

СТРАТЕГИЯ И ПЛАНИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Развитие рыночных отношений в экономике привело к переходу от директивных методов планирования к индикативным методам, соответственно возросла роль прогнозов в планировании. Для разработки обоснованных прогнозов следует обеспечить в первую очередь качественный анализ существующего социально-экономического положения муниципалитетов. Цель анализа заключается в определении причин и факторов отклонения значений фактически достигнутых показателей от плановых и от показателей предшествующих лет, выявлении позитивных и негативных тенденций в экономике и социальной сфере, определении узких мест и выявлении резервов роста.

Основными источниками для проведения экономического анализа являются данные, получаемые из территориальных органов Нацстаткомитета Кыргызстана, других министерств и ведомств, а также непосредственно от хозяйствующих субъектов, расположенных на подведомственной территории. Помимо этого при анализе социально-экономической ситуации должны учитываться мнение местных жителей и непр-

вительственных организаций, общая ситуация, сложившаяся в целом по республике и др.

В большинстве муниципалитетов, особенно имеющих моноструктурный характер экономики, в основу прогноза развития территории закладываются прогнозы градообразующих предприятий, так как эти предприятия будут определять налоговую базу местного бюджета, занятость населения и т.п. Значительно сложнее прогнозировать показатели развития малых предприятий и индивидуального бизнеса, как правило, при прогнозе учитываются динамика их развития за ряд лет и экспертные оценки.

Показатели социального развития (например, обеспеченность населения жильем, жилищно-коммунальными услугами, учреждениями здравоохранения, культуры, спорта, социального обеспечения и др.) определяются с учетом фактически сложившихся условий, которые должны сопоставляться с утвержденными социальными нормативами, а также увязываться с возможностями местного и государственного бюджета и проводимой в Кыргызстане политикой межбюджетных отношений.

Можно согласиться с мнением ряда российских экономистов, [1, 2] что межотраслевой характер социально-экономических проблем территориального развития обуславливает необходимость использования программно-целевого метода. Этот метод позволяет реализовать комплексный подход к развитию территории, а также увязать местные социальные цели и задачи с имеющимися ресурсами и возможными резервами.

Программа социально-экономического развития – это комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития страны, региона, местного сообщества и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. [3] Разработка такой программы направлена на обеспечение тесного взаимодействия и сочетания отраслевого и территориального аспектов, преодоление ведомственных барьеров в развитии территории.

Здесь необходимо сказать, что анализ имеющихся территориальных программ развития за последние десять лет показывает, что на местном уровне постепенно происходит изменение к подходам стратегического планирования и прогнозирования. Все большее распространение получает стратегическое планирование, реализуемое через концепции.

Стратегическое планирование – это разработка целевых ориентиров развития определенной территории на перспективу, оценка необходимых экономических и других ресурсов для достижения поставленных целей и формирование политики, направленной на мобилизацию и рациональное использование этих ресурсов.

Для разработки больших и сложных программ социально-экономического развития административно-территориальной единицы республики (область, город, район, айылный аймак) необходимо предварительно определить **концепцию** этой программы. В основу концепции должны быть заложены социальные цели реформ, достижение которых в современных условиях должно обеспечить социальную защиту населения и социальные гарантии.

Как правило, концепция программы представляет собой текст, написанный в свободной форме, позволяющий раскрыть замысел программы комплексно-социально-экономического развития. В этой концепции может быть приведена система взглядов и представлений, раскрывающих замысел программы и служащих ее обоснованием. Наличие официально принятой концепции развития в значительной мере облегчает дальнейший процесс разработки и принятия программы развития.

Итак, концепция развития должна содержать стратегию долгосрочного развития и ее краткое обоснование. Стратегические установки, сформулированные в концепции, конкретизируются в комплексной перспективной программе социально-экономического развития территории.

Такой подход был опробован при подготовке концепции и программы развития города Бишкек на период 2009-2012 годы. Эти документы были разработаны под руководством столичной мэрии с привлечением городских подразделений министерств и ведомств, управлений мэрии, представителей и объединений хозяйствующих субъектов, экспертов, НПО и научных коллективов. Указанные документы были официально утверждены Бишкекским городским кенешем в 2009 году. [4]

Анализ концепции обновленной столицы позволяет сделать вывод, что она была нацелена на расширение участия Бишкека в системе глобальных обменов и повышение значимости столицы, её капитализацию в этой системе через повышение стоимости городских активов, в первую очередь – человеческого капитала и среды жизни людей. Кроме организации культурной самоидентификации города и его капитализации в системе мировых и региональных процессов, в концепции развития города предусматривалась реализация коммуникационных проектов, так как городские программы и стратегии должны быть понятны как предпринимателям, так и горожанам.

Данная концепция развития базировалась на балансе интересов всех вовлеченных сторон и была интегрирована в действующую в стране систему управления, ключевыми в ней являются понятия справедливости, сотрудничества и безопасности.

Следует отметить, что в концепции не рассматривались те проблемы, решение которых предусмотрено уже принятыми решениями и программами республиканского и городского уровня. Таким образом, удалось избежать однообразного пережевывания одних и тех же проблем, чем грешат многие программы, в том числе и республиканского уровня. Были выделены те концептуальные проблемы, решение которых требовало принятия специальных мер, прежде всего на городском уровне.

Концепция носила системный характер, создавая условия объединения в рамках единой стратегии развития столицы отдельные блоки по реформированию секторов и отраслей городского хозяйства. Она определяла принципы и приоритеты, необходимые при принятии решений по конкретным проектам развития экономики и социальной сферы.

Перечислим основные продукты, которые были заложены как результат реализации Концепции: [4]

- программа развития города Бишкек «Обновленная столица» на 2009-2012 годы;
- долгосрочные и среднесрочные целевые комплексные программы;
- краткосрочные отраслевые планы;
- комплекс проектов развития столицы;
- комплекс инновационных нормативно-правовых актов, в том числе закон КР «О статусе столицы Кыргызской Республики – г. Бишкек»;
- публичные слушания по проблемам развития столицы;
- отчеты перед Бишкекским городским кенешем о ходе реализации Программы.

Сама концепция была изложена всего на восьми страницах. Вначале была проанализирована сложившаяся ситуация в столице, затем предложено стратегическое видение будущего города Бишкек как столицы государства и намечены ориентиры развития: (1) единое общество; (2) динамичная экономика; (3) благоприятная среда; (4) эффективное управление.

Конкретизация целей и видения, заданных в концепции, была осуществлена в Программе развития города Бишкек «Обновленная столица» на период 2009 – 2012 годы. Принятие этой программы означало переход к методологии среднесрочного планирования управления городом. Основная идея разработки трехлетней программы состояла в том, чтобы все текущее планирование в городе (прежде всего бюджетное) производилось в соответствии с базовыми ориентирами развития столицы - средне- и долгосрочными целями.

При реализации программы учитывались такие основные моменты, как: [5]

1. Определение контуров будущего (разработка и обеспечение стратегических планов и проектов развития).

2. Реализация стратегически ориентированной городской политики.

3. Обеспечение устойчивого функционирования всей городской системы жизнедеятельности

4. Оперативное реагирование на возникающие вызовы, угрозы и проблемы.

В среднесрочной перспективе научно обоснованные и просчитанные направления деятельности позволили бы достичь следующих результатов:

- создать условия для превращения города Бишкек в региональный центр развития, соединяющий в себе функции столицы современного государства и современного города с высоким уровнем и качеством жизни с доминирующей миссией регионального коммуникативного центра;

- превратить Бишкек в город открытых возможностей;

- обеспечить переход города на инновационный путь развития, сделав ставку на интеллект и развитие человеческого капитала.

Как известно, любая официально утвержденная программа должна служить основой для разработки как долгосрочных, так и оперативных решений по управлению развитием территории. Поэтому должны быть сформулированы сроки этапов ее реализации и основные параметры, которые необходимо достичь на каждом этапе. Рассматриваемая нами программа имела по всем подпрограммам матрицу детальных действий, состоявшую из семи шагов. Продолжительность каждого шага составляла шесть месяцев календарного года, начиная со второго полугодия 2009 года.

К достоинствам рассмотренных нами концепций и среднесрочной программы развития можно отнести их научную проработанность с использованием потенциала Национальной академии наук, вузов, экспертного сообщества, международных и неправительственных организаций. Их свежий и незамысленный взгляд позволил управленцам из аппарата мэрии и ее структурных подразделений, а также практикам из числа руководителей предприятий пересмотреть свои

в какой-то мере устаревшие подходы к планированию и прогнозированию развития территории.

К сожалению, заложенный потенциал в указанных документах не был раскрыт на благо столицы по следующим причинам. *Во-первых*, свое негативное воздействие оказали политические события 2010 года, когда местные ресурсы были брошены на срочное решение внезапно возникших проблем чрезвычайного характера. *Во-вторых*, существует законодательно установленная норма, что вновь избранный мэр города должен представлять собственную программу развития столицы. Соответственно предыдущие программы аннулируются, хотя, конечно же, многое из них переходит в новые программы, так как суть городских проблем не меняется. Таким образом, программа «Обновленная столица» прекратила свое действие в конце 2010 года и после нее уже были приняты две программы (по числу избранных мэров Бишкека с 2010 по 2013 годы).

Такая чехарда с концепциями и программами приводит к изменению настроения специалистов-управленцев, которые начинают относиться к их разработке как к какой-то формальной бумажной работе, не имеющей ничего общего с реальными проблемами управления и развития. Имеется и другой немаловажный нюанс, связанный с частой сменой программ: отсутствует преемственность и ответственность за внедрение городской программы, так как вновь приходящий мэр, как правило, меняет команду управленцев и никто, в конечном счете, не несет ответственности перед горожанами за выполнение показателей. Сложившуюся практику необходимо прекратить путем внесения изменений в нормативно-правовые акты.

Литература

1. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебн. пособие. – М., 2001.

2. Иванова В., Гузов Ю. Технологии муниципального управления. – М., 2005.

3. Экономика муниципального сектора / Под ред. Пикулькина А.В. – М.: Юнити-Дана, 2008. С. 292.

4. Постановление Бишкекского городского кенеша от 3 ноября 2009 г. № 101. – URL: www.gorkenesh.kg

5. Программа развития города Бишкек «Обновленная столица» на 2009-2012 годы. – Б., 2009. С. 8-9.