

УДК: [332.14+37](943.8)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.160

К вопросу о качестве схем территориального планирования на примере развития сети образовательных организаций на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера *

© СИНИЦА Арсений Леонидович, кандидат экономических наук, научный сотрудник

E-mail: sinitza@econ.msu.ru

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Аннотация. О низком качестве программ развития территории на региональном и муниципальном уровнях в отечественной литературе сказано достаточно много. Однако в работах редко приводятся конкретные примеры, подтверждающие этот тезис. На примере таких тесно связанных вопросов как демографическое развитие и развитие системы образования на муниципальном уровне мы рассматриваем схемы территориального планирования и показываем, что этим вопросам в них не уделяется достаточного внимания. Основными недостатками в части демографии являются не совсем подробный анализ возрастного распределения населения и его динамики, анализ очень короткого промежутка времени (1–4 года), недоучёт существующих тенденций (например, волнообразного изменения численности населения), крайне слабый демографический прогноз. В отношении системы образования основными недостатками являются короткий горизонт рассмотрения (1–3 года), недостаточный уровень анализа тенденций и обоснования предлагаемых мер, использование плановых, а не реальных показателей, что ведёт к недоучёту демографических тенденций, неполный анализ доступности образовательных организаций. Для повышения качества схем следует проводить гораздо более подробный анализ показателей за большее число лет. При их разработке важно обязательно привлекать специалиста по демографическому прогнозированию. Наконец, необходимо создание типовой схемы, на которую можно ориентироваться для разработки схем на муниципальном уровне.

Ключевые слова: Крайний Север, система образования, схема территориального планирования, муниципальное управление, развитие, прогнозирование.

Revisiting the quality of area planning schemes in terms of the educational institutions network development at the municipal level in the Extreme North regions

© Arseniy L. SINITSA, Cand. Sci. (Econ.), research fellow

E-mail: sinitza@econ.msu.ru

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Abstract. A lot has been said about the low quality of territory development programs at the regional and municipal levels in Russian literature. However, rare examples are given to confirm this thesis. In the case of such closely related issues as demographic and the education system development at the municipal level, we consider the territorial planning schemes and show these issues are not given sufficient attention. In terms of demography, the main disadvantages are an insufficiently detailed analysis of the age distribution of the population and its dynamics, analysis of a very short period (1–4 years), underestimation of existing

* Для цитирования:

Синица А.Л. К вопросу о качестве схем территориального планирования на примере развития сети образовательных организаций на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 160–181. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.160

For citation:

Sinitza A.L. Revisiting the quality of area planning schemes in terms of the educational institutions network development at the municipal level in the Extreme North regions. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 160–181. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.160

trends (e.g., a wave-like change in the population), and an extremely weak demographic forecast. Concerning the education system, the main disadvantages are a short review horizon (1–3 years), insufficient analysis of trends and justification of the proposed measures, the use of planned rather than real indicators, which leads to an underestimation of demographic trends, insufficient analysis of the accessibility of educational organizations. A more detailed analysis of indicators over a greater number of years should be carried out to improve the quality of the schemes. When developing them, it is necessary to involve a specialist in demographic forecasting. Finally, it is required to create a model scheme that can be guided by developing schemes at the municipal level.

Keywords: *Extreme North, educational system, territorial planning scheme, municipal administration, development, forecasting.*

Введение

В нашей предыдущей статье мы показали, что в федеральных программных документах, посвящённых развитию Арктики, вопросам образования уделяется недостаточное внимание [1, Синица А.Л.]. Развитие в них понимается в первую очередь как развитие ресурсной базы и научных изысканий по арктической проблематике, а не комплексное развитие территории в целом и всех уровней системы образования в частности. Представители органов власти в этих регионах считают, что в основе должно лежать устойчивое социально-ориентированное развитие всех сфер жизни. Специалисты подтверждают такую точку зрения [2, Цукерман В.А., Горячевская А.С.; 3, Лыткина Т.С., Смирнов А.В.]. Этот тезис становится ещё более справедливым, если учесть, что в основе развития любых территорий лежит учёт местного контекста [4, Пилясов А.Н., Замятина Н.Ю., с. 8; 5, Макаров В.Л.], то есть интересов населения, проживающего на них, что подтвердил Президент России В.В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию 15.01.2020 г., отметив: «Люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперёд в профессии, знаниях, в достижении благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела. Зачастую они лучше знают, что, почему и как надо менять там, где они живут, работают, — в городах, районах, сёлах, по всей стране»¹.

Такая постановка вопроса на федеральном уровне переносит акцент на более низкие. Именно позиция региональных и муниципальных органов власти становится основной, поэтому от качества нормативно-правовой базы на этих уровнях управления зависят получаемые результаты, особенно если учесть, что отдельной программы развития Крайнего Севера в стране нет. Это объяснимо, поскольку Крайний Север характеризуется значительной территориальной протяжённостью и дифференциацией по большинству показателей, также это означает, что каждый регион и муниципальное образование решает свои проблемы самостоятельно в меру своего понимания их динамики в условиях неблагоприятных демографических тенденций и быстрых изменений, происходящих в обществе.

Разные финансовые и организационные возможности регионов и их частей являются ещё одной причиной значительных различий между административно-территориальными единицами. В связи с этим большую важность приобретают профессиональные компетенции экспертов и государственных и муниципальных служащих, которые участвуют в разра-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 12.02.2020).

ботке программ, а также наличие типовых документов, которые могут быть использованы при разработке документов, уже учитывающих местную специфику. Большие различия не позволяют использовать типовые формы напрямую без учёта региональной и местной специфики, но в них обычно рассмотрены наиболее важные аспекты и приведены ключевые показатели и нормативы, поэтому в работе обязательно ориентироваться на них.

Предмет и метод

За последние 10–15 лет по развитию образования было принято много документов. Они имеют разное качество и разную наполненность, и их сравнение может дать немало информации о динамике и перспективах развития того или иного региона Крайнего Севера. Несмотря на большую практическую значимость, работ, в которых проводятся подобные сопоставления, немного. Подробный анализ планов мер по каждому региону значительно превосходит объём данной статьи. Такую работу можно сделать для каждого региона и было бы хорошо, чтобы специалисты, которые разбираются в местной специфике, сделали её. Это позволит поднять качество управления в любом регионе Крайнего Севера.

Целью данной работы является анализ нормативно-правовых документов на муниципальном уровне в регионах Крайнего Севера, в которых затрагиваются вопросы планирования развития образовательной системы. В первую очередь нам интересно, насколько в них отражены и учитываются демографические тенденции и перспективы изменения численности соответствующих возрастных групп, как представлена динамика изменения числа образовательных организаций и какие меры реализуются. Муниципальный уровень нам интересен в силу того, что дошкольное и школьное образование находится в зоне его ответственности, да и размещение объектов профессионального образования тоже осуществляется с учётом особенностей развития муниципальных образований. Мы рассматриваем схемы территориального планирования, генеральные планы поселений (городских округов) и прилагающиеся к ним материалы (материалы по обоснованию схем). Их функции и цели представлены в ст. 18–21, 23–28 Градостроительного кодекса РФ. Для нас важно то, что именно на основе этих документов осуществляется ввод в систему образования новых зданий и сооружений и вывод старых или ненужных. Фактически они являются последним этапом при планировании социально-экономического развития на местном уровне, поэтому для своей разработки требуют знания о тенденциях социально-экономического развития территории. Такие схемы используются не только в России, но и в зарубежных странах [6, Строев П.В., Решетников С.Б.].

Данная задача является актуальной, поскольку много сказано о недостаточном взаимодействии разных уровней управления, рассогласовании целей, методов и средств в рамках одного документа, а также о том, что противоречия между документами приобрели значительный размах (напр. см. [7, Бобков В.Н. и др.]). Всё это ухудшает управляемость социально-экономическими системами, ведёт к снижению связей внутри страны, мозаичности

развития и диспропорциям в системе расселения, ведь если нет согласованного между региональным и муниципальным уровнем управления прогноза изменения численности населения, то в планах развития системы образования между ними неизбежно будут возникать рассогласования.

Двойственность развития, обусловленная географическим расположением и историческими тенденциями, ведёт к тому, что Россия у зарубежных исследователей по своим основным признакам определяется как «вроде Европа, но не Европа, вроде Азия, но не Азия» [8, Сюэлин Г., Мэн Ч., с. 243]. В результате некоторые представители науки считают, что Россия должна «зафиксировать себя как “цивилизация Севера”» [9, Рязанов В.Т., с. 646] или просто говорят о том, что Россия — северная страна [10, Пичурин И.И., с. 158]. Это в значительной степени справедливое утверждение, ведь «после распада Советского Союза Россия ещё в большей степени стала северной страной» [11, Тимошенко А.И., с. 48], а территория Крайнего Севера занимает две трети от всей её площади.

Для того чтобы понять, насколько вопросы развития системы образования отражены в схемах территориального планирования в каждом рассматриваемом регионе, который полностью или частично относится к районам Крайнего Севера, мы выбрали одно муниципальное образование и проанализировали материалы по обоснованию схем, которые в них действуют. Были выбраны схемы территориального планирования или генеральные планы следующих муниципальных образований: Белоярский муниципальный район² (Ханты-Мансийский автономный округ), Билибинский муниципальный район³ (Чукотский автономный округ), Бодайбинский муниципальный район⁴ (Иркутская область), Верхнебуреинский⁵ муниципальный район (Хабаровский край), Княжпогостский муниципальный район⁶ (Республика Коми), Кольский муниципальный район⁷ (Мурманская область), Кондопожский муниципальный район⁸ (Республика Карелия), Ленский муниципальный район⁹ (Архангель-

² Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Белоярский Ханты-Мансийского АО. URL: <http://www.admbel.ru/upload/iblock/6fa/6fa6bcb03e065be-85ac25015844eb4e0.pdf> (дата обращения: 02.04.2020).

³ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Билибинский Чукотского АО. URL: <http://www.bilchao.ru/engine/download.php?id=718> (дата обращения: 02.04.2020).

⁴ Схема территориального планирования. Муниципальный район Бодайбинский Иркутской области. URL: <http://bodaybo38.ru/qa/99.html> (дата обращения: 02.04.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Бодайбинский Иркутской области. URL: <http://bodaybo38.ru/qa/100.html> (дата обращения: 02.04.2020).

⁵ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Верхнебуреинский Хабаровского края. URL: <https://yadi.sk/d/987e721a3FQLoq> (дата обращения: 02.04.2020).

⁶ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Княжпогостский Республики Коми. URL: <http://www.mrk11.ru/content/menu/194/STP-Knyagh.rar> (дата обращения: 02.04.2020).

⁷ Схема территориального планирования. Муниципальный район Кольский Мурманской области. URL: https://akolr.gov-murman.ru/deyatelnost/gradostroitelstvo-i-zemelnye-otnosheniya/dokumenty-territorialnogo-planirovaniya.php?clear_cache=Y (дата обращения: 02.04.2020).

⁸ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Кондопожский Республики Карелия. URL: <http://amsu.kondopoga.ru/58159/poselenia/29710/> (дата обращения: 02.04.2020).

⁹ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Ленский Архангельской области. URL: <http://www.yarensk.ru/city/grad/sxemaLensk.php> (дата обращения: 02.04.2020).

ская область), Муйский муниципальный район¹⁰ (Республика Бурятия), Надымский муниципальный район¹¹ (Ямало-Ненецкий автономный округ), Нерюнгринский муниципальный район¹² (Республика Саха (Якутия)), Ногликский городской округ¹³ (Сахалинская область), Парабельский муниципальный район¹⁴ (Томская область), Пенжинский муниципальный район¹⁵ (Камчатский край), Северо-Енисейский муниципальный район¹⁶ (Красноярский край), Среднеканский городской округ¹⁷ (Магаданская область), Тоджинский кожуун¹⁸ (Республика Тыва). При этом оцениваются лишь те аспекты, которые касаются системы образования: насколько полно представлены демографические показатели, численность отдельных групп населения и рассмотрена ситуация с предоставлением образования.

Все эти муниципальные образования находятся в районах Крайнего Севера или в приравненных к ним местностях. Данная выборка не является репрезентативной с точки зрения географического расположения муниципальных образований, поскольку, например, Ленский муниципальный район находится на юге Архангельской области и, возможно, в Мезенском муниципальном районе существуют особенности, более характерные для районов

¹⁰ Схема территориального планирования. Муниципальный район Муйский Республики Бурятия. URL: https://www.admmsk.ru/File_upload/Terr_Plan/Doc/tom_i.doc (дата обращения: 02.04.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Муйский Республики Бурятия. URL: https://www.admmsk.ru/File_upload/Terr_Plan/Doc/tom_ii.doc (дата обращения: 02.04.2020).

¹¹ Схема территориального планирования. Муниципальный район Надымский Ямало-Ненецкого АО. URL: <http://nadymregion.ru/upload/%D0%9E%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.doc> (дата обращения: 02.04.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Надымский Ямало-Ненецкого АО. URL: <http://nadymregion.ru/upload/%D0%9E%D0%B1%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5.doc> (дата обращения: 02.04.2020).

¹² Решение Нерюнгринского районного Совета депутатов. Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Нерюнгринский Республики Саха (Якутия). URL: http://www.neruadmin.ru/upload/11-42_22.12.2017.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

¹³ Генеральный план. Городской округ Ногликский Сахалинской области. URL: http://www.nogliki-adm.ru/assets/files/docs/Gen_plan/GPProekt.zip (дата обращения 12.02.2020).

¹⁴ Схема территориального планирования. Муниципальный район Парабельский Томской области. URL: <http://www.parabel.tomsk.ru/files/Arhitektura/polozh.pdf> (дата обращения 12.02.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Парабельский Томской области. URL: <http://www.parabel.tomsk.ru/files/Arhitektura/obosnov.pdf> дата обращения 12.02.2020).

¹⁵ Схема территориального планирования. Материалы по обоснованию. Муниципальный район Пенжинский Камчатского края. URL: <http://m.пенжинский-район.пф/tinybrowser/files/imushcestvo/zemlya/territorial-noe-planirovanie/shema-territorial-nogo-planirovaniya.rar> (дата обращения 12.02.2020).

¹⁶ Материалы по обоснованию схемы Муниципального района Северо-Енисейский Красноярского края. URL: <http://www.admse.ru/bitrix/tools/pixelcraft.document/download.php?action=download&hash=QyYcUD5fLD5aMR4zAj8WAmIhelk3> (дата обращения 12.02.2020).

¹⁷ Генеральный план. Городской округ Среднеканский Магаданской области. URL: http://storage.inovaco.ru/media/project_mo_193/79/62/70/0a/76/76/srednekanskij_g_o_tom_1_gp-p.doc (дата обращения 12.02.2020). Материалы по обоснованию генерального плана Городского округа Среднеканский Магаданской области. URL: http://storage.inovaco.ru/media/project_mo_193/cb/bd/9c/7d/9d/7d/srednekanskij_g_o_tom_2_mo.doc (дата обращения 12.02.2020).

¹⁸ Схема территориального планирования. Кожуун Тоджинский Республики Тыва. URL: <http://todzhinsky.ru/files/files/2018-10-25-773967315.doc> (дата обращения: 12.02.2020). Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Тоджинского кожууна Республики Тыва. URL: <http://todzhinsky.ru/files/files/2018-10-25-1328994770.docx>. (дата обращения: 12.02.2020).

Крайнего Севера. Кроме того, мы работаем лишь с малой частью от всех имеющихся схем. Тем не менее, с содержательной точки зрения для анализа не важно, какой из этих муниципальных районов изучать. Как мы покажем ниже, схемы территориального планирования на муниципальном уровне имеют общие концептуальные недостатки, которые свойственны подавляющему большинству из них. Более того, приводимые недостатки присутствуют и в большинстве схем территориального планирования муниципальных образований, расположенных за пределами Крайнего Севера. С этой точки зрения выборка схем является обоснованной и репрезентативной. Рассмотрев данные схемы, мы получим достаточно информации, чтобы на имеющихся примерах сделать выводы о качестве схем развития муниципальных образований на всём Крайнем Севере и дать рекомендации по их улучшению. Следует также отметить, что, если посмотреть на схемы, разработанные одной организацией для разных муниципальных образований, то качественные различия могут быть достаточно велики. Это означает, что важную роль играют не только особенности образования, а квалификация и личностные качества исполнителей, ответственных за разработку схем.

Концептуальные основы разработки программ развития на примере Арктики представлены в работе В.Н. Лексина и Б.Н. Порфирьева [12]. Более общие принципы разработки программ развития представлены в статьях В.Л. Тамбовцева [13–14]. Они не посвящены конкретно образованию, но содержат много положений, которые можно применить и для этой области. О важности дополнения планов территориального развития прогнозами динамики воспроизводства с учётом местных особенностей и балансами говорят и специалисты [15, Лаженцев В.Н.]. Ещё в СССР специалисты настаивали на увязке схем планирования развития городов и схем планирования развития более крупных территорий, поскольку их рассогласование неизбежно ведёт к серьёзным ошибкам [16, Хорев Б.С., с. 197, 212–221]. Тем не менее, качество программ развития Арктики [17, Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.] и программ развития в целом [18, Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В.] продолжает оставаться низким, в том числе и из-за несогласованности документов, хотя есть и примеры высокой степени их согласованности [19, Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А.]. Данная проблема является частью более общей проблемы доступности статистики и её обработки [20, Бессонов В.А.]. Особенно это актуально для муниципального уровня. На этом уровне принимается значительный объём управленческих решений, которые влияют на жизнь населения самым непосредственным образом, поэтому к качеству информационно-аналитического сопровождения должны применяться высокие требования, тем более что местные органы власти должны лучше знать свои статистические показатели, чем органы власти или исследователи на региональном или даже на федеральном уровне.

Схемы территориального планирования является итогом работы по разработке концептуальных (на срок от 25–30 лет) программ развития территории. Методические основы создания данных схем в современной литературе тоже приводятся достаточно подробно [21, Вильнер М.Я.; 22, Малоян Г.А.; 23, Митягин С.Д.]. В работах много говорится о низком

качестве схем и наличии серьёзных недоработок [21, Вильнер М.Я.; 24, Поливаева О.Г.], их несогласованности на всех уровнях [25, Некрасов И.Б., Глотина И.М.; 26, Нестерова А.А.] и проблемах при организации конкурсов и выборе разработчика [27, Косых П.А., Петрищев В.П.]. Эти характерные проблемы свидетельствуют о том, что система планирования развития муниципальных территорий в целом находится на начальном этапе, который отмечался в 1960–1970-е гг. [16, Хорев Б.С., с. 211–212].

Если рассмотреть опыт СССР, то следует отметить, что в теоретических исследованиях большое внимание уделялось обоснованию комплексности планов развития [16, Хорев Б.С.; 28, Хорев Б.С.; 29, Борщевский М.В.; 30, Корневская Е.И.]. Вопросам развития системы образования в территориальных планах уделялось большое внимание ([29, Борщевский М.В.; 30, Корневская Е.И.; 31, Аитов Н.А.] и др.).

Перед началом работы мы изучили программы развития систем образования и соответствующие планы мероприятий на региональном уровне. Анализ программ развития систем образования в регионах Крайнего Севера показал, что в них сформулированы цели и выделены приоритеты. Тем не менее, в них зачастую не приводятся сведения о числе молодёжи и её отдельных групп, их динамике, что очень важно в условиях волнообразного изменения численности населения, числе образовательных организаций на территории региона и их проблемах (физический износ зданий, неоптимальное распределение, заработная плата персонала, оснащение образовательных организаций и аналогичные показатели). Также могут не выделяться такие важные индикаторы, как охват населения всех возрастов системой образования, потребности экономики в рабочей силе определённого уровня образования, квалификации и профессионального состава. Вместо этого рассматриваются вопросы, которые тоже являются важными, но их значимость гораздо ниже по сравнению с этими. Если столь значимые аспекты не рассматриваются в полном объёме, то можно предполагать, что на муниципальном уровне им будет уделено ещё меньше внимания. Кроме того, показатели приводятся на конкретную дату или всего за несколько лет, чего недостаточно для раскрытия имеющихся тенденций.

Анализ демографических тенденций в схемах территориального планирования

Схемы территориального планирования в сфере образования в целом не позволяют выполнить то, ради чего они создаются. Отражаемая информация отчасти соответствует целям документа, но не его духу. Столь важный критерий схем, как комплексность планирования экономического и социального развития, не выполняется. Когда Б.С. Хорев писал о том, что «местное (своего рода «муниципальное») планирование» [16, с. 200] лишь недавно получило распространение и существуют ошибки, его можно было понять, ведь речь шла о 1970-х гг. Однако с тех пор наука шагнула вперёд, и комплексный подход должен лежать в основе любого социально-экономического планирования.

В схеме может быть подробно расписана физическая составляющая территории: описаны водные ресурсы, представлено наличие полезных ископаемых, каков объём месторождений и какие из них разрабатываются, представлены климатические особенности и то, как они влияют на социально-экономическое развитие, даже животные в целом и промышленные в частности находят в документе своё подробное отражение. Всё это может занимать от 50 до 150 страниц. Никто не спорит, что данный раздел является важным, однако раздел, описывающий динамику численности населения, не менее важен, так как именно демографическое развитие определяет то, насколько реализуемы планы социально-экономического развития. Неужели нельзя хотя бы на 7–10 страницах этого раздела описать наблюдаемые тенденции и сделать это не просто формально, а так, чтобы из схемы было ясно, насколько территория обеспечена людскими ресурсами? Для пользователя издали получить качественную муниципальную демографическую статистику в нужном объёме очень сложно, но схема разрабатывается по запросу муниципальных властей, которые должны иметь подобные данные, поэтому аргумент о недоступности информации в этом случае малоприменим.

Во всех рассмотренных схемах территориального планирования представлен раздел по демографии. Однако не всегда он находится в удовлетворительном состоянии. Для муниципального уровня использование общих коэффициентов оправданно, поскольку расчёт более сложных показателей (например, суммарного коэффициента рождаемости или ожидаемой продолжительности жизни для какого-либо возраста) для них иногда может быть затруднён (особенно в разрезе населённых пунктов). Однако существуют и более серьёзные недостатки.

Распределение населения по полу даёт некоторую полезную информацию, но её отсутствие не является критическим недостатком. В отличие от неё, возрастная структура населения крайне важна для оценки социально-экономического развития муниципального района, но во многих документах она не представлена вовсе (например, схемы Билибинского и Нерюнгринского муниципальных районов) или представлена по укрупнённым социально-экономическим группам: моложе трудоспособного возраста, в трудоспособном возрасте, старше трудоспособного возраста (например, схемы Бодайбинского и Кондопожского муниципальных районов). В схеме Среднеканского городского округа Магаданской области нет абсолютных цифр, а приведено только процентное распределение групп. Для оценки системы образования такое деление не подходит, так как необходимы данные о детях в дошкольном и школьном возрастах, а также в отношении молодёжи в возрасте получения профессионального образования, если соответствующие образовательные организации есть в муниципальном образовании. При отсутствии всей возрастной структуры дети в дошкольном и школьном возрастах вынесены в раздел о населении в схеме Муйского муниципального района. Информация об общей численности населения и численности укрупнённых групп в данном случае является информационным показателем настолько же содержательным, насколько им является такой показатель, как общая температура по больнице или её

отделениям. В качестве положительных примеров можно выделить схемы территориального планирования, в которых возрастная структура населения представлена графически в виде половозрастной пирамиды (Верхнебуреинский и Пенжинский муниципальные районы, а также городской округ Ногликский, в котором данные приведены по пятилетним возрастным группам) или в виде таблицы (Княжпогостский муниципальный район, Тоджинский кожуун).

Брачная структура населения представляет некоторый интерес, так как она влияет на рождаемость и смертность, но её отсутствие лишь незначительно ухудшает схему. Она приведена, например, в схеме Пенжинского муниципального района. Образовательная структура важна в большей степени для рынка труда и в значительной степени определяется миграцией, поэтому её значимость для планирования развития системы образования менее важна (она представлена, например, в схеме Верхнебуреинского муниципального района). Кроме того, дети до 18 лет в основном имеют общее образование, а более высокие уровни образования относятся уже к ведению государственной власти.

Регионы Крайнего Севера отличаются большим миграционным движением, которое в значительной степени определяет демографическую динамику, поэтому анализу миграции стоит уделить большое внимание. В качестве достаточно хорошего примера можно указать на схемы Верхнебуреинского, Надымского и Пенжинского муниципальных районов.

В большинстве схем демографические показатели и динамика численности населения приведены за короткий период — 3–4 года. Такого срока недостаточно, поскольку волнообразная динамика численности населения оказывает значительное влияние на происходящие процессы в сфере образования и на потребность в местах в образовательных организациях, вынуждая учитывать периоды спада и увеличения численности детей. Это является ещё одним аргументом в пользу необходимости включения в схему возрастной структуры населения. Динамика показателей и возрастной структуры должна быть представлена более длительный период времени, как это сделано в схемах Княжпогостского, Надымского, Нерюнгринского и Пенжинского муниципальных районов. В схеме Бодайбинского муниципального района помимо длинного временного ряда показателей очень подробно описана его демографическая история.

Несмотря на наличие демографической волны, общая тенденция динамики доли детей во всём населении является понижительной [1, Синица А.Л.; 32, Синица А.Л.], а доля населения старше трудоспособного возраста растёт. Если приводить данные по общей численности населения или за короткий период времени, эти важнейшие изменения не будут учтены.

Наконец, необходимо сказать о качестве анализа имеющихся данных. С учётом упомянутых выше замечаний он удовлетворительный, так как в большинстве документов представлены и разобраны основные демографические тенденции. Из рассмотренных схем нам наиболее понравились схемы Бодайбинского, Верхнебуреинского, Пенжинского муници-

пальных районов, которые мы можем рекомендовать как наиболее интересные и информативные. В качестве примеров недостаточного уровня анализа можно привести схемы Билибинского и Муйского муниципальных районов.

Демографический прогноз в схемах территориального планирования

Прогнозная часть численности населения представлена гораздо хуже. К уже имеющимся недостаткам добавляется значительное число новых, которые ставят вопрос о необходимости включения в команду разработчиков профильного специалиста по вопросам демографии.

Наиболее важным из них является то, что прогноз приводится всего для трёх лет: года создания схемы, года окончания первой очереди и года окончания всего прогноза. Это соответствует сложившейся практике, но методологически является неверным, поскольку не позволяет обосновать планирование размещения объектов системы образования. Несмотря на общую понижательную тенденцию динамики численности детей, демографическая волна ведёт к значительному колебанию числа детей на протяжении периода в 10–15 лет. Если приводить данные только за три года с большим интервалом между ними, то тенденции динамики не будут учитываться, например, поскольку год окончания планового периода является локальным максимумом и число детей в другие годы будет меньше. Это означает, что в системе образования могут оказаться значительные избыточные мощности, которые будут требовать средств для их содержания. Аналогичная ситуация возможна в случае, когда конец планового периода является локальным минимумом, только здесь может возникнуть дефицит мест в образовательных организациях.

Демографическая волна затрагивает не все муниципальные образования (например, в случае значительного отъезда населения она может прерваться), но всё же достаточное их число, чтобы говорить о необходимости предоставлять информацию хотя бы за каждые два-три года, а лучше чаще. Это позволит повысить прогностические качества документа, а также лучше обосновать плановые цели и возможность их достижения. Такой же вывод справедлив и в отношении миграции. В качестве примера документа планирования, где прогноз приведён для большего числа лет, можно привести схему территориального планирования Билибинского муниципального района.

Разработанный прогноз может приводиться по населённым пунктам, хотя и не всегда (например, в схеме Северо-Енисейского муниципального района информация дана только для всего населения в целом). Это правильно, но даже в таком случае часто представлен только один вариант, чего недостаточно. Необходима вилка численности населения (она есть в схемах Верхнебуреинского, Кондопожского, Парабельского, Пенжинского и Северо-Енисейского муниципальных районов), которая может быть обоснована с помощью когортно-компонентного метода или вероятностных методов на уровне значимости 66% или менее.

Из-за малочисленности населения муниципального района могут возникнуть сложности при разработке наиболее привычного и распространённого прогноза на основе когортно-компонентного метода, хотя при наличии всех данных составить подобный прогноз будет не так трудно, как кажется. Однако эта проблема стоит не только перед отечественными муниципальными образованиями и в целом в мировом масштабе решена. Существуют методы, позволяющие сделать вполне достоверный прогноз населения на период не более 20 лет на основе комбинации экстраполяции и когортно-компонентного подхода (например, метод Гамильтона-Перри и его модификации). В СССР тоже существовали хорошие наработки, позволяющие прогнозировать численность небольших населений (например, см. [33, Бронштейн И.П.]). Однако в настоящее время этот опыт не учитывается. В некоторых схемах используются формулы, разработанные на основе финансовых методов дисконтирования (например, в схеме Урицкого района¹⁹ Орловской области). При наличии чёткого представления о демографических тенденциях их использование для небольших временных периодов тоже допустимо, так как подобные формулы позволяют работать с половозрастной структурой населения. В данном примере прогнозируется рост численности населения в два раза за 10 лет. Очевидно, что вероятность развития ситуации в инновационном варианте развития муниципального образования является низкой даже с учётом возможного миграционного притока.

О важности возрастной структуры для анализа демографической динамики мы уже сказали. Тем не менее, в прогнозных данных такая информация приводится ещё реже. Даже по укрупнённым социально-экономическим группам информация приводится лишь изредка (например, в схемах Белоярского, Бодайбинского, Княжпогостского, Кондопожского и Надымского муниципальных районов), а в основном рассматривается население целиком. Аргументация в пользу необходимости приведения более полной возрастной структуры уже приведена. В некоторых случаях разработчики схем приводят прогнозные данные о численности детей в дошкольном и школьном возрастах (схемы Ногликского и Среднеканского городских округов), но сведения приводятся всего за три года, что не показывает её динамику.

При работе с прогнозами добавляется некоторая неопределённость, которая означает, что с населением в целом работать проще, так как проще дать достоверный прогноз, но анализ возрастной структуры всё равно необходим хотя бы на уровне муниципального района в целом, поскольку возрастные особенности определяют, что и где необходимо строить. Для снижения неопределённости необходимо закладывать в прогноз адекватные гипотезы, потому как выбор гипотезы оказывает большое влияние на получаемый результат, и разрабатывать несколько вариантов прогноза.

Гипотезы для большинства прогнозов в целом приведены и обоснованы, что позволяет предполагать учёт демографических тенденций. Однако так бывает не всегда: напри-

¹⁹ Материалы по обоснованию схемы территориального планирования Муниципального района Урицкий Орловской области. URL: <http://urickiy.ru/files/archit/stp-ur-pz-1.doc> (дата обращения: 12.02.2020).

мер, могут быть предположения о нулевом миграционном оттоке, хотя до этого он был достаточно большим (схема Парабельского муниципального района). В условиях Крайнего Севера отсутствие миграционного движения противоречит имеющимся тенденциям.

Также важным недостатком является то, что методология прогнозных расчётов приведена лишь в схемах Белоярского и Верхнебуреинского муниципальных районов. В остальных случаях приходится гадать об использованных методах составления прогнозов.

Раздел, посвящённый прогнозированию численности населения, необходимо усилить, чтобы повысить его качество. В первую очередь необходимо добавить прогнозные значения за большее число лет, а также данные по возрастной структуре населения. Из схем, которые с разными оговорками можно рекомендовать, следует выделить схемы Белоярского, Кондопожского муниципальных районов. Наиболее слабыми являются схемы Муйского, Нерюнгринского, Северо-Енисейского муниципальных районов, Тожинского кожууна. Особо следует выделить схему Билибинского муниципального района Чукотского АО, в которой весь прогноз численности населения занимает менее страницы. Такое представление не позволяет понять, какая работа проводилась по прогнозированию.

Анализ тенденций развития системы образования в схемах территориального планирования

Общее образование и дополнительное образование для детей представлены во всех схемах территориального планирования. Если на территории муниципального образования предоставляется образование более высокого уровня, рассмотрены и организации профессионального образования.

Очень мало говорится про радиусы доступности образовательных организаций. Такие сведения представлены, например, в схемах Северо-Енисейского муниципального района и Ногликского городского округа, а простое упоминание — в схеме Пенжинского муниципального района. Несмотря на то, что в настоящее время они выполняются редко, подобная информация необходима, поскольку даёт представление о некоторых проблемах развития системы образования.

В большинстве схем территориального планирования представлено распределение образовательных организаций по населённым пунктам, однако есть примеры, в которых число организаций приводится в целом, без такого распределения (схемы Верхнебуреинского, Кондопожского, Ленского, Муйского, Северо-Енисейского муниципальных районов). Обобщающие показатели не позволяют оценивать потребность населения в образовательных организациях в конкретном населённом пункте и планировать их развитие, особенно если учесть, что прогностическая часть схемы обычно достаточно слабая.

Поскольку в демографической части информация о численности детей обычно отсутствует, эти данные могут быть представлены в разделе про образование (например, в схемах Билибинского, Княжпогостского, Кондопожского, Парабельского муниципальных районов,

Ногликского городского округа), но и тут есть слабые места. Например, в схеме Среднеканского городского округа приведено общее число детей, число детей, посещающих дошкольные организации, и число детей, посещающих школы. Однако число детей, не посещающих образовательные организации, даётся в целом без разделения возрастных групп. В результате мы не можем рассчитать охват детей системой образования по её уровням и не знаем, в какой возрастной группе выше доля детей, не посещающих образовательные организации.

В документах представлено число детей, посещающих образовательные организации, фактическая и проектная наполняемость организаций, но зачастую нет данных об охвате детей сетью образовательных организаций (такие данные есть только в схемах Верхнебуреинского, Княжпогостского и Кондопожского муниципальных районов). Это не позволяет понять: дети не ходят из-за нехватки мест или родители не желают отдавать детей в образовательные организации (в первую очередь, дошкольные), ведь данные о наполняемости показывают лишь нагрузку на образовательные организации и персонал. Также достаточно редко приводятся такие показатели, как очередь детей для получения места в образовательной организации (об отсутствии очереди упоминается в схемах Нерюнгринского муниципального района, Ногликского и Среднеканского городских округов). Данные о нехватке мест в отношении детей, уже посещающих образовательные организации, можно получить из имеющейся информации.

Горизонт рассмотрения сети образовательных организаций небольшой. Двух-трёх лет, а тем более одного года — недостаточно для раскрытия тенденций и проведения анализа, поскольку не показывается динамика изменения числа образовательных организаций и мест в системе образования. Даже имеющиеся данные представлены не всегда подробно. Тем не менее, динамика дана за достаточное число лет в схеме Верхнебуреинского муниципального района.

Важной характеристикой сети образовательных организаций является техническое состояние зданий, поскольку от этого зависят сроки строительства новых. В большинстве документов такая информация не приводится. Тем не менее, данные сведения представлены в схемах Белоярского, Верхнебуреинского, Надымского, Пенжинского муниципальных районов и Тоджинского кожууна, что делает прогноз развития сети образовательных организаций более обоснованным.

Информация о дополнительном образовании детей приводится достаточно полно. Рассматриваются данные о числе организаций и посещающих их детей, их размещении и виде деятельности, а также нормативах обеспеченности. В отношении этого раздела у нас мало нареканий, но и значимость этого элемента системы образования ниже по сравнению с общим образованием. Организации профессионального образования существуют в немногих муниципальных образованиях из рассмотренных. Они не подчинены муниципальным властям, посещать их необязательно и можно в другом муниципальном образовании, их создание не всегда вызвано нуждами местной экономики, поэтому они рассмотрены кратко,

но достаточно адекватно. Тем не менее, данные о числе соответствующих возрастных групп населения муниципального образования не рассматриваются. Показатели интернатных образовательных организаций рассматриваются кратко, но с учётом отмеченных недостатков дают достаточно информации.

Анализ тенденций представлен не во всех схемах, да и там, где он есть, его качество не всегда является высоким, так как отсутствует динамика показателей, характеризующих развитие системы образования, редко говорится про различия внутри муниципальных образований, которые связаны с избытком мест в сельской местности и нехватке в городской (есть, например, в схемах Верхнебуреинского и Пенжинского муниципальных районов) и зачастую очень сложно составить целостную картину происходящих процессов. На наш взгляд, наименее качественными являются схемы Билибинского и Бодайбинского муниципальных районов, а схемы Верхнебуреинского и Пенжинского муниципальных районов являются наилучшими. Схемы Надымского и Нерюнгринского муниципальных районов тоже имеют достаточно высокое качество, чтобы их выделить особо.

Прогноз развития системы образования в схемах территориального планирования

Как и в отношении демографических показателей, прогноз развития сети образовательных организаций представлен хуже по сравнению с анализом текущей ситуации. Частично это связано с недостаточным уровнем демографического прогнозирования, однако есть и проблемы, присущие только образовательной части. Краткий анализ динамики означает, что предложения по развитию сети образовательных организаций обоснованы слабо и стороннему читателю непонятно, на основе чего к определённому сроку в данном муниципальном районе или населённом пункте необходимо иметь именно столько мест, сколько планируется. Возможно, при работе используются непубликуемые расчёты, но в таком случае их следует приводить в материалах по обоснованию проекта схемы территориального планирования, чтобы понимать логику авторов. Тем не менее, в схемах Княжпогостского и Кондопожского муниципальных районов предложения представлены и обоснованы достаточно хорошо, чтобы можно было рекомендовать их в качестве положительных примеров. Отдельные положения также хорошо представлены в схемах Бодайбинского, Ленского и Пенжинского муниципальных районов.

В схемах территориального планирования проекты развития системы образования представлены в очень общем виде: отмечено лишь сколько мест в образовательных организациях по уровням системы образования должно быть в муниципальном районе к определённому сроку без выделения конкретных населённых пунктов. Иногда это оправданно, но если в районе есть город или посёлок городского типа, то хотя бы его надо выделять отдельно. По населённым пунктам планы представлены, например, в схемах Белоярского, Бодайбинского, Княжпогостского, Ленского и Надымского муниципальных районов.

Зачастую вместо прогнозного числа детей в соответствии со СНиП 2.07.01-89 и СП 42.13330.2011 используются плановые нормативы (число мест на 1 000 населения). В условиях демографической волны и снижения доли детей во всём населении этот показатель может являться ложным ориентиром, который не отражает реальную ситуацию, поскольку он зависит от динамики возрастной структуры населения и не всегда позволяет учесть фактическое число детей в муниципальном образовании. Необходимо использовать данные о реальном числе детей, для чего нужно делать соответствующие прогнозы численности населения по отдельным возрастным группам, или же в обязательном порядке указывать, сколько детей на 1 000 жителей планируется. Это позволит более чётко оценивать потребность в местах и прогнозировать развитие сети образовательных организаций. Однако нормативы используются даже в разделе, посвящённом анализу текущей ситуации, поэтому мы не можем надеяться, что такие сведения появятся в разделе, посвящённом прогнозу. Если подходить к проблеме шире, то необходимо оценить, насколько существующие градостроительные нормативы соответствуют текущей половозрастной структуре населения.

В планах приводятся потребности в местах в образовательных организациях на определённые даты, но сколько мест необходимо иметь между ними, неизвестно. Если учитывать возможные значительные колебания численности детей, то становится очевидной необходимость более частого отображения информации, а также разработка на случай значительного отклонения реальной численности детей от плановой, чего нет ни в одной схеме. Тем не менее, в более подробных схемах может отмечаться необходимость развития государственно-частного партнёрства, осуществление образовательных услуг не только в образовательных организациях, но также, например, в клубах или библиотеках, а также введение аналогичных мер, которые отчасти позволяют учитывать демографическую динамику.

Рекомендации по улучшению схем территориального планирования

Проведённый анализ схем территориального планирования продемонстрировал, что показатели, характеризующие развитие системы образования, на муниципальном уровне представлены в недостаточном объёме, чтобы можно было делать выводы о прошлом и перспективах её развития. То же можно сказать и о демографических показателях, что свидетельствует о низком качестве проработки обоснования схем.

Стоит отметить некоторые важные рекомендации в отношении разработки программ развития и схем территориального планирования, которые часто не учитываются. Данный список не является полным, в нём представлены лишь те из них, которые затрагивают вопросы, разобранные в статье.

Целевые показатели любой программы развития образования зависят не только от финансовых возможностей регионов и муниципальных образований, но и от численности населения. В связи с этим мы считаем, что в них должны присутствовать сведения о динамике численности населения и перспективах её изменения. Не обязательно это должно быть

представлено в основном тексте, но как минимум в приложении численность соответствующих возрастных групп населения и перспективы их изменения следует отразить. Представлять подобные сведения необходимо по однолетним возрастным группам (можно по половозрастным), так как пятилетние группы не позволяют оценить потребность системы образования в местах, зданиях, работниках. Можно представить отдельно только группы для возрастов дошкольного, школьного и профессионального образования, однако для обоснования схемы надо знать численность и более старших возрастных групп, что всё равно требует составления полноценных таблиц движения населения.

Шаг отображения информации должен быть не более двух-трёх лет, но лучше давать годовую динамику. Более крупные периоды не позволяют оперативно отслеживать изменения, например, когда снижение численности какой-либо группы населения сменяется стабильным состоянием или ростом. Глубина представления информации должна быть не менее 10 лет для ретроспективы и не менее 10–15 лет для перспективы. 25 лет (длина одного демографического поколения [34, Никитенко В.В.]) — достаточный срок, чтобы демографические тенденции раскрылись в полной мере.

Прогноз численности населения должен быть многовариантным. В нём следует представить не менее трёх вариантов: например, благоприятный, неблагоприятный и вероятный. В качестве альтернативы когортно-компонентному методу можно использовать техники, в которых представлены доверительные интервалы для численности населения, например, для уровня значимости 66%, так как 95% интервал даст слишком большой разброс вероятных значений и таким прогнозом нельзя пользоваться в практической работе управления территорией. Тем не менее, эти техники далеко не всегда позволяют работать с однолетними возрастными группами, поэтому когортно-компонентный метод выглядит предпочтительнее и проще в использовании. Прогнозные значения в табличном виде более информативны. При отсутствии места в документе информацию можно представить и в графическом виде. Это будет лучше, чем, если прогноз будет приведён только на какие-то определённые даты с большим интервалом между ними.

По окончании срока схема планирования оценивается с точки зрения достигнутых результатов и затем на её основе разрабатывается новая. Однако утверждённая схема не должна являться догмой. В случае значительных отклонений от прогнозируемых значений, например, произошло резкое изменение численности детей вследствие присоединения территории или массовой эмиграции, коррекции должны подвергаться не только финансовые индикаторы, но и показатели численности детей, а также и числа образовательных организаций, которые должны быть в системе к определённому сроку. Вероятно, придётся разрабатывать новую схему.

Перед началом работы по разработке схем развития следует провести анализ уже существующих документов. Для этого есть две причины. Во-первых, разрабатываемый документ должен соответствовать целям развития конкретной территории, то есть в нём

должны быть учтены местные особенности, которые могут внести существенные коррективы в типовой документ. Во-вторых, разрабатываемый документ не должен противоречить как документам своего уровня, так и документам более высокого уровня, иначе цели развития будут различаться и качество управления сферой образования снизится.

Для того чтобы определиться с целями развития при разработке документа, необходимо оценить различные риски, выявить слабые и сильные стороны (например, в рамках достаточно часто применяемого SWOT-анализа), которые должны быть учтены. Это позволит более чётко понять, какие итоги планируется получить, и что для этого следует сделать, то есть согласовать цели, методы и средства, а также выделяемые ресурсы. Наконец, подобная процедура поможет оценить, насколько планируемые показатели достижимы с учётом выделяемых финансовых средств и прогнозируемых реалий окружающей жизни.

Если рассматривать уровень общего образования и дополнительного образования для школьников, то, безусловно, за него в большей степени ответственны местные власти. Однако для решения задач предоставления профессионального образования следует учитывать, что некоторые из этих задач могут быть переданы в другие регионы (в том числе, за пределами Крайнего Севера), в которых есть специалисты, обладающие необходимыми компетенциями, или наоборот, запросы на решение таких задач могут поступать из других регионов, и необходимо наладить межрегиональное взаимодействие. Это означает, что в программах развития образования необходимо уделить внимание вопросам образовательной миграции и разработке механизмов, позволяющих вернуть обратно тех, кто уезжает учиться за пределы региона. Образовательная миграция есть, и в неё вовлечена значительная часть молодёжи, отрицать это нельзя, поэтому нужно иметь механизмы её регулирования. Этот вопрос важен и для муниципального уровня, так как после окончания вуза возвращаться домой в небольшие населённые пункты планируют очень немногие [1, Синица А.Л., с. 38–39]. Следовательно, в схемах должна быть учтена возможность значительных колебаний численности населения в некоторых возрастах, которые связаны с получением профессионального образования.

При разработке программ развития образования не следует гнаться за количественными показателями. Качественные показатели тоже важны. Например, большой выпуск студентов из вуза обычно считается положительным явлением, поскольку высшее образование, которое участвует в формировании личности, имеет ценность само по себе. Однако если выпускники не работают по специальности, этот факт не является уже таким положительным, так как значительные средства используются впустую, выполняя лишь социальные цели: занять молодёжь, отвлечь её от улиц и противоправных действий, социализировать её и подобные. В условиях старения населения и дефицита работников с начальным и средним профессиональным образованием, которых в условиях Крайнего Севера требуется больше, чем в среднем по стране, территориальные схемы должны более чётко учитывать потребности экономики в кадрах разной квалификации.

В программах развития образования необходим раздел, посвящённый увязке планов выпуска из заведений профессионального образования с потребностями региональной и местной экономик, поскольку в схемах территориального планирования и на региональном, и на местном уровнях учитывается качественный состав рабочей силы. Соответственно в схемах надо учитывать, сколько рабочей силы нужных квалификаций и специальностей обеспечит система образования, а сколько необходимо привлечь извне. Этот вопрос в большей степени находится в ведении региональных органов власти, так как они имеют более полную картину по сравнению с муниципальными властями, но показатели разных уровней должны быть согласованы, и местные власти также должны участвовать в этом процессе, так как они лучше знают особенности своей территории и её экономического развития.

При разработке разделов о численности населения для схем территориального планирования необходимо привлекать демографа или экономгеографа со специализацией в демографии. Анализ документов показывает, что это требование является обязательным, поскольку в настоящее время соответствующие разделы зачастую разработаны слабо. Специалист не только знает, что необходимо отразить и как это сделать, но он может аргументировано доказать, почему этот раздел важен для составления планов, и таким образом поднять качество документа и его управленческий потенциал.

Для повышения степени согласованности документов необходима единая база по показателям и принятым решениям. Если с первым Росстат в целом справляется, то второе до сих пор не сделано, хотя об этом говорят уже много лет. В результате в одном регионе могут иметь расхождения документы, даже принимаемые с разницей в несколько дней. Такая база может стать одним из элементов механизма системной диагностики принимаемых решений и их интеграции на региональном и муниципальном уровне. Также она может использоваться и при научном обеспечении развития системы образования регионов Крайнего Севера.

Для повышения качества муниципальных схем также можно рекомендовать создание типовой схемы территориального планирования муниципального образования. В ней должны быть представлены показатели и разделы, которые обязательно должны быть отражены, наиболее подходящие методики оценки текущего состояния и прогнозирования социально-экономического развития, предъявлены минимальные требования к разработчикам и раскрыты прочие подобные аспекты. Разработчикам останется лишь адаптировать её с учётом местной специфики.

Наконец, необходимо повышать уровень компетентности глав муниципальных районов и чиновников. В.Л. Макаров писал об этом ещё в 2007 г. и вносил свои предложения [5]. Это позволит им лучше оценивать утверждаемые документы и повысит качество управления на муниципальном уровне.

Благодарности и финансирование

Работа подготовлена в рамках гранта РФФИ № 19-010-00867 А «Система образования в регионах Крайнего Севера: текущее состояние, проблемы и перспективы развития и модернизации».

Литература

1. Синица А.Л. Развитие системы образования как фактор демографического развития регионов Крайнего Севера // Арктика и Север. 2019. № 37. С. 22–50. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.22
2. Цукерман В.А., Горячевская А.С. Система подготовки и переподготовки управленческих кадров для комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновация. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 35–42. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.35.42
3. Лыткина Т.С., Смирнов А.В. Вытеснение на Российском Севере: миграционные процессы и неолиберальная политика // Арктика и Север. 2019. № 37. С. 94–117. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.94
4. Пилясов А.Н., Замятина Н.Ю. Новая теория освоения (пространства) Арктики и Севера: полимасштабный междисциплинарный синтез // Арктика и Север. 2018. № 31. С. 5–27. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.34.57
5. Макаров В.Л. Духовное возрождение России идёт снизу (и тянет за собой экономику) // Экономика региона. 2007. № 2 (10). С. 9–20.
6. Строев П.В., Решетников С.Б. Планирование территориального развития в Германии // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2016. № 2–3 (51–52). С. 110–120.
7. Бобков В.Н., Елизаров В.В., Джанаева Н.Г. и др. Методологические основы разработки региональных программ демографического развития с учётом региональных особенностей (на примере Дальневосточного федерального округа) // Уровень жизни населения регионов России. 2013. № 1 (179). С. 10–17.
8. Сюэлин Г., Мэн Ч. Политэкономия Владимира Путина. СПб.: Издательство СПбГУ, 2017. 330 с.
9. Рязанов В.Т. Политэкономия Владимира Путина: взгляд из Китая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2018. Т. 34. № 4. С. 639–649. DOI: 10.21638/spbu05.2018.408
10. Пичурин И.И. Причины кризиса социалистической экономики СССР в 1989–1991 годах // Экономика региона. 2012. № 1 (29). С. 150–160.
11. Тимошенко А.И. Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. (к вопросу о стратегической преемственности) // Гуманитарные науки в Сибири. 2010. № 2. С. 48–52.
12. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики как предмет системного исследования и государственного программно-целевого управления: вопросы методологии // Экономика региона. 2015. № 4. С. 9–20.
13. Тамбовцев В.Л. Программы развития: к методологии разработки // Вопросы экономики. 2007. № 12. С. 96–110.
14. Тамбовцев В.Л. Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // Вопросы экономики. 2008. № 3. С. 124–133.
15. Лаженцев В.Н. Взаимосвязь теории и практики (пример методологии экономико-географического исследования) // Известия Коми научного центра УрО РАН. 2010. № 3 (3). С. 99–105.
16. Хорев Б.С. Территориальная организация общества. М.: Мысль, 1981. 320 с.
17. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Специфика трансформации пространственной системы и стратегии переосвоения российской Арктики в условиях изменения климата // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 3. С. 641–657. DOI: 10.17059/2017-3-1
18. Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // Экономика региона. 2019. Т. 15. № 3. С. 631–643. DOI: 10.17059/2019-3-1

19. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 4. С. 58–74.
20. Бессонов В.А. Анализ краткосрочных тенденций в российской экономике: как рассеять «туман настоящего»? // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 93–108.
21. Вильнер М.Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов // Градостроительство. 2011. № 6 (16). С. 6–9.
22. Малоян Г.А. К необходимости разработки схем территориального планирования // Academia. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64–67.
23. Митягин С.Д. Методическая структура организации подготовки схем территориального планирования Российской Федерации // Вестник гражданских инженеров. 2012. № 1 (30). С. 26–30.
24. Поливаева О.Г. Схема территориального планирования как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований // Власть и управление на Востоке России. 2013. № 4 (65). С. 21–26.
25. Некрасов И.Б., Глотина И.М. Проблемы оценки устойчивого развития сельских территорий // Пермский аграрный вестник. 2013. № 2 (2). С. 46–50.
26. Нестерова А.А. Современные проблемы территориального планирования в Российской Федерации // Вестник гражданских инженеров. 2016. № 6 (59). С. 59–65.
27. Косых П.А., Петрищев В.П. О качестве, сроках и стоимости выполнения схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Аспирант. 2015. Т. 2. № 8–2 (13). С. 64–67.
28. Хорев Б.С. Проблемы городов. М.: Мысль, 1975. 428 с.
29. Борщевский М.В. Планирование развития городов: действительность и возможность // Социологические исследования. 1974. № 2. С. 91–102.
30. Корневская Е.И. Роль Советов в обеспечении комплексного развития регионов // Советское государство и право. 1980. № 12. С. 38–46.
31. Аитов Н.А. Планирование социального развития городов // Плановое хозяйство. 1972. № 3. С. 143–146.
32. Синица А.Л. Численность детей в дошкольном возрасте в России в 1990–2050 годах // Региональная экономика: теория и практика. 2018. Т. 16. № 6 (453). С. 1173–1188. DOI: 10.24891/re.16.6.1173
33. Бронштейн И.П. Расчёт перспективной численности и возрастно-полового состава населения в генеральных планах городов // Демографические тетради. Вып. 8. Киев: Издательство Института экономики АН УССР, 1973. С. 253–264.
34. Никитенко В.В. Длина поколения как масштаб демографического времени и его практическое применение // Демографические тетради. Вып. 9. Киев: Издательство Института экономики АН УССР. 1974. С. 142–161.

References

1. Sinitsa A.L. Razvitie sistemy obrazovaniya kak faktor demograficheskogo razvitiya regionov Kraynego Severa [The education system development as a factor in the demographic growth of the Far North of Russia]. *Arctic and North* [Arctic and North], 2019, no. 37, pp. 22–50. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.22
2. Tsukerman V.A., Goryachevskaya A.S. Sistema podgotovki i perepodgotovki upravlencheskikh kadrov dlya kompleksnogo razvitiya Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii [System of training and retraining of managerial staff for the comprehensive development of the Arctic Zone of the Russian Federation]. *MIR (Modernizaciâ. Innovacii. Razvitie)* [MIR (Modernization. Innovation. Research)], 2015, vol. 6, no. 4, pp. 35–42. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.35.42
3. Lytkina T.S., Smirnov A.V. Vytesnenie na Rossiyskom Severe: migratsionnye protsessy i neoliberal'naya politika [Expulsions in the Russian North: migration processes and neoliberal policy]. *Arctic and North* [Arctic and North], 2019, no. 37, pp. 94–117. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.94
4. Pilyasov A.N., Zamyatina N.Yu. Novaya teoriya osvoeniya (prostranstva) Arktiki i Severa: polimasshtabnyy mezhdistsiplinarnyy sintez [The new theory of the Arctic and Northern development: multi-

- scale interdisciplinary synthesis]. *Arctic and North* [Arctic and North], 2018, no. 31, pp. 5–27. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.34.57
5. Makarov V.L. Dukhovnoe vozrozhdenie Rossii idet snizu (i tyanet za soboy ekonomiku) [Intellectual renaissance goes from below (and pull for itself the economy)]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2007, no. 2, pp. 9–20.
 6. Stroeve P.V., Reshetnikov S.B. Planirovanie territorial'nogo razvitiya v Germanii [Planning of the spatial development of Germany]. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya* [Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development], 2016, no. 2–3 (51–52), pp. 110–120.
 7. Bobkov V.N., Elizarov V.V., Dzhanaeva N.G., et al. Metodologicheskie osnovy razrabotki regional'nykh programm demograficheskogo razvitiya s uchetom regional'nykh osobennosti (na primere Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga) [Methodological bases of working out regional programs of demographic development with the account of regional specifics (on the example of the Far-Eastern Federal District)]. *Uroven' zhizni naseleniya regionov Rossii* [Living Standards of the Population in the Regions of Russia], 2013, no. 1, pp. 10–17.
 8. Syuelin G., Men Ch. *Politekonomiya Vladimira Putina* [Political economy of Vladimir Putin]. Saint Petersburg, Saint-Petersburg University Press Publ., 2017, 330 p. (In Russ.)
 9. Ryazanov V.T. Politekonomiya Vladimira Putina: vzglyad iz Kitaya [Political economy of Vladimir Putin: A view from China]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Ekonomika* [St Petersburg University Journal of Economic Studies], 2018, vol. 34, no. 4, pp. 639–649. DOI: 10.21638/spbu05.2018.408
 10. Pichurin I.I. Prichiny krizisa sotsialisticheskoy ekonomiki SSSR v 1989–1991 godakh [Causes of the crisis of the socialist economy of the USSR in 1989–1999]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2012, no. 1, pp. 150–160.
 11. Timoshenko A.I. Sovetskie initsiativy v Arktike v 1920-e gg. (k voprosu o strategicheskoy preemstvennosti) [Soviet Initiatives in the Arctic in the 1920s (on a question of strategic continuity)]. *Gumanitarnye nauki v Sibiri* [Humanitarian sciences in Siberia], 2010, no. 2, pp. 48–52.
 12. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Pereosvoenie rossiyskoy Arktiki kak predmet sistemnogo issledovaniya i gosudarstvennogo programmno-tselevogo upravleniya: voprosy metodologii [Redevelopment of the Arctic area of Russia as an objective of systems research and special-purpose program management methodological issues]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2015, no. 4, pp. 9–20.
 13. Tambovtsev V.L. Programmy razvitiya: k metodologii razrabotki [Development Programs: on the Methodology of Formation]. *Voprosy Ekonomiki*, 2007, no. 12, pp. 96–110.
 14. Tambovtsev V.L. Tseli sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii v chetyrekh strategiyakh [The goals of socio-economic development of Russia in four strategies]. *Voprosy Ekonomiki*, 2008, no. 3, pp. 124–133.
 15. Lazhentsev V.N. Vzaimosvyaz' teorii i praktiki (primer metodologii ekonomiko-geograficheskogo issledovaniya) [The relationship of theory and practice (an example of the methodology of economic-geographical research)]. *Izvestiya Komi nauchnogo tsentra UrO RAN* [Proceedings of the Komi Science Centre of the Ural Division of the Russian Academy of Sciences], 2010, no. 3, pp. 99–105.
 16. Khorev B.S. *Territorial'naya organizatsiya obshchestva* [Territorial organization of the society]. Moscow, Mysl' Publ., 1981, 320 p. (In Russ.)
 17. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. Spetsifika transformatsii prostranstvennoy sistemy i strategii pereosvoeniya rossiyskoy Arktiki v usloviyakh izmeneniya klimata [Specificities of spatial system transformation and strategies of the Russian Arctic redevelopment under the conditions of climate changes]. *Economy of Region*, 2017, vol. 13, no 3, pp. 641–657. DOI: 10.17059/2017-3-1
 18. Bukhval'd E.M., Kol'chugina A.V. Strategiya prostranstvennogo razvitiya i priorityatsionnyye bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [The spatial development strategy and national security priorities of the Russian Federation]. *Ekonomika regiona* [Economy of Region], 2019, vol. 15, no. 3, pp. 631–643. DOI: 10.17059/2019-3-1
 19. Zhikharevich B.S., Lebedeva N.A. Translyatsiya idey transformatsii regional'nogo prostranstva v dokumenty strategicheskogo planirovaniya [Transfer ideas of transformation of regional space into strategic planning documents]. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya* [Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development], 2015, no. 4, pp. 58–74.

20. Bessonov V.A. Analiz kratkosrochnykh tendentsiy v rossiyskoy ekonomike: kak rasseyat' «tuman nastoyashchego»? [Analysis of short-term trends in the Russian economy: how to dispel the "fog of the present"?]. *Voprosy Ekonomiki*, 2011, no. 2, pp. 93–108.
21. Vil'ner M.Ya. O kriteriyakh kachestva skhem territorial'nogo planirovaniya regionov [On quality criteria for regional land-use planning schemes]. *Gradostroitel'stvo* [Urban Planning], 2011, no. 6, pp. 6–9.
22. Maloyan G.A. K neobkhodimosti razrabotki skhem territorial'nogo planirovaniya [To the need in the development of planning schemes of agglomeration]. *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2016, no. 1, pp. 64–67.
23. Mityagin S.D. Metodicheskaya struktura organizatsii podgotovki skhem territorial'nogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii [Methodical structure of the preparatory work organization of developing land-use planning schemes of the Russian Federation]. *Vestnik Grazhdanskikh Inzhenerov*, 2012, no. 1, pp. 26–30.
24. Polivaeva O.G. Skhema territorial'nogo planirovaniya kak instrument sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy [Territorial planning scheme as an instrument for socio-economic development of municipalities]. *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and Administration in the East of Russia], 2013, no. 4, pp. 21–26.
25. Nekrasov I.B., Glotina I.M. Problemy otsenki ustoichivogo razvitiya sel'skikh territorii [Valuation problems of sustainable development of rural areas]. *Permskiy agrarnyy vestnik* [Perm Agrarian Journal], 2013, no. 2, pp. 46–50.
26. Nesterova A.A. Sovremennye problemy territorial'nogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii [Contemporary spatial planning issues in the Russian Federation (in order of discussion)]. *Vestnik Grazhdanskikh Inzhenerov*, 2016, no. 6, pp. 59–65.
27. Kosykh P.A., Petrishchev V.P. O kachestve, srokakh i stoimosti vypolneniya skhem territorial'nogo planirovaniya munitsipal'nykh raionov Orenburgskoy oblasti [About quality, terms, and cost of implementation of territorial planning's schemes of municipal districts of the Orenburg Region]. *Aspirant*, 2015, vol. 2, no. 8–2, pp. 64–67.
28. Khorev B.S. *Problemy gorodov* [Urban problems]. Moscow, Mysl' Publ., 1975, 428 p. (In Russ.)
29. Borshchevskiy M.V. Planirovanie razvitiya gorodov: deystvitel'nost' i vozmozhnost' [Urban planning: reality and opportunity]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 1974, no. 2, pp. 91–102.
30. Korenevskaya E.I. Rol' Sovetov v obespechenii kompleksnogo razvitiya regionov [Role of Soviets in ensuring integrated regional development]. *Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo* [Soviet State and Law], 1980, no. 12, pp. 38–46.
31. Aitov N.A. Planirovanie sotsial'nogo razvitiya gorodov [Planning of social development of cities]. *Planovoe Khozyaistvo* [Planned Economy], 1972, no. 3, pp. 143–146.
32. Sinitsa A.L. Chislennost' detey v doskol'nom vozraste v Rossii v 1990–2050 godakh [Number of pre-school-age children in Russia in 1990–2050]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], 2018, vol. 16, no. 6, pp. 1173–1188. DOI: 10.24891/re.16.6.1173
33. Bronshteyn I.P. Raschet perspektivnoy chislennosti i vozzrastno-polovogo sostava naseleniya v general'nykh planakh gorodov [Calculation of the prospective number and age and sex composition of the population in general plans of cities]. *Demograficheskie tetradi. Vyp. 8* [Demographic Notebooks. Iss. 8]. Kiev, Institut of economics AS USSR Publ., 1973, pp. 253–264.
34. Nikitenko V.V. Dlina pokoleniya kak masshtab demograficheskogo vremeni i ego prakticheskoe primeneniye [The length of the generation as the scale of demographic time and its practical application]. *Demograficheskie Tetradi. Vyp. 9* [Demographic Notebooks. Iss. 9]. Kiev, Institut of economics AS USSR Publ., 1974, pp. 142–161.

Статья принята 12.02.2020.