

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**НАРЫНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
С.НААМАТОВА**

Программа Европейской Комиссии - Темпус

Проект «Высокие задачи Национальной организационной реформы»

**Внедрение стратегии развития на
практике органов местного
самоуправления**

Учебно-методическое пособие

Бишкек 2015 год

УДК

ББК (2Ки)

ISBN

Составители: Нарынский государственный университет имени С.Нааматова, Slovak University of Agriculture of Nitra , Slovakia, (Словацкий университет сельского хозяйства г.Нитра, Словакия)

Руководитель проекта: Alicia Berlanga (Алисия Берланга), Universitat Politècnica de Catalunya, Spain (Политехнический Университет Каталонии, Испания)

Авторы: Омуралиева Д.К., Байбагышов Э.М., Асан уулу К., Сарбагышова А.Э., Супатаева Г.Т., M. Kadlecikova, E. Balazova

Дизайн, верстка: Онищенко М.Н. (Ассоциация учреждений образования «Education Network»)

Данное учебное пособие подготовлено в рамках программы TEMPUS Европейской Комиссии, проект HONOR: Высокие задачи национальной организационной реформы - 530284-TEMPUS-1-2012-1ES-TEMPUS-JPHES. Проект финансируется при поддержке Европейской Комиссии. Содержание данной публикации/материала является предметом ответственности автора и не отражает точку зрения Европейской Комиссии.

В учебном пособии представлены учебные материалы, которые могут быть использованы в процессе проведения обучающих семинаров, курсов повышения квалификации и тренингов преподавателей вузов, для управленческого штата организаций.

Материалы публикации адресованы научным и практическим работникам, управленческому персоналу, преподавателям и студентам, а также широкому кругу специалистов, интересующихся проблемами стратегического управления университетами.

This study book was prepared within Tempus project - 530284-TEMPUS-1-2012-1ES-TEMPUS-JPHES – HONOR: High Objectives of National Organizational Reform. The project is financed with the support of European Commission. The content of this publication/material is the responsibility of the author and do not reflect the opinion of the European Commission.

The study book includes study materials which could be used during seminars, courses for mastering qualification and trainings for teaching and administrative staff of universities.

The materials of the study book are addressed to scientific and practical employees, administrative and teaching staff, students, and also to wider stakeholders who are interested in issues of strategic management of universities.

ISBN

УДК

ББК

Оглавление

Введение.....	4
Тема 1. Сущность стратегического планирования.....	7
1.1. Применение стратегического планирования на практике.....	7
1.2. Элементы стратегического плана.....	8
Тема 2. Принципы стратегического планирования.....	11
2.1. Принципы построения стратегий.....	11
2.2. Методика стратегического управления развитием муниципального образования.....	13
Тема 3. Реализация плана стратегического развития.....	21
3.1. Механизмы реализации стратегии.....	21
3.2. Оценка реализации плана: критерии и индикаторы успеха.....	24
Кейс (Case Study).....	26
Литература.....	28

Введение

Данный курс раскрывает специфику планирования и внедрения стратегий, имеющих существенные отличия от традиционно применявшегося перспективного планирования в практике территориального управления. Переход к стратегическому планированию связан с освоением новых технологий и механизмов разработки планов, вызванных изменением роли органов государственного и местного управления Кыргызской Республики в регулировании развития территорий в условиях рыночной экономики.

При изучении данного курса предлагается подход, акцентирующий внимание на формировании компетенций состоявшихся и будущих руководителей, которые должны не только овладеть знаниями, навыками и умениями в области стратегического планирования, но и различными способами коммуникаций, интерактивными технологиями вовлечения заинтересованных участников в общую деятельность по реализации стратегического плана, разработанного органами местного самоуправления.

Следует учитывать особенности этого вида деятельности, определяемые спецификой объекта планирования и реализации стратегии: необходим поиск альтернативных решений, выбор стратегических приоритетов, разработка возможных сценариев будущего развития, разработка механизмов реализации, мониторинг реализации стратегии.

Цели и задачи курса:

Целью курса является освоение слушателями содержания стратегического планирования, механизмов реализации стратегии, инструментария стратегического анализа, привитие им навыков конструирования будущих стратегических планов развития территорий, дать понимание принципов участия и партнерства власти, бизнеса и населения.

Задачи курса:

- рассмотрение современных концептуальных подходов к трактовке сущности стратегического планирования развития местных сообществ;
- раскрытие основных понятий, принципов и технологии организации стратегического планирования;
- дать представление об основных этапах стратегического планирования и организации процесса разработки и реализации плана;

- развитие способности стратегического анализа, выявления проблем и формулирования стратегий.

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения курса

Компетенция	Дескрипторы – основные признаки освоения (показатели достижения результата)	Формы и методы обучения, способствующие формированию и развитию компетенции
Способен решать проблемы в профессиональной деятельности на основе анализа и синтеза	Имеет представление о механизмах разрешения проблем, возникающих в процессе управления экономикой муниципального образования	Лекции, анализ кейсов, ролевая игра
Способен работать с информацией: находить, оценивать и использовать информацию из различных источников, необходимую для решения научных и профессиональных задач (в том числе на основе системного подхода)	Знает основные принципы работы с информацией о социальном и экономическом состоянии муниципального образования	Лекции, анализ кейсов
Способен вести исследовательскую деятельность, включая анализ проблем, постановку целей и задач, выделение объекта и предмета исследования, выбор способа и методов исследования, а также оценку его качества	Знает основы проектирования и выбора муниципальных стратегических программ муниципального развития	Лекции, ролевая игра
Способен осуществлять поиск, сбор, первичную обработку и хранение статистических данных, иной информации, необходимой для решения поставленных задач.	Имеет представление об основных методиках сбора и систематизации статистической и иной информации, об экономическом и социальном состоянии муниципального образования	Лекции, анализ кейсов, домашняя работа
Способен работать с данными социально-экономической статистики для обоснования и	Имеет представления о методиках проектирования и выбора стратегических программ муниципального	Лекции, анализ кейсов

принятия управленческих решений.	стратегического развития на основе собранной информации	
----------------------------------	---------------------------------------------------------	--

Участники:

- Менеджеры высшего звена государственных и муниципальных органов власти;
- Менеджеры среднего звена государственных и муниципальных органов власти;
- Опытные менеджеры, которые хотят совершенствовать свои способности в управлении.

Продолжительность курса:

Количество академических часов: 24 часа.

Содержание курса:

Тема	Содержание	Количество академических часов
Тема 1. Сущность стратегического планирования	- Применение стратегического планирования на практике; - Элементы стратегического плана.	4
Тема 2. Принципы стратегического планирования	- Принципы построения стратегий; - Методика стратегического управления развитием муниципального образования.	4
Тема 3. Реализация плана стратегического развития и управления	- Механизмы реализации стратегии; - Оценка реализации плана: критерии и индикаторы успеха.	4
Практические занятия	Решение кейсов (Case Study)	6
Защита стратегического плана		6

Тема 1. Сущность стратегического планирования

1.1. Применение стратегического планирования на практике

Стратегическое планирование представляет собой особый вид деятельности хозяйствующих субъектов, территориальных органов исполнительной и законодательной власти (муниципалитетов, отдельных регионов, региональных ассоциаций), и государства в целом.

Суть стратегического планирования состоит в подготовке проектов стратегических решений с представлением в виде прогнозов, программ и планов, предусматривающих выдвижение таких целей и стратегий развития соответствующих объектов управления, реализация которых обеспечивает их эффективное функционирование в долгосрочной перспективе с учетом изменяющихся условий внешней среды.

Стратегическое планирование может с успехом применяться во всех сферах общественной деятельности. Высокая эффективность использования стратегического планирования достигается при управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Ключевые моменты стратегического планирования:

- стратегия разрабатывается высшим руководством;
- стратегический план должен быть подкреплён исследованиями и фактическими данными;
- стратегические планы должны быть гибкими для возможности их изменения;
- планирование должно приносить пользу и способствовать успеху компании. При этом затраты на реализацию мероприятий должны быть ниже величины выгод от их реализации.

Из приведенного определения следует, что деятельность по стратегическому планированию должна "пронизывать" все звенья национальной экономики от ее первичного звена (хозяйствующего субъекта) до экономики в целом и представлять собой взаимоувязанный комплекс проектов стратегических решений.

К разработке местных стратегий развития Организация Объединенных Наций призвала мировое сообщество на конференции по окружающей среде и развитию, состоявшейся в июне 1992 г. в Рио-де-Жанейро. В итоговых документах этой

конференции записано: "Каждому местному органу власти следует разработать свою стратегию устойчивого развития".

Решения конференции положены в основу политики устойчивого развития многих государств по развитию местных сообществ. Участие в такой деятельности носит добровольный характер. В разработке и реализации стратегий местного устойчивого развития участвуют граждане, административные и властные структуры, политики, хозяйственники, профсоюзы, различные молодежные, женские, религиозные и другие организации.

В Кыргызской Республике в настоящее время практически во всех территориальных органах исполнительной и законодательной власти, разработаны региональные стратегии устойчивого развития.

Вместе с тем, приходится констатировать, что разработанные в регионах стратегии, принятые программы и планы местного устойчивого развития практически мало реализуются.

Главная причина этого – сложные экономические условия, в которых находится наша страна. Местные органы власти стремятся, прежде всего, снять социально-экономическое напряжение на своих территориях, выплатить людям заработную плату, наладить тепло-, водо- и электроснабжение населенных пунктов, обеспечить безопасность граждан.

При этом многие проблемы, решение которых позволяет говорить о движении по пути устойчивого развития, уходят на второй план. Другой причиной, замедляющей переход на путь устойчивого развития, является недопонимание сущности этого процесса населением и органами местного управления.

Поэтому крайне важно разработать комплекс учебных материалов, технологии и методологию обучения работников местных органов власти стратегическому планированию развития муниципального образования и обеспечить их широкое применение на практике, а также популяризацию среди населения муниципалитетов.

1.2. Элементы стратегического плана

Стратегическое планирование – процесс проектирования вероятного или логического будущего и предполагаемых будущих состояний. Это процесс познания того, как достичь своих целей, как использовать знания, чтобы направить логическое будущее к более желаемому, и затем построить эти действия. Обратный процесс идеализации стимулирует творческое мышление. Он предоставляет людям

возможность укрепить свою уверенность в том, что они знают, какие состояния системы желательны и с каким приоритетами. Используя обратный процесс, специалисты по планированию выявляют как благоприятные возможности, так и препятствия и в итоге выбирают эффективные стратегии, облегчающие достижение желаемого будущего.

Очевидно, что все планы имеют три общих элемента – начальное состояние, цель (или конечное состояние) и процессы, связывающие эти два состояния. Цель планирования - соединить эти элементы так, чтобы с наименьшими затратами достигнуть наибольшей эффективности – т.е. максимизировать результаты.

Первый элемент любого плана – начальное состояние. Начальное состояние людей – обычно это их положение в настоящее время: люди управляют определенными ресурсами, которые позволяют им достигать некоторого другого состояния. Следует учесть все ресурсы и ограничения для обеспечения эффективности планирования.

Вторым элементом является цель. При условии, что остальные два элемента учтены правильно, этот элемент становится просто мишенью. Цели могут быть неясно определены или установлены для недостижимого состояния (не реальны). Не следует ставить цель без точных знаний о силах и влияниях, которые действуют и формируют эту цель. Цель должна быть хорошо поставлена, достижима, а также пересмотрена и изменена в соответствии с требованиями обстоятельств.

Третьим элементом плана являются процессы, содержащие факторы, ведущие от начального состояния к достижению цели, внутренние и внешние силы, действующие на эти факторы; цели операции; логическую последовательность шагов и вероятные состояния, пригодные для принятия решений, которые нужны для управления процессом. Факторы могут быть экологическими, экономическими, культурными, социальными, политическими и технологическими. Эти факторы могут в той или иной степени контролироваться лицами, принимающими решения. Для учета этих факторов необходимо пользоваться любой доступной информацией.

В основном процесс планирования направлен только в одну сторону, т.е. представляют собой упорядоченную во времени последовательность событий, которая начинается в настоящее время $t=0$ и заканчивается в некоторый момент будущего $t=T$.

В первой последовательности, которая называется прямым процессом, рассматриваются текущие факторы и предложения, которые порождают некоторый логический результат.

Во второй последовательности, которая называется обратным процессом, состояния рассматривают, начиная с желаемого результата в определенный момент T в обратном направлении во времени - к исходному состоянию, чтобы оценить факторы и промежуточные результаты, которые нужны для достижения желаемого. Оба процесса теоретически обоснованы, понятны и используются на практике.

Прямой процесс планирования обеспечивает оценку состояния вероятного конечного результата. Обратный процесс планирования обеспечивает средствами контроля и управления прямым процессом при движении в направлении желаемого состояния.

Может возникнуть вопрос, какой из процессов – прямой или обратный – более эффективен при планировании? В зависимости от обстоятельств один из этих процессов может быть полностью приемлемым, в то время как другой может оказаться вовсе неприемлемым на практике.

Наиболее важно, что каждый из них в отдельности может не подходить для создания хорошего плана. Однако, если объединить их в единый прямой и обратный процесс планирования, то окажется возможным эффективно решить проблему. Таким образом, можно попытаться соединить желаемые цели с логическими, обеспечивая рамки сходимости обоих результатов.

Для интеграции прямого и обратного иерархического планирования и проведения действий в настоящем сначала проектируется вероятное будущее. Далее в качестве цели необходимо принять желаемое будущее, выработать новую политику, которая присоединяется к набору существующей, и с учетом этих изменений вновь спроектировать будущее и сравнить два варианта будущего – проектируемый и желаемый – относительно их главных характеристик. Желаемое будущее модифицируется с целью увидеть, какие изменения политики нужны для того, чтобы оно стало проектируемым будущим, и процесс продолжается далее.

Тема 2. Принципы стратегического планирования

2.1. Принципы построения стратегий

В соответствии с международной практикой одним из основных принципов стратегического планирования является участие в определении основных приоритетов развития города не только органов власти, но и представителей предпринимательских кругов, научных учреждений, общественных организаций, средств массовой информации и широких слоев общественности. В отличие от чисто административных документов, стратегический план - результат творческого обсуждения с участием всех заинтересованных сторон, позволяющий соединить знания специалистов в самых разных областях городской жизни, выявить идеи и инициативы, согласовать интересы представителей активной части городского сообщества, добиться общественного согласия по поводу перспектив развития города.

Необходимо определить главного разработчика стратегического плана, так как в процессе его создания важно применение научно-методологической основы. Это могут быть организации, обладающие значительной теоретической базой в области планирования и прогнозирования экономического развития (консалтинговые компании, научно-исследовательские институты и т.д.).

На первом этапе разработки стратегического плана следует организовать работу по проведению комплексного анализа социального и экономического развития городского округа. Комплексный анализ должен отражать показатели развития территории в последние 5-10 лет:

- демографическая ситуация;
- основные показатели уровня жизни населения;
- жилищные условия населения;
- состояние потребительского рынка;
- развитие социально-культурных сфер: образования, здравоохранения, культуры и искусства;
- динамика экономического развития городского округа, малого бизнеса;
- основные показатели инвестиционной привлекательности городского округа;
- показатели инновационного развития экономики городского округа;
- состояние дорожно-транспортной инфраструктуры городского округа;
- развитие сфер физической культуры, спорта, активного отдыха, туризма;

- культура обращения с отходами производства и потребления;
- оценка градостроительства и архитектуры;
- общественная безопасность.

На втором этапе необходимо провести исследование состояния земельно-имущественного комплекса городского округа, градостроительных аспектов развития, состояния жилищно-коммунального хозяйства, экологической ситуации, имиджа городского округа и социальных факторов его развития.

Третьим этапом может быть вовлечение в процесс разработки и дальнейшей реализации стратегического плана населения и средств массовой информации, учет общественного мнения. В рамках работы по вовлечению городского сообщества в данный процесс необходимо провести опросы жителей по специально разработанным анкетам с целью выявления общественной оценки современного социально-экономического развития городского округа и деятельности местных властей. Результаты проведенных опросов могут быть использованы в дальнейшем, при выработке приоритетных направлений развития городского округа.

В рамках следующего (четвертого) этапа – определения целей и направлений перспективного развития городского округа возможно проведение общегородской конференции с участием общественных организаций, ведущих ученых, представителей бизнеса и власти, на которой следует поставить на обсуждение выявленные проблемы в развитии городского округа. По результатам проведенного анализа могут быть выделены следующие основные цели и направления развития городского округа.

Цели могут быть следующими:

1. Качество жизни населения;
2. Развитая мобильная экономика;
3. Комфортная городская среда.

Из сформулированных целей вытекают стратегические направления развития городского округа:

1. Развитие человеческого потенциала;
2. Реструктуризация экономики города;
3. Устойчивое функционирование городского хозяйства и дорожно-транспортной инфраструктуры;
4. Развитие рынка товаров и услуг;
5. Охрана окружающей среды и развитие экологической культуры;

6. Пространственное развитие городского округа с учетом имеющегося Генерального плана городского округа;
7. Современное жилищное строительство и обеспечение населения доступным жильем;
8. Развитие гражданского общества и местного самоуправления.

В настоящее время стратегическое планирование – один из самых действенных инструментов менеджмента. В странах с развитой рыночной экономикой стратегическое планирование – важнейший инструмент государственного регулирования хозяйства.

Главная цель процесса стратегического планирования – максимизировать на долгосрочную (непрерывную от момента начала планирования) перспективу совокупный, интегральный общественный эффект при оптимальном использовании ресурсного потенциала, подразумевающим безусловное выполнение условия устойчивости развития территории. Основная задача, которая должна быть решена в процессе стратегического планирования – наиболее полный учет всех ресурсов, всех возможных технологий получения общественного эффекта от использования каждого вида ресурсов.

Таким образом, стратегический план формируется по шагам:

- определение приоритетных направлений развития городского округа,
- выявление основных точек роста местной экономики,
- сосредоточение усилий всех заинтересованных сторон, и, прежде всего, органов государственной власти и местного самоуправления на основных точках роста экономики,
- рассмотрение предложений всех заинтересованных лиц (сторон) по вопросам организации процесса стратегического планирования в городском округе,
- определение степени участия в формировании стратегических целей и направлений развития всех заинтересованных сторон.

2.2. Методика стратегического управления развитием муниципального образования

Задача достижения поставленных в ходе муниципального стратегического планирования целей требует особых подходов. Предлагаем использовать для этого следующую методику стратегического управления:

I. Первым шагом является анализ исходного состояния - мониторинг социально-экономического положения муниципального образования.

Мониторинг социально-экономического положения представляет собой систему наблюдения, оценки, анализа и прогноза социально-экономической ситуации на территории муниципального образования, подготовки проектов управленческих решений, направленных на поддержание позитивных тенденций и ослабление негативных.

Задачами социально-экономического мониторинга являются:

1. Организация получения объективной и достоверной информации о социально-экономическом положении муниципального образования.
2. Оценка и системный анализ информации, выявление причин, вызывающих тот или иной характер социально-экономических изменений.
3. Обеспечение органов управления, предприятий, учреждений и организаций, а также граждан полученной информацией.
4. Разработка прогнозов социально-экономического развития и рекомендаций по преодолению негативных и поддержке позитивных тенденций. Доведение данных сведений до органов местного самоуправления.

При проведении социально-экономического мониторинга следует руководствоваться следующими принципами

- 1) целенаправленность или релевантность информации (система мониторинга должна быть направлена на решение конкретных управленческих задач);
- 2) системность - ориентирует на рассмотрение муниципального образования как подсистемы более крупной общественной системы и исследование связей с другими муниципальными образованиями;
- 3) комплексность - подразумевает мониторинг отдельных сфер и направлений социально-экономического развития муниципального образования вместе с их взаимосвязями, мониторинг должен быть направлен на последовательное решение всей совокупности задач, заканчивая рекомендациями;
- 4) непрерывность анализа (мониторинг);
- 5) периодичность снятия информации;
- 6) сопоставимость применяемых показателей мониторинга во времени;
- 7) развитие мониторинга на основе совершенствования методического инструментария, технического оснащения, расширения наблюдаемых процессов и увеличения числа объектов.

В процессе социально-экономического мониторинга дается количественная оценка (для структурного анализа - в статике, а для выявления тенденций, прогнозирования - в динамике, путем подсчета индексов):

- экономического потенциала муниципального образования (производственная специализация региона и пр.),
- состояния рынка труда (уровень безработицы и ее характеристика, нагрузка на трудоспособное население и т.д.),
- инвестиционного климата (состояние банковской инфраструктуры, наличие крупных кредитных линий, в т.ч. международных и бюджетных, структура инвестиций, бюджетная самостоятельность муниципального образования),
- состояния инфраструктуры (транспорт, проблемы ЖКХ и пр.),
- уровня жизни (динамика численности, отношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума, индекс концентрации доходов, индекс потребительских цен для исследуемого муниципального образования).

В процессе проведения мониторинга факторы не должны просто описываться, необходимо их проанализировать с точки зрения влияния на социально-экономическое развитие муниципального образования.

В целях анализа привлекательности муниципального образования для инвестиций на этом этапе также оценивается конкурентный статус муниципального образования, представляющий собой функцию от двух переменных:

1. Конкурентоспособности муниципального образования (наличие доступных земельных ресурсов, состояние инфраструктуры, уровень жизни и пр.).
2. Конкурентного потенциала муниципального образования (величина входного барьера на территорию муниципального образования, выражающегося в уровне арендной платы, налогообложении, льготах и т.д.).

II. Следующий этап - ресурсный анализ. Собирается информация об имеющихся ресурсах и их движении (собственники, балансодержатели и др.), о ресурсных потоках между муниципальными образованиями (если таковые имеются); строятся организационные модели управления городским хозяйством. Особенно важно на этом этапе выделить направление и узлы пересечения финансовых и информационных потоков, для последующего управления с помощью воздействий на уже имеющиеся и/или новые, сформированные узлы.

На этом этапе также проводится обзор нормативно-правой базы, касающейся выделенных проблем, на уровне выявления правовых актов, регулирующих каждую проблему (местные законы и постановления, распоряжения, в т.ч. касающиеся непосредственно муниципального образования), также может привлекаться финансовый анализ отчетности для выявления дисбалансов между значимостью и затратами по каждой функции хозяйства муниципального образования.

В конце этапа анализа должно быть построено дерево качественных целей управления муниципальным образованием с учетом микро- и макрофакторов и проведенного анализа статистической информации. Для вычленения проблем и оценки важности каждой из них может использоваться коллективная экспертиза или метод расстановки приоритетов.

В результате осуществления I-II этапов объект управления предстает в виде модифицированной карты «организация - внешняя среда», где в характеристику внутренней среды включаются располагаемые ресурсы, организация их движения, узловые точки потоков, структура управления ресурсами, а внешняя микросреда - это социально-экономическое состояние муниципального образования. Системный подход позволяет адекватно реагировать на изменения внешней среды через учет результатов постоянного мониторинга при постановке и реализации стратегических и тактических задач.

III. Определение проблем и постановка целей, т.е. желаемого состояния, с учетом условий и ограничений, выявленных на этапах социально-экономического и ресурсного анализа.

Выявить проблему, значит, наполовину ее решить. Поэтому идентификация общей проблемы - первый важный этап, исходная посылка всего алгоритма. Например, общей проблемой местных бюджетов являются недостаток ресурсов и их слабая диверсифицированность и, как следствие этого, обратная корреляция доходов с макроэкономической ситуацией в муниципальном образовании.

В процессе стратегического планирования сначала разрабатывается концепция программы комплексного социально-экономического развития, где в текстовой свободной форме раскрывается система представлений о стратегических целях и приоритетах местной социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

Структурно концепция социально-экономического развития муниципального образования включает следующие разделы:

- Стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации.
- Стратегический выбор и цели социального развития.
- Стратегические цели экономического развития муниципального образования.
- Стратегические цели градостроительного развития.
- Основные направления местной социально-экономической политики .
- Ресурсы для реализации концепции и механизм их использования.

Цели, которые ставят перед собой управленческие структуры в процессе формирования стратегии социально-экономического развития, представляют собой основу для выработки критериев оценки результатов деятельности местных органов власти и принятия решений, в т. ч. по бюджетным расходам, а также формирования организационных структур. Этим целям должны удовлетворять следующие принципы:

- целенаправленности - определение приоритетных целей для муниципального образования в перспективе, осуществляется исходя из необходимости достижения (а при возможности и превышения) государственных минимальных стандартов качества жизни населения;
- комплексности - рассмотрение приоритетных целей, реализуемых местным самоуправлением, происходит в контексте всей совокупности прогнозируемых социально-экономических показателей развития муниципального образования;
- системности - определение перспективных направлений развития осуществляется с учетом внешних взаимосвязей, реализация этого принципа предполагает, что при обосновании стратегического выбора развития муниципального образования должны быть учтены предпосылки и ограничения его развития, формируемые на различных уровнях (муниципальном, региональном);
- адаптивности - формирование стратегического плана развития необходимо осуществлять с учетом возможных изменений внешней среды, которые могут вызвать корректировку плана. Такая корректировка должна проводиться с минимальными политическими, социальными и экономическими издержками;

- эффективности - означает уверенность, что именно выбранный набор целей, определенных в качестве приоритетных для данного муниципального образования обеспечит достижение требуемого качества жизни с наименьшими финансовыми и социальными затратами;
- минимизации рисков - в процессе формирования стратегии должны быть оценены возможные риски, обусловленные выполнением тех или иных целей в будущем. Характеристики прогнозируемых рисков должны быть учтены при сравнительном анализе вариантов;
- баланса интересов - обеспечение согласованности или непротиворечивости
- региональных и местных интересов при выборе стратегии.
- легитимности - обязательное рассмотрение и принятие предложенного варианта на уровне представительного органа местного самоуправления.
- измеримость, реальность и ясность для исполнителей.

Процесс формирования концепции в общих чертах можно представить в виде совокупности последовательно выполняемых шагов:

1. Организационно-подготовительный.
2. Аналитический.
3. Разработка проекта концепции.
4. Согласование и утверждение концепции.

Официально принятая концепция развития в значительной степени облегчает разработку и принятие стратегических целей.

Цель в управлении любым объектом выступает как мобилизующий фактор. Цель - это идеальный образ желаемого, возможного и необходимого состояния объекта, представление о том, каким он должен быть. Если базовая концепция не является видимой, ясно понятой, четко выраженной - экономика муниципального образования оказывается во власти обстоятельств, администрация не управляет социально-экономическими процессами, а напротив, процесс управляет ее действиями. Необходимо четко выделить цели развития муниципального образования и распределить их по трем уровням:

1. Стратегические - определяют главные приоритеты перспективного развития и финансирования самоуправления.
2. Тактические - буферные, промежуточные цели, являющиеся этапами в достижении стратегических целей.

3. Оперативные - цели нижнего уровня, являющиеся необходимым основанием для достижения тактических целей.

Одним из наиболее важных аспектов стратегического плана является выбор приоритетных целей, на разрешение которых будут направлены основные усилия. Эти проблемы объединяются в восемь взаимосвязанных блоков:

1. Экономическое развитие.
2. Окружающая среда и качество жизни.
3. Механизм принятия решений и передачи информации.
4. Структура органов управления.
5. Общественные услуги.
6. Проблемы региона в целом, на территории которого расположена административная единица.
7. Социальные проблемы.
8. Другие проблемы, характерные для данного муниципального органа, например:
 - Увеличение спектра перспективных для молодежи специальностей.

Обучение специалистов в области логистики, развитие которой позволит увязать торговлю как одну из наиболее развитых сфер в муниципальном образовании, транспорт, связь и современные компьютерные и управленческие технологии.

Расширение спектра услуг, предоставляемых муниципальной сферой, за счет привлечения частнопредпринимательского сектора. Развитие деловой инфраструктуры создает условия для экономического роста и увеличения занятости, а также расширяет налоговую базу бюджета.

Для оценки приоритетов целей предлагается применить пирамиду, сходную с пирамидой А. Маслоу (рис. 2.1.), спроецированную на систему потребностей муниципального образования следующим образом:

1. На нижнем уровне (физиологических потребностей) находятся обеспечение нормативного количества продуктовых торговых точек с доступным социально значимым ассортиментом товаров, нормативной площади жилья, нормативов медицинских услуг и др.
2. На втором уровне (защищенности) будут находиться цели по обеспечению правопорядка, экологической защищенности среды.
3. Третий уровень (социальный) - развитие сети социально-досуговых учреждений.

4. Четвертый уровень (статус потребности или уровень успеха) составляют цели, направленные на профессиональное развитие и повышение квалификации членов сообщества.
5. Пятый уровень целей (уровень власти) направлен на доминирование муниципального образования по экономическому развитию среди соседних муниципальных образований и др.

Два последних уровня относятся к вторичным или высшим потребностям муниципального образования. Потребности удовлетворяются снизу вверх, соответственно снижается приоритетность стратегических и тактических задач и расходов бюджета. Диагностика, цели стратегического и тактического плана обеспечивают вход ключевого блока - методики бюджетирования.

На данном этапе происходит построение финансовых структур, представляющих собой центры финансовой ответственности и взаимосвязей между ними. Анализ бюджета муниципального образования, его расходных и доходных статей, т.е. непосредственного объекта управления рассматриваемого уровня местного самоуправления, позволяет выделить центры финансовой ответственности.

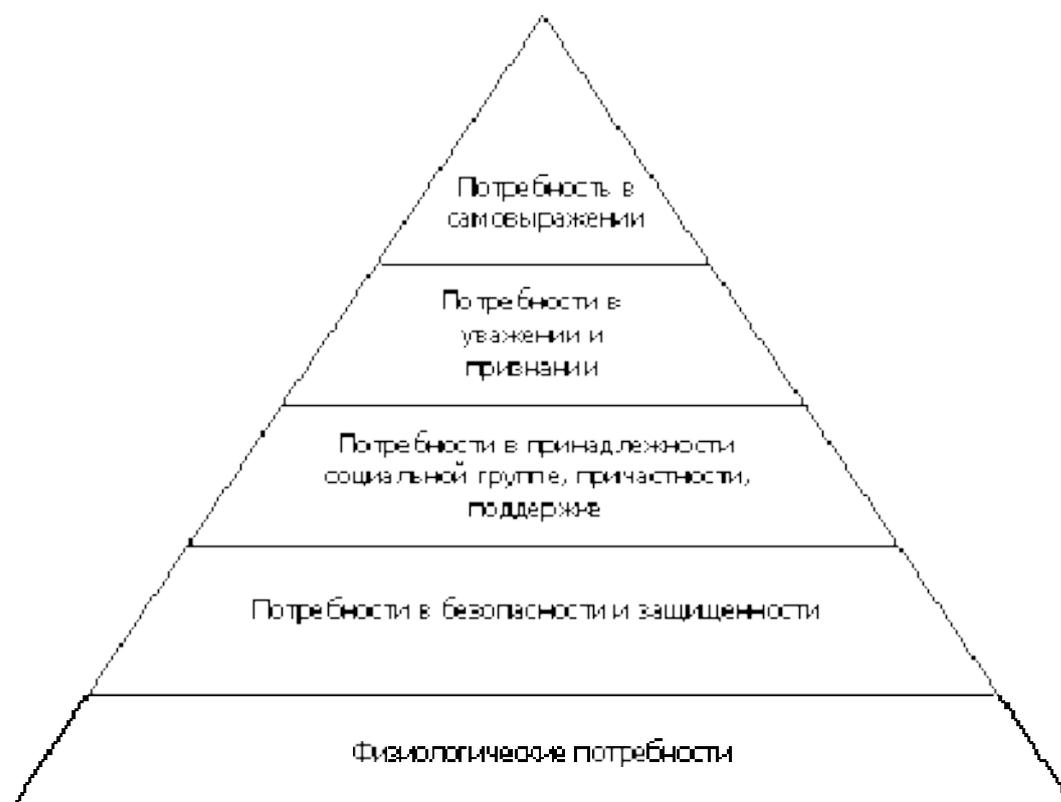


Рис. 2.1. Пирамида Маслоу

Тема 3. Реализация плана стратегического развития

3.1. Механизмы реализации стратегии

Для успешного развития необходима четкая стратегия развития, прогнозирование своего будущего с учетом его реальных возможностей и ограничений. Исходя из местных ресурсов, стратегия определяет перспективное видение муниципальных образований через 15-20 лет, их целевые ориентиры развития, приоритеты развития, а также инструменты достижения поставленных стратегических целей.

Принципы создания и выполнения стратегии

При формировании долгосрочной стратегии необходимо руководствоваться следующими принципами развития муниципалитета:

1. Публичное, ответственное и эффективное управление. Органы местного самоуправления проводят открытую политику, широко информируя жителей о планах развития.
2. Обеспечение баланса интересов всех слоев общества и общественного согласия.
3. Опора на собственные силы.
4. Последовательность в проведении политики социально-экономического развития.
5. Сохранение стабильности развития на средне- или долгосрочный период вне зависимости от общественно-политической и хозяйственной ситуации. Формирование текущих задач муниципального управления.
6. Формирование благоприятного образа муниципалитета в кыргызском информационном пространстве с учетом стратегических ресурсов и конкурентных преимуществ муниципалитета. Активная информационная политика муниципального образования.
7. Развитие сообщества - информированного, экономически и политически самостоятельного, социально-активного, патриотичного по отношению к муниципалитету.

Механизмы реализации стратегий	
Организационно-управленческий механизм реализации стратегий	
1.	Основы организации системы управления реализацией стратегии развития

2.	<p>Задействование проектных средств управления для реализации программной стратегии развития:</p> <ul style="list-style-type: none"> -алгоритмы подготовки реализационных проектов; -процедура подготовки проектов (коммерческих, организационных, социальных); -процедура отбора проектов; - процедура проверки проектов
3.	Основы алгоритма корректировки стратегии
4.	Структурно-функциональная реорганизация деятельности администрации в связи с реализацией стратегии
5.	Закрепление стратегических функций за подразделениями администрации
6.	Организация работ по реализации стратегии в текущей деятельности подразделений администрации
7.	Организация деятельности подразделения, агентства или др. структур, отвечающих за ход реализации стратегии
8.	Взаимодействие подразделений администрации (вертикальные и горизонтальные) по стратегическим вопросам (во взаимосвязи с текущими вопросами)
9.	Организация нормативно-процессуального оформления стратегической линии в деятельности администрации
10.	Общая организация бюджетного процесса и экономических расчетов с учетом стратегических ориентиров
11.	Общие шаги по организации информационно-коммуникационных работ, обеспечивающих ход реализации стратегии
12.	Основные шаги по организации работ с местным сообществом по реализации стратегии
	Нормативно-правовой механизм реализации стратегий
13.	Закрепление системы муниципального управления стратегического характера через нормативно-правовые акты
14.	Нормативное закрепление стратегических функций за подразделениями администрации
15.	Нормативно-правового закрепление финансово-экономических отношений применительно к реализации стратегии (в рамках бюджетного процесса и инвестиционной деятельности)

16.	Нормативно-правовое оформление информационных потоков применительно к реализации стратегии
17.	Нормативно-правовое оформление инициативного участия местного сообщества в реализации стратегии: положение об общественных слушаниях
18.	Нормативно-правовое оформление программной деятельности в муниципальном образовании в стратегической ориентации
19.	Нормативно-правовое оформление проектной деятельности по реализации программной стратегии развития: положение о конкурсе проектов
	Финансово-экономический механизм реализации стратегий
20.	Экономические расчеты в стратегической ориентации
21.	Формирование бюджета с учетом стратегических задач
22.	Инвестиционно-кооперационная деятельность
23.	Муниципальный маркетинг
24.	Привлечение инвесторов
25.	Организация муниципальных конкурсов
26.	Организация бюджетного финансирования проектов в рамках стратегии развития
27.	Организация внебюджетного финансирования проектов в рамках стратегии развития
28.	Организации многоканального финансирования проектов
29.	Стимулирование развития малого и среднего бизнеса
	Механизм социального партнерства реализации стратегий развития
30.	Организация регулярного взаимодействия администрации, Совета депутатов с активными группами местного сообщества в целях привлечения местного сообщества к реализации стратегии (создание координационного стратегического совета и т.п.).
31.	Общественный мониторинг реализации стратегий
32.	Проведение общественных слушаний по проблемным вопросам реализации стратегии
33.	Организация деятельности инициативных структур местного сообщества (Фонда социальных инициатив и т.п.).
34.	Проведение конкурса инициативных проектов местного сообщества
35.	Проведение общественных экспертиз проектов

Информационно-коммуникационный механизм	
36.	Организация информационных потоков, документооборота и его автоматизация в администрации муниципального образования на основе соответствующих регламентов
37.	Организация деятельности информационно-аналитической службы в интересах обеспечения подразделений администрации необходимыми материалами по стратегическим вопросам развития
38.	Формирование коммуникационного пространства в муниципальном образовании по поводу стратегий развития
39.	Установление контактов и информационного взаимодействия с внешними партнерами в стратегических интересах муниципального образования

3.2. Оценка реализации плана: критерии и индикаторы успеха

Неотъемлемым элементом муниципальной программы социально экономического развития становятся механизмы мониторинга и оценки ее реализации. Эти механизмы (они же управленческие инструменты) пока не получили широкого распространения в муниципальной практике в Кыргызской Республике, в особенности механизм оценки, более сложный по сравнению с механизмом мониторинга.

При реализации местных программ муниципалитеты, в лучшем случае, прибегают к простой инвентаризации выполненных (или невыполненных) мероприятий. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий чаще всего никто не оценивает.

Более того, программа социально-экономического развития города обычно воспринимается не как инструмент городского развития, а как инструмент распределения бюджетных средств между отраслевыми службами администрации, поэтому эффективность выполнения программы минимальна.

Понятие оценки часто смешивают с понятием мониторинга, хотя между этими дополняющими друг друга процедурами есть четкие различия. Мониторинг — это процесс текущего измерения и учета важнейших индикаторов деятельности по программе и ее результатов. Оценка — это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ их качества, произведенного ими эффекта и сравнение полученных результатов с определенными критериями.

Таким образом, в задачи оценки программы входит не только суждение о программе, но и определение критериев суждения, по которым оцениваются достоинства, ценность, качество, эффективность, значение программы и ее применимость на практике.

Мониторинг и оценка — сопутствующие друг другу, но не одновременные процедуры. Мониторинг предваряет оценку и служит основанием для нее. С аналитической точки зрения мониторинг намного проще, чем оценка, так как основан на имеющихся текущих, количественных данных, регулярно получаемых по ходу выполнения программы.

Оценка же предполагает более глубокий, качественный анализ информации о программе, основанный на мнении экспертов. Если некоторые города пытаются внедрить процедуру мониторинга в практику управления городскими целевыми программами, то оценка как управленческий инструмент остается еще практически неизвестной.

Кейс (Case Study)

Вода - ключевой фактор развития села Баево.

Сельская управа Баево Нарынской области расположена на высоте 1900-1960 метров выше уровня моря, поэтому климат тут считается резко континентальным. Ничем, кроме как животноводством и немного растениеводством, жители Баево заниматься не могут, стабильная работа есть далеко не у всех.

Полномочный представитель правительства в Нарынской области Аманбай Кайыпов в Ак-Талинском районе 12 февраля провел прием граждан. Во время встречи с населением жители поднимали много вопросов, в частности, обеспечение чистой питьевой водой села Баево, внесение в дорожную карту моста в селе Угут по дороге Нарын - Ак-Талаа, улучшение состояния школы в селе Ак-Чий, которая находится в аварийном состоянии.

Кроме того, жители отметили нехватку врачей в районе, отсутствие минеральных удобрений, а также невозможность построить 7 км канала, который позволил бы орошать 7 тыс. гектаров земли.

В селе Баево в виде наделов было распределено 1200 га земли. В основном, сеют пшеницу и многолетние травы. На 250 га приусадебных участков выращивают овощи. Но все это довольно сложно сделать, потому что существует большая нехватка поливной воды.

В основном, для полива своих земель жители пользуются водой, которая с приходом весны течет с ледников. Однако, по мере потепления ее становится все меньше и меньше, а в самый жаркий летний период ледниковая вода пропадает совсем. Можно только представлять, сколько в этот период возникает конфликтов среди населения из-за полива земельных наделов!

В Советское время были построены скважины, как в самом селе Баево, так и на южной стороне близлежащих к аильному округу гор, но, к сожалению, эти скважины не работают. Не выкачанная до конца скважинами, близко к поверхности расположенная вода, все время поднимается выше и выше, чем в последние годы наносит существенный вред не только пахотным землям, но и жилым помещениям.

Народ настолько заинтересован в восстановлении этих скважин, что готов внести свой личный вклад, в том числе, и деньгами. Но при этом все равно остается острая недостаточность средств на ремонт скважин.

Вопросы для обсуждения

1. Определите четко суть проблемы.
2. С какими другими проблемами сталкиваются сельчане из-за отсутствия чистой воды?
3. Опишите роли разных участников в решении проблемы? (Айыл Округ, жители, сообщества и т.д.)
4. Определите, какие из имеющихся местных ресурсов могут быть использованы в решении имеющихся проблем.
5. Какие рекомендации вы можете дать по решению проблемы?
6. Разработайте конкретные мероприятия по предложенным мерам
7. Какие результаты даст решение этих проблем для муниципалитета и жителей села.

Литература

Основная литература

1. Местное экономическое развитие. – Б.: ОсОО «V.R.S. Company», 2010.-91с.
2. Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: Учеб. пособие. – Белгород, 2009.
3. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М. 2011.

Дополнительная литература

1. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление. М. Финансы и статистика. 2004.
2. Линдгрэн М. Сценарное планирование. Связь между будущим и стратегией/ Матс Линдгрэн, ханс Бандхольд. – М., 2009.
3. Васильев А.А. Муниципальное управление. Н.Новгород, 2005.
4. Велихов Л.. Основы городского хозяйства. Часть 2, Государственное издательство. 1928.
5. Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы. Материалы для академического курса и перспективных планов городского хозяйства (1926 г.). Фрагменты. // В кн.: Говорёнок Т.М. Читаем Велихова вместе. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999.
6. Муниципальное управление. М., РИЦ «Муниципальная власть», 2001.
7. Френкель З.Г. Волостное самоуправление. Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией. – М., 1999.
8. Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Учебное пособие для преподавателей. – М.: АНХ, 2007.

Информационные ресурсы

1. Закон КР «О местном самоуправлении». – Б.: Изд-е офиц., от 15 июля 2011 года, № 101. <http://www.shailoo.gov.kg>
2. Стратегия развития МСУ КР на 2013-2017 годы http://www.citykr.kg/start/images/stories/Novosti/SR_08.10.13.docx
3. Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы» от 21 января 2013 года УП №11 <http://www.nbkr.kg/>
4. Материалы проведения обсуждения по стратегии развития горнодобывающей отрасли <http://www.mineconom.gov.kg/>
5. Статьи и материалы по проблемам стратегического планирования см. на сервере: [http:// www.citystrategy.leontief.ru](http://www.citystrategy.leontief.ru)