

awareness of practitioners about the opportunities and methods of training in the system of continuing medical education, delaying the transition to a new education system in a pandemic, exacerbate the fears and fears of practitioners. At the same time, in the context of the pandemic, forms of distance education have become widespread and recognized, allowing doctors to improve their qualifications without interrupting their practical work, which increases the availability of medical care to the population where it is difficult to replace these doctors. The author's conclusions are based on the materials of a desk study of regulatory documents on the organization of a system of additional education for medical personnel, analysis of data from a formalized survey of students of an educational institution of a system of additional medical education in a distance format.

Keywords: system of additional medical education, distance learning format.

З. В. Измоленова, Л. Н. Боронина

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ТЕХНОЛОГИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация

Стратегическое планирование развития территориальных образований Российской Федерации рассматривается сегодня в качестве важнейшей институциональной новации. Внедрение новых практик стратегического планирования развития территорий на основе выявления их конкурентных преимуществ ведет к переосмыслению статуса муниципальных образований в общей системе территориального управления страны. Каждое муниципальное образование имеет право разрабатывать и реализовывать собственные документы стратегического планирования. Разнообразие нормативно закреплённых подходов к организации стратегического планирования порождает различные институциональные практики их органами местного самоуправления. Основная задача авторов – осуществить сравнительный анализ муниципальных практик стратегического планирования в Свердловской области и определить вектор возможных технологических изменений в организации стратегического планирования. Эмпирическую базу исследования составляют нормативные акты, обеспечивающие разработку документов стратегического планирования муниципальных образований Свердловской области; документы стратегического планирования муниципальных образований Свердловской области; отчеты о реализации стратегических документов; результаты экспертного интервью.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальные образования, сравнительный анализ, технологические возможности.

Основным документом стратегического планирования является Стратегия социально-экономического развития территории. Стратегия развития муниципального образования является результатом выбора целей и путей развития. «крусла, в котором должен развиваться данный объект, причем выбора, осуществляемого на основе неких принципов, составляющих базу для принятия управленческих решений» [10, с. 216]. Стратегия должна быть направлена на результативное и высокоэффективное использование имеющихся возможностей, недопущение возможного негативного внешнего воздействия на муниципальное образование. Стратегическое планирование социально-экономического развития территории на долгосрочную перспективу с использованием профессиональных подходов позволяет разработать четкие цели развития и сформировать механизмы их реализации. Процесс разработки может базироваться на основе различных подходов к разработке стратегических документов.

Большинство экспертов придерживаются институционального подхода к рассмотрению стратегического планирования как части системы современных требований, предъявляемых к реализуемой политике государства. Институциональный подход определяет стратегическое планирование как последовательность взаимодействий плановиков и стейкхолдеров, осуществляемых «под влиянием стимулов, возникающих во внутренней и внешней институциональной среде системы планирования» [9, с. 24]. Система планирования

интегрирует в себе два аспекта – содержательный и процедурный, «поскольку институты влияют и на правила разработки планов, и на их цели» [9, с. 24].

Набирающим популярность подходом является проектный подход, при котором стратегическое планирование рассматривается как проектная деятельность по реализации комплекса мероприятий в условиях ограничений. Проектный подход, по мнению специалистов, позволяет «детально формализовать процесс стратегического территориального планирования и четко координировать работу по разработке стратегического плана» [8, с. 308]. Это должно способствовать как повышению качества разрабатываемого документа, так и сокращению сроков разработки и экономии ресурсов [8, с. 308]. Методология проектирования позволяет представить проект «в виде модели деятельности, включающей концептуальный и технологический компоненты» [7, с. 94].

Классическим и наиболее распространенным подходом к стратегическому планированию развития территорий является программно-целевой подход, придающий стратегии социально-экономического развития статус целевой комплексной программы.

Законодательство Свердловской области определяет стратегическое планирование как «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения» [1]. В регионе нормативно закреплён процессный подход к разработке стратегии социально-экономического развития муниципальных образований [2].

Эмпирической базой сравнительного анализа муниципальных практик стали документы стратегического планирования четырех городских округов Свердловской области (Асбестовский городской округ, городской округ Богданович, городской округ Краснотурьинск, Режевской городской округ), имеющие численность населения от 45 до 65 тысяч человек. Муниципальные образования обладают крупными промышленными производствами на своей территории, а также размещают на официальных сайтах актуальные редакции стратегий социально-экономического развития и результаты своей деятельности.

Сравнение проводилось по трем группам критериев: формальное соответствие методическим рекомендациям региона; методическое и технологическое обеспечение реализации стратегии; учет социально-экономических особенностей территории и разработка специфических направлений развития. Критерии позволяют выявить соответствие структуры стратегии нормативным требованиям и определить ее технологическую значимость в реализации стратегического планирования. В таблице приведены результаты анализа стратегий социально-экономического развития муниципальных образований с указанием критериев (табл. 1).

Таким образом, формальным требованиям соответствуют все анализируемые стратегии, однако технологическая наполненность стратегий различна. Целеполагание стратегии не отражает социально-экономические особенности территории, что влечет за собой разработку шаблонных стратегических программ и отсутствие развития необходимых территорий. В разделах «Стратегические направления развития городского округа» муниципальные образования описали стратегические приоритеты по рекомендованным стратегическим направлениям, без учета территориальной специфики. Стратегические программы однотипны и отличаются лишь статистическими данными. Городской округ Богданович и Режевской городской округ в данном разделе частично использовали идентичные формулировки в проводимых SWOT-анализах и методах реализации. Из данных анализа можно увидеть, что практически во всех стратегиях отсутствует глубокое описание

механизма и технологий реализации стратегии, в большинстве случаев представлена лишь схема взаимодействия участников.

Таблица 1

Сравнительный анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области

Критерии	Асбестовский городской округ	Городской округ Богданович	Городской округ Краснотурьинск	Режевской городской округ
1	2	3	4	5
Содержательное соответствие методическим рекомендациям Свердловской области				
Структурированность и понятность текста стратегии	Оформленный документ с четкой структурой			
Наличие миссии и цели стратегического развития	Есть миссия, отражающая роль и функции во внешней экономической среде и цель, направленная на внутреннюю среду			
Наличие всех необходимых разделов	Присутствуют все необходимые формальные типовые разделы и стратегические направления			
Наличие перечня целевых индикаторов	Отражена значительная часть типовых показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления			
Методическое и технологическое обеспечение реализации стратегии				
Наличие содержательного анализа экономической ситуации	Содержательный и глубокий SWOT-анализ, приведены выводы, отсутствуют долгосрочные тенденции	Дано простое описание статистических индикаторов и краткий SWOT- и PEST-анализ, отсутствуют долгосрочные тенденции	Дан подробный анализ муниципальной статистики и содержательный и глубокий SWOT-анализ, прописаны сдерживающие факторы развития	Дано простое описание статистических индикаторов и краткий SWOT- и PEST-анализ, отсутствуют долгосрочные тенденции
Соответствие миссии и целей развития	Частичное соответствие миссии и цели развития	Частичное соответствие миссии и цели развития	Полное соответствие миссии и цели развития	Некорректная формулировка миссии и цели
Содержательное описание стратегических направлений	Определены конкретные цели, задачи, тенденции, кратко описаны методы решения задач и результаты, указаны стратегические проекты, которые являются действующими муниципальными и программами	Определены обобщенные цели, задачи, тенденции, кратко описаны методы решения задач и результаты-индикаторы, стратегические проекты являются муниципальными и программами	Определены конкретные цели, задачи, тенденции, описаны методы решения задач и результаты, указаны стратегические проекты, оформленные как паспорта проектов	Определены обобщенные цели, задачи, тенденции, кратко описаны методы решения задач и результаты-индикаторы, стратегические проекты являются муниципальными и программами

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5
Наличие организационного механизма реализации стратегических направлений	Есть краткое описание инфраструктурного обеспечения стратегии, кратко описаны сферы ответственности по стратегическим проектам	Схематично представлена инфраструктура стратегического управления в муниципальном образовании	Схематично представлена инфраструктура стратегического управления в муниципальном образовании	Схема инфраструктуры стратегического управления, представлены субъекты реализации стратегии и функции местной администрации в процессе реализации стратегии
Технологии реализации стратегических направлений	Краткое описание проведения мероприятий без указания конкретных технологий	Отсутствует описание технологий реализации стратегии	Краткое описание проведения мероприятий без указания конкретных технологий	Отсутствует описание технологий реализации стратегии
Четкий ресурсный план с указанием источников ресурсов и исполнителей	Отсутствует	Отсутствует	Определен объем и источники финансирования части проектов	Отсутствует
Учет муниципальной специфики				
Наличие уникальных стратегических направлений и программ	Отсутствуют	Отсутствуют	Расширение и модернизация системообразующих промышленных предприятий	Отсутствует
Наличие специфических целевых индикаторов	Отсутствуют	Отсутствуют	Производство глинозема, тыс. т; Боксит СУБРа, всего тыс. т.	Отсутствует
Наличие уникальных технологий и методов реализации	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствует

Составлено: [3, 4, 5, 6]

Проанализировав стратегии нескольких муниципальных образований Свердловской области, можно сделать вывод о том, что в большинстве своем стратегии являются документами, которые после разработки не несут практической значимости. Использование процессного подхода в разработке и реализации стратегий социально-экономического развития не позволило сформировать качественную стратегию социально-экономического развития. Территориальные стратегии должны разрабатываться экспертными советами с привлечением общественных институтов, зачастую у местных разработчиков такие возможности привлечения экспертов и общественность ограничены.

Результаты анализа нормативно-правовых документов подтверждаются данными экспертного опроса. В качестве экспертов выступили квалифицированные специалисты в

сфере государственного и муниципального управления, имеющие достаточный опыт разработки и экспертизы документов стратегического планирования. Основной проблемой, влекущей за собой низкое качество разрабатываемых документов, эксперты отмечают отсутствие у разработчиков необходимых компетенций в сфере стратегического планирования: *«у муниципалитетов, особенно небольших и отдаленных от центра не хватает ресурсов написать качественную стратегию, нет навыков анализа, отсутствует грамотная муниципальная статистика ... нет согласованности действий на разных уровнях власти, методическая помощь от региона формализована»; «методические рекомендации больше ориентированы на областной центр и малым муниципальным образованиям не обеспечить процесс разработки стратегий в данном виде...»*. Серьезные пробелы, по мнению информантов, наблюдаются *«в методологических аспектах и методическом обеспечении технологического процесса планирования и реализации стратегических документов»*. Эксперты единодушно отметили, что *«нужно развивать системное и проектное мышление, реализацию системного и проектного подходов к стратегическому планированию»*.

Вектором возможных технологических изменений может служить расширение использования проектного подхода и совмещение его с реализуемым процессным. Достоинства проектного подхода могут обеспечить целевую и экономическую эффективность деятельности разработчиков, консультантов и стейкхолдеров. Использование проектного подхода при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований позволит вывести процесс стратегического планирования на новый качественный уровень, поскольку проектирование предполагает учет конкретной ситуации в процессе разработки решения, транспарентность технологии и инструментов декомпозиции основных направлений стратегии на конкретные мероприятия в системе связанного локального проектирования [1].

Библиографический список

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации, осуществляемом на территории Свердловской области: Закон Свердловской области: Закон Свердловской области от 15 июня 2015 г. № 45-О. Режим доступа: <https://base.garant.ru/20964478/>
2. О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 г. № 208-ПП. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/543546931>
3. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Асбестовского городского городского округа: Решение Асбестовской городской думы от 26 сентября 2019 г. № 26/8. Режим доступа: <http://asbestadm.ru/economy/strategiya-2030//>
4. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа Богданович до 2035 года: Решение Думы городского округа Богданович от 20 декабря 2018 г. № 88. Режим доступа: <http://www.gobogdanovich.ru/index.php/city-district/economics/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie>
5. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа Краснотурьинск до 2030 года: Решение Думы городского округа Краснотурьинск от 18 декабря 2018 г. № 151. Режим доступа: <http://краснотурьинск-адм.оф/decaytelnost/ekonomika-strategicheskoe-razvitie-i-promyshlennost-dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya>
6. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Режевского городского округа до 2035 года: Решение Режевской Думы от 21 ноября 2018 г. № 66. Режим доступа: <https://rezhevskoy.midural.ru/article/show/id/>
7. Горб В. Г. Реализация проектного принципа в государственном и муниципальном управлении // Муниципалитет: экономика и управление. № 4 (33). С. 86-95.
8. Петренко К. А. Проектный подход к территориальному планированию на муниципальном уровне в Шебекинском городском округе // Modern Science. 2019. № 12-2. С. 307-311.

9. Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А. Теория стратегического планирования: институциональный подход // *Пространство экономики*. 2020. № 2. С. 22-48.
10. Тихонова Н. С. Необходимость стратегического планирования территории в условиях рынка // *Известия СПбГЭУ*. 2007. № 1. С. 216-220.
11. Boronina L., Betta J. Transparency in Project Management – from Traditional to Agile. Proceedings of the Third International Conference on Economic and Business Management (FEBM 2018). AEBMR-Advances in Economics Business and Management Research. Vol 56. Pp. 446-449.

Z. Izmodenova, L. Boronina

STRATEGIC PLANNING OF MUNICIPALITIES OF THE SVERDLOVSK REGION: COMPARATIVE ANALYSIS AND IMPROVEMENT TECHNOLOGIES

Abstract

Strategic planning for the development of territorial entities of the Russian Federation is considered as the most important institutional innovation today. The introduction of new practices of strategic planning for the development of territories based on the identification of their competitive advantages leads to a rethinking of the status of municipalities in the general system of territorial administration of the country. Each municipality has the right to develop and implement its strategic planning documents. The variety of normatively fixed approaches to the organization of strategic planning gives rise to various institutional practices by local governments. The main task of the authors is to carry out a comparative analysis of municipal practices of strategic planning in the Sverdlovsk region and to determine the vector of possible technological changes in the organization of strategic planning. The empirical basis of the study is made up of regulations that ensure the development of strategic planning documents for municipalities of the Sverdlovsk region; strategic planning documents for municipalities of the Sverdlovsk region; reports on the implementation of strategic documents; the results of an expert interview.

Keywords: strategic planning, municipalities, comparative analysis, technological capabilities.

А. В. Кульминская, Г. И. Лапшин

АКТИВНОСТЬ РЕЗИДЕНТОВ ТОСЭР «ОЗЁРСК»: АНАЛИЗ ПРЕДПОСЫЛОК И РИСКОВ

Аннотация

В статье рассматривается роль предприятий-резидентов в реализации концепции территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Сопоставлены данные о зарегистрированных резидентах и скорости их появления в различных ТОСЭР с учетом времени их формирования. Сформулированы основные риски, связанные с невыполнением плановых показателей по привлечению резидентов на территорию ЗАТО Озёрск. На основе анализа нормативно-правовой базы раскрыты основные проблемы, обуславливающие низкую привлекательность ТОСЭР «Озёрск» для резидентов. Определена концепция проекта для преодоления проблем.

Ключевые слова: ТОСЭР, риски, управление городами, стратегия социально-экономического развития.

Попытки создания «точек роста» в регионах страны ведут свою историю с 1990-ых годов. Сначала это были свободные экономические зоны (СЭЗ) [1], в 2000-ые – особые экономические зоны (ОЭЗ) [2], но ни одна из представленных инициатив не принесла запланированного результата [8, 9]. Для дальнейшего стимулирования экономического роста регионов Правительством Российской Федерации в 2014 году была разработана концепция территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), основанная на Федеральном законе «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» № 473-ФЗ. Согласно документу, главную роль в реализации заявленных задач выполняет резидент ТОСЭР – индивидуальный предприниматель или являющаяся коммерческой организацией юридическое лицо, государственная регистрация