (секторные или тематические) программы не имеют эффективных механизмов реализации на местах, на уровне местных сообществ, в соответствии с ожиданиями потребностей семьи и гражданина. В результате определенную беспомощность перед лицом необходимости решения вопросов государственного и местного значения чувствуют как государственные органы, так и органы местного самоуправления, а недоверие населения к способности власти обеспечить устойчивое развитие и достойные условия жизни растет.

Проблема отсутствия сочетания государственных и местных программ и планов развития назревала длительное время, потребность в ее решении эволюционно усиливается, так как трудности с исполнением планов испытывают все части системы управления. Для решения этой проблемы, по заказу Министерства экономики Кыргызской Республики и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, при поддержке Аппарата Правительства Кыргызской Республики и финансировании Германского общества по техническому сотрудничеству (GIZ) в период с марта по сентябрь 2016 года, был выполнен Проект «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества». Проект выполнялся Институтом политики развития в консорциуме с Агентством инициатив развития (Кыргызстан) и Институтом бюджетных решений (Россия), данный консорциум был выбран исполнителем проекта в результате тендерного отбора.

Главная цель проекта заключалась в совершенствовании процесса планирования социально-экономического развития айылных аймаков таким образом, чтобы планы развития на местном уровне учитывали интересы местных сообществ и национальных программ развития, а также включали вопросы, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг, оказываемых на местном уровне. Также важной целью проекта являлся поиск эффективных решений в отношении сочетания национальных и местных программ развития в программах развития районного уровня управления. Техническое задание включало ряд других задач, связь которых с основной целью проекта в процессе выполнения оказалась вторичной.

Территорией для выполнения проекта был выбран Джеты-Огузский район Иссык-Кульской области, где в рамках проекта были апробированы новые методы планирования на муниципальном и районном уровнях. Всего в период с февраля по сентябрь 2016 года на национальном уровне и на территории Джеты-Огузского района Иссык-Кульской области Кыргызской Республики состоялось 16 мероприятий, в которых приняли участие 1217 человек, включая 461 мужчину и 756 женщин, без учета участников консультаций во всех айылных аймаках Джеты-Огузского района.

Поскольку апробировать модель планирования с вовлечением всех секторных министерств было невозможно, на планировочном семинаре, состоявшемся 11 марта 2016 года с участием Координационного совета проекта, было принято решение выбрать в качестве пилотных направлений следующие: регистрацию актов гражданского состояния (партнерство с Государственной регистрационной службой), полустационарные социальные услуги и общественные работы (партнерство с Министерством труда и социального развития КР), капитальные вложения и здравоохранение. Участниками проекта стали все расположенные на территории района

13 айылных аймаков, 4 из которых разработали программы социально-экономического развития по новой модели и собираются использовать их в качестве заготовок для следующего цикла планирования. Координационным советом по развитию района был разработан проект ПСЭР района, который также будет учтен МГА в следующем цикле планирования. Все поставленные задачи были выполнены и запланированные результаты получены. Однако в целом проект является лишь первым небольшим шагом в направлении совершенствования регионального планирования и перед государственным управлением и местным самоуправлением ставит вопросов больше, чем дает исчерпывающих ответов.



## Методы планирования в государственном и муниципальном управлении

**Метод планирования, ориентированного на результат (Result Based Planning – метод управления по результатам)** впервые стал применяться в 30-е годы XX века в бизнесе<sup>1</sup>. Многие исследователи считают, что это было естественной реакцией бизнеса на Великую депрессию в США, т.к. экономическая ситуация в годы Великой депрессии требовала от бизнеса максимальной эффективности деятельности, а метод планирования, ориентированного на результат, позволяет ее достичь<sup>2</sup>.

Сущность планирования, ориентированного на результат, заключается в следующем. При составлении стратегии (стратегического плана, программы) необходимо определить систему целей, которые намерен достичь субъект планирования. Далее определяются средства для достижения этих целей (задачи, которые надо решить для достижения целей, мероприятия, которые необходимо выполнить для решения задач). Кроме того, необходимо сформировать систему индикаторов, которая будет демонстрировать прогресс в достижении целей, решении задач, реализации мероприятий. Подробные требования к формулировке системы целей, задач и мероприятий изложены ниже.

Постепенно метод планирования, ориентированного на результаты, стал применяться не только в бизнесе, но и в общественном секторе. Впервые он был применен в 1949 г. в США в рамках выработки комплекса мер по развитию экономики, повышению эффективности и качества общественных услуг. Ответственной за выработку этого комплекса мер была комиссия, возглавляемая Гербертом Гувером, который, кстати, был президентом США в период Великой депрессии. Впервые планирование и бюджетирование, ориентированное на результат, было внедрено в Министерстве обороны США, однако впоследствии оно стало внедряться в других министерствах, в том числе ответственных за регулирование социальной сферы<sup>3</sup>.

В настоящее время планирование, ориентированное на результат, применяется в большинстве развитых стран и во многих развивающихся. Из развитых стран безусловными лидерами являются Новая Зеландия, Австралия, США, Канада. На территории бывшего СССР планирование, ориентированное на результат, активно используют Россия, Украина, Казахстан, Литва, Армения, Бюджетный кодекс Кыргызской Республики также предусмотрел бюджет на программной основе, методологическую основу которого составляет планирование, ориентированное на результат<sup>4</sup>.

Кроме того, планирование по результатам и управление по результатам применяется при формировании плана совместных действий организаций системы ООН и правительств стран, в которых реализуются программы ООН (UNDAF – Программный документ ООН по оказанию помощи в целях развития)<sup>5</sup>. Другие донорские организации также применяют систему планирования, ориентированного на результат<sup>6</sup>, в связи с чем применение данного метода в рамках составления программ социально-экономического развития территорий, помимо повышения качества таких программ, будет способствовать лучшему восприятию таких программ донорскими организациями.

Планирование, ориентированное на результат, может применяться странами, регионами, муниципалитетами, органами власти, организациями и учреждениями и др.

При формировании целей стратегий и программ развития стран, регионов, муниципалитетов определяются цели стратегии (программы). К системе целей стратегии

<sup>1</sup> The Principles of Scientific Management, F. W. Taylor, Harper & Brothers, New York, 1911

<sup>2</sup> См подробнее: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури. Основы менеджмента: Пер. с англ.: «Дело ЛТД», 2004

<sup>3</sup> Шувалов С.С. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ: ОПЫТ США // Проблемы информационной экономики. Вып. VII. Стратегия инновационного развития российской экономики: Сб. науч. трудов / под ред. Р.М. Нижегородцева. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2008.

<sup>4</sup> Данилова Я.А., Лавров А.М., Онищенко В.В. Международный опыт стимулирования субнациональных властей в проведении бюджетных реформ // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 5–12.

<sup>5</sup> United Nations Development Group (UNDG), "Standard Operational Format and Guidelines for Reporting Progress on the United Nations Development Assistance framework (UNDAF)", January 2010. <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/Standard-Operational-Format-and-Guidance-for-Reporting-Progress-on-the-UNDAF.pdf>

<sup>6</sup> RESULTS-BASED MANAGEMENT HANDBOOK: Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level//UNDG, 2011 <https://undg.org/wp-content/uploads/2014/06/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>

(программы) применяются следующие требования<sup>7</sup>: краткая и четкая формулировка; недопустимость указания на методы достижения цели в формулировке цели; конкретность и ясность содержания; измеримость; реалистичность достижения, исходя из объема ресурсов и сроков реализации стратегии или программы; ориентация на повышение конкурентоспособности страны, региона, муниципалитета, удовлетворение потребностей населения, общественных организаций, бизнеса (т.е. ориентация на внешних потребителей государственных/муниципальных услуг, а не на потребностей органов государственной власти (органов местного самоуправления)). Поскольку стратегия развития страны, региона, муниципалитета является общественным договором между властью, бизнесом и гражданами, система целей должна базироваться на учете интересов всех заинтересованных лиц<sup>8</sup>. Кроме того, при формулировке целей должны учитываться цели других субъектов планирования. Например, при формулировке целей программы социально-экономического развития айылного аймака должны учитываться цели, заявленные в программах социально-экономического развития района, на территории которого находится айылный аймак, республиканских программ, которые реализуются или могут реализовываться на территории айылного аймака, Национальной стратегии устойчивого развития<sup>9</sup> и иных документов стратегического планирования республиканского уровня, а также приоритеты донорских организаций, работающих в стране, особенно в тех секторах экономики и социальной сферы, которые являются приоритетными для айылного аймака.

Задачи – это действия, осуществление которых позволяет достичь цели подпрограммы. Задачи формулируются таким образом, чтобы их выполнение можно было измерить достижением конечных и непосредственных результатов<sup>10</sup>. Требования к задачам: задачи должны непосредственно вытекать из цели; задачи обеспечивают достижение цели; задачи не дублируют формулировку цели; каждая задача служит для достижения только одной цели; для достижения каждой цели может использоваться не более семи задач; совокупность задач по каждой цели должна отвечать принципам необходимости (решение каждой задачи является необходимым условием достижения цели) и достаточности (решение всех задач является достаточным условием достижения цели); сроки решения каждой из задач не должны превышать срок достижения соответствующей цели; недопустима постановка задач, направленных на обеспечение деятельности государственных органов или органов местного самоуправления.

Мероприятия – вид деятельности (закупки, выполнение работ и оказание услуг, инвестиционные проекты, содержание учреждений и их подразделений, обучающие мероприятия и другие действия), которые обеспечивают исполнение задач.

Чтобы определить прогресс в достижении целей, решении задач и выполнении мероприятий, необходимо использовать систему индикаторов. Индикаторы отражают результаты реализации мероприятий, решения задач и достижения целей. Результаты подразделяются на «конечные», т.е. социально значимые результаты, на достижение которых были направлены стратегия или программа (т.е. отражают достижение целей и решение задач), и «непосредственные», которые отражают результаты реализации мероприятий по решению задач и, как правило, отражают объемные показатели (объем выполненных работ, оказанных услуг и др.). В таблице ниже приводятся примеры конечных и непосредственных результатов. Требования к индикаторам: полнота и достаточность для оценки достижения целей, решения задач и реализации мероприятий; адекватность; точность; объективность; достоверность; однозначность; экономичность; сопоставимость; своевременность и регулярность<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> См. также: Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*, Volume 70, Issue 11 (AMA FORUM), pp. 35-36.

<sup>8</sup> Collaborative Public Management New Strategies for Local Governments Agranoff, Robert.; McGuire, Michael. Washington : Georgetown University Press, 2010.

<sup>9</sup> Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы утв. Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11

<sup>10</sup> См. также Mayne, John, "Best Practices in Results-based Management: A Review of Experience", A Report for the United Nations Secretariat, Volume 1, Main Report, July 2007

<sup>11</sup> Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research Land, Kenneth C.; Michalos, Alex C.; Sirgy, M. Joseph. Dordrecht : Springer, 2011.

Кроме того, индикаторы должны быть конкретными, измеримыми и достижимыми, актуальными и ориентированными по времени (так называемые SMART-критерии)<sup>12</sup>.

Взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования обеспечивается через декомпозицию – т.е. разбивку комплексных целей и задач на систему более мелких мероприятий с понятными сроками и стоимостью реализации<sup>13</sup>. Допустим, что одна из целей стратегии развития города — создание новых рабочих мест. Цель очевидна, но отразить ее реализацию в бюджете в таком виде сложно: она включает слишком много возможных направлений расходования бюджетных средств. Тогда формулируются задачи, направленные на достижение цели, и мероприятия, направленные на решение задач. В данном случае для достижения указанной цели необходимо решить, в частности, следующие задачи: сформировать имидж города, благоприятного для инвестиций; выделить площадки для постройки новых предприятий; обеспечить данные площадки инфраструктурой (дороги, линии электропередач, водоснабжения, канализации). Но эти задачи тоже включают в себя слишком много направлений бюджетных расходов. И тогда разрабатывается система мероприятий по решению каждой из задач так, чтобы данные мероприятия можно было отразить в бюджете (т.е. рассчитать их стоимость), например: сформировать перечень инвестиционных проектов и разместить его в сети Интернет; организовать встречи с потенциальными инвесторами; обеспечить предоставление инвесторам необходимых консультаций; рассмотреть возможность предоставления инвесторам налоговых льгот. Вышеперечисленные мероприятия уже можно отразить в бюджете: понятно, что именно надо делать, кто за это отвечает и сколько это стоит.

В процессе реализации проекта была также рассмотрена возможность применения **метода планирования по нормативам**, который был основным методом планирования в Советском Союзе. Нормативы – это научно обоснованные количественные и качественные характеристики желаемого состояния процесса (или одной из его сторон), полученные на основе учета объективных тенденций и возможностей общества и направленные на максимальное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей. Их конкретно-исторический характер заключается в том, что они отражают возможности и потребности общественного развития на данном этапе и соответственно могут (и должны) изменяться в перспективе. В своей основе они имеют четкую количественную и качественную определенность, которая представляет собой величину, характеризующую идеальную (желаемую) цель развития планируемого процесса. Поэтому, чтобы установить наиболее эффективное соотношение потребностей и возможностей в социальном развитии, нормативы обычно апробируются сначала экспериментально, а затем и в массовом порядке (например, минимальный потребительский бюджет). Очень важно, чтобы нормативы были согласованы между собой, ибо их дисгармония ведет к не меньшим издержкам, чем их отсутствие.

В современной науке о государственном управлении примеров планирования от нормативов в условиях рыночной экономики не выявлено, за исключением применения нормативов в отношении государственных стандартов тех или иных видов деятельности или услуг. Кыргызская Республика уже выбрала путь стандартизации государственных и муниципальных услуг, и результаты данной реформы могут быть впоследствии положены в основу модели планирования государственного и муниципального планирования по нормативам, однако для этого государственным и местным бюджетам необходимо иметь достаточный объем ресурсов, чтобы обеспечить достижение нормативов. К ключевым проблемам метода планирования по нормативам следует отнести определение рационального количества показателей. Много – это не значит хорошо, ибо при таком подходе возможна дезорганизация и дезориентация управления всех его звеньев сверху донизу. В период перестройки были предприняты некоторые шаги. Если в 1986 г. в СССР было 46 тыс. централизованно планируемых показателей, то в 1987 г. их стало в 2 раза меньше – 22 тыс. В 1988 г. их число уменьшилось до 3,5 тыс. Потом их совсем ликвидировали. Но полное отсутствие нормативов в период перехода к рынку создало проблемы и доказало, что отказ от них способствовал дестабилизации и деформации как

<sup>12</sup> SMART – Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-Bound – т.е. специфические (отражать специфику объекта изменения), измеримые, достижимые, релевантные, привязанные ко времени

<sup>13</sup> См. также OECD (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>.

экономического, так и социального развития, привел к неоправданному краху многих производств и породил хаос в производственных отношениях<sup>14</sup>.

Также в управлении государственными финансами в последнее десятилетие начинает применяться **многофакторный метод бюджетного планирования и моделирования – driver-based planning**<sup>15</sup>. Этот метод идентифицирует ключевые факторы, влияющие на организацию и ее бюджет, и создает ряд математически смоделированных сценариев, зависящих от различных переменных. Метод позволяет сконцентрировать внимание органов управления факторах, которые максимально способствуют достижению той или иной управленческой цели, при этом субъективный подход к выбору факторов исключается, он производится на базе математических моделей с большими объемами данных. В настоящее время метод внедряется в управлении государственными финансами, например, в странах Балтии – Эстонии и Литве для формирования суммарных бюджетов на уровне министерств и правительства; формирования общего консолидированного бюджета страны; составления как стратегического бюджета на 4 года так и оперативного бюджета на год; предоставления бюджета как по кассовому методу учета так и по методу начисления и других целей.

В целом, вывод авторской группы заключается в том, что в Кыргызской Республике на базе метода управления по результатам необходимо сначала выстроить систему планирования в общественном секторе в разрезе законодательства, разграничения ответственности и комплексного воздействия, а затем переходить к внедрению современных технических методов планирования и управления на каждом участке системы, что требует больших организационных и финансовых усилий.

Поэтому центральное место в данной аналитической записке занимают аспекты проблем и решений для системы планирования, а продукты и методические разработки проекта основаны на методе управления по результатам.

---

<sup>14</sup> Тощенко Ж.Т.. Социология управления. Учебник. - М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, - 300 с, 2011.

Доступно на сайте: <http://finances.social/upravleniya-sotsiologiya/sotsiologiya-upravleniya-uchebnik-tsentr.html>

<sup>15</sup> <http://whatis.techtarget.com/definition/driver-based-planning>

## Актуальные проблемы практики планирования в государственном и муниципальном управлении в Кыргызской Республике

Существенные разрывы в системе управления Кыргызской Республики, особенно в части планирования, разработки местных и национальных программ существуют, несмотря на то, что в стране есть значительный практический опыт совместной организации планирования развития силами органов МСУ и местного сообщества.

Данные проблемы существуют, несмотря на то, что в стране есть значительный опыт и практика совместной организации планирования развития силами органов МСУ и местного сообщества. На уровне айылных аймаков и городов на основе участия граждан разрабатываются планы совместных действий<sup>16</sup>, инвестиционные планы развития<sup>17</sup>, программы социально-экономического развития<sup>18</sup> и другие программные документы, в которых учитываются интересы населения и возможности органов МСУ. Как правило, реализация всех вышеперечисленных программ затруднена в силу ограниченности полномочий органов МСУ перечнем вопросов местного значения и отдельных полномочий, делегированных им государственными органами<sup>19</sup>. Согласно действующему законодательству, органы местного самоуправления в состоянии выполнять роль лишь хозяйственного управляющего территорией при ограниченных условиях финансирования, о чем говорит перечень и содержание вопросов местного значения<sup>20</sup>.

Вместе с тем гражданину, проживающему в селе или городе, важно получать услуги, не разделяя их по полномочиям между государственными органами и органами МСУ. Граждане в отдельности и местные сообщества в целом нуждаются в услугах и решении вопросов в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, спорта и т.д. Важно, чтобы эти потребности учитывались государственными органами при планировании и осуществлении своей деятельности, включая разработку и реализацию государственных программ. Но, к сожалению, в настоящее время государственные программы планируются, вне тесной связи с населением и его потребностями, на которые эти программы должны быть ориентированы.

Кроме этого, есть проблема выполнимости существующих государственных программ, призванных оказывать непосредственное воздействие на условия жизни человека, включая программы, связанные с государственными и муниципальными

Исторически разрывы в системе управления в отношении планирования возникли в силу того, что децентрализация и усиление местного самоуправления рассматривались в качестве отдельной реформы, которая проводилась в отсутствие тесной связи с реформированием функций и полномочий государственных органов. В то же время реформа функций и полномочий государственных органов проводилась без увязки с реформой местного самоуправления. В результате местные государственные администрации фактически перестали выполнять возложенную на них законом миссию координатора выполнения государственных программ на местном уровне, лишились возможности оказывать существенное влияние на местное развитие.

услугами, а также программами развития отдельных отраслей, например, сельского хозяйства, и сочетания их с потребностями рядового гражданина или потребителя услуги. Значительное количество государственных программ носит «заявительный» характер, в них представлены определенные индикаторы развития, но не прописаны детальные механизмы их реализации до уровня города или села. Как правило, исполнение таких программ

исключительно административным путем планируется «сверху-вниз» до уровня мэрии или айыл окмоту, без учета возможностей органов МСУ, оценки их управленческого

<sup>16</sup> Например, в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», реализуемого ИПР при финансировании Правительства Швейцарии.

<sup>17</sup> Например, в рамках Проекта сельских инвестиций, реализуемого АРИС.

<sup>18</sup> Например, в рамках программ Фонда Ага-Хана в Нарынской и Ошской областях.

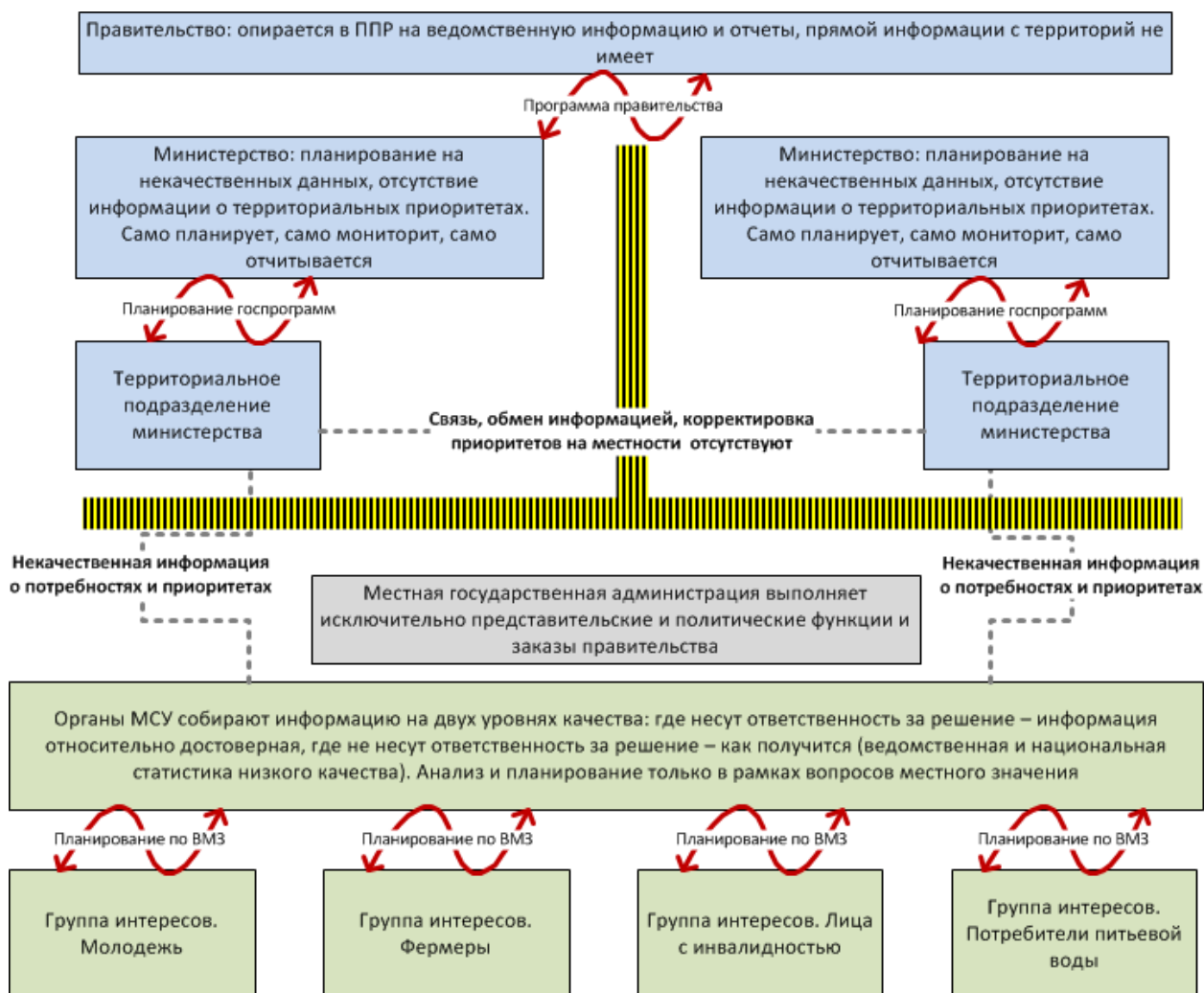
<sup>19</sup> Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении».

<sup>20</sup> Там же.

потенциала и социального капитала 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.

В целом, в системе планирования в государственном и муниципальном управлении сложились две группы проблем, порожденные горизонтальной и вертикальной автономиями, исторически возникшими в системе планирования в силу несогласованности реформ государственного и муниципального управления.

На схеме 1 графически представлена система планирования, существующая в Кыргызской Республике в настоящее время и отражающая разделение циклов планирования как по горизонтали, так и по вертикали.



**Схема 1. Существующая система планирования, разделенная по вертикали и по горизонтали**

## Проблемы законодательства

Анализ законодательства КР показывает, что в нем отсутствует единый и четкий порядок планирования социально-экономического развития территорий, позволяющий сочетать национальные приоритеты с приоритетами местного сообщества, выявлять потребности местного сообщества и учитывать их при планировании государственных программ развития, определяющий роль и порядок взаимодействия государственных органов, их территориальных подразделений с местной государственной администрацией и органами местного самоуправления в вопросах планирования развития территорий.

Закон КР «О государственном прогнозировании социально-экономического развития Кыргызской Республики» заявляет, но не определяет порядок разработки

программ социально-экономического развития страны и регионов. Методология по стратегическому планированию устойчивого развития, утвержденная приказом Министерства экономики КР от 27 февраля 2015 года №45, носит больше методологический характер, устанавливает общие требования к форме и содержанию стратегических документов и направлена на унификацию и систематизацию стратегических документов. При этом она также не предусматривает непосредственный порядок разработки программ социально-экономического развития страны и территорий. В других нормативных правовых актах имеются лишь ссылки на необходимость разработки и утверждения социально-экономических программ развития, но также не регламентируется порядок их разработки, взаимодействия соответствующих органов управления, обеспечение сочетания национальных приоритетов и приоритетов местного сообщества, связи правительственных, отраслевых и местных программ развития.

## **Автономные циклы планирования по горизонтали – государственный и муниципальный**

Как сказано выше, процессы планирования текущей деятельности и разработки программ развития на государственном и муниципальном уровнях между собой не связаны, что приводит к ряду серьезных последствий, включая следующие.

- Органы МСУ планируют только решение вопросов местного значения (ВМЗ), не отвечая перед гражданами за все остальные аспекты развития и условий жизни. Граждане фактически не имеют возможности транслировать свои потребности в секторных услугах и функциях государственных органов.
- Органы МСУ взаимодействуют с государственными органами без ответственности и обязательств, фактически их взаимодействие ограничивается передачей некоторого объема статистической и отчетной информации, за качество которой никто не отвечает.
- Государственные органы и секторные программы не имеют механизмов реализации на местном уровне. Взаимодействие государственных органов с органами МСУ ограничено потоком писем, включающих поручения и просьбы, которые органы фактически не выполняют, так как не имеют на это полномочий.
- Приоритеты сообществ не учитываются при формировании секторных программ развития, что подтверждается отсутствием дезагрегированных по территориям показателей в национальных программах развития.
- Отсутствует система оценки реализации секторных государственных программ на уровне каждой территории, отсутствует система планирования и оценки результатов развития территории в целом.

Существует практика, когда государственные органы, оставляя за собой конечную функцию по предоставлению услуги (как правило, связанную с распределением финансов), без подкрепления ресурсами делегируют органам МСУ наиболее сложные задачи по выполнению этой функции. Возникает разрыв между уровнями ответственности, который порождает конфликт и недовольство населения. Например, выдачу социального пособия осуществляет государственный орган, а формирование списка граждан на получение пособия формирует орган МСУ. При этом орган МСУ руководствуется при формировании списков уязвимых групп населения методиками, которые не в полной мере дают им возможность выявить действительно нуждающихся в пособии граждан, с другой стороны, они находятся под диктатом государственного органа, который регулирует возможное количество получателей пособия. В этих условиях наибольшую критику со стороны граждан получают органы МСУ, которые не несут ответственности за конечную выдачу пособия, но несут большую ответственность за отбор нуждающихся в пособиях. Например, существующая методология выявления безработных граждан, постановка на учет, выдача пособий не отражает истинной картины уровня безработицы. По итогам 2014 г., уровень зарегистрированной безработицы в Кыргызской Республике составил 8,4%, что, конечно же, не соответствует действительному положению дел. При этом в первом полугодии в службы занятости обратилось 88,4 тысячи человек, на учете как безработные состоят 58,5 тысяч человек, а

пособия получают только 820 человек по всей стране<sup>21</sup>. В Джеты-Огузском районе общее количество безработных, получающих пособие, составляет всего 8 человек. Фактически государственная программа по поддержке безработных не работает – ни в пассивной, ни в активной формах. То есть, действия государственного органа оторваны от реальных потребностей гражданина, а эти реальные потребности лучше видны на уровне МСУ. Практика обеспечения временной занятости через общественные работы также не привязана в полной мере ни к потребностям безработных в заработке, ни к потребностям органов МСУ в общественных работах. Как правило, эта практика в большей степени распространена в районных центрах и городах, что исключает возможность подключения к этой государственной программе жителей отдаленных айыл окмоту.

## **Автономные циклы планирования по вертикали – внутриведомственные**

Еще более серьезные последствия вызывает вертикальная автономия циклов планирования, в рамках которой возникло и сохраняется внутри секторное планирование, имеющее закрытый характер и представляющее собой замкнутую систему. В результате система управления сталкивается со следующими последствиями.

- Отсутствует взаимодействие территориальных подразделений государственных органов между собой на уровне района, нет обмена информацией о приоритетах, что приводит к перекосам, например, при планировании капитальных вложений.
- Министерства планируют секторные программы на базе некачественной информации и имеют возможность манипулировать показателями, меняя по своему усмотрению каналы и формы сбора информации, не оценивая их критически. При этом органы МСУ, служащие основным источником информации, никакой ответственности за ее качество не несут, так как ответственность за реализацию программ, разработанных на базе этой информации, целиком лежит на государственных органах.
- Министерства сами планируют, сами выполняют и сами отчитываются о выполнении государственных программ, фактически сами себя оценивая. Граждане и органы МСУ исключены из процесса оценки и планирования по результатам оценки.
- Территориальные подразделения государственных органов выполняют не **программы развития** с учетом потребности конкретной территории, а **текущие функции** (в основном, сбор некачественной статистики), не привязанные к целям, задачам и показателям отраслевых программ.
- МГА не выполняет заложенную в законе роль координатора и лица, ответственного за реализацию государственной политики на уровне района, что приводит к перекосам развития, например, в сфере капитального строительства, когда на территории района не ведется строительство объектов, защищающих жизнь и имущество граждан, но строится административное здание, потребность в котором хотя и наблюдается, но гораздо более низкая, чем в защитном сооружении. При этом МГА не имеет возможности повлиять на ситуацию и сбалансировать приоритеты при выборе объекта строительства.
- Отсутствуют показатели развития района и механизмы оценки и планирования работы местной государственной администрации, что не позволяет правительству эффективно осуществлять государственную политику на территориях. Также правительство не может отчитаться перед Жогорку Кенешем о развитии конкретных территорий, и его отчет формируется исключительно по секторному принципу.

## **Проблемы планирования капитального строительства**

В Бюджетном кодексе КР (БК), понятие «капитальных вложений» определяется следующим образом (ст.29): «Капитальные вложения — это бюджетные средства,

<sup>21</sup> Данные Национального статистического комитета и Министерства по делам молодежи за 2014 г. Доступно на сайте: [http://vesti.kg/?option=com\\_k2&view=item&id=29155:v-kyrgyzizstane-vyiroslu-kolichestvo-bezrabotnyih-poluchayuschih-posobiya&Itemid=80](http://vesti.kg/?option=com_k2&view=item&id=29155:v-kyrgyzizstane-vyiroslu-kolichestvo-bezrabotnyih-poluchayuschih-posobiya&Itemid=80)



направленные на создание и воспроизводство основных фондов: строительство новых объектов, реконструкцию и разработку проектно-изыскательских работ; техническое оснащение государственных (муниципальных) органов; приобретение машин, оборудования и др.». В свою очередь (согласно той же статье 29 БК) капитальные вложения являются составной частью категории «Бюджетные инвестиции». Точного определения, что такое «бюджетные инвестиции» в БК не приведено. Зато указано назначение этой категории: «Бюджетные инвестиции направляются на создание и развитие инфраструктуры, создание инновационной системы, поддержку социального сектора, обеспечение реализации институциональных преобразований в секторе государственного управления посредством инвестиционных проектов».

Так или иначе способны покрывать потребности МСУ и местных сообществ в капитальных вложениях три формы финансирования инвестиционных проектов из республиканского бюджета: 1) «капитальные вложения» (проекты, финансируемые из РБ); 2) стимулирующие (долевые) гранты (проекты, софинансируемые РБ и МСУ); 3) государственные внешние инвестиции (проекты, софинансируемые донорами, РБ и, в некоторых случаях, МСУ). Эти формы бюджетных инвестиций имеют различные схемы согласования и одобрения, хотя связаны общей задачей и, по сути, различаются только источниками софинансирования проектов. Это создает дополнительные сложности в стратегическом планировании, исполнении и мониторинге бюджета, затрудняет внедрение механизмов программного бюджетирования на центральном уровне и учета интересов сообществ на местном уровне. В целом же, в данной сфере можно выделить следующие ключевые проблемы.

**Слабая связь между бюджетными инвестициями и приоритетами местных программ развития.** Отсутствие возможностей и механизмов формирования заявки «снизу-вверх» для большинства бюджетных инвестиций приводит к отсутствию связи между потребностями граждан, сформулированными в местных программах развития, и государственными (отраслевыми, региональными) программами развития, а также утверждаемыми на уровне Правительства и ЖК КР перечнями проектов бюджетных инвестиций. На центральном уровне существует недостаток механизмов и инструментов реализации государственных программ до уровня города, села, точнее, до уровня гражданина, потребителя услуги. А региональные уровни управления (район, область) не могут реализовать свою роль в качестве аккумулятора запросов граждан, а также координатора реализации государственных программ на местном уровне.

**Затрудненный механизм планирования.** Процессы планирования и реализации бюджетных инвестиций отличаются разрозненностью и длительностью процедур согласования. Они, как правило, выходят за временные и методические рамки процесса бюджетирования на программной основе. Капитальные вложения и СДГ планируются в бюджете одной строкой, что не позволяет правильно оценить вложения на этапе планирования и своевременно предусмотреть постпроектные текущие затраты. Это, в совокупности с невозможностью оценки вложений в среднесрочном горизонте, затрудняет планирование секторальных расходов, и как следствие, снижает качество планов и их увязку с региональным уровнем. Если на уровне сектора еще как-то можно оценить удельный вес инвестиций, то на уровне АА сделать это невозможно, пока списки не пройдут всех процедур согласования (в Правительстве и ЖК).

**Фрагментарные требования оценки эффективности и ресурсов, необходимых для постпроектного содержания объектов.** В НПА, определяющих критерии отбора инвестиционных проектов, внятное требование оценки эффективности применяется только к проектам ПГИ. Для капитальных вложений и СДГ нет методологически зафиксированных правил расчета показателей бюджетной, социальной и экономической эффективности. В свою очередь, только нормативная база по СДГ четко регламентирует необходимость оценки ресурсов для постпроектного содержания объектов. Ни к планируемым проектам ПГИ, ни к проектам капвложений такое требование не предъявляется, хотя к ним оно должно предъявляться в первую очередь.

**Недостатки в решении сквозных вопросов: потенциал планирующих институтов и информатизация.** Потенциал ОМСУ в планировании и управлении инвестициями нуждается в серьезных мерах по дальнейшему развитию. Уровень информатизации процессов планирования и анализа бюджетных инвестиций остается

низким как на местном, так и на центральном уровне, несмотря на усилия доноров в развитии этого направления. Очень остро стоит проблема отсутствия процессов пространственного планирования в муниципалитетах. Генеральные планы есть далеко не у всех органов МСУ, а те, что есть, разрабатываются фактически без участия самих органов МСУ и местных сообществ, лишь силами проектных организаций.

В диаграмме 1 приведены краткие характеристики (по 10-балльной шкале) трех категорий бюджетных инвестиций (по ситуации на сегодняшний день) в отношении к таким значимым факторам, как: 1) связь с ПСЭР АА; 2) удобство планирования, исходя из принципов БПО; 3) удельный вес в общем объеме бюджетных инвестиций и 4) оценка эффективности проектов при их отборе. Детальное описание процессов и проблем, существующих в сфере бюджетных инвестиций, приводится в Приложении 1.



**Диаграмма 1. Характеристики бюджетных инвестиций**

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что в системе планирования имеются существенные разрывы, связанные с наличием следующих факторов:

- 1) отсутствие связи между потребностями граждан, сформулированными в местных программах развития, и государственными (отраслевыми, региональными) программами развития;
- 2) недостаток механизмов и инструментов реализации государственных программ на уровне города, села, точнее, на уровне гражданина, потребителя услуги. Существующие региональные уровни управления (район, область) не смогли обозначить своей роли в качестве аккумулятора запросов граждан, а также координатора реализации государственных программ на местном уровне;
- 3) повсеместный разрыв между функцией финансирования и объектом воздействия данного финансирования, как в случае с безработными, объектами капитальных вложений из республиканского бюджета и многих других случаях.

# Концепция согласованного регионального планирования

## Принципы и общая схема

Для решения данных проблем в рамках Проекта были предложены механизмы, составляющие модель планирования и управления, представленную на схеме 2. Суть модели заключается в сочетании государственных приоритетов, определяющих государственную политику и финансирование ее реализации, и приоритетов местных сообществ. Государственные приоритеты делятся на базовые гарантии, предоставленные Конституцией и иным законодательством КР, и текущие приоритеты, обусловленные конъюнктурой текущей ситуации в стране, управление которой выражено в программе правительства и государственных программах развития. Приоритетные потребности местных сообществ выявляются органами МСУ на регулярной основе индивидуально для каждого сообщества в связи с тем, что сообщества неоднородны, а их потребности могут меняться в соответствии с изменением условий и структуры самого сообщества. Выявление органами МСУ потребностей местного сообщества по вопросам государственного значения должно осуществляться, в том числе, на условиях делегирования указанных государственных полномочий органам МСУ со стороны государственных органов.

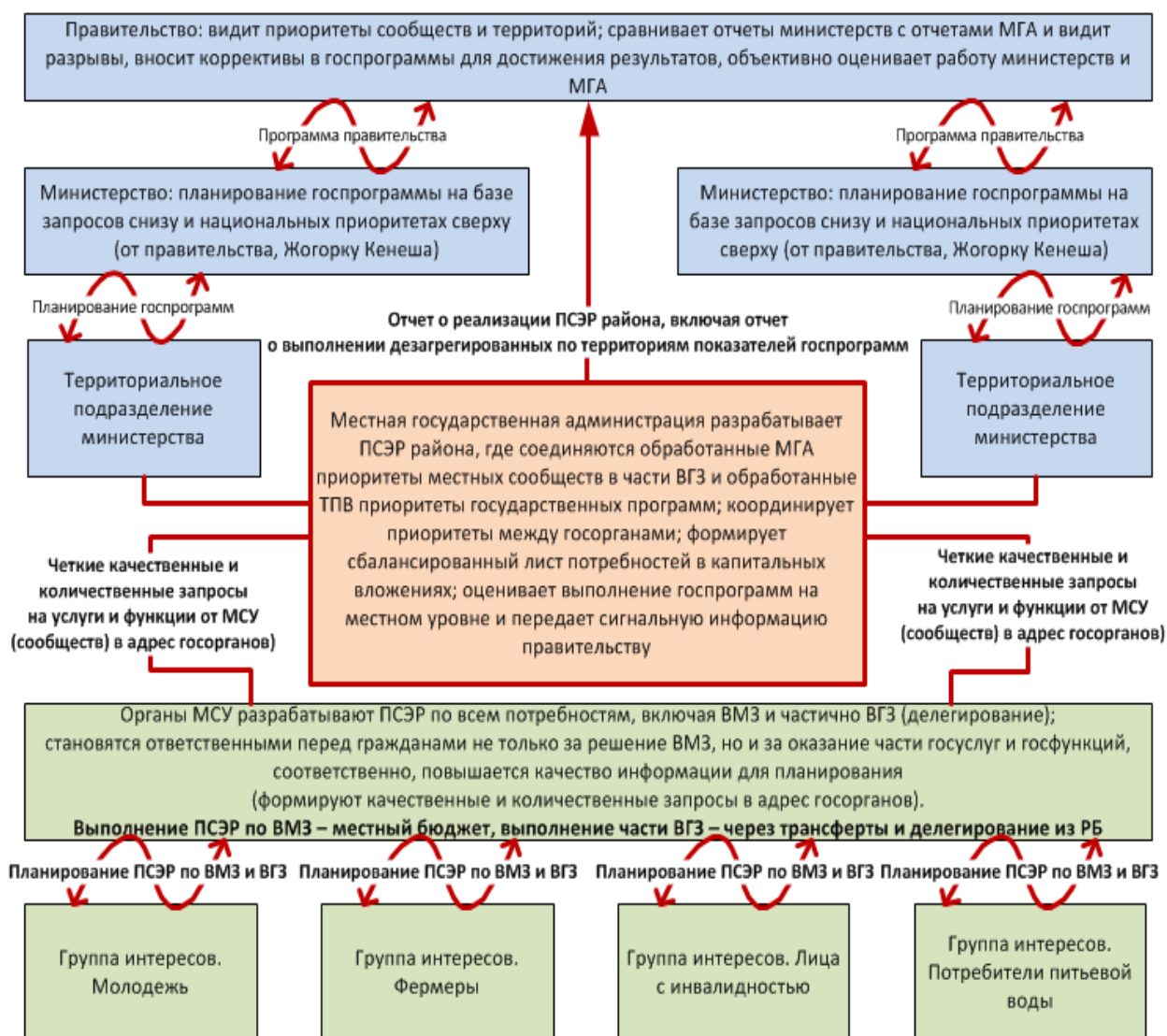


Схема 2. Предлагаемая модель сочетания государственных программ развития с местными программами социально-экономического развития

Предлагаемая модель основывается на наличии двух «встречных потоков» информации для планирования.

Первый поток – это существующие приоритеты государственных отраслевых, национальных программ, которые определены, исходя, в целом, из потребностей развития определенной сферы жизнедеятельности человека и которые необходимо донести до местного сообщества, в интересах которого они формировались. Модель предусматривает разработку механизмов реализации определенных задач из государственных программ на местном уровне.

Второй поток – это инициативы местного сообщества, которые должны отражаться в отраслевых государственных и национальных программах развития через документы органов МСУ, территориальных подразделений государственных органов. Такого рода инициативы после прохождения определенных этапов обсуждения и согласования становятся обоснованными заявками, на которые государственные органы отвечают включением в свои программы развития с соответствующим материальным и методическим сопровождением.

Модель предусматривает «возвращение» этих заявок в виде конкретных действий со стороны государственных органов или через делегирование полномочий органам МСУ по удовлетворению этих запросов.

Материально и методологически поддержанные заявки местных сообществ и органов МСУ становятся частью программ социально-экономического развития муниципалитета с указанием механизмов, инструментов реализации, а также источников и объемов финансирования.

Центральным инструментом планирования в данной модели становится Программа социально-экономического развития местного самоуправления (ПСЭР) – существующий в настоящее время в нормативной базе документ. Однако предлагаемая модель подразумевает его существенное изменение. Тематическая структура программы остается, в целом, прежней (экономика, социальная сфера). Основное изменение заключается в том, что программа будет состоять из трех операционных частей, финансируемых из различных источников.

Первая часть ПСЭР будет включать в себя инициативы в рамках полномочий МСУ и финансироваться целиком из местного бюджета.

Вторая часть будет включать отдельные задачи и услуги для граждан, которые должны оказываться государственными органами. Перечень этих задач и услуг закрепляется в рамках партнерских взаимоотношений между государственными органами и ОМСУ по каждому конкретному случаю, в том числе через утвержденный законом механизм делегирования государственных полномочий органам МСУ. При формировании этой части ПСЭР орган МСУ учитывает не только выявленные потребности местного сообщества, но и страновые приоритеты, описанные выше. Информацию об этих страновых приоритетах, соответствующих задачах государственных программ, а также о потенциально доступных объемах финансирования, включая расчетную стоимость выполнения делегированных полномочий, орган МСУ получает от районного уровня управления – местной государственной администрации и территориальных подразделений министерств и ведомств.

Третья часть включает перечень заявок, которые орган МСУ, опираясь на ПСЭР, формирует в адрес территориальных подразделений государственных органов. Данная заявка представляет собой информацию о потребностях в определенных государственных услугах на территории соответствующего района. Такого рода заявка может касаться необходимости улучшения существующих процессов организации государственных услуг, формирования объема получателей той или иной услуги и необходимом соответствующем объеме финансирования (рассчитанном на базе исходной информации, полученной от государственных органов). Например, заявка о необходимости реализации программы микрокредитования безработных на территории района и заявка о необходимости совершенствования системы надления социальными пособиями, заявка о потребностях в полустационарных услугах становится важным источником планировочной информации для территориального подразделения Министерства труда и социального развития, заявка в отношении необходимого объема финансирования капитальных вложений – для комиссии при местной государственной

администрации, заявка в отношении потребности в государственных ветеринарных услугах – для территориального подразделения Министерства сельского хозяйства и т. д. Результатом заявки (запроса) для органов МСУ становится получение от государства обоснованного необходимого объема государственных услуг, а также финансирования для их выполнения, в том числе объема финансирования делегированных государственных полномочий по предоставлению функций или оказанию услуг.

Однако заявки от органов МСУ могут не совпадать с национальными приоритетами, заложенными в секторных программах развития, или могут оказаться невыполнимыми в данный период планирования по различным причинам, наконец, они могут оказаться и вовсе нереальными, если, например, сообщество хочет построить на территории муниципалитета филармонию. Поэтому большую роль приобретает координационная работа местной государственной администрации, которая через координационный совет развития района, куда входят представители МГА и территориальных подразделений государственных органов, руками рабочей группы, состоящей, в основном, из сотрудников МГА, проводит обработку этих запросов. Данная обработка включает сверку запросов с секторными программами, а также проводит балансировку или согласование приоритетов в рамках районной программы социально-экономического развития, в том числе по вопросам финансирования объектов капитального строительства.

Программа социально-экономического развития района становится управленческим документом, который позволяет МГА выполнять свою роль координатора реализации государственных программ на территории. Подпрограммы, входящие в ПСЭР района, носят секторный характер и детально разворачиваются в планы действий на районном уровне территориальными подразделениями государственных органов.

Создание диалоговых площадок на районном уровне позволит сопоставлять выявленные приоритеты сообществ с приоритетами района в целом, с приоритетами отраслевых программ, и затем от имени местной государственной администрации подаваться на национальный уровень не как инициатива отдельного муниципалитета, а как обоснованные и реальные приоритеты развития района. Опираясь на эту информацию, государство будет принимать решение о распределении ресурсов между районами (например, в отношении стимулирующих грантов или программ по поддержке сельского хозяйства).

На национальном уровне ведомства проектируют свои программы, опираясь на приоритеты правительства, стратегические документы страны, а также сводные данные, полученные через агрегирование запросов от муниципалитетов.

Далее каждое ведомство решает, каким образом будут финансироваться данные заявки. Здесь возможны два основных варианта. Либо вопрос, проблема или услуга решаются или предоставляются через ведомство и его территориальные подразделения и финансируются из республиканского бюджета (при этом вопрос в ПСЭР отмечается как вопрос, взятый на себя государством). Либо включается механизм делегирования государственных полномочий органам МСУ, описанный в соответствующем законодательстве. Новые возможности управления территориями получает правительство, так как теперь результаты выполнения государственных программ на территориях будут отражаться не только во внутрисекторных отчетах министерств, но и непосредственно от всех МГА, что даст правительству возможность увидеть ситуацию не только в секторном, но и в территориальном разрезе.

Измененная схема планирования имеет потенциал для решения застарелой проблемы разграничения полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, а также хорошо вписывается в современную концепцию государственных и муниципальных услуг, реализуемую в государственном управлении Кыргызской Республики. Также предложенная модель может стать катализатором административно-территориальной реформы, так как даст более объективную информацию об особенностях развития того или иного региона, а также станет хорошим инструментом для локализации государственных и муниципальных услуг, размещения и доступности поставщиков услуг в пределах административно-территориальных единиц и между ними.

## Иерархия программ

В ходе разработки модели авторы столкнулись с вопросом о месте программ социально-экономического развития муниципалитета и района в иерархии других планировочных и стратегических документов. Вопрос об иерархии и связи между стратегическими и планировочными документами также остро стоит для страны, так как несогласованность программ развития и отсутствие иерархической связи между ними существенно снижают их эффективность. Поэтому авторы предположили, что ПСЭР муниципалитета и района должны занять свое логическое место и установить связи с другими планировочными и стратегическими документами.



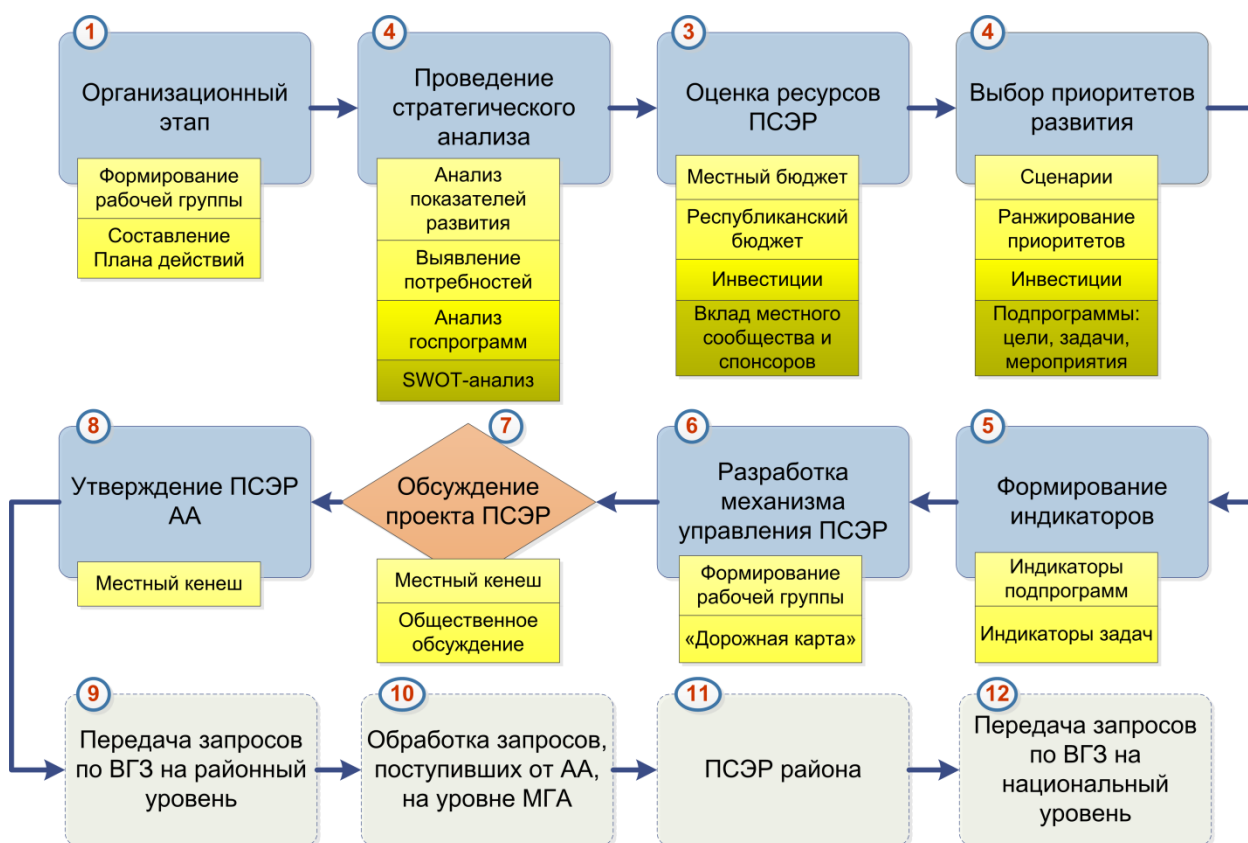
Схема 3. Иерархия стратегических и программных документов в системе управления на национальном и местном уровнях

На схеме 3 представлена идеальная, по мнению авторов, иерархия программ и планов развития и управления, однако эта иерархическая связь должна найти свое отражение в законодательстве и получить детальную проработку и описание, так как затрагивает множество участников. Данная схема отражает документы, потоки информации и отчетность, но не затрагивает процесс исполнения и финансирования программ. Документы названы условно, и схема допускает наличие других стратегических и программных документов, например, на уровне местного самоуправления должны также быть пространственные планы (в настоящее время – генеральные планы) и долгосрочные стратегии развития. Безусловно, предложенная иерархия подлежит дальнейшему обсуждению, однако она имеет значение для понимания предложенной модели в целом.

## Бизнес-процесс и роли участников планирования на уровне местного самоуправления

На схеме 3 представлен бизнес-процесс планирования на уровне сельских органов местного самоуправления – айылных аймаков. Детальное описание каждого этапа процесса приводится в проекте методики, приведенной в Приложении 2 к данному документу.

Из двенадцати представленных на схеме 4 этапов планирования, последние четыре этапа – с 9 по 12 – относятся уже к процессу планирования на районном уровне, и приводятся здесь с целью показать связь бизнес-процесса планирования на уровне МСУ с процессом планирования на районном уровне (см. схему 5).



**Схема 4. Бизнес-процесс планирования на уровне местного самоуправления (айылных аймаков)**

В предложенной новой схеме планирования должно произойти изменение роли органов местного самоуправления, которая заключается в том, что теперь они будут отвечать за планирование, четкие показатели развития на территории АА не только по вопросам местного значения (ВМЗ), но и в целом по всем вопросам управления, получая заказ на сбор информации и планирование вопросов государственного значения (ВГЗ) от

государственных органов управления. Это усилит дееспособность органов МСУ в глазах населения, даст им возможность решать большее количество местных проблем, а также возможность участия в формировании государственных секторных программ развития. Для внедрения схемы планирования на уровне органов МСУ потребуются усилия по разработке форматов запросов, навыки сбора и анализа информации, управления инвестициями. Потерь для органов МСУ не выявлено, однако не исключено субъективное сопротивление, вызванное привычкой не брать на себя ответственность за решение ВГЗ, патерналистскую традицию взаимоотношений с государством.

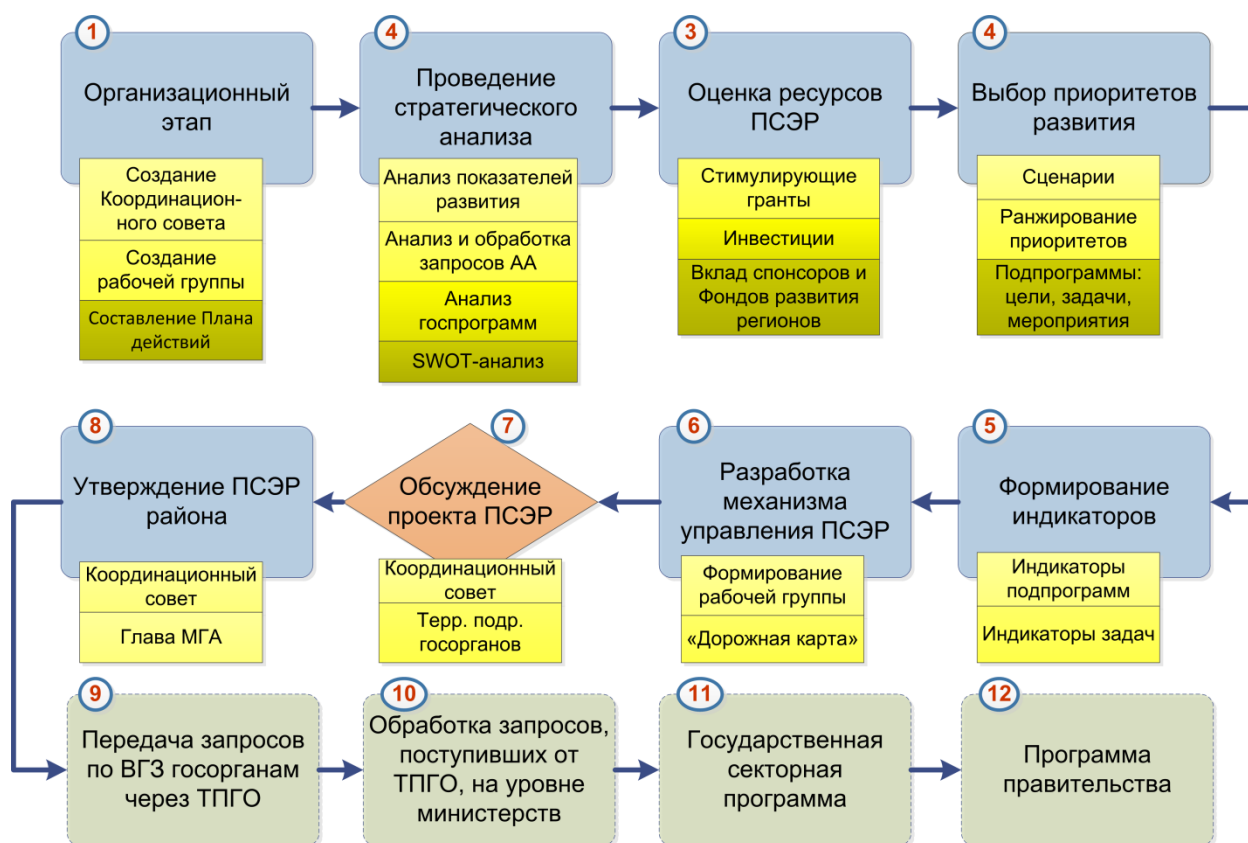
Роль местного самоуправления в случае реализации данной модели в процессе планирования и сочетания планов различных уровней управления должна стать намного значительнее, нежели это наблюдается в настоящее время. В настоящее время органы МСУ реально планируют и выполняют только задачи, определенные кругом вопросов местного значения. В отношении всех остальных потребностей граждан они служат лишь источником информации для государственных органов, но качество этой информации остается крайне низким, так как никакой ответственности за последствия применения этой информации в процессе планирования органы МСУ не несут. Проще говоря, органы МСУ что-то считают и передают «наверх», но не отвечают за реакцию «сверху». Это приводит к тому, что органы МСУ могут манипулировать данными, приоритетами, руководствуясь при этом различными мотивами, включая конъюнктурные интересы отдельных должностных лиц или государственных органов. Должно быть иначе: собирая и анализируя информацию о потребностях граждан, органы МСУ должны частично разделять ответственность с государственными органами за удовлетворение этих потребностей. Это невозможно без реального делегирования части полномочий по реализации государственных программ на уровень МСУ, включая передачу финансовых ресурсов. При этом органы МСУ, напрямую представляя интересы местного сообщества, должны выступать в роли защитников этих интересов на различных уровнях управления. Такие действия могут осуществляться органами МСУ напрямую, а также в партнерстве с ассоциациями МСУ, Союзом МСУ, ГАМСУМО и другими.

## **Бизнес-процесс и роли участников планирования на уровне местной государственной администрации**

На схеме 5 представлен бизнес-процесс планирования на уровне района (местная государственная администрация и территориальные подразделения государственных органов – ТПГО). Краткое описание каждого этапа процесса приводится в концепт-проекте методики, приведенной в Приложении 3 к данному документу.

На уровне района государство обеспечивает регулирование вопросов развития на основе Закона «О местной государственной администрации» с определенными правами и полномочиями соответствующих государственных органов в части управления. На уровне района сконцентрированы территориальные подразделения государственных органов, работающих в таких социально значимых сферах, как образование, социальное развитие, сельское хозяйство, культура, спорт, статистика, охрана общественного порядка и т.д. В предложенной схеме районный уровень управления становится важным звеном в системе государственного управления, с одной стороны, как транслятор на вышестоящий уровень приоритетов и потребностей населения сел и городов районного значения, с другой стороны, как проводник государственных программ, реализация которых должна положительно отражаться на жизни каждого человека. Для обеспечения этих важных задач ключевое значение имеет способность местной государственной администрации обеспечить выполнение этих функций, правильно спланировать свои действия и обеспечить эффективное исполнение этих программ.





**Схема 5. Бизнес-процесс планирования на уровне района (местная государственная администрация и территориальные подразделения государственных органов – ТПГО)**

Разработка Программы развития района осуществляется в условиях определенных сложностей и ограничений: обязательства местной государственной администрации не в полной мере подкреплены властно-административными полномочиями; на районном уровне отсутствуют собственные финансовые ресурсы; территориальные подразделения государственных органов не в полной мере стали проводниками отраслевой политики на местном уровне.

Планирование социально-экономического развития района основывается на следующих принципах:

- учета приоритетов местного сообщества городов и айылных аймаков соответствующего района,
- мотивации территориальных подразделений государственных органов выполнить собственные индикаторы развития в соответствующей сфере,
- мотивации местной государственной администрации выполнить обязательства по обеспечению устойчивого развития региона и повышения благосостояния граждан,
- коллегиальности и прозрачности в деятельности местной государственной администрации по организации процесса планирования,
- обеспеченности ресурсами исполнения задач Программы развития и достижения поставленных целей.

Особенностью представленной модели планирования является сочетание метода планирования «снизу-вверх» – учета приоритетов местных сообществ через запросы ОМСУ, с методом планирования «сверху-вниз» – учет механизмов реализации отраслевых программ развития, спроецированных на местный уровень.

В предложенной новой схеме планирования должно произойти изменение роли местной государственной администрации и территориальных подразделений государственных органов. МГА становится реальным координатором государственной политики на местах, получает возможность влиять на отраслевые политики, реально

участвовать в управлении ресурсами, в частности, капитальными бюджетными инвестициями. Это усилит дееспособность местной государственной администрации в глазах населения и правительства, даст МГА возможность влиять на оценку работы министерств. Также это заложит основы для решения проблемы эффективного управления региональными Фондами развития. Для внедрения модели потребуется существенное усиление потенциала отделов МГА в анализе информации и планировании. Потребуется также усилия по созданию рабочих координационных советов с участием территориальных подразделений государственных органов, роль которых, в свою очередь, также изменится: в новой модели им придется научиться интерпретировать национальные приоритеты, заложенные в секторных программах развития, в контексте своего района. Потеря для местной государственной администрации не выявлено.

## Бизнес-процесс и роли участников планирования на национальном уровне

В отношении министерств и правительства бизнес-процесс пока детально не проработан. Однако предложенная модель планирования позволяет уже сейчас выявить изменения ролей министерств и правительства, а также определить преимущества – мотивацию для внедрения модели и возможные «потери» – демотивирующие факторы и необходимые усилия для внедрения.

Таблица 1. Изменение ролей правительства и секторных министерств в результате внедрения модели

Уровень	Новизна роли	Что приобретает? (мотивация)	Что нужно усилить и каковы потери?
Министерства	Планируют отраслевые программы не только с учетом национальных приоритетов «сверху», но и территориальных потребностей «снизу». Получают внешний мониторинг со стороны МГА. Активнее делегируют свои полномочия органам МСУ	Возможность эффективной реализации программ на местном уровне, более высокое качество информации для планирования (дезагрегированные показатели), разделение ответственности с органами МСУ и МГА	Усиление потенциала в планировании, методика сочетания местных приоритетов с национальными, методика агрегирования и балансировки приоритетов. <b>Потеря автономии в процессе планирования и оценки</b>
Правительство	Отделы аппарата правительства получают и обрабатывают информацию из двух источников: министерств и МГА. Орган в целом оценивает работу исполнительной власти по секторам и территориям	Ясные роли элементов системы управления, усиление управляемости территориями и региональным развитием. Возможность объективной оценки работы министерств и МГА, возможность оперативной и согласованной межведомственной корректировки программ по результатам мониторинга и оценки. Возможность отчета перед ЖК не только по секторам, но и по территориям	Усиление потенциала отделов в планировании, методика сравнительного анализа отчетов министерств и МГА; методика оценки МГА, изменения в методику оценки министерств. Потерь нет

## Некоторые финансовые аспекты концепции согласованного регионального планирования

### Финансирование государственных услуг и полномочий, делегированных органам МСУ государственными органами

Данный вопрос решен в Законе «О делегировании государственных полномочий органам МСУ», который установил, что делегирование осуществляется при обязательном сопровождении финансовыми и иными ресурсами. Несмотря на то, что закон был принят в 2014 году, до настоящего момента реального делегирования не происходит, в первую очередь потому, что участники процесса не знают, как рассчитать объем необходимого финансирования делегированных полномочий по выполнению функций и оказанию услуг. При этом должны быть разработаны, как минимум, две методики расчета стоимости делегируемых полномочий: для финансирования делегированных регулярных функций, например, в отношении функций Национального статистического комитета или в сфере налоговых правоотношений; и для финансирования делегированных услуг, например, в сфере социального развития.

Поскольку в данном проекте одной из пилотных сфер была выбрана сфера социального развития, то Проект сосредоточился на разработке методики расчета стоимости социальных услуг полустационарного типа, которые могут быть делегированы органам местного самоуправления в ближайшее время. При решении вопроса о стоимости делегирования социальных услуг может быть применен подушевой принцип финансирования, уже закрепившийся в сферах образования и здравоохранения Кыргызской Республики. Очень коротко суть принципа сводится к тому, что государство финансирует поставщику оказание **одной** услуги для **одного** получателя (души), например, в образовании – расходы на обучение **одного** ученика средней школы на **один** период, в здравоохранении – **один** пролеченный случай у **одного** пациента. Следует отметить, что работа в данном направлении велась в тесном сотрудничестве с ЮНИСЕФ.

Исходя из этого принципа, эксперты проекта и ЮНИСЕФ предложили<sup>22</sup> использовать два метода для расчета подушевой стоимости оказания услуг – расчет себестоимости по видам деятельности (Activity Based Costing) (Krumwiede, 1998a), (Cooper, 1988a, 1988b; Groot, 1999), (Becker, Bergener, and Räckers, 2009)<sup>23</sup> и затратный метод, основанный на обычных для отрасли затратах.

При выборе методов также учитывалась связь с программными документами, разрабатываемыми на государственном уровне. Например, со Стратегией управления государственными финансами на 2016-2019 гг.<sup>24</sup> и Концепцией межбюджетных отношений на период 2016-2019 гг.<sup>25</sup>. Оба они ориентированы на бюджет на программной основе (БПА). БПА связывается с методом Activity Based Costing – он направлен на управление результатами, вместо управления процессом.

Однако оба метода в чистом виде в современных условиях Кыргызской Республики применить невозможно. В настоящее время, в отсутствие достаточной информационной базы по стоимости оказания услуг, метод Activity Based Costing<sup>26</sup> не позволяет рассчитать накладные расходы таким образом, чтобы обеспечить устойчивое функционирование поставщика услуг. Затратный метод в полной мере не вписывается в концепцию сервисного государства при наличии рынка социальных услуг. Поэтому для решения **пока** был выбран смешанный подход, в рамках которого методика основана в целом на методе ABC с элементами затратного подхода (в части расчета коэффициента накладных расходов). Хотя Activity Based Costing имеет потенциал развития в направлении нормирования накладных расходов. Рекомендации по методике расчета

<sup>22</sup> Именно эксперт ЮНИСЕФ Джамия Сопукеева, ставшая автором методики, предложила использовать в методике метод ABC.

<sup>23</sup> Доступно на сайте: [http://businessperspectives.org/journals\\_free/ppm/2014/PPM\\_2014\\_04cont2\\_Oseifuah.pdf](http://businessperspectives.org/journals_free/ppm/2014/PPM_2014_04cont2_Oseifuah.pdf)

<sup>24</sup> Доступно на сайте: <http://www.minfin.kg/ru/novosti/proekty-normativnykh-pravovykh-aktov/minfin-kr-razrabotal-proekt-strategii-razvitiya-up.html>

<sup>25</sup> Доступно на сайте: <http://www.minfin.kg/ru/novosti/proekty-normativnykh-pravovykh-aktov/minfin-kr-razrabotal-proekt-kontseptsii-razvitiya-.html>

<sup>26</sup> В России и Казахстане такие расчеты с помощью метода ABC делаются, и предстоит дополнительно изучить этот вопрос.

стоимости полустационарных социальных услуг приводится в Приложении 4 к данному документу.

Подушевые нормативы оказания услуг рассчитываются для социальных услуг, включенных в перечень социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг – юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы, и (или) индивидуальными предпринимателями, осуществляющими социальное обслуживание в соответствии со стандартами социальных услуг, утвержденными государством. Объем финансирования определяется путем умножения нормативов оказания услуг на объем услуг.

Методика отражает переход от управления затратами к управлению результатами – замену финансирования социальных учреждений по смете на финансирование услуг по программе на основании договоров с государственными органами и органами местного самоуправления в рамках делегирования. Бюджетное финансирование, ориентированное на результат, обеспечивает связь между результатами деятельности учреждения, предоставляющего социальные услуги, и объемом его финансирования. Согласно данной методике, объем финансирования зависит в первую очередь от объема и качества оказываемых социальных услуг, которые становятся точкой отсчета при определении подушевых нормативов.

Данная методика должна пройти далее широкое обсуждение и апробацию, а затем стать инструментом расчета стоимости социальных услуг при финансировании делегированных полномочий по их оказанию.

## **Финансирование капитальных вложений**

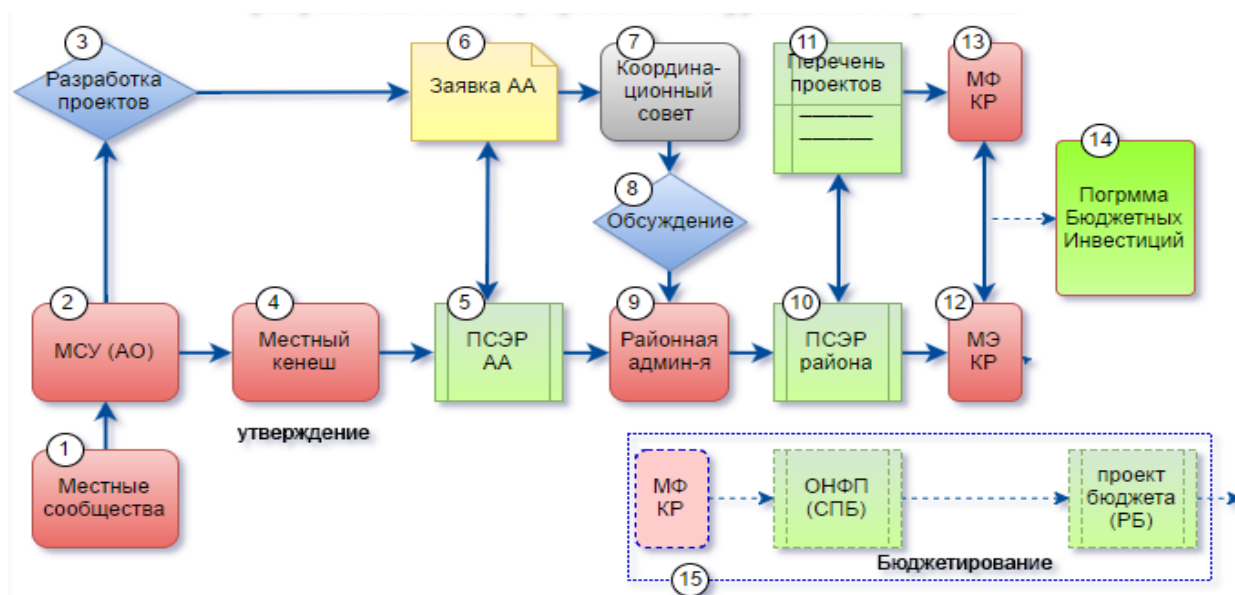
Чтобы избежать дублирования задач, дополнительных бюрократических процедур и издержек, а также повысить качество отбора и реализации государственных проектов капитальных вложений, необходимо рассмотреть вопрос о поэтапной унификации и объединении процедур по всем формам бюджетных инвестиций. Эти процедуры должны быть сосредоточены не на том, как разделять и классифицировать проекты, а на том, как правильно оценивать эффективность и распределять капитальные вложения из республиканского бюджета с учетом отраслевых и региональных потребностей, независимо от формы софинансирования. Критерии отбора проектов приводятся в Приложении 1. Систематизация и унификация разрозненных процессов управления инвестициями должна учитывать следующие аспекты:

- в планировании – все бюджетные инвестиции должны планироваться на среднесрочную (трехлетнюю) перспективу. Планы по реализации инвестиционных проектов обязательно должны быть частью бюджетных программ ГРБС и МСУ;
- в вопросах отраслевой политики - методически и практически должна быть обеспечена связь между отраслевыми программами центрального уровня и ПСЭР АА. Анализ регионального воздействия бюджетных инвестиций должен осуществляться на всех уровнях;
- в вопросах оценки эффективности - для всех инвестиционных проектов должна применяться унифицированная и действенная методика оценки эффективности на стадии отбора (на всех уровнях) и реализации.

В качестве основной рекомендации по преодолению имеющихся проблем в планировании бюджетных инвестиций предлагается новая схема планирования бюджетных инвестиций (схемы 6 и 7)<sup>27</sup>, учитывающая аспекты участия всех заинтересованных сторон и партнеров по развитию (МСУ, госорганы, правительство, доноры) и рассматривающая планирование бюджетных инвестиций как «сводный» перечень проектов, с возможностью софинансирования из всех имеющихся источников (бюджеты МСУ, республиканский бюджет, средства доноров), являющийся частью документа (института) нового формата – **Программы бюджетных инвестиций (ПБИ)**. ПБИ позволит комплексно планировать инвестиционную политику правительства на всех уровнях (центр и МСУ).

<sup>27</sup> Детально описание каждого модуля представленных схем приводится в Приложении 1.

Проекты бюджетных инвестиций будут делиться категории не в зависимости от схемы софинансирования, как это принято в настоящее время, а в зависимости от масштаба – проекты республиканского значения (с обязательным анализом воздействия на удовлетворение потребностей территорий и отдельных АА) и местного значения.

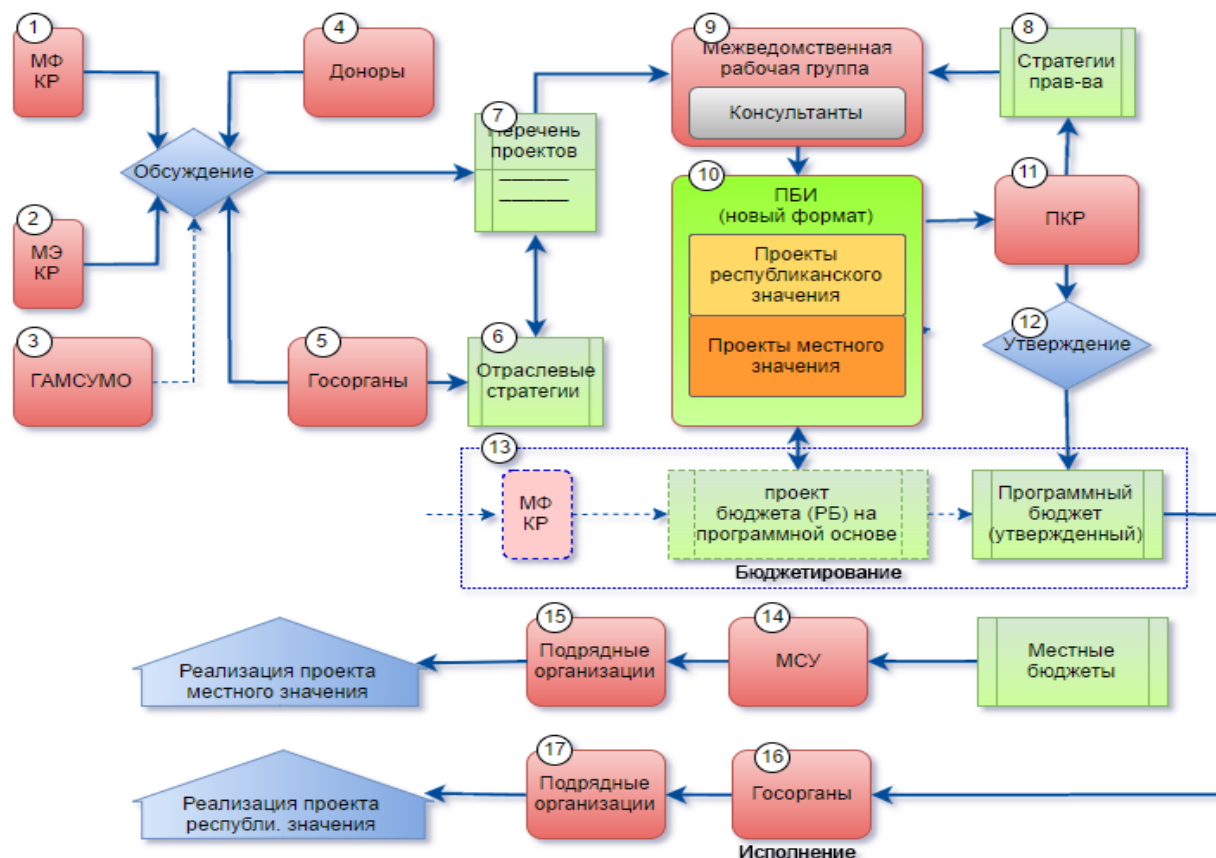


**Схема 6. Планирование «сводных» бюджетных инвестиций: разработка и отбор проектов на уровне АА и района**

В новой схеме планирования бюджетных инвестиций используется два значимых информационных потока. Первый поток – это существующие приоритеты государственных отраслевых, национальных программ, которые определены, исходя в целом из приоритетов развития отраслей в целом. Второй поток – это инициативы местных сообществ, которые через органы МСУ и территориальные подразделения государственных органов отражаются в отраслевых государственных и национальных программах развития. Такого рода инициативы после прохождения определенных этапов обсуждения и согласования становятся обоснованными заявками, на которые государственные органы отвечают включением в свои программы развития с соответствующим материальным и методическим сопровождением.

Эти потоки нельзя разграничивать в чистом виде: информация первого потока предполагает решения, которые необходимо донести до местного сообщества. Должны быть предусмотрены механизмы реализации определенных задач из государственных программ на местном уровне. Информация второго потока в отношении капитальных вложений и другой деятельности, выходящей за рамки отдельного сообщества, будет носить характер планировочной информации для государственного уровня управления.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что особенностью нового процесса является передача исполнения ряда полномочий с выделенными средствами на уровень АА: 1) распределение общественных работ среди безработных данного АА в зависимости от потребностей в благоустройстве, ремонте дорог, инфраструктуры и т. д, 2) формирование перечня потребностей в капитальном строительстве на территории АА в сферах дорожного строительства, объектов образования, здравоохранения, ирригации и т.д. Роль МСУ в процессе планирования и сочетания планов различных уровней управления (при реализации данной модели) должна стать намного значительнее, нежели это наблюдается в настоящее время. В настоящее время органы МСУ реально планируют и выполняют только задачи, определенные кругом вопросов местного значения.



**Схема 7. Планирование «сводных» бюджетных инвестиций: разработка ПБИ на национальном уровне**

Предложенный механизм потребует дальнейшего изучения и детальной проработки, однако уже сейчас ясно, что он может быть применен при определении порядка финансирования других приоритетных местных проблем, например, выполнения делегированных полномочий по оказанию социальных услуг.

Воплотить описанную схему в короткие сроки – нереально. Но вполне возможно уже в 2017 бюджетном году (начиная с процесса разработки СПБ) провести апробацию нескольких модулей схемы. Можно собрать по всем АО в пилотном районе потребности в капвложениях и передать в МЭ КР и МФ КР, тем самым продемонстрировав механизм. Привлечение доноров к обсуждению и анализу потребностей в капвложениях на уровне АА также могло бы принести определенную пользу в плане гармонизации помощи и улучшения планирования внешних государственных инвестиций.

Существует также ряд сквозных вопросов, которые потребуют внимания на всех уровнях, это: 1) информатизация: разработка и внедрение централизованных баз данных о потребностях в бюджетных инвестициях, предусматривающих доступ к ним органов МСУ, могли бы способствовать формированию «общей картины» о потребностях. Соответствие проектов определенным критериям также можно было бы оценивать с применением баз данных и систем управления рисками; 2) повышение потенциала: при реализации процесса может возникнуть вопрос достаточного уровня потенциала в вопросах планирования бюджетных инвестиций на местах. Потребуется мероприятия по повышению потенциала сотрудников ОМСУ в регионах. Планом действий Правительства КР по реализации Программы Правительства КР "Стабильность, доверие и новые возможности" на 2016 г. уже предусмотрено внедрение краткосрочных курсов по реализации единой инвестиционной политики для обучения сотрудников органов местного самоуправления (п.48).

При правильной реализации таких мер ОМСУ будут способны эффективно и ответственно выполнять свои функции и полномочия, в том числе переданные государственными структурами.

## Рекомендуемые дальнейшие шаги по внедрению

Для принятия дальнейших решений в отношении внедрения предложенной модели планирования, необходимо провести ряд дополнительных работ при участии Аппарата Правительства Кыргызской Республики.

1. Провести анализ секторных программ развития на предмет наличия или отсутствия дезагрегированных по территориальному принципу показателей развития и разработать детальные рекомендации по форматам сбора информации для регионального планирования и территориальных индикаторов на примере нескольких пилотных министерств.
2. Провести консультации с соответствующими отделами Аппарата Правительства КР на предмет совпадения предложенных территориальных индикаторов с потребностями Аппарата Правительства и индикаторами программы Правительства.
3. Разработать формы запроса информации от министерств к органам местного самоуправления для разработки секторной программы развития с учетом национальных приоритетов и приоритетов местных сообществ.
4. Разработать формы запросов на выполнение государственных функций и предоставление государственных услуг от органов местного самоуправления к государственным органам.
5. Разработать методику обработки запросов от органов местного самоуправления на районном уровне с целью формирования районного запроса.
6. Провести апробацию предоставления запроса на информацию «сверху вниз» и запроса на функции и услуги «снизу вверх» на базе выбранного пилотного района.
7. Доработать методику разработки программы социально-экономического развития района.
8. Разработать методику разработки секторной государственной программы, включая аспекты сочетания местных приоритетов с национальными, агрегирования и балансировки территориальных приоритетов.
9. Разработать для Аппарата Правительства методику сравнительного анализа отчетов министерств и МГА; методику оценки МГА; изменения в методику оценки министерств.
10. Проанализировать возможность применения новой модели планирования на уровне МСУ и района для усовершенствования комплексной системы оценки деятельности государственных органов и органов МСУ.
11. На основе модели ПСЭР района разработать схему территориального государственного управления с учетом новых полномочий МГА в части взаимодействия с участниками ПСЭР района, вопросов ответственности и подотчетности территориальных государственных органов по исполнению ПСЭР района, формированию ресурсной базы, кадрового потенциала на уровне района.

## Рекомендуемые изменения законодательства

Внедрение в Кыргызской Республике новой модели планирования социально-экономического развития территорий, основанной на принципе сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ, требует законодательного закрепления и внесения изменений в законодательство КР. Рекомендуемые изменения включают следующие.

1. Разработка и принятие комплексного закона о государственном стратегическом и региональном планировании, предусматривающего:
  - a. единые подходы, механизмы и принципы планирования социально-экономического развития секторов и территорий;
  - b. роли различных органов управления в процессе планирования, включая органы МСУ, местные государственные администрации, министерства и их территориальные подразделения;
  - c. порядок взаимодействия различных органов управления при планировании развития секторов и территорий;
  - d. участие граждан в вопросах планирования, выявления и учета потребностей местного сообщества в национальных программах развития, сочетания национальных приоритетов с приоритетами местных сообществ, делегирования отдельных государственных полномочий по предоставлению государственных услуг на местном уровне органам МСУ и др.
2. Внесение изменений и дополнений в действующее законодательство в соответствии с законом о стратегическом планировании, с целью гармонизации отраслевого законодательства с законом о государственном стратегическом и региональном планировании (сравнительная таблица с рекомендациями в Приложении 5),
3. Разработка и утверждение подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию закона о государственном стратегическом и региональном планировании, включая формы запросов информации от министерств к органам МСУ, для разработки секторной программы развития с учетом национальных приоритетов и приоритетов местных сообществ, запросов на выполнение делегированных государственных полномочий и услуг от органов МСУ к государственным органам и т.д.

## Приложения

Приложения включают следующие самостоятельные документы.

1. Обзор «Интегрирование потребностей местных сообществ в процессы планирования капитальных вложений, финансируемых из республиканского бюджета (бюджетных инвестиций)».
2. Проект методики разработки программы социально-экономического развития айылного аймака.
3. Концепт-проект методики разработки программы социально-экономического развития района (требует доработки и детализации).
4. Рекомендации по расчету подушевых нормативов финансирования социальных услуг, предоставляемых детям в трудной жизненной ситуации, а также детям с ограниченными возможностями здоровья в полустационарных социальных учреждениях.
5. Предлагаемые поправки в НПА для внедрения новой системы формирования ПСЭР района и ПСЭР айылных аймаков.