


Инклюзивное планирование,
основанное на данных,
приводит к экономическому росту

 **ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE**

Обзор-прогноз
воздействия Программы EGED
на социально-экономическое
развитие

Ат-Башинского района
Нарынской области
и Ноокатского района
Ошской области
Кыргызской Республики



Программа "Эффективное управление для экономического развития" (EGED) –

это пятилетняя программа технического содействия в Центральной Азии, финансируемая Правительством Великобритании. Программа направлена на улучшение эффективности экономической политики в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане путем внедрения основанных на фактах процессов в планирование и реализацию государственных реформ.

Программа также поддерживает гражданское общество в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, чтобы содействовать правительствам трех стран в улучшении использования фактических данных, что является важным условием повышения эффективности и подотчетности управления.

Цель Программы EGED –

повысить эффективность, подотчетность и прозрачность приоритетных экономических реформ в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ (EXECUTIVE SUMMARY)	03
I. ЧТО СДЕЛАНО? Меры воздействия Программы EGED	04
II. Выбор и характеристики пилотных территорий	06
III. Результаты воздействия (факт и перспектива)	07
<i>Улучшенное управление развитием регионов: системность, данные, пространство</i>	
<i>Инклюзивный экономический рост и улучшение условий жизни</i>	
<i>Усиление подотчетности и диалог между органами власти и гражданским обществом</i>	
IV. Вызовы, уроки и рекомендации	17



Данный материал подготовлен при финансовой поддержке Правительства Великобритании. Мнения и взгляды, содержащиеся в материале, не обязательно отражают официальную точку зрения Правительства Великобритании

РЕЗЮМЕ (EXECUTIVE SUMMARY)

Развитие регионов было выбрано в качестве приоритетного направления для воздействия Программы EGED в Кыргызской Республике, поскольку оно является вызовом для страны с очень сложным природным ландшафтом (95% территории – высокогорье), высокой степенью концентрации населения в долинах, слабой транспортной связанностью, сохраняющейся аграрной структурой экономики, недостаточным уровнем урбанизации и технологическим отставанием. Новые вызовы – изменение климата, глобальные сдвиги в геополитике и экономике, водный кризис усугубляют остроту неравенства развития регионов и требуют от правительства более стратегических действий по планированию развития, при этом политика развития регионов должна полагаться на планирование и прогнозирование, основанное на данных. Но эти возможности и инструменты в системе управления развиты недостаточно, так как после выхода из состава СССР, в Кыргызской Республике не было выстроено альтернативной комплексной системы планирования и прогнозирования.

Программа EGED сосредоточила усилия на поддержке формирования комплексной системы управления, планирования и прогнозирования развития регионов, основанной на данных, действуя по принципу «снизу вверх»: помощь была предоставлена в разработке новых, основанных на данных методик разработки программ социально-экономического развития для самого нижнего уровня системы управления – органов местного самоуправления; и субнационального уровня – местных государственных администраций (районов). Методики, основанные на широком использовании данных, включающие механизмы участия граждан в опреде-

лении приоритетов и мониторинге развития, использующие алгоритмы прогнозирования, а также сочетающиеся между собой, создали основу для более управляемого и устойчивого управления развитием регионов.

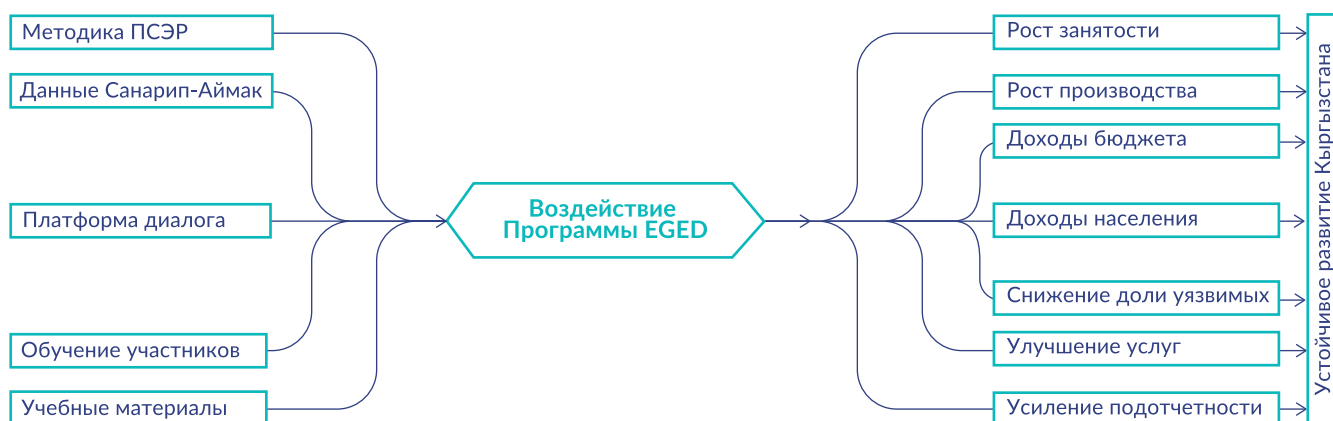
Данный обзор представляет собой аналитическую оценку и прогноз воздействия Программы EGED на состояние и перспективы социально-экономического развития пилотных районов Кыргызской Республики по следующим параметрам: 1) улучшение результативности деятельности отраслей и секторов в результате более эффективного планирования и мониторинга; 2) более эффективное использование фактических данных при разработке политики; и 3) усиление подотчетности и повышении качества взаимодействия между различными уровнями управления и гражданами республики.

Обзор включает примеры, показывающие, каким образом Программа EGED оказала или окажет воздействие на уровне конечных результатов на развитие пилотных районов Кыргызской Республики в сельском хозяйстве, организации местных услуг и инклюзивном развитии в течение трех лет (2024–2026 гг.).

Прогноз в экономике: удвоятся темпы роста занятых в животноводстве; в 1,7 раза ускорятся темпы роста производства животноводческой продукции; почти на 1 млрд сомов увеличится выручка товаропроизводителей (пропорционально вырастут доходы бюджета).

Прогноз улучшения условий жизни и инклюзивного развития: удвоится темп роста доли населения, имеющего доступ

Рисунок 1. Вклад и результаты Программы EGED



к услуге питьевого водоснабжения, а охват услугой возрастает почти на 5%; более, чем в 3,5 раза ускорится темп снижения доли уязвимых групп; уменьшится доля зависимых от пособий граждан.

Прогноз в сфере подотчетности и диалога: расширится набор категорий участников диалога о развитии путем более активного вовлечения представителей бизнеса, в том числе, путем создания Координационных советов на уровне района; усилится подотчетность через алгоритмизированные механизмы мониторинга реализации ПСЭР с обязательным участием Координационного совета; усилится партнерство за счет разделения ответственности через делегирование исполнения части программы бизнесу и гражданскому обществу.

В обзоре отражены вызовы, уроки и рекомендации, полученные в ходе реализации Программы EGED в течение 2021–2024 гг., которые включают:

- фактор территориальных различий и неравенства,
- не вовлеченности в процесс больших городов,
- необходимость большего вовлечения секторных ведомств,
- влияние административно-территориальной реформы,
- а также риски недостаточного потенциала и отставания цифровизации.

Эта часть обзора поможет сформировать более точные планы Программы EGED для усиления воздействия в оставшийся период реализации.

I. ЧТО СДЕЛАНО? Меры воздействия Программы EGED

В течение 2021–2024 гг. Программа EGED в сфере развития регионов в Кыргызской Республике предоставила заинтересованным сторонам различные виды поддержки (см. таблицу 1).

Таблица 1. Меры поддержки Программы EGED в сфере развития регионов в разрезе заинтересованных сторон – национальных партнеров

Партнер	Меры поддержки
Кабинет Министров (правительство) КР в лице Министерства экономики и коммерции КР и Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при КМ КР	Поддержка разработки принципиально новых унифицированных методик разработки и мониторинга среднесрочных (3–5 лет) программ социально-экономического развития (ПСЭР) для органов местного самоуправления и для местных государственных администраций (районов). Методики связаны между собой и формируют фундамент для развития комплексной системы планирования.
	Поддержка разработки набора пользовательских требований для нового модуля информационной системы «Санарип аймак» ¹ (цифровое село), который автоматизирует процесс использования и анализа данных для разработки ПСЭР, прогнозирования и обмена информацией между разными уровнями планирования.
Национальный статистический комитет КР	Проведены региональные тренинги «Данные для регионального развития: «Санарип Аймак», которые охватили 516 представителей всех органов МСУ Кыргызской Республики (включая 66% женщин). Под воздействием обучения органы МСУ улучшили управление данными в системе «Санарип Аймак»: количество зарегистрированных в системе домохозяйств выросло на 5%, граждан – почти на 10%; на 65% увеличилось количество справок, выданных через систему; количество зарегистрированных паспортов МСУ увеличилось почти на 80%.
Местные государственные администрации и органы местного самоуправления	Поддержка создания Координационных советов как платформ диалога по инклюзивному экономическому развитию районов позволила включить в районные ПСЭР приоритетные для местного бизнеса меры развития, в том числе, в сфере сельского хозяйства и туризма.
	Тестирование процесса разработки районных ПСЭР по новым методикам (с участием Координационных советов) и ПСЭР органов МСУ по новым методикам с использованием данных АИС «Санарип аймак» позволило доработать методики до уровня практического применения.
	Разработка учебных материалов и обучение участников планирования экономического развития на уровне МСУ и на уровне районов. К концу 2024 года обучением планируется охватить до 1500 государственных и муниципальных служащих.

¹ Автоматизированная информационная система «Санарип аймак» предназначена для автоматизации процессов деятельности органов МСУ по формированию паспорта органа МСУ с описанием кратких сведений о нем, а также похозяйственных книг о составе и уровне благосостояния семей, проживающих на территории органа МСУ.

<p>Гражданское общество, активисты, бизнес, НКО и образовательные организации</p>	<p>Вовлечение представителей гражданского общества и бизнеса в процессы планирования социально-экономического развития через Координационные советы и методики разработки ПСЭР. Около 60% ключевых активистов гражданского общества и СМИ в целевых регионах улучшили свои навыки в области мониторинга и адвокации на основе данных; 4 национальные коалиции получили поддержку для укрепления их связей с региональным гражданским обществом и представления вопросов регионального развития.</p>
	<p>Создание потенциала для управления знаниями в сфере инклюзивного планирования развития регионов (институционализация учебной программы, тренинги для тренеров). К концу 2024 года обучением планируется охватить от 500 до 1000 представителей гражданского общества и бизнеса, чтобы сделать их участие в процессе управления развитием регионов эффективным и результативным.</p>

Чтобы новые методики планирования стали ключевым инструментом управления развитием регионов в них заложен комплексный набор новых принципов и решений (см. рисунок 2):









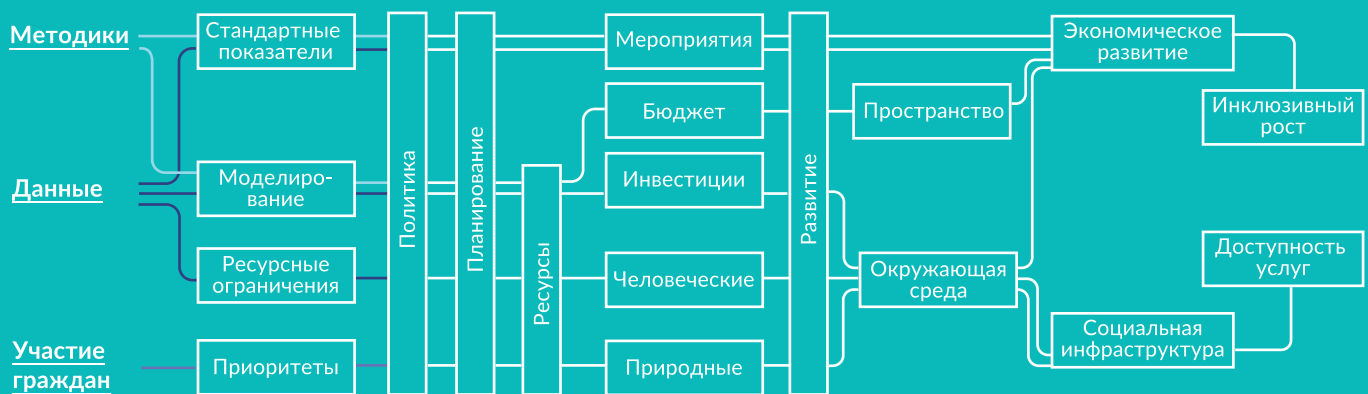
-  анализ и применение широких **наборов данных** для более обоснованного планирования и прогнозирования;
-  особое внимание уделено обеспечению возможностей для **инклюзивного роста** с вовлечением в экономическую деятельность уязвимых групп населения;
-  учет факторов, связанных с **окружающей средой** и изменением климата, при планировании развития экономики и социальной инфраструктуры;
-  нацеленность на территориальную / **региональную специализацию** и региональную / страновую экономическую интеграцию;
-  сочетание социально-экономического и **пространственного планирования**;
-  построение диалога по прогнозированию развития с участием **широкого круга заинтересованных сторон**.
-  оценка **всех возможных ресурсов** для реализации ПСЭР;
-  **повышение потенциала** участников планирования экономического развития;

Рисунок 2. Комплексный подход к планированию местного и регионального развития как процесс



II. Выбор и характеристики пилотных территорий

Для пилотного апробирования новой методики было выбрано шесть административных единиц: два района и четыре входящие в них территории местного самоуправления (айылных округа) – по две из каждого района. Критериями отбора являлись: (i) наличие ранее подготовленной ПСЭР для сравнения результатов; (ii) принадлежность разным областям Кыргызской Республики; (iii) представленность

мэриями (для городов) и сельскими управами (для сельской местности); (iv) способность разработать ПСЭР в новом формате самостоятельно при минимальной поддержке консультантов. В результате для разработки ПСЭР на 2024–2026 гг. (помимо четырех муниципалитетов) было выбрано два пилотных района Ат-Башинский район Нарынской области и Ноокатский район Ошской области.

Ноокатский район Ошской области

Ат-Башинский район Нарынской области

Географическое положение и ландшафт

Через территорию района проходит республиканская автотрасса Ош-Баткен-Исфана

- 16 сельских управ
- 1 город районного значения
- 75 сел²

Расстояние до областного центра

— 40 км до железной дороги
— 45 км до г. Бишкек
702 км

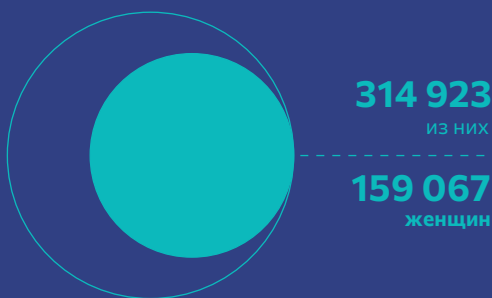
Средняя высота над уровнем моря составляет



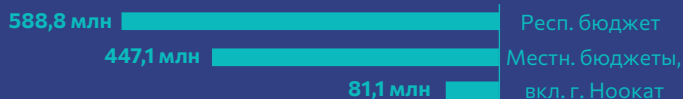
Ландшафт района сочетает равнинную и горную местности.

Климат резко континентальный. Лето жаркое и засушливое, умеренно тёплый зимний период.

Численность населения района на конец 2023 г. (человек)



Доходный бюджетный потенциал 2023 г. (сомов)



Географическое положение и ландшафт

Юго-восточная часть, граничит с Китаем

- 5 сельских округов
- 19 сел

Самый большой район в Кыргызстане
Площадь района 18 900 км²

Площадь района 4 000 км²

Расстояние до областного центра

— 45 км до железной дороги
— 230 км до г. Бишкек
380 км

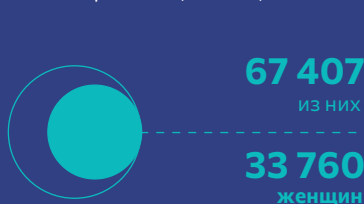
Средняя высота над уровнем моря составляет



Минеральные ресурсы: золото, уголь, мрамор, глина, мергель, соль, ртуть и олово. Есть также природные источники строительных материалов и питьевой минеральной воды.

Климат континентальный. Это оказывает существенное влияние на развитие сельского хозяйства. Зима длится 6-7 месяцев и сопровождается обильными снегопадами.

Численность населения района на конец 2023 г. (человек)



Средняя плотность населения

3,5х1 км²
человека

Сумма поступлений в бюджет в 2023 г. (сомов)



² По состоянию на 1 января 2023 г., в связи с административно-территориальной реформой число айылных округов могло уменьшиться.

III. Результаты воздействия (факт и перспектива)

Улучшенное управление развитием регионов: системность, данные, пространство

Системность. В Кыргызской Республике значительная часть усилий Программы EGED направлена на создание фундамента для построения комплексной системы

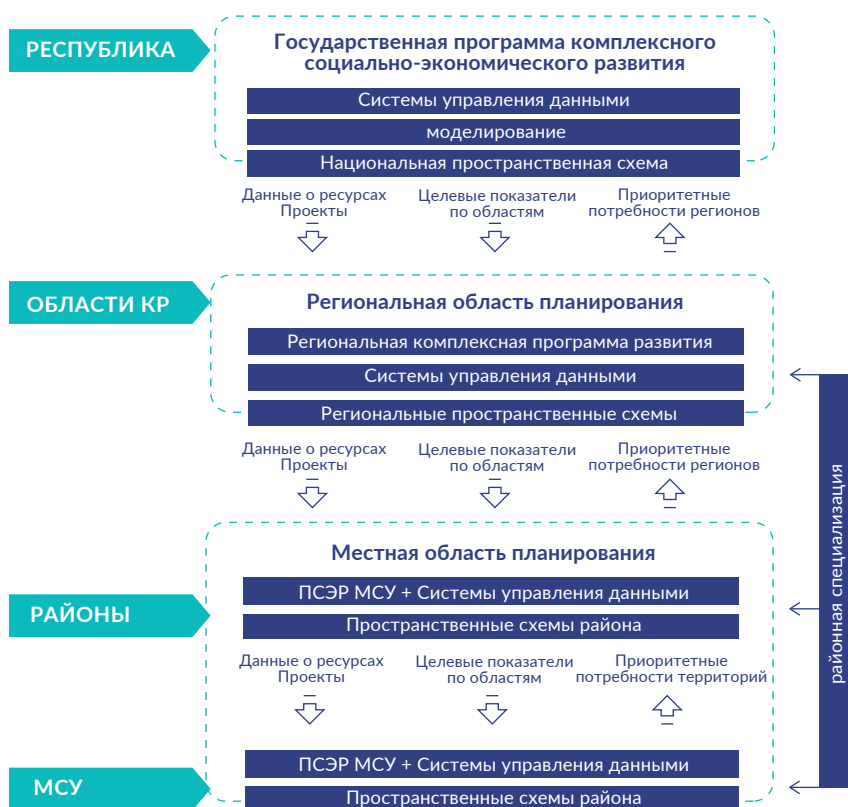
планирования социально экономического развития (см. будущую систему на рисунке 3).

Комплексная система планирования социально-экономического развития - многоуровневый механизм планирования, основанный на единстве и целостности разработки и реализации планов развития на всех уровнях управления, а также на комплексном подходе, который интегрирует социальные, экономические пространственные и экологические требования.

Основанием (фундаментом) системы станут разработанные в рамках Программы EGED новые методики подготовки ПСЭР для территорий МСУ и районов. Впервые методики вводят единые стандарты местных планов развития.

Методики распределяют роли в системе комплексного планирования (обмен информацией о секторальных направлениях развития и потребностях территорий «сверху вниз» и «снизу вверх» через «стыковочные узлы» в процессах создания планов на разных уровнях). Таким образом, Программа EGED содействует улучшению системы управления развитием регионов «снизу вверх», начиная с местного и регионального уровня планирования, рассматривая их как основной «двигатель» развития местной экономики и социальной инфраструктуры. На уровне района происходит пересечение отраслевых программ развития и территориальных программ, что должно стать ключевым инструментом управления и развития.

Рисунок 3. Схема комплексной системы планирования социально-экономического развития



Данные. Новые методики основаны на алгоритмическом мышлении, моделировании и широком использовании данных для определения стандартных показателей развития, группы которых, организованные по разделам ПСЭР, включают:

- показатели, относящиеся к **вопросам местного значения** (местная инфраструктура, спорт, культура, образование, здравоохранение);
- показатели **экономического развития** (занятое население, доходы населения, производственные фонды, производство, прямые инвестиции);

- показатели, относящиеся к **комплексным аспектам развития** (экология (включая энергоэффективность), пространство);
- показатели **инклюзивного развития** (занятость, самозанятость уязвимых групп);

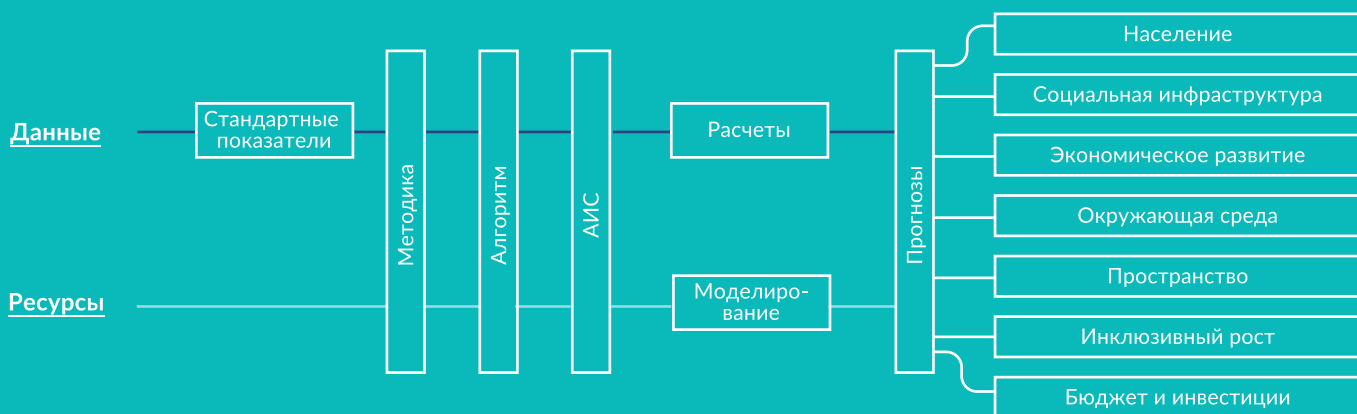
- показатели **местного бюджета** (доходы, расходы, целевые трансферты);
- показатели **бюджета развития** (бюджетные инвестиции, поступления из фондов развития, внебюджетные источники).

Эти показатели будут использоваться как наборы данных в информационных системах, без которых эффективное управление, основанное на данных, невозможно. В Кыргызской Республике развивается автоматизированная информационная система «Санарип Аймак», которая уже в среднесрочной перспективе должна из базы данных по учету населения превратиться в полноценную многоуровневую автоматизированную систему управления развитием. Данные АИС «Санарип Аймак» будут использоваться для анализа, прогнозирования и мониторинга процессов на различных уровнях комплексной системы планирования социально-экономического развития. Для этого в 2024 г. в системе будет внедрен новый модуль –

«Комплексная система социально-экономического развития: местный уровень планирования». Эффективность планов должна возрасти за счет повышения доступности данных на местах, когда система будет пополнять их из различных интегрированных источников: информация с мест, национальная статистика, отраслевая статистика. Таким образом Программа EGED закладывает фундамент также и в создание цифровой среды управления (см. рисунок 3), включая новые возможности прогнозирования с использованием моделирования, доступность систематизированных статистических данных и ускоренного информационного обмена между государственными органами и органами регионального управления «сверху вниз» и «снизу вверх».

Рисунок 4. Схема автоматизированного процесса планирования

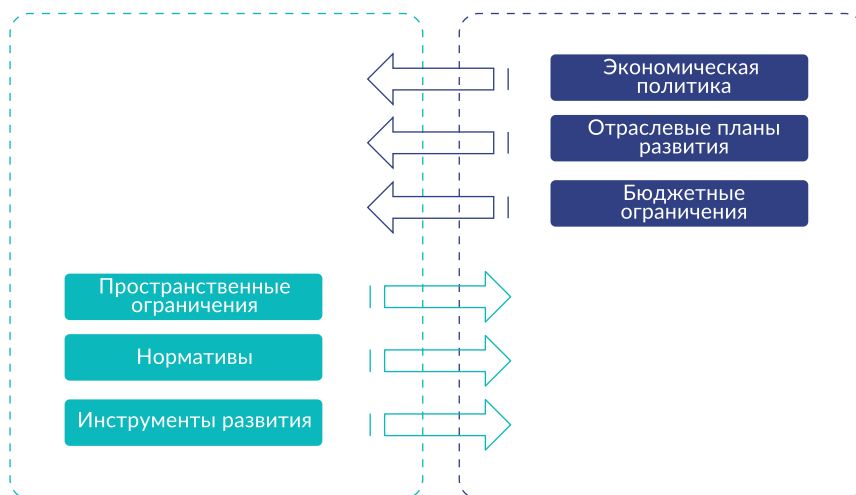
Алгоритмизация и информатизация процесса планирования



Пространство. Учитывая сложность ландшафта, слабую транспортную связанность территорий и потребность в урбанизации, дополнительную ценность методикам придает возможность сочетания пространственного и социально-экономического планирования. Новые методики разработки ПСЭР включают в себя отдельный раздел, посвященный пространственному планированию с учетом приоритетов в изменениях социальной инфраструктуры и экономического состояния территорий и районов. Как показано на рисунке 4, пространственное планирование, в качестве неотъемлемого элемента, должно содержать экономическую составляющую, которая опирается на тенденции, политику и планы социально-экономического развития.

Социально-экономический анализ, в свою очередь, учитывает пространственные и технические ограничения и возможности применения инструментов управления трансформацией функциональных правовых пространственных зон. Это значительно повысит предсказуемость экономической и социальной политики и точность прогнозов. В краткосрочной перспективе новая цель Программы EGED – поддержать методологическое и цифровое слияние комплексной системы планирования с национальной инфраструктурой пространственных данных, а также внедрить в пространственное планирование методы использования «больших данных» (Big Data).

Рисунок 5. Сочетание пространственного и экономического планирования



Инклюзивный экономический рост и улучшение условий жизни

Экономический рост: планирование инвестиций. Перспективы роста регионов усиливаются привнесенной Программой EGED новой возможностью улучшить использование данных об инвестиционных и текущих потребностях. Доступный набор данных и возможность расчетного моделирования процессов позволит более точно прогнозировать эффективность инвестиций в различные отрасли. Например, если ранее инвестиции в сельское хозяйство не всегда были рационально распределены из-за недостаточной информации

о потребностях рынка и производственных возможностях, то благодаря информатизации и новой методике планирования, основанной на данных, можно оптимизировать расходы, что приведет к более высокой производительности и росту ВРП района. Пример Ат-Башинского района показал, что улучшенная ПСЭР должна в течение трех лет привести к удвоению темпов роста занятых, значительному ускорению роста товарного производства в животноводстве и получение около 1 млрд сомов дополнительных доходов.

Сельское хозяйство: рост производства и занятости в животноводстве в Ат-Башинском районе



Валовая продукция сельского хозяйства составляет

С учетом географических и климатических особенностей (короткий летний сезон и преимущественно горная местность) в структуре сельскохозяйственного производства района наибольший удельный вес занимает животноводство



71%

Ведущими подотраслями которого является разведение крупного и мелкого рогатого скота, лошадей

76% МЯСО

22% МОЛОКО

занимают долю в продукции сельского хозяйства (всего 98%)

Прогноз, основанный на анализе данных, позволяет оценить воздействие дополнительных мер, предусмотренных ПСЭР района на 2024–2026 гг., разработанной по новой методике, внедренной Программой EGED:

- > удвоятся темпы роста занятых в животноводстве: количество занятых в животноводстве под воздействием мер новой ПСЭР вырастет на **6%**, тогда как без учета данных мер рост составил бы только **3%**;
- > количество официально зарегистрированных безработных начнет сокращаться с 2025 г. на **3-5%** в год, когда как прогноз базовой линии составлял в среднем около **1,5%**.
- > в **1,7 раза** ускорятся темпы роста производства животноводческой продукции: под воздействием мер новой ПСЭР товарное производство увеличится на **29,3%**, тогда как без учета данных мер рост составил бы лишь **17,1%**;
- > почти на **1 млрд сомов** увеличится выручка товаропроизводителей, большинство из которых работают в форме семейного бизнеса и МСП;
- > почти на **30%** вырастут поступления в местный бюджет по специальному налоговому режимам;
- > как минимум на **4,4 млн сомов** вырастут доходы местных бюджетов только за счет единого налога с сельскохозяйственных производителей (сумма сопоставима с общим ежегодным поступлением от всех налогов по специальным налоговым режимам).

Рисунок 6. Прогноз динамики роста численности населения района, занятого в сельском хозяйстве (программные меры), человек

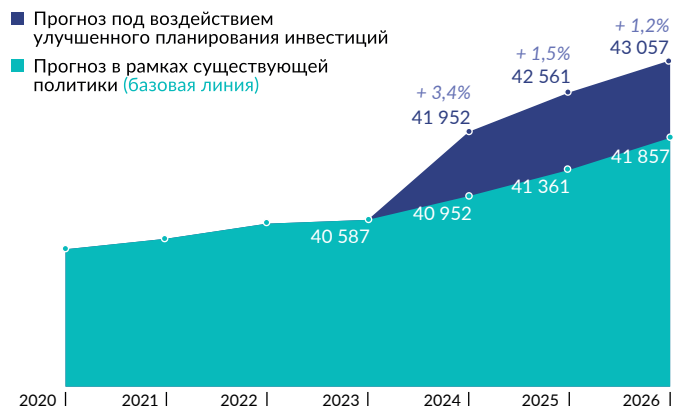


Рисунок 7. Прогноз динамики роста производства товаров в животноводстве, тыс. сомов

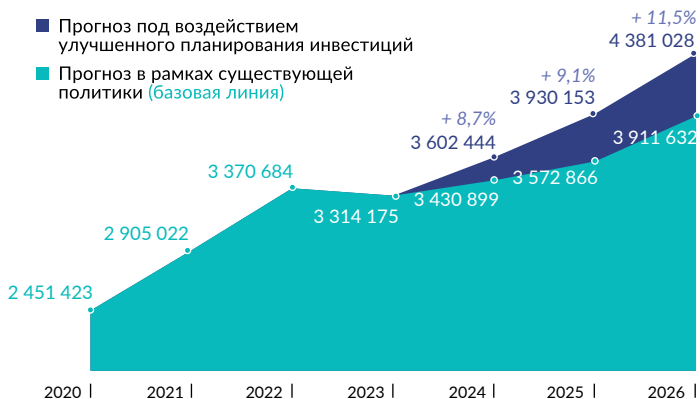
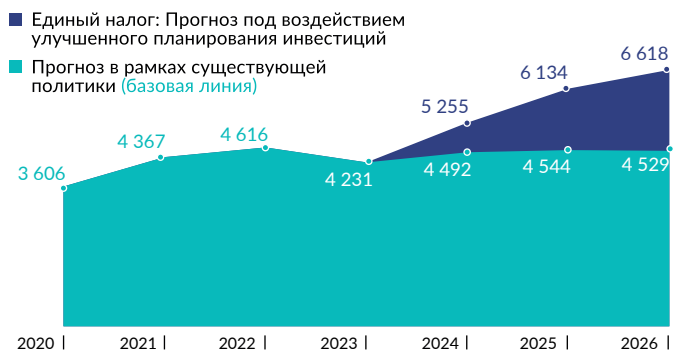


Рисунок 8. Прогноз динамики роста поступлений в местный бюджет по специальным налоговым режимам за счет роста отрасли животноводства, тыс. сомов



При прогнозировании приняты во внимание следующие приоритетные меры, увеличивающие рост относительно базовой линии прогноза (**базовая линия** прогноза предполагала постепенное увеличение, заданное в виде темпа прироста около 1% в год):

- > **мясное и молочное животноводство** определено приоритетным направлением экономической специализации района;
- > **для роста занятости** предусмотрено обучение фермеров, вовлечение молодежи в предпринимательскую деятельность в сельском хозяйстве и введение новых мощностей;
- > стимулирование создания и развития цепочек добавленной стоимости: например, недостаток сырья для комбината «Ат-Баши Сут» работающего на **53% мощности** будет восполнен за счет ввода в строй фермы на **260 коров**. А для преодоления проблем с заготовкой и переработкой мяса достраивается убойный мясокомбинат (частные инвестиции, в сумме в **107 млн сомов**) и завод по производству тушенки ипельменей (частные инвестиции, в сумме в **28 млн сомов**). Создание цепочек добавленной стоимости увеличит занятость и обеспечит темп прироста налога на добавленную стоимость (НДС) почти на **47%** в 2026 г. относительно 2024 г. или более **1 млн сомов** дополнительного НДС в сравнении с фактом 2023 г. (без учета НДС на импорт);
- > **продвижение кластеров, ориентированных на органические продукты:** Ат-Башинский район в контексте экономической специализации и региональной интеграции может рассматриваться как цельный кластер по производству органических продуктов. Здесь животные выращиваются на чистых натуральных кормах без минеральных добавок, а в летнее время – на высокогорных пастбищах, поэтому мясо, производимое в районе, пользуется большим спросом на мясном рынке по сравнению с другими регионами страны, благодаря своей экологической чистоте и вкусовым качествам.

Экономический рост: районная специализация и отраслевые профили Новые методики разработки программ социально-экономического развития на уровне района содержат инструменты, позволяющие сделать акцент на экономической специализации как основы для устойчивого роста. Например, у рассматриваемых пилотных районов есть несколько направлений специализации (см. табл. 2).

Таблица 2. Районная экономическая специализация

	Секторы экономики		
	Сельское хозяйство	Промышленность	Туризм
Ат-Башинский район	Возделывание люцерны и эспарцета. Возделывание картофеля (семенного). Содержание овец. Содержание КРС мясного направления.	Формирование кластера по производству и переработке мяса.	28 республиканских и 53 местных историко-культурных объектов. Каратал-Жапырыкский государственный заповедник. Нарынский государственный заповедник.
Ноокатский район	Выращивание многолетних кормовых трав, люцерны. Возделывание кукурузы на зерно. Выращивание картофеля позднего. Выращивание семечковых культур (яблок) Содержание КРС мясного направления. Овцеводство.	Производство мрамора; Формирование плодово-ягодного кластера.	Государственный природный парк Кыргыз-Ата. Курорт Кара-Кой. Ущелье Абшир-Ата. Массив Туя-Муюн.

Для того, чтобы фокусировать внимание на передовых отраслях, в новой методике разработки ПСЭР для районов предусмотрены формы отраслевых профилей, содержащие набор показателей развития отрасли, ее потребностей, ана-

лиз проблем и перспектив. Ниже на примере двух районов рассмотрены перспективы роста туристической отрасли и занятости в ней населения:

Туризм: районная специализация и тщательное планирование ускоряют приток туристов, рост занятости и доходов населения

Ат-Башинский район обладает большим природно-рекреационным потенциалом и привлекателен для внешнего туризма: **28 республиканских и 53 местных историко-культурных объектов**, включая горные озера, водопады, крупнейший уникальный историко-культурный памятник Центральной Азии Таш-Рабат, археологический памятник Кошой Коргон, а также заповедные зоны – Каратал-Жапырыкский государственный заповедник и Нарынский государственный заповедник. В сфере туризма зарегистрированы и работают **13 субъектов**, не считая индивидуальных предпринимателей и незарегистрированное население, оказывающее туристические услуги. Всего в 2023 г. в отрасли туризма было занято около **500 человек**. Поток туристов в 2023 г. достиг **13,5 тыс. человек**, что почти в **3 раза больше**, чем в 2021 г. Среди наиболее часто оказываемых туристам услуг: конные туры, пешие туры, джип-туры, культурные экскурсии, общественное питание, гостиницы, аренда юрт в юрточных городках. Высокогорные и среднегорные рельефы территории района дают возможность развивать активный приключенческий туризм. **Ноокатский район** имеет меньше точек притяжения для внешних туристов, чем Ат-Башинский, но наличие транзитных дорог областного

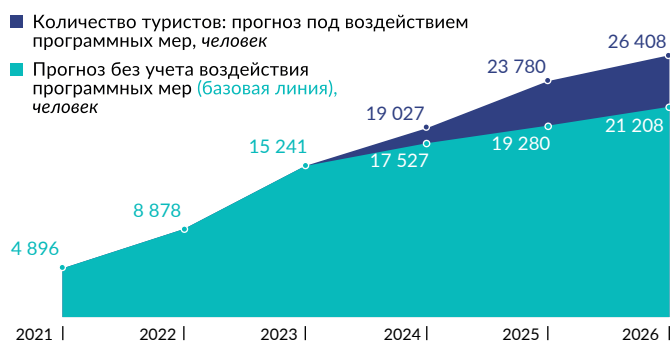
и республиканского значения, более длительный туристический сезон, а также особенности горного ландшафта привлекают даже большее количество туристов – в 2023 г. количество посетивших район туристов составило **24,8 тыс. человек**. Здесь преобладает внутренний туризм. Если в Ат-Башинском районе доля внутренних туристов в 2023 г. составляла **80%**, то в Ноокатском районе в том же году она составила **95%**. В Ноокатском регионе больше всего развиты зоны отдыха, которые предназначены для местного населения – зоны «выходного дня», хотя в районе много объектов природно-рекреационного, исторического, са크рального значения для развития регионального туризма. К достопримечательностям Ноокатского района относятся: Государственный природный парк Кыргыз-Ата; горный массив Туя-Муюн; курорт Кара-Кой с озером на высоте 3500 м.; ущелье Абшир-Ата с 15-метровым водопадом, вытекающим из отверстия в отвесной скале. В сфере туризма в 2023 г. было занято около **300 человек**, включая **44 частных предпринимателя**. Наиболее востребованные туристами услуги: конные туры, пешие туры, культурные экскурсии, общественное питание, гостиницы, аренда юрт в юрточных городках.



Сходные проблемы развития отрасли в двух пилотных районах:

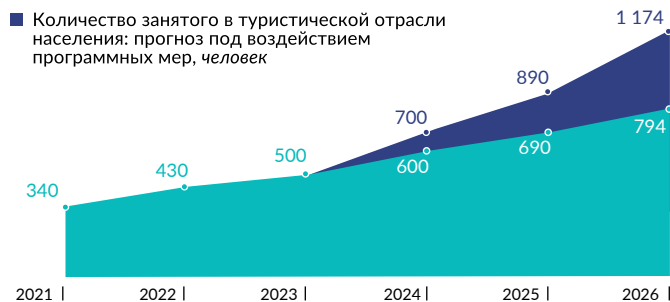
- -
 -
- плохие дороги и инфраструктура на туристических маршрутах, старые мосты, отсутствие указателей и туалетов;
- недостаточное распространение информации о точках притяжения для туристов в районах;
- теневая деятельность в местных туристических услугах;
- неконтролируемое использование природных ресурсов без учета антропогенной нагрузки, а также увеличение количества отходов, оставляемых туристами;
- отсутствие современных отелей и низкое качество туристического обслуживания;
- загрязнение биосферы автотранспортом;
- непродолжительность туристического сезона в связи с климатическими условиями;
- недовольство местного населения бишкекскими турфирмами, использующими рекреационные ресурсы района, но не приносящими никаких выгод местным сообществам (Ат-Башинский район).

Рисунок 9. Прогноз динамики роста количества туристов в Ат-Башинском районе



Новые методики разработки ПСЭР позволили определить для туристической отрасли обоих районов хорошие перспективы развития. Отраслевые профили ПСЭР Ат-Башинского и Ноокатского районов на 2024–2026 гг. предусматривают ряд мер, которые помогут достичь роста по целому ряду показателей:

Рисунок 10. Прогноз динамики роста занятости в туристической отрасли в Ат-Башинском районе



- > почти **на четверть (24%)** ускорится рост количества туристов в Ат-Башинском районе, **на 11%** – в Ноокатском. При должной организации инфраструктуры, контроле антропогенного воздействия и принятии дополнительных, указанных в ПСЭР мер, количество туристов, посещающих Ат-Башинский район, в среднесрочном периоде может увеличиться **почти вдвое**. При этом базовая линия прогноза показывала бы увеличение только **в полтора раза**; в Ноокатском районе посещаемость внутренними туристами уже почти достигла своего пика и в среднесрочной перспективе значительно увеличиваться не будет, а рост предполагается за счет увеличения потока иностранных туристов, который к 2026 г. может увеличиться со средней доли в **3%** в год до **13%**;
- > **вдвое** по Ат-Башинскому району и на **87%** по Ноокатскому району к 2026 г. по сравнению с 2023 г. вырастет количество занятого в туристической отрасли местного населения;
- > **втрое** вырастут доходы населения от туризма под воздействием мер ПСЭР и управления района (при базовом прогнозе роста на 100%), так как район может оказать существенную поддержку отрасли, включая приоритизацию направлений расходования фонда развития, куда войдет предоставление средств частым предпринимателям для развития туристической инфраструктуры.

Рисунок 11. Прогноз динамики роста доходов населения от туристической отрасли в Ат-Башинском районе

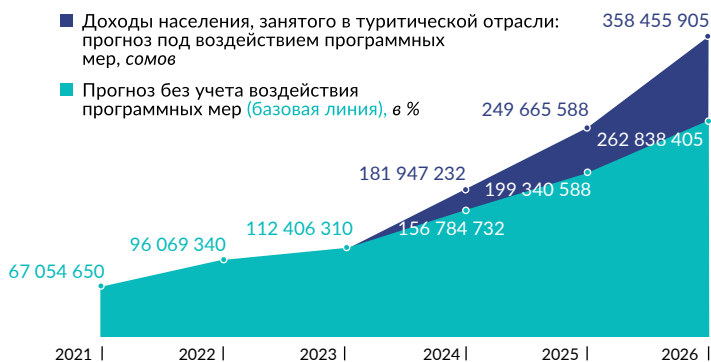
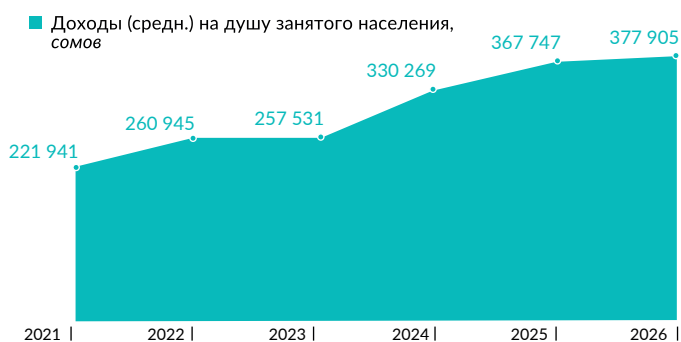


Рисунок 12. Прогноз динамики роста доходов на душу занятого в туристической отрасли населения в Ноокатском районе



Достижение этих показателей станет возможным за счет принятия в среднесрочной перспективе комплексных мер, которые во многом похожи в обоих районах:

- проведение инвентаризации** всех природных, культурных, исторических и археологических тур объектов и создание двух районных дестинаций, обмен опытом с уже созданными в республике дестинациями;
- организация специальных этно-деревень** для ознакомления туристов с кыргызскими обычаями, традициями и национальной едой;
- организация обучения** для повышения потенциала предпринимателей, работающих в сфере туризма, развитие навыков и умений местных предпринимателей в создании новых креативных и уникальных альтернативных тур-продуктов в различных локациях, включающих в себя различные виды мероприятий (*агротуризм (например, во время сезона яблок собирать и изготавливать различные продукты), культурные туры (например, открытие тематических мастерских, где туристы смогут ознакомиться культурой кыргызов)*), организация экстремальных видов мероприятий (*например, рафтинг*);
- популяризация культуры бережного отношения к природе и принципы устойчивого туризма** в районах;
- организация отдельного сбора и вывоза** твердых бытовых отходов;
- ремонт и устройство дорожной инфраструктуры**, включая мосты, парковки. Программная приоритезация направлений расходования средств фонда развития района, включая госинвестиции **в основную инфраструктуру** (дороги, электроснабжение удаленных юрточных лагерей) и предоставление средств частым предпринимателям для развития туристической инфраструктуры;
- проведение исследований** допустимой туристической **нагрузки на биосферу** во избежание ее деградации и загрязнения;
- постепенная систематизация системы размещения** (гостиницы, мотели, гостевые дома) для придания им статуса в соответствии с современными требованиями;
- усилия по строительству** кемпингов, глэмпингов, визит-центров;
- обучение владельцев и персонала** гостевых домов и юрточных лагерей и выдача им сертификатов, периодический контроль качества обслуживания;
- обучение людей**, работающих в сфере туризма, **работе с такими интернет-ресурсами**, как Maps Me, TripAdvisor, Hostelworld, View Ringer, Outdooractiv, Booking.com;
- создание благоприятных условий** для развития местного **туристического бизнеса**, а также изготовления традиционной ремесленной и сувенирной продукции, включая доступ к дешевым кредитам, выделение земель, низкие арендные ставки и т.п.;
- создание региональных брендов** для формирования уникального опыта у туристов от посещения каждого района;
- проведение специальной подготовки гидов**, проводящих пешие и конные туры (этика, безопасность, оказание первой помощи);
- выпуск специальных туристических пособий** для гидов, содержащих сведения о природе, истории и исторических памятниках, традициях;
- установка информационных** табличек и указателей на наиболее популярных туристических маршрутах **с информацией** (в т. ч., через QR-коды);
- проведение этнофестивалей**;
- установление контактов и распространение информации** среди крупных иностранных туристических компаний.

Таким образом, использование отраслевых профилей в районных ПСЭР, разработанных по новой методике Программы EGED, позволяет видеть не только экономику в целом, но и сосредоточиться на отдельных перспективных, либо наобо-

рот, отстающих и требующих особого внимания отраслях, делать по ним более глубокий анализ и прорабатывать более детальные меры, что, в конечном итоге, позитивно скажется на росте этих отраслей.

Экономический рост: связь пространственного и экономического планирования и расширение наборов данных.

В среднесрочной перспективе в республике планируется создание цифровых сельскохозяйственных схем, интегрированных с ГИС-платформами, по видам засеваемых культур, почвенным характеристикам, карт орошения и ирригационных систем (доступности воды, схем орошения), карт рынков и логистики. Это позволит проводить оптимальное планирование и использование земельных участков, трансформацию и задействование неиспользованных земель. Схемы пространственного развития должны изменяться в зависимости от планов и приоритетов, заложенных в местных программах социально-экономического развития. Помимо создания таких пространственных схем, планируются меры по внедрению систем сбора, анализа и распространения данных в сельскохозяйственном секторе, включая создание платформ обмена данными и отчетности

Улучшение условий жизни. Новая методика разработки ПСЭР на уровне органов МСУ впервые отражает местные услуги как цельный раздел программы, что означает переход от функционального планирования работы органа управления к целевому формату, ориентированному на достижение реальных улучшений условий жизни. Методика отказалась от устаревшей бюджетной классификации

Втрое ускорится расширение охвата услугой питьевого водоснабжения населения Ноокатского района

В 2023 году питьевой водой было обеспечено 75% населения Ноокатского района, а оставшиеся 25% населения нуждались в решении проблемы доступности чистой питьевой воды. Традиционно проблема решалась точечно, как из-за недостатка финансирования, так и из-за недостатков в планировании: программы развития учитывали заявки отдельных населенных пунктов входящих в район территорий,

для фермеров. Доступ к точным и своевременным данным позволяет применять основанные на фактических данных методы ведения сельского хозяйства и проводить эффективную политику в сельском хозяйстве.

Роль района, согласно философии комплексной системы социально-экономического планирования, заключается еще и в том, что район как центр юрисдикции входящих в него территорий МСУ учитывает их потребности, увязывая их с отраслевой политикой. МСУ на местах сложно отслеживать все отраслевые государственные программы и учитывать их в своих ПСЭР, так же, как и крупные проекты бюджетных инвестиций, затрагивающие их территории. Новая методика разработки ПСЭР позволяет району анализировать информацию о таких проектах и оптимально использовать их в качестве ресурсов для развития.

расходов и создала «точки входа» для внедрения программного местного бюджета, ориентированного на результат. Пример Ноокатского района демонстрирует, как методика планирования, основанного на данных, позволяет увеличить прогноз темпов роста охвата населения услугой питьевого водоснабжения почти втрое.

а также небольшие проекты благотворительных фондов и партнеров по развитию. При этом отсутствовало системное пространственное представление о том, какие сети водоснабжения требуют первоочередного внимания, какие территории и группы населения они обеспечивают доступом к питьевому водоснабжению.



ПСЭР Ноокатского района на 2024–2026 гг. составлялась по новой методике, внедренной Программой EGED. В расчет принималась инвестиционная потребность на основе данных, собранных из ПСЭР входящих в район муниципалитетов, два из которых также разрабатывали свои ПСЭР по новой методике. Прогноз, основанный на анализе данных, позволяет оценить воздействие дополнительных мер, предусмотренных ПСЭР района на 2024–2026 гг., разработанной по новой методике, внедренной Программой EGED:

- > более 14 тыс человек, включая почти **7200 женщин**, получат доступ к услуге питьевого водоснабжения; охват услугой возрастет почти на **5%**;
- > удвоится темп роста доли населения, охваченного услугой питьевого водоснабжения: так, под воздействием программных мер прирост за 3 года составит **11,5%**, тогда как без учета данных мер показатель мог составить только **5,8%**;

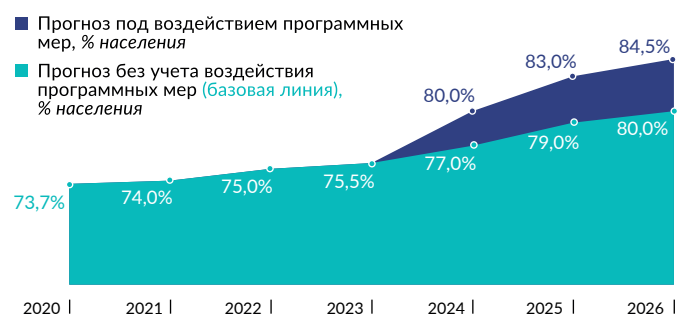
Инклюзивный рост. Важнейшим условием успеха органов управления в сфере развития регионов становится их способность обеспечить вовлечение в активную экономику представителей отстающих и уязвимых групп. Поэтому новые методики планирования, внедренные при поддержке Программы EGED, включают инклюзивное развитие как отдельный раздел, который начинается с детального изучения данных о структуре и составе отстающих и уязви-

Меры для инклюзивного роста (Ат-Башинский айылный аймак)

Меры инклюзивного развития, включенные в ПСЭР Ат-Башинского айылного аймака согласно методике, направлены не просто на поддержку уязвимых слоев населения, но и на перевод их из категории уязвимых в категорию экономически активных субъектов. Прогноз изменений положения конкретных групп стал более точным, благодаря предложенным в новой методике стандартным показателям и систематизированным данным, которые теперь не «теряются» за показателями экономического роста и социальных услуг. С помощью этих данных удалось отследить потребность и провести работу с НКО и предприятиями по увеличению занятости уязвимых групп. Прогноз, основанный на анализе данных, позволяет оценить воздействие дополнительных мер, предусмотренных ПСЭР муниципалитета на 2024–2026 гг., разработанной по новой методике, внедренной Программой EGED:

- > более, чем **в 3,5 раза** ускорится темп снижения доли уязвимых групп в результате прогнозируемых мер по вовлечению уязвимых слоев населения в самозанятость (**на 18,7%** с учетом мер ПСЭР против **5,3%** без их учета за три года);

Рисунок 13. Прогноз динамики роста охвата населения услугой питьевого водоснабжения

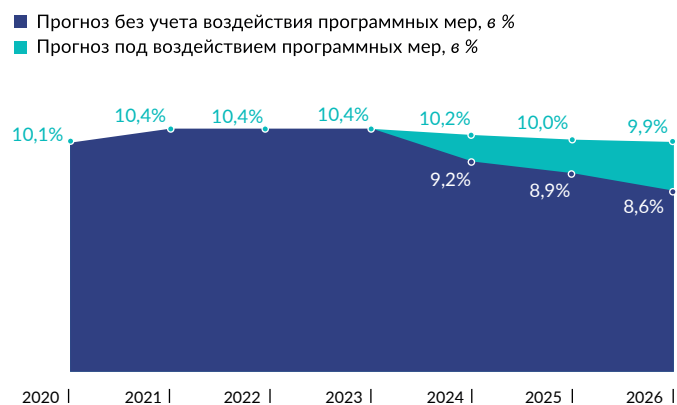


- > **на 3–4% в год** (свыше базового прогноза) ускорится прирост показателя доступа к чистой питьевой воде за счет реализации проекта государственных инвестиций по реабилитации систем питьевого водоснабжения и водоотведения для г. Нооката и близлежащих сельских районов.

мых групп. Особенно важно делать это на уровне ПСЭР МСУ, но и район при планировании развития экономики должен анализировать факторы, которые позволят ему способствовать инклюзивному росту. Пример Ат-Башинского айылного аймака, относящегося к Ат-Башинскому району, показал, как снизится прогнозная величина доли уязвимых групп в общем количестве населения за счет мер, предусмотренных в ПСЭР, составленной по новой методике.

- > уменьшится доля зависимых от пособий граждан в общем количестве населения айылного аймака (свыше **2,5 тыс. человек** из почти **26 тыс. человек** в 2023 г. (**10,4%**) и **8,6%** в 2026 г. со снижением почти на 400 человек).

Рисунок 14. Прогноз динамики сокращения доли уязвимых групп в Ат-Башинском айылном аймаке



Данные изменения должны быть достигнуты благодаря следующим мерам ПСЭР:

✓= контакты с большим количеством НКО, оказывающим социальные услуги на территории района для усиления **адресной помощи в самозанятости** семьям в тяжелой жизненной ситуации, семьям мигрантов и пожилым людям (обучение, покупка оборудования и т.п.);

🏠 стимулирование создания **новых рабочих мест** за счет открытия малого бизнеса, для сокращения бедности и снижения уровня внутренней и внешней миграции;

👍 **улучшение материального положения** уязвимых граждан за счет повышения финансовой грамотности населения;

👥 стимулирование действующих на территории аймака частных предприятий для создания возможности **создания рабочих мест для представителей уязвимых групп** (инвалидов, одиноких женщин, членов семей мигрантов и семей в трудной жизненной ситуации).

Усиление подотчетности и диалог между органами власти и гражданским обществом

Внедряемые новые методики не только организуют алгоритмизированный процесс планирования и мониторинга, они включают в него граждан по группам интересов, активных представителей сообществ, организаций гражданского общества, бизнеса, предоставляя им следующие возможности или «точки входа»:

- участие всех заинтересованных сторон в выявлении и анализе проблем, сбора и учета их предложений;
- расширения набора категорий участников процессов планирования путем более активного вовлечения представителей бизнеса, в том числе, путем создания Координационных советов на уровне района;

- усиление подотчетности через алгоритмизированные механизмы мониторинга реализации ПСЭР с обязательным участием Координационного совета на уровне района;
- достижение общественного консенсуса вокруг ПСЭР на этапе разработки (Координационный совет) и на этапе одобрения (общественные обсуждения);
- разделение ответственности через делегирование исполнения части программы бизнесу и гражданскому обществу.

На уровне района Программа EGED через новые методики способствует укреплению процесса участия граждан путем создания в каждом районе Координационных советов по социально-экономическому развитию региона (района). Методики даже включают в себя типовое положение о Координационном совете, которое определяет состав и роли участников совета (см. рисунок 15).

Координационный совет по социально-экономическому развитию региона (района) – консультативно-совещательный орган, образованный в целях координации взаимодействия государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих, международных и других организаций, а также граждан в процессе социально-экономического развития района.

Рисунок 15. Роли местной государственной администрации и Координационного совета в процессах разработки и мониторинга ПСЭР



В рамках создаваемой комплексной системы социально-экономического планирования информация о потребностях территорий через автоматизированные системы будет попадать для анализа на уровень района. Поэтому гражданское участие в разработке ПСЭР района не ограничивается действием Координационного совета, а проявляется через эти потребности в виде приоритетов, обсужденных на местах с применением различных форм участия граждан, апробированных и внедренных, адаптированных под местные условия.

Важной формой гражданского участия является материальный вклад в развитие, а также разделение ответственности с властью через делегирование исполнения части программы бизнесу и гражданскому обществу. Применение

этих инструментов предусмотрено в новых методиках, но пока осуществляется фрагментарно и требует дальнейших методических и практических разработок в среднесрочном периоде.

Особенностью совместного мониторинга реализации ПСЭР является то, что принятие решений по итогам мониторинга является неотъемлемой частью процесса, документируемого с применением новых форм отчетности. При этом отчет о мониторинге будет признан неполным, если в него не включена информация о принятых или подготовленных по результатам мониторинга решениях. Это усиливает подотчетность и повышает роль гражданского участия в процессах управления развитием района.

IV. Вызовы, уроки и рекомендации

Территориальные различия. Пилотирование новых методик и связей комплексной системы социально-экономического планирования показали неоднородные результаты для разных районов и территорий. Для будущего эффективного внедрения системы понадобится анализ разных факторов: это и разрывы в уровне финансирования различных услуг на различных территориях, и доступность информации (районные отделы статистики Национального статистического комитета КР продемонстрировали наличие одной информации в одном районе, и ее отсутствие в другом). Значение имеют общие настроения и уровень восприятия: кто-то воспринял задачу формирования ПСЭР воодушевленно, кто-то – как дополнительную нагрузку; традиции управления: приверженность позиции центральной власти в одном районе и большая самостоятельность в другом. Территориальные различия скажутся в будущем и на способности обеспечения реализации ПСЭР необходимыми ресурсами: может ярко проявиться разница между более богатыми и менее обеспеченными территориями. Фактор территориальных различий не оценивается как риск, и в долгосрочной перспективе будет нивелирован за счет внедрения автоматизированных процессов и более точных методов прогнозирования распределения ресурсов, что в конечном итоге, приведет к лучшему выравниванию уровней развития регионов и сокращению разрывов.

Невовлеченность городов. Тестирование новых методик осуществлялась только для районов, имеющих в большей степени сельскохозяйственную специализацию, из числа городов в тестирование ПСЭР был вовлечен только один – город районного значения Ноокат. Методика

может демонстрировать иные результаты на уровне городов областного значения, где больше численность населения, разнообразнее группа интересов, масштабнее затраты на инфраструктуры, специфичнее вызовы (например, волны жары или необходимость этажной застройки). Методики предусматривают более сложные формы анализа для муниципалитетов со сложной системой управления. Для лучшей адаптации методики для применения ее для развития крупных городов и опорных центров развития стоит предусмотреть скорейшее тестирование методики в одном из крупных городов республики.

Необходимость большего вовлечения государственных органов. Вовлечение в комплексную систему планирования уже в скором времени заставит отраслевые государственные органы учитывать территориальные различия и потребности местных программ развития в своих отраслевых политиках. Пока же для отраслевых министерств и ведомств более удобна связь «сверху вниз», и дальнейшее развитие системы может натолкнуться на фактор институционального сопротивления. Использование сквозных показателей развития из ПСЭР территорий и районов должно стать нормативным требованием для разработки отраслевых государственных программ развития. Для обеспечения этой связи в новой методике ПСЭР района заложены отраслевые профили для анализа секторальной политики и участие представителей региональных подразделений уполномоченных органов в рабочей группе ПСЭР. Эти факторы нужно усилить при «достройке» страновой комплексной системы планирования. Больше внимание потребует со стороны уполномоченного органа по прогнозированию и исполнению бюджета: ПСЭР

территорий как основа для местного бюджета должны использоваться на уровне внутренних процессов Министерства финансов КР, а ПСЭР района не должна терять смысла только из-за отсутствия у района собственного бюджета. Для развития достижений в этом направлении потребуются отдельные усилия.

Административно-территориальная реформа. Внедрение и пилотное тестирование новых методик совпало с активной фазой укрупнения айылных аймаков в рамках проводимой в стране административно-территориальной реформы. Здесь к одномоментным вызовам (кадровые перестановки в период разработки ПСЭР и даже утрата в некоторых местах исторических данных, необходимых для анализа показателей и т.д.) могут прибавиться и долгосрочные риски, связанные с сокращением штата муниципалитетов и, возможно, районных государственных администраций, что будет означать и сокращение аналитического потенциала на местах. Это отразится на качестве планирования, а недостаток планирования является одной из самых значимых предпосылок для стагнации в развитии.

Риски потенциала. Фактор аналитического потенциала, недостаток которого ощущается на местах, является решающим для подготовки качественных планов развития. Тестирование методик снова подтвердило необходимость

повышения квалификации служащих, ответственных за планирование и управление. Присутствуют также риски, связанные с текучестью кадров, вымывающей институциональную память. Необходим комплекс мер по повышению квалификации как координирующего звена, так и исполнителей, осуществляющих сбор и анализ информации. Адаптационный период перехода к новой методике потребует 2-3 бюджетных цикла, и в это время нужно будет обеспечивать постоянную техническую и консультационную поддержку, регулярное обучение, в т.ч., и навыкам работы с внедряемыми информационными системами. Относительно обеспечения качества ПСЭР – необходимо создавать «чемпионов» и потом распространять их опыт. На уровне районов в среднесрочном периоде необходимо институционализировать аналитический потенциал, усилия или создавая специальные отделы планирования и мониторинга регионального развития.

Риски отставания цифровизации. Без цифровых модулей невозможно использовать все преимущества новых методик. Если процесс их разработки и внедрения затянется, то возникнет риск дискредитации многих подходов управления, основанного на данных. Необходимо изыскивать средства и как можно раньше вводить в строй новые инструменты информатизации.

Материал подготовлен по заказу Программы EGED Общественным объединением «Институт политики развития». Автор – Максим Семеняк. Редактор – Надежда Добрецова. Дизайн Студии Nara-Bara.



Приложения

Исходные прогнозные данные для примеров

Таблица 1. Ат-Башинский район: сельское хозяйство, тыс. сомов

Категория	Факт			Ожидание		Прогноз	
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Количество населения района, занятое в сельском хозяйстве (человек)	40 131	40 295	40 527	40 587	41 952	42 561	43 057
<i>темп прироста (%)</i>		0,4%	0,6%	0,1%	3,4%	1,5%	1,2%
Количество населения района, занятое в сельском хозяйстве (человек) Базовая линия	40 131	40 295	40 527	40 587	40 952	41 361	41 857
<i>темп прироста (%)</i>		0,4%	0,6%	0,1%	0,9%	1,0%	1,2%
Количество населения района, занятое в сельском хозяйстве (человек) Программные меры					1 000	1 200	1 200
Производство товаров: Сельское хозяйство	3 555 355	4 556 658	4 786 941	4 940 354	5 114 351	5 325 978	5 830 968
Растениеводство	1 103 932	1 651 636	1 416 257	1 626 179	1 683 452	1 395 826	1 449 940
Животноводство	2 451 423	2 905 022	3 370 684	3 314 175	3 602 444	3 930 153	4 381 028
<i>темп прироста (%) (животноводство)</i>		18,5%	16,0%	-1,7%	8,7%	9,1%	11,5%
Производство товаров: Животноводство Базовая линия	2 451 423	2 905 022	3 370 684	3 314 175	3 430 899	3 572 866	3 911 632
<i>темп прироста (%)</i>		18,5%	16,0%	-1,7%	3,5%	4,1%	9,5%
Производство товаров: Животноводство Программные меры					171 545,0	357 286,6	469 395,9

Рисунок 16. Ноокатский район: доступ к питьевой воде

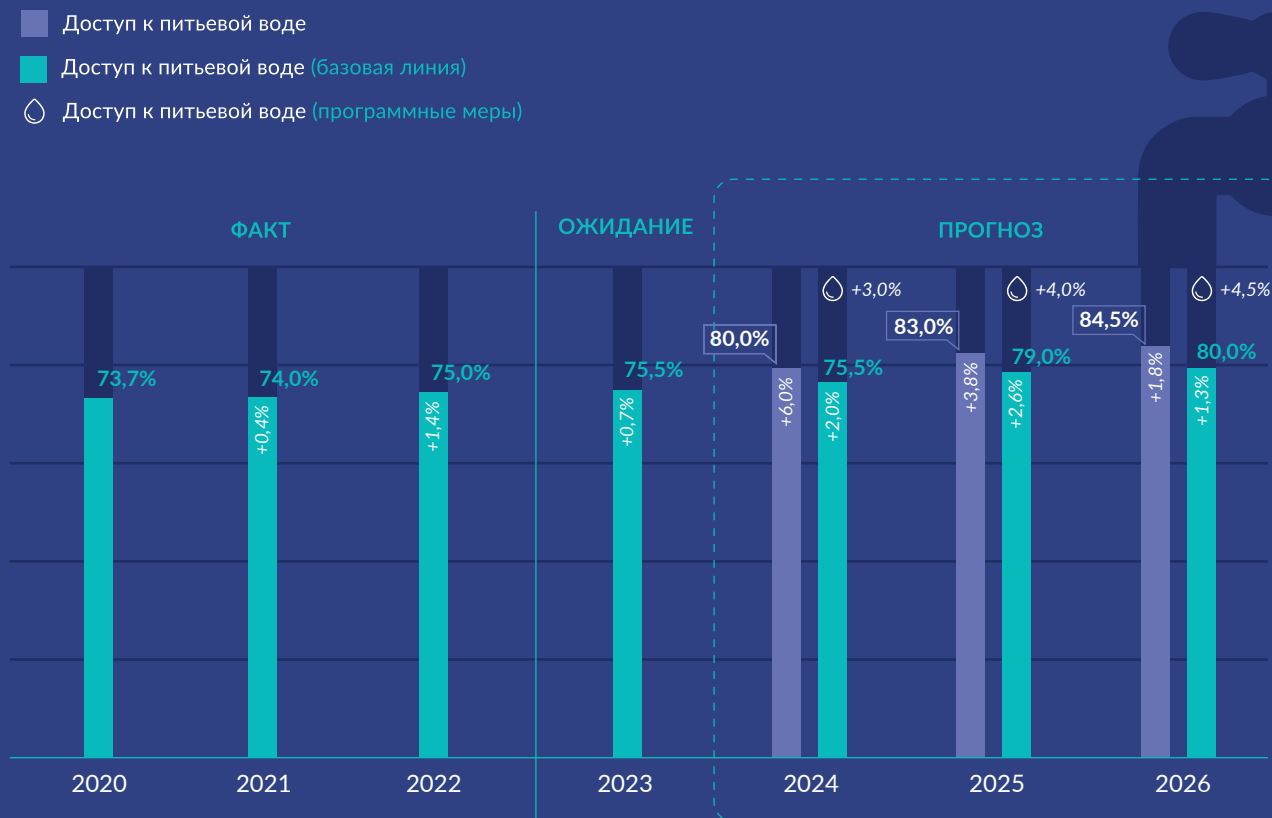


Рисунок 17. Ат-Башинский айылный аймак: инклюзивный рост

