

Ю. И. Молотков

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

Ж. Д. Дашеев

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Принята к публикации 13.03.2020

В статье рассматриваются теоретические и методические основы стратегического планирования, основанного на программно-целевом подходе, как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельных ее территорий. В работе приведен краткий обзор степени изученности данной проблемы. В качестве объекта исследования в статье принято муниципальное образование «Город Улан-Удэ» Республики Бурятия. Авторами дана общая характеристика социально-экономического развития, а также проведен анализ реализации муниципальных программ как инструмента программно-целевого планирования и управления развитием территории. В работе изучены механизмы и инструменты реализации Стратегии социально-экономического развития города Улан-Удэ до 2035 года как основы стратегического управления развитием городского округа. Цель исследования — изучение и анализ эффективности программно-целевого метода планирования и управления в муниципальном образовании. Основными результатами исследования является совершенствование методов планирования муниципальных программ и проектов за счет выделения для управления процессной и проектной их части.

Ключевые слова: стратегия, механизмы, инструменты, муниципальная программа, программно-целевое планирование, стратегическое управление, мониторинг и контроль.

DOI: 10.32324/2412-8945-2020-2-6-16

Вследствие стагнации экономики России усиливается дифференциация в уровне социально-экономического развития территорий, которая выражается в увеличении разрыва ряда показателей в региональном разрезе, таких как ВРП на душу населения, уровень безработицы и занятости населения, доходы бюджета на душу населения и т. д.

Региональная политика направлена на сокращение социально-экономического неравенства, которое провоцирует возникновение негативных тенденций различного рода, таких как, например, миграция населения в более перспективные города.

В этой связи становятся особо актуальными вопросы выбора и применения методов и инструментов стратегического планирования, позволяющие наиболее эффективно использовать ограниченные ресурсы как на федеральном уровне, так и на региональных и муниципальных уровнях власти. Одним из таких инструментов является программно-целевой метод планирования. Данный метод представляет собой процесс принятия и реализации комплексных планово-управленческих решений, направленных на достижение ком-

плекса целей, с разделением на этапы во времени и распределением необходимых финансовых ресурсов, а также четким определением центров ответственности и координации исполнителей [1].

Методология программно-целевого планирования находит свое развитие в трудах таких ученых, как Л. Абалкин, Л. Герцберг, А. Гранберг, Е. Евстафьева, Б. Кузык, В. Кушлин, В. Кузнецов, Д. Лапыгин, А. Лобко, В. Лаженцев, Б. Мильнер, С. Маркин, Б. Райзберг, С. Суспицын, Л. Соколова, Н. Терентьева и др. Важную роль в своих исследованиях ученые отводят определению роли и значения программно-целевого подхода в стратегическом планировании. Так, Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко считают, что «программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем» [2, с. 7].

Целью нашего исследования является оценка эффективности программно-целевого планирования в управлении процессами на уровне муниципального образования (МО) «Город Улан-Удэ» Республики Бурятия. Задача исследования — описать достигнутое состояние и уровень соци-

ально-экономического развития за счет реализации стратегии, плана мероприятий и мониторинга муниципальных программ (МП) и проектов по реализации стратегических направлений социально-экономического развития города, а также коррекция муниципальных программ и проектов.

В работе использованы методы сравнительного анализа, экспертных оценок, абстрагирования и статистические методы прогнозирования. В статье отражено, что механизм реализации стратегии представляет собой комплекс взаимосвязанных документов стратегического планирования, таких как план реализации мероприятий стратегии и мероприятий, разработанных для муниципальных программ и проектов.

Улан-Удэ — столица Республики Бурятия с численностью постоянного населения свыше 430 тыс. человек при общей численности в Республике Бурятия свыше 980 тыс. человек. Современный Улан-Удэ представляет собой центр экономического роста региона, где сконцентрирована большая часть всех ресурсов. С одной стороны, данное положение открывает городу возможности для дальнейшего развития, но, с другой стороны, возникает ряд социальных проблем, решение которых на данный момент является весьма актуальным. В качестве преимуществ в развитии муниципального образования «Город Улан-Удэ» в сравнении с другими образованиями являются:

1) выгодное расположение города на стыке основных российских транспортных магистралей, в том числе железнодорожной. Улан-Удэ является крупным железнодорожным терминалом, через который проходит Восточно-Сибирская железная дорога (эксплуатационная длина — 2,6 тыс. км). Также к Транссибирской магистрали примыкает линия Улан-Удэ — Наушки, являющаяся частью направления в Монголию и Китай. Улан-Удэнский аэропорт имеет международный статус и способен принимать самолеты всех типов;

2) присутствие крупных промышленных предприятий (ОАО «Улан-Удэнский авиационный завод» и улан-удэнский ЛВРЗ ОАО «Желдоррем-

маш») и большей части сектора малого бизнеса. По состоянию на начало 2018 г. в Улан-Удэ осуществляют свою деятельность 1 249 предприятий промышленности, в том числе в обрабатывающих производствах — 932, электроэнергетике — 104 предприятия. Количество субъектов малого и среднего предпринимательства составляет 19 397 организаций;

3) более развитая социальная инфраструктура;

4) наличие высококвалифицированных кадров.

В качестве основных проблем и недостатков, влияющих на дальнейшее развитие Улан-Удэ, были выделены следующие:

1) дефицит мест в детских садах и общеобразовательных учреждениях. Например, на конец I квартала 2018 г. в очереди на получение места в детские сады состоял 18 241 ребенок в возрасте от 1,5 до 7 лет;

2) недостаток объектов социальной инфраструктуры (больницы, поликлиники, спортивные школы) для растущего города;

3) растущая нагрузка на жилищно-коммунальную сферу при высокой изношенности основных инженерных сетей. Износ тепловых сетей составляет около 70 %, в связи с этим наблюдается достаточно высокий уровень тепловых потерь в сетях, который составляет около 14 %. Свыше 50 % магистральных водяных тепловых сетей требуют замены;

4) высокий уровень малоэтажной застройки вокруг города, который составляет порядка 25 % всего жилищного фонда;

5) резкое ухудшение экологии;

6) недостаточное количество качественных и многополосных дорог. Общая протяженность улично-дорожной сети города составляет 538,0 км, из них 380,4 км (71 %) — асфальтовое покрытие;

7) существенная миграция трудоспособного населения в другие регионы. Так, за период с 2007 по 2017 г. выбыло 137,8 тыс. человек, из которых в другие регионы — 64,4 тыс. человек.

Состояние и динамику социально-экономического развития Улан-Удэ отражают основные макроэкономические показатели (табл. 1).

Таблица 1

Динамика социально-экономического развития Улан-Удэ в 2013—2017 гг.

Показатель	2013	2014	2015	2016	2017
Численность постоянного населения (на конец года), тыс. человек	416,1	421,5	426,6	431,9	434,8
Среднесписочная численность работников, тыс. человек	109,0	103,8	104,8	97,3	94,4
Среднемесячная начисленная заработная плата, руб.	30 690	32 474,3	33 029,1	3 5050,5	36 686,6
Численность официально зарегистрированных безработных на конец года, человек	2 145	2 458	3 075	2 778	2 672
Индекс промышленного производства, % к предыдущему году	115,3	94,18	102,3	74,06	89,68
Инвестиции в основной капитал крупных и средних предприятий, млн руб.	14 634	15 947,9	11 440	12 753,6	13 587,3
Ввод в действие жилых домов, тыс. м ² общей площади	207,4	220,7	243,2	166,1	112,7
Оборот розничной торговли, млн руб.	94 649,4	100 566,5	118 618,4	123 327	124 678
Объем платных услуг населению по крупным и средним организациям всего, млн руб.	12 658,7	12 823,8	12 247,4	15 985,5	15 173,8
Объем реализации бытовых услуг по крупным и средним организациям, млн руб.	90,2	88,4	92,1	52,8	Н/д

Таким образом, социально-экономическое положение муниципального образования «Город Улан-Удэ» является неустойчивым, характеризуется наличием проблем, решение которых должно найти отражение в принимаемых стратегических документах: среднесрочных и долгосрочных планах, муниципальных программах и проектах стратегического развития г. Улан-Удэ.

Формирование документов стратегического планирования необходимо осуществить в соответствии с постановлением администрации г. Улан-Удэ от 31 мая 2019 г. № 166, с изменениями от 12 сентября 2019 г. № 283 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ г. Улан-Удэ». Соответственно, ранее принятая стратегия социально-экономического развития требует коррекции в части формирования документов стратегического планирования и бюджетирования принимаемых муниципальных программ и проектов, реализуемых на территории Улан-Удэ.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» администрация г. Улан-Удэ разработала основные документы стратегического планирования:

1. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования.
2. План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования.
3. Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период.
4. Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.
5. Муниципальные программы, программы и проекты комплексного развития инфраструктуры.

Основная цель разработки Стратегии — определение приоритетов и целей развития г. Улан-Удэ до 2035 г.

Стратегия является документом общественного согласия и позволяет задать целевые ориентиры для всех участников ее реализации. Жителям Улан-Удэ наличие Стратегии позволит лучше понимать, в каком городе и в каких условиях они, их дети и внуки будут жить к 2035 г. Органы местного самоуправления смогут более эффективно согласовывать с обществом видение будущего и распределять имеющиеся ограниченные ресурсы для реализации заявленных приоритетов и достижения поставленных целей. Деловое общество получит возможность работать в более благоприятных условиях, позволяющих формировать и выполнять свои планы инвестиционной и финансово-хозяйственной деятельности, соотносясь с приоритетами и целями социально-экономического развития города. Для общественных организаций станет возможным заявить и продвинуть интересы отдельных общественных групп, стремящихся сделать жизнь в Улан-Удэ лучше.

Стратегия социально-экономического развития города Улан-Удэ до 2035 года включает

разработку следующих стратегических документов:

1. Общие положения.
2. Стратегический анализ.
3. Миссия, цели, задачи и приоритеты социально-экономического развития.
4. Согласованность Стратегии Улан-Удэ и Стратегии Республики Бурятия.
5. Механизмы реализации стратегии.

Стратегия развития города на долгосрочный период утверждена решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 20 декабря 2018 г. № 497-48 «Стратегия социально-экономического развития города Улан-Удэ до 2035 года». Главной целью которой является обеспечение стабильного роста благосостояния населения и улучшение качества жизни в комфортной и безопасной городской среде. Цель Стратегии детализируется в ее приоритетных направлениях:

1. Обеспечение экономического роста. *Цель* — развитие эффективного производства и сферы услуг, обеспечивающих социально-экономическое развитие города и благополучие его жителей.

1.1. Промышленный потенциал. *Цель* — реализация промышленного потенциала, создание новых и поддержка действующих конкурентоспособных производств.

1.2. Город инвестиций. *Цель* — формирование благоприятного инвестиционного климата для увеличения объема инвестиций.

1.3. Содействие предпринимательству. *Цель* — создание условий для развития малого и среднего бизнеса как одного из факторов развития экономики города.

1.4. Гостеприимный город. *Цель* — развитие города как делового, культурного и туристического центра Байкальского региона.

2. Реализация человеческого капитала. *Цель* — интенсивное развитие человеческого капитала на основе улучшения материального положения и условий жизни людей, создания эффективной социальной инфраструктуры, гибкого рынка труда.

2.1. Будущее города. *Цель* — повышение доступности качественного образования всех уровней с учетом современных тенденций и требований развития образования.

2.2. Город богатой культуры. *Цель* — содействие развитию благоприятной и комфортной культурной среды, способствующей формированию и повышению качества услуг социальной сферы.

2.3. Улан-Удэ спортивный. *Цель* — создание благоприятной и комфортной среды, способствующей доступу к физическому, спортивному и духовному развитию жителей города.

2.4. Социальная и молодежная политика. *Цель* — повышение уровня и качества жизни жителей города Улан-Удэ, а также духовно-нравственное развитие человеческого капитала.

3. Повышение качества городской среды. *Цель* — формирование системной градостроительной политики, направленной на развитие комфортного и привлекательного для жизни и отдыха города.

3.1. Благоустройство. *Цель* — создание комфортной городской среды, отвечающей функциональным, эстетическим, социальным и экологическим потребностям жителей г. Улан-Удэ.

3.2. Инженерная инфраструктура. *Цель* — повышение качества и надежности инженерной инфраструктуры, а также обеспечение доступности для населения качественных коммунальных услуг.

3.3. Жилищные условия. *Цель* — создание условий для удовлетворения потребностей различных групп населения г. Улан-Удэ в доступном и комфортном жилье, отвечающем современным требованиям.

4. Повышение эффективности управления. *Цель* — обеспечение эффективной деятельности органов местного самоуправления, совершенствование системы муниципального управления, а также повышение качества государственных и муниципальных услуг на территории г. Улан-Удэ

4.1. Бюджет города. *Цель* — обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета г. Улан-Удэ.

4.2. Управление и распоряжение муниципальным имуществом. *Цель* — повышение эф-

фективности управления и распоряжения муниципальным имуществом.

4.3. Безопасный город. *Цель* — повышение уровня защищенности населения города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических угроз.

4.4. Муниципальное управление. *Цель* — повышение эффективности муниципального управления.

Для достижения всех намеченных целей необходима разработка четкого механизма реализации. Механизм реализации Стратегии предполагает наличие действенной системы мониторинга реализации Стратегии, включающего анализ достижения установленных целевых показателей эффективности и индикаторов социально-экономического развития, а также оценку степени выполнения запланированных мероприятий. Органы местного самоуправления МО «Город Улан-Удэ» организуют и обеспечивают в процессе муниципального управления развитием города взаимосвязь документов стратегического и программно-целевого планирования и управления (рисунок).



Механизмы реализации Стратегии города Улан-Удэ

На муниципальном уровне в рамках процессов стратегического планирования также дополнительно разработаны:

- План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития до 2035 года;
- муниципальные программы;
- прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период;
- прогноз бюджета МО на долгосрочный период.

План мероприятий является документом стратегического планирования и направлен на реализацию главной стратегической цели развития города — обеспечение стабильного роста благосостояния населения и улучшение качества жизни в комфортной и безопасной городской среде. Достижение данной цели социально-

экономического развития города предусмотрено Планом мероприятий в 3 этапа:

I этап (2019—2024 гг.) — ориентирован на реализацию целей, сформулированных в Указе Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

II этап (2025—2030 гг.) — предполагает выход на устойчивую траекторию роста основных показателей социально-экономического развития;

III этап (2031—2035 гг.) — призван обеспечить преемственность действующей и последующей стратегий.

В соответствии с программно-целевым методом бюджетного планирования в городе в настоящее время осуществляется реализация 12 муницип-

ципальных программ, каждая из которых состоит из ряда комплексных мероприятий (табл. 2). Каждое комплексное мероприятие оценивается ожидаемым результатом (показателями «второго уровня»), обеспечивающим достижение показате-

телей «первого уровня», утвержденных решением о Стратегии. Для этого за каждым мероприятием закреплены непосредственные исполнители. В дальнейшем на основе муниципальных программ формируется бюджет МО.

Таблица 2

Планируемое финансирование муниципальных программ МО «Город Улан-Удэ» до 2025 г., тыс. руб.

Муниципальная программа на период 2020—2025 гг.	Объем финансирования по плану
Экономическое развитие	416 847,0
Развитие образования	50 229 673,3
Развитие культуры	6 142 124,2
Развитие физической культуры и спорта	4 339 702,3
Реализация социальной и молодежной политики	456 245,9
Обеспечение доступным жильем и развитие дорожной сети	16 232 863,0
Обеспечение качественной и комфортной среды проживания населения	22 700 020,9
Зеленый город	921 741,5
Развитие транспортной системы	10 314 472,2
Осуществление градостроительной деятельности на территории	228 845,2
Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территории	445 331,4
Укрепление правопорядка	67 057,90
Управление муниципальными финансами и муниципальным имуществом	2 883 398,4
Повышение эффективности управления	2 740 767,5
Формирование современной городской среды	319 877,9
Всего	95 282 697,9

Цели и задачи муниципальных программ соответствуют целям и задачам приоритетных направлений стратегии социально-экономического развития г. Улан-Удэ. На достижение целей направления «Реализация человеческого капитала» работают четыре муниципальных программы («Развитие образования г. Улан-Удэ», «Развитие культуры г. Улан-Удэ», «Развитие физической культуры и спорта г. Улан-Удэ», «Социальная и молодежная политика в г. Улан-Удэ»).

Достижение целей направления «Повышение качества городской среды» обеспечивают шесть муниципальных программ: «Обеспечение доступным жильем и развитие дорожной сети в г. Улан-Удэ», «Обеспечение качественной и комфортной среды проживания населения г. Улан-Удэ», «Зеленый город», «Развитие транспортной системы г. Улан-Удэ», «Осуществление градостроительной деятельности на территории г. Улан-Удэ», «Формирование современной городской среды».

На достижение целей направления «Обеспечение экономического роста» направлена одна

муниципальная программа «Экономическое и инновационное развитие».

На достижение целей направления «Повышение эффективности управления» приняты четыре муниципальных программы: «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территории г. Улан-Удэ», «Укрепление правопорядка в г. Улан-Удэ», «Управление муниципальными финансами и муниципальным имуществом г. Улан-Удэ», «Повышение эффективности управления».

По итогам 2018 г. из 39 показателей, оцениваемых по постановлению Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», достигнут рост. В 2018 г. 28 показателей имеют положительные значения и по 6 показателям наблюдается снижение, а в 2017 г. по 27 показателям — положительные значения и по 7 показателям наблюдается снижение.

Принятые показатели (табл. 3) используются для экспертной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления г. Улан-Удэ.

Таблица 3

Уровень реализации муниципальных программ МО «Город Улан-Удэ» до 2025 г.

Направление	Достигнутые индикаторы	Недостигнутые индикаторы
Экономическое развитие	7	0
Дошкольное развитие	1	1
Общее и дополнительное образование	4	2
Культура	3	0

Направление	Достигнутые индикаторы	Недостигнутые индикаторы
Физическая культура и спорт	1	0
Жилье	3	0
ЖКХ	3	1
Организация муниципального управления	5	1
Энергосбережение	1	1
Всего	28	6

Коэффициент эффективности деятельности органов местного самоуправления по достижению установленных показателей социально-экономического развития г. Улан-Удэ составил $K_{\text{эф}} = 0,78$, что говорит о положительной динамике роста основных направлений социально-экономического развития.

На приведенные показатели (см. табл. 3) существенно влияют количество и состав муниципальных программ г. Улан-Удэ до 2035 г., которые могут изменяться как по результатам ежегодной оценки эффективности их реализации, проводимой в установленном администрацией г. Улан-Удэ порядке, так и с учетом изменений направлений федеральной и региональной политики и реализации государственных программ и проектов на территории городского округа.

Контроль исполнения программ осуществляется на основании дорожной карты и сформированных отчетов ответственных исполнителей, где приводится оценка эффективности реализации муниципальных программ. Годовой отчет публикуется до 1 апреля на официальном сайте администрации г. Улан-Удэ в открытом доступе. Мониторинг реализации муниципальных программ приведен на примере программ прошлых лет.

К основным инструментам и механизмам программно-целевого стратегического планирования и управления можно отнести:

- нормативно-правовой механизм реализации стратегии развития;
- организационно-управленческий механизм реализации стратегии развития;
- механизм социального партнерства реализации стратегии развития;
- информационно-коммуникативный механизм реализации стратегии;
- финансово-экономический механизм реализации стратегии;
- инновационно-инвестиционный механизм реализации стратегии;
- контрольно-надзорный механизм реализации программ и проектов;
- мониторинг состояния и уровня стратегического развития территории.

К основному механизму обеспечения стратегического развития г. Улан-Удэ прежде всего необходимо отнести программное бюджетирование этапов реализации Стратегии. Программное бюджетирование муниципальных программ осуществляется с 2014 г. (табл. 4).

Таблица 4

Фактическое финансирование муниципальных программ МО «Город Улан-Удэ» на 2014—2019 гг., тыс. руб.

Муниципальная программа	Объем финансирования (фактический)
Обеспечение качественной и комфортной среды проживания	3 646 650,65
Развитие образования	25 667 783,22
Безопасный город	1 912 978,76
Обеспечение качественным жильем и инфраструктурой	2 943 344,55
Реализация социальной и молодежной политики	162 509,00
Развитие культуры	3 698 840,50
Развитие физической культуры и спорта	1 153 281,40
Развитие транспортной системы	2 919 519,00
Формирование современной городской среды	270 733,03
Экономическое и инновационное развитие	516 432,40
Повышение эффективности управления	3 053 677,60
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности 2015—2019 гг.	293,5

Наибольший объем финансирования приходился на муниципальную программу «Развитие образования г. Улан-Удэ».

Применение механизма мониторинга позволяет определить состояние и уровень стратегиче-

ского развития г. Улан-Удэ за счет анализа и оценки индикативных показателей по достижению целевых значений по каждой принятой программе, разработанной для Стратегии развития города.

Мониторинг исполнения муниципальной программы «Развитие образования г. Улан-Удэ» за 2018 г. показал, что из 17 показателей испол-

нено 13 (табл. 5), коэффициент управления программой составил 0,77.

Таблица 5

**Индикативные показатели реализации муниципальной программы
«Развитие образования г. Улан-Удэ» в 2018 г., %**

Целевые индикаторы	Необходимое направление изменений (>, <, 0)	Базовое значение целевого индикатора на 2013 г.	Плановое значение целевого индикатора 2018 г.	Фактическое значение целевого индикатора 2018 г.
I подпрограмма «Дошкольное образование»				
Доля детей дошкольного возраста (от 3 до 7 лет), получающих образовательную услугу и (или) услугу по их содержанию (уходу и присмотру), в общей численности детей от 3 до 7 лет, скорректированная на численность детей, обучающихся в школе по программам начального образования	>	85,00	100	97,00
Доля детей в возрасте 1—6 лет, стоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1—6 лет включительно	<	54,00	30	39,9
Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений	<	3,70	0	20,8
Доля детей, охваченных альтернативными формами дошкольного образования	>	18,00	24	24
Среднемесячная заработная плата педагогических работников муниципальных дошкольных образовательных учреждений, тыс. руб.	>	20,4	27,9	31,96
II подпрограмма «Общее образование»				
Обеспеченность общеобразовательными учреждениями при полной двухсменной нагрузке	>	93,00	95,5	97
Удовлетворенность качеством предоставления общего образования по результатам анкетирования	>	68,00	78	87,6
Доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников	<	1,30	1,1	0,22
Удельный вес лиц, сдавших ЕГЭ (по основным предметам: русский язык и математика), от числа выпускников, участвовавших в ЕГЭ	>	97,60	97,9	99,8
Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве	<	3,40	2,9	94,5
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата педагогических работников муниципальных общеобразовательных учреждений, тыс. руб.	>	23,80	35,2	31,51
III подпрограмма «Дополнительное образование»				
Доля детей, проживающих в г. Улан-Удэ, в возрасте 5—18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы	>	46,00	66	71,5
Удовлетворенность качеством предоставления дополнительного образования по результатам анкетирования	>	70,00	78	94,7
Доля детей, привлекаемых к участию в образовательных и воспитательных мероприятиях (олимпиады, конференции, конкурсы, фестивали) различного уровня, от общего числа детей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях	>	27,50	30	30
IV подпрограмма «Развитие системы детского отдыха»				
Доля детей в возрасте от 7 до 18 лет, охваченных круглогодичным детским отдыхом, оздоровлением и занятостью	>	98,10	98,6	98,6
Доля детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, получивших отдых и оздоровление, от общего числа детей, находящихся в трудной жизненной ситуации школьного возраста	>	77,10	65,2	65,2
V подпрограмма «Другие вопросы в области образования»				
Обследование технического состояния муниципальных образовательных учреждений	>	0,12	71,5	71,5

При выполнении показателей более чем на 70 % программа считается эффективной, рекомендуется продолжать ее осуществление.

Аналогичный мониторинг был проведен по всем муниципальным программам, принятым для

Стратегии развития г. Улан-Удэ, и дана оценка их исполнения. Приведем оценку эффективности исполнения муниципальных программ г. Улан-Удэ за 2018 г. (табл. 6).

Таблица 6

Оценка эффективности исполнения муниципальных программ г. Улан-Удэ за 2018 г.

Муниципальная программа	Эффективность реализации МП	Качественная оценка реализации МП
Развитие культуры	107,4	Высокоэффективная
Развитие образования	104,1	Высокоэффективная
Развитие физической культуры и спорта	134,9	Высокоэффективная
Реализация социальной политики	121,6	Высокоэффективная
Обеспечение качественным жильем и инфраструктурой	97,7	Эффективная
Обеспечение качественной и комфортной среды проживания населения	106,7	Высокоэффективная
Развитие транспортной системы	81,3	Эффективная
Безопасный город	69,8	Низкоэффективная
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	0,0	Неэффективная
Экономическое и инновационное развитие	109,6	Высокоэффективная
Повышение эффективности управления	100,4	Высокоэффективная
Формирование современной городской среды	102,8	Высокоэффективная

Из всех 148 индикаторов, запланированных в программах, выполнено 116, или 78,4 %, что на 1,7-процентного пункта выше уровня 2017 г. (76,7 %).

Выполнены все индикаторы в пяти программах:

- «Развитие культуры»;
- «Реализация физической культуры и спорта»;
- «Реализация социальной и молодежной политики»;
- «Обеспечение качественной и комфортной среды проживания для населения»;
- «Формирование современной городской среды».

Частично выполнены индикаторы в шести программах:

- «Экономическое и инновационное развитие» (из 24 выполнено 22, или 91,7 %);
- «Повышение эффективности управления» (из 22 выполнено 19, или 86,4 %);
- «Обеспечение качественным жильем и инфраструктурой» (из 12 индикаторов выполнено 11, или 91,7 %);
- «Развитие образования» (из 17 индикаторов выполнено 12, или 70,6 %);
- «Безопасный город» (из 11 выполнено 7, или 63,6 %);
- «Развитие транспортной системы» (из 12 индикаторов выполнено 6, или 50,0 %).

Не выполнены индикаторы в программе «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» (11 индикаторов) в связи с отсутствием финансирования.

Аналогичная технология оценки эффективности исполнения мероприятий и целевых показателей по 137 инвестиционным проектам осуществляется с помощью системы мониторинга, принятого в муниципальном образовании.

Мониторинг исполнения бюджета за 2018 г. показал, что общий уровень финансового обеспечения муниципальных программ составил 71,7 %, в том числе за счет:

- федерального бюджета — 74,5 %;
- республиканского бюджета — 82,8 %;
- городского бюджета — 63,8 %;
- внебюджетных источников — 20,8 %.

Наибольший уровень финансового обеспечения (более 70 %) приходится на шесть программ:

- «Формирование комфортной городской среды» (уровень финансирования — 100 %);
- «Развитие образования г. Улан-Удэ» (уровень финансирования — 97,1 %);
- «Повышение эффективности управления» (уровень финансирования — 85,9 %);
- «Реализация социальной и молодежной политики» (уровень финансирования — 76,5 %);
- «Развитие физической культуры и спорта» (уровень финансирования — 75,6 %);
- «Развитие культуры г. Улан-Удэ» (уровень финансирования — 72,5 %).

Наименьший уровень финансового обеспечения (менее 50 %) приходится на две программы:

- МП «Развитие транспортной системы» (уровень финансирования — 35,4 %);
- МП «Обеспечение качественным жильем и инфраструктурой в г. Улан-Удэ» (уровень финансирования — 49,4 %) (табл. 7).

Результаты мониторинга исполнения финансового обеспечения муниципальных программ за 2018 г.

Муниципальная программа	План по программе	Сводная бюджетная роспись	Фактически израсходовано	Уровень финансирования (3 / 2)	Уровень освоения (4 / 3)
А	1	2	3	4	5
Развитие культуры	764 783,9	554 594,7	554 171,7	72,5	99,9
Развитие образования	5 136 923,6	4 985 393,2	4 966 024,1	97,1	99,6
Развитие физической культуры и спорта	515 922,9	389 989,0	389 653,7	75,6	99,9
Реализация социальной и молодежной политики	37 801,0	28 901,6	28 865,9	76,5	99,9
Обеспечение качественным жильем и инфраструктурой	1 345 791,5	664 416,6	633 540,5	49,4	95,4
Обеспечение качественной и комфортной среды проживания населения	1 480 462,9	784 072,1	776 911,4	53,0	99,1
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	175 467,6				
Развитие транспортной системы	1 250 365,0	442 581,0	427 397,9	35,4	96,6
Безопасный город	1 653 276,5	887 556,9	871 575,8	53,7	98,2
Экономическое и инновационное развитие	168 290,0	106 211,0	98 509,2	63,1	92,7
Повышение эффективности управления	732 759,7	629 102,3	627 561,1	85,9	99,8
Формирование комфортной городской среды	113 953,5	113 953,5	113 953,5	100,0	100,0
Всего	13 375 798,2	9 586 771,9	9 488 164,9	71,7	99,0

Фактическое финансирование муниципальных программ составляет 9 488,2 млн руб., в том числе за счет бюджетных средств — 9 438,2 млн руб., из них:

- федерального бюджета — 1 538,1 млн руб.;
- республиканского бюджета — 4 027,3 млн руб.;
- городского бюджета — 3 872,8 млн руб.;
- а также из внебюджетных источников — 49,9 млн руб.

Общий уровень кассового исполнения городского бюджета муниципальных программ составляет 99,0 %, в том числе по источникам финансирования:

- федеральный бюджет — 98,3 %;
- республиканский бюджет — 98,9 %;
- городской бюджет — 99,3 %;
- внебюджетные источники — 100 %.

Наименьший уровень освоения наблюдается по МП «Экономическое и инновационное развитие» — 92,7 %, в том числе по подпрограмме «Развитие градостроительной деятельности в г. Улан-Удэ», — 65,6 % (выделено 22,1 млн руб., фактически израсходовано 14,5 млн руб.). Неисполнение произошло по причине переходящих контрактов с 2018 г. на 2019 г., предметом которых являются «Разработка архитектурно-художественных концепций» и «Разработка проекта по внесению изменений в генеральный план городского округа „Город Улан-Удэ“».

Сам план реализации мероприятий представляет собой список укрупненных мероприятий с объемом финансирования, четким закреплением ответственных исполнителей за достижение показателей муниципальной программы.

В дополнение к документам стратегического планирования разработан Комплексный план мероприятий социально-экономического развития

города Улан-Удэ до 2024 года, который включает в себя мероприятия по 15 отраслевым направлениям и состоит из 5 разделов:

1-й раздел включает мероприятия по созданию новых и развитию существующих объектов городской инфраструктуры, фактически обеспеченных финансированием;

2-й раздел включает в себя организационные мероприятия, обеспеченные финансированием, а также мероприятия, связанные с вводом объектов в эксплуатацию из 1-го раздела и требующие внесения изменения в соответствующий бюджет;

3-й раздел — это мероприятия и объекты, имеющие высокую степень готовности к реализации, в основном имеющие проектную документацию или требующие ее корректировки, но пока не обеспеченные финансированием;

4-й раздел — это перспективные мероприятия, объективно необходимые для развития города, но по ним необходима разработка проектной документации;

5-й раздел — иные мероприятия, не обеспеченные источниками финансирования.

Такой подход к формированию комплексного плана позволяет видеть не только реализуемые мероприятия, но и иметь пул готовых и перспективных проектов, с возможностью расстановки приоритетов их реализации.

Таким образом, по результатам исследования можно сделать вывод о том, что программно-целевое планирование является одним из наиболее эффективных инструментов в процессе реализации стратегических муниципальных программ и плановых мероприятий развития территории.

В качестве выявленных недостатков следует отметить изобилие различных программных мероприятий, входящих в состав муниципальных

программ, и сбой в мониторинге, неполный контроль исполнения программных мер.

Например, в двенадцати муниципальных программах, реализуемых в рамках Стратегии социально-экономического развития города Улан-Удэ, было запланировано 99 программных мероприятий, уровень исполнения составил 78,4 %, что ниже нормативного. Эффективность исполнения каждой программы и ее мероприятий оценивается как количественными, так и качественными показателями, что затрудняет мониторинг и контроль, так как каждая из программ содержит от 7 до 10 и более показателей, которые требуют расчета.

Анализ действующей стратегии социально-экономического развития г. Улан-Удэ показал, что дальнейшее совершенствование методологии программно-целевого планирования, совершенствование мониторинга и управление муниципальными программами и проектами позволят обеспечить стратегическое развитие территории.

Для получения более высоких результатов стратегического территориального развития в систему планирования и управления муниципальными программами г. Улан-Удэ необходимо внедрить проектное управление, соответственно, реализовать постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2016 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» на муниципальном уровне.

Для достижения целевых показателей, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», на уровне муниципальных образований необходимо сформировать проектные офисы (ГОСТ Р 58305—2018) и организовать разработку проектов по направлениям стратегического развития городского округа с последующим включением в региональные, федеральные и национальные проекты.

Для реализации программно-проектного целевого планирования и управления стратегическим развитием исследуемого муниципального образования следует пересмотреть методы формирования муниципальных программ, в частности разделить мероприятия на процессную и проектную части в структуре и содержании программ и проектов. Процессная часть мероприятий должна быть направлена на поддержание деятельности, например бюджетирование расходов, обеспечивающих деятельность (зарплата, командировки, уплата налогов, пеней), а проектная

часть будет состоять из муниципальных проектов и мероприятий к ним, в том числе реализующихся в рамках нацпроектов в соответствии с указом.

Кроме того, необходимо усилить систему мониторинга реализации программных мер к Стратегии развития Улан-Удэ за счет реализации мероприятий по контрольно-надзорной деятельности и внедрения государственной системы ИСУП на уровне городского округа.

Таким образом, механизмы реализации Стратегии территориального развития Улан-Удэ играют важную роль в достижении целей и задач стратегического социально-экономического развития и представляют собой комплекс взаимосвязанных муниципальных программ, проектов и плановых мероприятий, а также показателей, отражающих достижения уровня развития городского округа. По прогнозу изменение основных индикативных показателей по инновационному сценарию будет следующим:

1. Численность городского населения возрастет с 434,8 до 550,00 человек.
2. Средняя продолжительность жизни возрастет с 70,69 до 77,9 лет.
3. Ввод жилья возрастет с 112 до 335 тыс. м² в год.
4. Средняя обеспеченность жильем возрастет с 20,1 до 24,1 м² на 1 человека.
5. Объем отгруженных товаров промышленного производства возрастет с 41,6 до 249,8 млрд руб.
6. Оборот розничной торговли (без МСП) возрастет с 17,2 до 69,3 млрд руб.
7. Число субъектов МСП возрастет с 19 397 до 20 948 единиц (рост 8 %).
8. Среднемесячная заработная плата возрастет с 36,5 тыс. руб. до 60,0 тыс. руб.
9. Уровень общей безработицы снизится с 9,6 до 6,0 %.
10. Существенно улучшится инвестиционная привлекательность для инвесторов по проектам в приоритетных направлениях экономического развития г. Улан-Удэ, объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения возрастет с 31,04 до 88,5 тыс. руб.

Достижение основных индикативных показателей обеспечивается за счет реализации 12 муниципальных программ и 137 инвестиционных проектов.

Положения Стратегии развиваются и конкретизируются в других нормативно-правовых документах планирования. В целях дальнейшего стратегического развития в 2019 г. были скорректированы и приняты дополнительно следующие муниципальные программы (табл. 8).

Скорректированные и утвержденные муниципальные программы в 2019 г.

Муниципальная программа	Дата	Номер
Управление муниципальными финансами и муниципальным имуществом г. Улан-Удэ	26.11.2019	360
Реализация социальной и молодежной политики в г. Улан-Удэ	28.11.2019	365
Развитие образования г. Улан-Удэ	28.11.2019	366
Развитие культуры г. Улан-Удэ	02.12.2019	371
Укрепление правопорядка в г. Улан-Удэ	02.12.2019	372
Развитие транспортной системы г. Улан-Удэ на 2020—2025 гг.	02.12.2019	370
Экономическое развитие г. Улан-Удэ	02.12.2019	373
Обеспечение доступным жильем и развитие дорожной сети в г. Улан-Удэ	03.12.2019	383
Развитие физической культуры и спорта г. Улан-Удэ	03.12.2019	382
Обеспечение качественной и комфортной среды проживания населения г. Улан-Удэ на 2020—2025 гг.	03.12.2019	381
Повышение эффективности управления г. Улан-Удэ	03.12.2019	380
Осуществление градостроительной деятельности на территории г. Улан-Удэ	03.12.2019	379
Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения и территории г. Улан-Удэ	03.12.2019	378
Зеленый город на период 2019—2024 гг.	22.08.2019	260
Формирование современной городской среды г. Улан-Удэ в 2018—2022 гг.	30.03.2018	57

Таким образом, принятая Стратегия социально-экономического развития города Улан-Удэ до 2035 года является основополагающим документом в системе программно-целевого стратегического планирования и управления развитием г. Улан-Удэ, которая обеспечивает стратегическое развитие территории и населения.

Список литературы

1. Молотков Ю. И. Система управления проектной деятельностью в органах власти Российской Федерации // Профессионал. образование в современном мире. 2019. Т. 9, № 2. С. 2720—2734.
2. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: учеб. М.: ИНФРА-М, 2002. 428 с. (Серия «Высшее образование»).

Y. I. Molotkov, Zh. D. Dasheev

**STRATEGIC PLANNING AND MANAGEMENT AS TOOLS OF RESULT-BASED
SOCIAL-ECONOMY DEVELOPMENT OF THE TERRITORY**

The article examines the theoretical and methodological bases of strategic planning based on a targeted-programme approach, both at the level of the State as a whole and at the level of individual territories. The paper provides a brief overview of the degree of awareness of this problem. As an object of study, the article adopted the municipal entity 'City of Ulan-Ude' of the Republic of Buryatia. The authors give a general description of social and economic development, as well as an analysis of the implementation of municipal programs as a tool for programme-specific planning and management of territorial development. The work examined the mechanisms and tools for implementing the strategy for the socio-economic development of the city of Ulan-Ude until 2035 as the basis for strategic management of the urban district development. The purpose of the research is to study and analyze the effectiveness of the targeted-programme method of planning and management in the municipality. The main results of the research are the improvement of the planning methods of municipal programs and projects by allocating an operating and project part in the management.

Keywords: strategy, mechanisms, tools, municipal program, target-oriented planning, strategic management, monitoring and control.