

2. Ефремова М. В., Смирнова И. П. Анализ зарубежного опыта государственных управленческих механизмов в сфере туризма // Экономический анализ: теория и практика. — 2003. — № 5. — С. 11—19.
3. Кудрявцева Ю. В. Государственно-частное партнёрство при формировании государственной политики в области туризма: российский и зарубежный опыт // Вестник Института социологии. — 2012. — № 5. — С. 179—201.
4. Куклина Е. А., Десятниченко Д. Ю. О государственной политике в сфере туризма и рекреации (в контексте лучших мировых практик) // Управленческое консультирование. — 2017. — № 10. — С. 15—30.
5. Кучеров А. С. Опыт Германии по развитию туризма в сельских территориях // Агропродовольственная политика России. — 2015. — № 9 (45). — С. 36—40.
6. Лукин А. Н. Медиативный континуум как место человеческого бытия // Личность. Культура. Общество. — 2004. — Т. 9, № 3 (37). — С. 225—231.

УДК 332.14

Ситковский Арсений Михайлович, Ситковская Софья Михайловна,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал

Научный руководитель: Гордеев Сергей Сергеевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал,
кандидат экономических наук

ОБНОВЛЕНИЕ МЕТОДИК И ИНСТРУМЕНТАРИЯ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ПРОГРАММ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, грант РФФИ 19-010-00964\19 «Моделирование и визуализация сценариев пространственного развития трансграничного макрорегиона на примере Урала и Северного Казахстана»

Аннотация. В статье рассматриваются особенности формирования инструментария стратегии пространственного развития муниципальных образований. Исследование данной методологии произведено в контексте эмпирического опыта. Предложен авторский инструментарий, адаптированный с методическими основами разработки стратегии пространственного развития муниципального образования, предложена его характеристика и рассмотрены примеры с описанием ограничений и возможностей применения.

Ключевые понятия: пространственное развитие, стратегия пространственного развития, муниципальное образование, методика формирования стратегии.

Sitkovskiy Arseniy, Sitkovskaya Sofya,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch

UPDATING OF METHODS AND TOOLS FOR THE PREPARATION OF PROGRAMS FOR THE SPATIAL DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Annotation. The article discusses the features of the formation of tools for the strategy of spatial development of municipalities. The study of this methodology is made in the context of empirical experience. The author's tools, adapted from the methodological foundations of the development strategy of the spatial development of the municipality, are proposed, its characteristics are proposed and examined with examples describing the limitations and possible applications.

Key concepts: spatial development, spatial development strategy, municipality, strategy formation methodology.

Введение. Принятие Стратегии пространственного развития РФ активизирует подготовку стратегий пространственного развития муниципальных образований. Исходя из опыта проведённых прикладных исследований, мы считаем, что формирование стратегий пространственного развития муниципальных образований в условиях внедрения информационных технологий требует изменений. Необходимо обновление методических положений для их формирования, и предложен особый исследовательский аналитический инструментарий.

Отличительные особенности большинства муниципальных образований таковы: высокая зависимость от экономической специализации, превалирование миграционных процессов над естественным движением населения, агломерационные и конурбационные воздействия, обеспеченность основными социокультурными и инфраструктурными условиями, «подвижность» админи-

стративно-территориального деления, потребности населения и сложность определения временных границ ожидаемого эффекта.

Существует потребность в новой инструментари, разработанном при сочетании теоретико-методических разработок и эмпирико-прикладных исследованиях. В данной работе предлагаются некоторые инструменты формирования стратегий пространственного развития применительно к муниципальным образованиям с учётом их специфики.

Методологические аспекты формирования инструментария. Инструментарий разработки стратегии пространственного развития муниципального образования практически идентичен таковому для федеральной и региональных стратегий и включает в себя экономо-математические, графоаналитические и картографические инструменты. В целом, данные инструменты являются специально-научными для стратегического планирования социально-экономического развития территории.

Инструментарий пространственного развития активно разрабатывают как в России, так и за рубежом. При этом методическая база иллюстрируется выдержками из действующих документов стратегического планирования. В итоге научный инструментарий формируется по результатам адаптации его опытного применения.

Материалы в области картографического анализа данных и геоинформатики имеют междисциплинарный характер, и некоторые из них могут быть применены для разработки стратегических документов [1— 4 и др.]. В настоящее время идёт активная разработка специально-научного инструментария в области пространственного развития регионов и муниципальных образований, сочетающего в себе графоаналитические и картографические методы [5—7 и др.].

Методические особенности формирования специально-научного инструментария. Муниципальные образования как объект пространственного развития — это новая ступень в развитии территориального планирования, которое предполагает не только расчёт возможности и необходимости размещения объектов на территории, но и расчёт социо-эколого-экономических эффектов, агломерационных и конурбационных взаимодействий на местном уровне.

Пространственное развитие муниципальных образований рассматривается в России как первичный уровень стратегического планирования в общей системе. Инструментарий пространственного развития государства и регионов должен быть адаптирован для муниципальных образований.

Муниципальные образования в России по своей площади могут быть сопоставимы с регионами европейских государств и имеют сложную административную структуру (до трёх уровней). Также они отличаются в разных субъектах РФ по своему устройству и полномочиям. Данное обстоятельство обуславливает сложность формирования собственных стратегий пространственного развития и специфического инструментария.

Направления подготовки научного инструментария для разработки стратегий пространственного развития муниципальных образований.

Развитие инструментария интерпретации — изучение информации экономо-математическими методами (экстраполяция и интерполяция, подсчёт темпов роста и прироста) (см. таблицу). Здесь важны не математические расчёты сами по себе. Во-первых, необходимо производить анализ в сравнении с сопоставимыми территориями. Во-вторых, необходима экспертная оценка каждого из рассчитанных значений. Важно понимать суть анализируемого статистического показателя и в зависимости от этого определять, какой именно инструментарий нужно использовать.

Изменение численности населения Карабашского городского округа

	2009г	2010г	2011г	2012г	2013г	2014г	2015г	2016г
Всего (тыс.чел.)	14	13,8	13,3	13	12,5	12,1	11,8	11,6
Рост в %	100,0%	98,6%	95,0%	92,9%	89,3%	86,4%	84,3%	82,9%
Прирост (тыс.чел)	0,00	-0,20	-0,70	-1,00	-1,50	-1,90	-2,20	-2,40
Прирост в %	0,0%	-1,4%	-3,6%	-2,3%	-3,8%	-3,2%	-2,5%	-1,7%

Развитие графоаналитических методов — графиков и диаграмм, с помощью которых могут быть сформулированы ключевые выводы: выявлены потребности населения, определены тренды и их динамика, смена трендов, общий вектор для сопоставимых территорий, временные интервалы динамики (определение доверительного периода исследуемых значений), средние и экстремальные значения, отклонения и другое. Зачастую графоаналитическое исследование данных заменяется визуализацией, то есть наглядным представлением числовых значений, которое позволяет более полно увидеть ситуацию в целом, но при этом не является методом анализа, а лишь инструментом.

Развитие картографических методов — построение карт, картограмм, картодиаграмм, карт-анаморфозов, нанесение условных обозначений на карты. При помощи таких инструментов осуществляется зонирование муниципального образования, определение направления транспортных коридоров и наиболее перспективные территориальные зоны развития, оценка влияния окружающих территорий и перспектив взаимодействия с ними, анализ климатического и экологического потенциала территории, оптимизация административно-территориальной структуры, визуализация плана мероприятий стратегии и другое. На картографической основе возможно отобразить большинство показателей, притом в зависимости от расположения объекта в пространстве, в сравнении с другими территориями и в динамике.

Вместе с тем некорректное и упрощённое применение средств геоинформатики без соответствующей подготовки карт приводит к заметным искажениям при визуализации данных [8, с. 41]. Тем не менее данный инструмент позволяет многократно увеличить глубину и точность анализа в рамках разработки стратегии.

Примеры специально-научного инструментария формирования стратегии пространственного развития муниципального образования

В качестве примеров представлены фрагменты действующих и разрабатываемых стратегий пространственного развития муниципальных образований Челябинской области: Уйского и Троицкого муниципальных районов, Карабашского городского округа.

1. Использование лепестковой диаграммы оценки удовлетворённости населения муниципального образования инфраструктурными условиями (рис. 1). Территории муниципальных образований с малой численностью населения характеризуются включённостью как в общие региональные процессы, так и в специфические локальные проблемы и процессы. Исследование подобных объектов требует разработки более детализированного представления о «внутреннем развитии» данной территории [9]. Определение приоритетов пространственного развития муниципального образования позволяет использовать социологическое исследование удовлетворённости населения различными инфраструктурными условиями жизни.



Рис. 1. Лепестковая диаграмма: оценки удовлетворённости населения Уйского муниципального района, на фоне среднерегинальных оценок (в %)

На рис. 1 контрастным контуром выделено мнение населения исследуемой территории. Разница в оценках будет хорошо видна незакрашенными участками с выделенным контуром, которые будут показывать специфические проблемы. В данном примере это организация газоснабжения, сфера культуры, а также качество автомобильных дорог.

2. Использование картодиаграммы: численность населения в населённых пунктах муниципального образования (рис. 2). После определения приоритетных направлений реорганизации и развития инфраструктуры необходимо произвести анализ жизнеспособности населённых пунктов. Требуется определение перспективных населённых пунктов, при модернизации которых в долгосрочной перспективе территория получит наибольший положительный эффект.

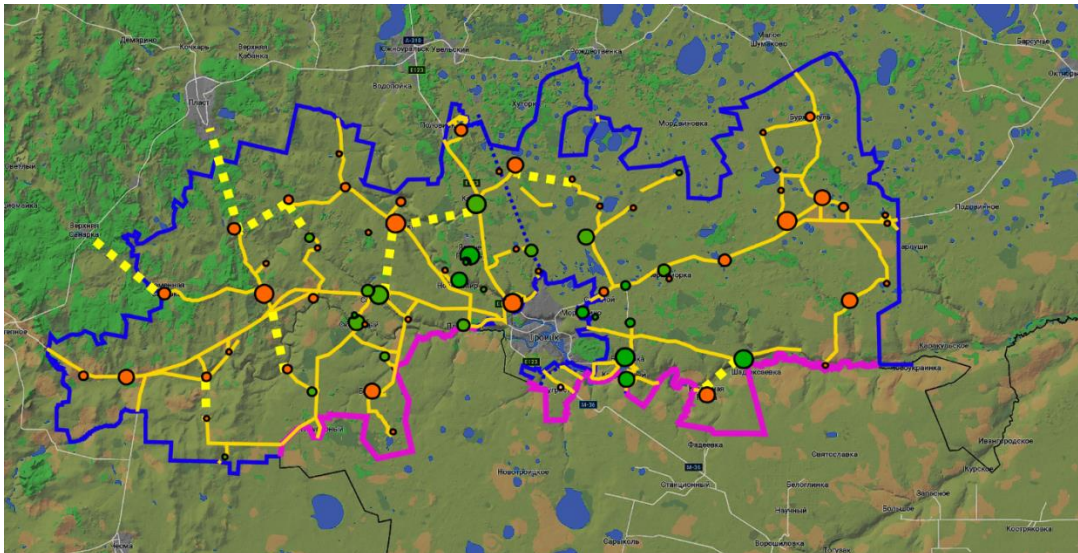


Рис. 2. Картодиаграмма: численность населения в населённых пунктах Троицкого муниципального района (чел.)

Такой анализ проводится при помощи картодиаграммы [10], представленной на рис. 2. Размером окружностей обозначена численность населения, а цветовой градацией — изменение численности населения в динамике. Также наложена схема железной и автомобильных дорог. Наибольшие по численности населения и лучшие по её динамике муниципальные образования являются пунктами приоритетного разрешения специфических территориальных проблем. Кроме того, из картодиаграммы видно, что в данном случае развитие населённых пунктов зависит от транспортной инфраструктуры. Сопоставление данных картограммы с данными о демографическом приросте (убыли) в населённых пунктах и о ближайших территориях, задействованных в маятниковой миграции с Троицким районом, позволяет решить задачу о расположении новых транспортных коридоров.

3. Использование половозрастной пирамиды миграционного сальдо (рис. 3). Не всегда определение приоритетных населённых пунктов возможно благодаря динамике численности населения. Зачастую приоритетный пункт определён различными иными условиями, на которые невозможно повлиять в рамках формируемой стратегии. В частности, когда речь идёт о стратегии пространственного развития городского округа, требуется более детальное рассмотрение демографической ситуации для определения перспектив её изменения.

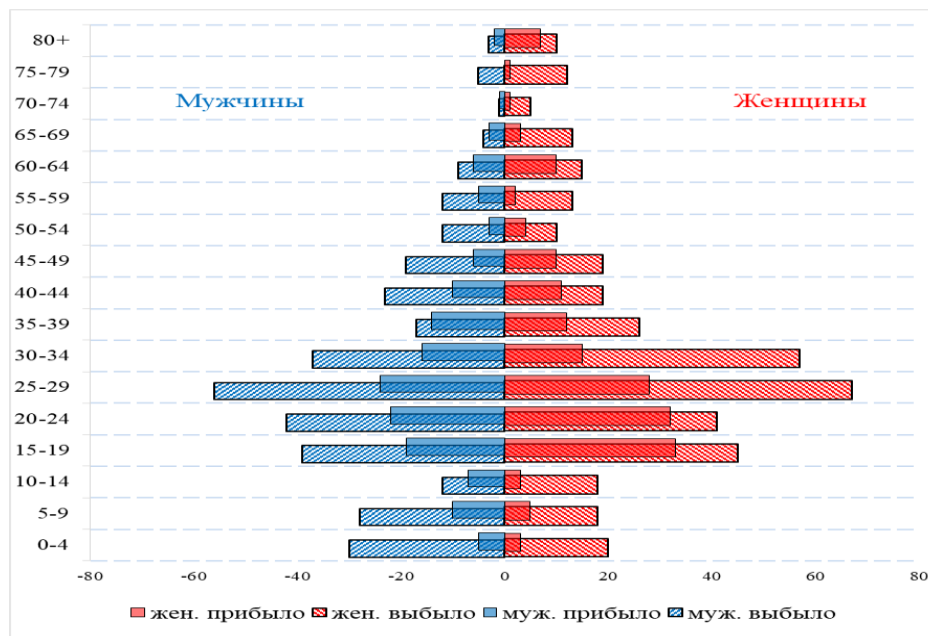


Рис. 3. Половозрастная пирамида миграционного сальдо Кыштымского городского округа (чел.)

История, теория и практика государственного и муниципального управления

Для большинства муниципальных образований, не являющихся региональными административными центрами, характерна убыль населения за счёт миграционного оттока населения [11]. Миграционное сальдо может быть пропорциональным либо диспропорциональным [12]. Для его исследования используется распределение прибывших и выбывших на территорию по полу и возрастным группам, как показано на рис. 3. За основу следует брать данные по сумме показателя в каждой ячейке за доверительный временной интервал (в среднем 5—7 лет).

4. Использование асинхронного таймлайна: *этапы реализации стратегии пространственного развития и возникновения социального эффекта* (рис. 4). Смена парадигмы восприятия не имеет точных временных границ и всегда имеет временной лаг.

до 2021 года			до 2026 года				до 2035 года									
социо-эколого-экономическая стабилизация, формирование устойчивой и комфортной городской среды и территории в целом			высокоэффективное гармоничное саморазвитие территории как малого города высоких конкурентных преимуществ				планомерное развитие на основе устойчивых положительных трендов динамики социо-эколого-экономических показателей									
2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
смена парадигмы – от «самой чёрной точки планеты» к стандартам города XXI века			формирование устойчивого восприятия Карабаша как высокотехнологичного конкурентоспособного города				закрепление статуса высокоразвитой, конкурентоспособной и комфортной для проживания территории на общероссийском уровне									

Рис. 4. Этапы пространственного развития Карабашского городского округа в реальных преобразованиях и оценках населения

Для отражения плана реализации мероприятий применяется простой «таймлайн», то есть распределение мероприятий на линии времени. Для отражения эффектов от реализации мероприятий необходимо построение асинхронного таймлайна, то есть распределение эффектов на линии времени без чётких границ, с использованием «затухающей» заливки цветом, как показано на рис. 4. Может быть использовано несколько рядов разнородных эффектов, несовпадающих друг с другом во времени, окрашенных разными цветами.

Результат применения специально-научного инструментария формирования стратегии пространственного развития муниципального образования.

Описанный инструментарий и связанные с его использованием методические положения позволяют сконцентрировать имеющиеся знания о территории, что ведёт к ускорению принятия управленческих решений при повышении глубины анализа данных.

Использование специально-научного инструментария позволяет рассматривать разработку стратегии в различных аспектах: в пространстве и во времени, в соответствии с потребностями населения, в сравнении с другими территориями и общероссийским уровнем, во взаимосвязи с различными социо-эколого-экономическими факторами.

Список использованных источников и литературы

1. Цветков В. Я. Геоинформационные системы и технологии. — М. : Финансы и статистика, 1998. — 146 с.
2. Цветков В. Я. Геоинформационное моделирование // Информационные технологии. — 1999. — № 3. — С. 23—27.
3. Цветков В. Я. Пространственные знания // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. — 2013. — № 7. — С. 43—46.
4. Скворцов А. В. Триангуляция Делоне и её применение — Томск : Томский ун-т, 2002. — 128 с.
5. Зырянов С. Г., Гордеев С. С., Понькина А. О. Интеграционные приоритеты пространственного развития муниципальных образований в условиях формирования цифровой экономики // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. — 2018. — № 2. — С. 9—18.
6. Татаркин А. И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2012. — № 6 (24). — С. 42—59.
7. Гордеев С. С., Кочеров А. В. Основы анализа региональной экономической динамики: визуализация и оценка в среде MS Office : учеб. пособие. — Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2017. — 130 с.

8. Гордеев С. С. Оценка устойчивости пространственного социо-эколого-экономического развития в среде геоинформатики // Вестник Челябинского государственного университета. — 2016. — № 11 (393). — Экономические науки. Вып. 54. — С. 37—50.
9. Зырянов С. Г., Гордеев С. С., Понькина А. О. Интеграционные приоритеты пространственного развития муниципальных образований в условиях формирования цифровой экономики // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. — 2018. — № 2. — С. 9—18.
10. Ситковская С. М. Особенности визуализации информации в проектах социально-экономического пространственного развития // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. — 2018. — № 2. — С. 63—69.
11. Ситковский А. М. Демографический фактор в обеспечении устойчивого развития мегаполиса // Научный ежегодник Центра анализа и прогнозирования. — 2018. — № 2. — С. 81—87.
12. Кузьмин А. И. Лидеры и аутсайдеры по дожитию населения в экономически активном возрасте: региональный демографический анализ // Регион: Экономика и Социология. — 2018. — № 2 (98). — С. 149—167.

УДК 351.85

Сошникова Евгения Сергеевна,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал

Научный руководитель: **Нечаева Светлана Владимировна,**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, кандидат исторических наук, доцент

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМЫ
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативно-правового регулирования и организации государственного управления в сфере развития системы дополнительного образования детей (далее — ДОД) в России. Автором рассматриваются основные направления государственной политики в области поддержки и развития системы ДОД посредством характеристики содержания действующих правовых актов в указанной сфере. Кроме того, в статье представлены основные изменения в сфере организации ДОД, произошедшие в последние годы, выявляются проблемные аспекты государственного управления в исследуемой области, оставшиеся до сих пор нерешенными, а также предлагается ряд рекомендаций по их устранению.

Ключевые понятия: дополнительное образование детей, государственное управление, Концепция развития дополнительного образования детей.

Soshnikova Evgeniya,

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES AND PROBLEMS
OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE
OF ADDITIONAL EDUCATION OF CHILDREN IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Annotation. The article deals with the analysis of legal regulation and organization of public administration in the sphere of development of the system of additional education of children (hereinafter-DOD) in Russia. The author considers the main directions of state policy in the field of support and development of the DOD system by characterizing the content of existing legal acts in this area. In addition, the article presents the main changes in the organization of the DOD that have occurred in recent years, identifies the problematic aspects of public administration in the study area that are still unresolved, and offers a number of recommendations to address them.

Key concepts: additional education of children, public administration, the Concept of development of additional education of children.

Введение. Значимость дополнительного образования детей нельзя переоценить, оно «выполняет функции социального лифта и предоставляет альтернативные возможности для реализации инициатив значительной части детей, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья, детей, находящихся в трудной жизненной ситуации; обеспечивает их адаптацию к жизни в обществе, профессиональную ориентацию, а также выявление и поддержку детей, проявивших выдающиеся способности» [2].