

УДК 332.1

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ

В.О. Коротин, В.В. Меркурьев, Т.Л. Ким

ФГБОУ ВО «Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачева», Кемерово,
email: korotinv@kuzstu.ru

Аннотация. В статье исследуются особенности формирования и реализации региональной политики в сфере образования в условиях интенсивных агломерационных процессов. На основе системного и институционального подходов проанализированы ключевые дисбалансы, возникающие в образовательном пространстве агломераций: бюджетно-фискальные противоречия, управленческая асимметрия, пространственная стратификация ресурсного обеспечения и кадровая централизация. Эмпирической базой исследования выступили данные официальной статистики, стратегические документы и результаты мониторинга системы образования Кемеровской области — Кузбасса. Выявлены негативные экстерналии маятниковой образовательной миграции. Сформулированы перспективные направления совершенствования региональной образовательной политики, нацеленные на переход от изолированной модели к сетевой полицентрической системе управления образованием в агломерациях.

Ключевые слова: региональная образовательная политика, агломерация, человеческий капитал, пространственное развитие, межбюджетные отношения, маятниковая миграция, управление образованием.

ANALYSIS OF REGIONAL EDUCATIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF AGGLOMERATION DEVELOPMENT

V.O. Korotin, V.V. Merkuriev, T.L. Kim

Kuzbass State Technical University T.F. Gorbachev, Kemerovo, email: korotinv@kuzstu.ru

Abstract. The article explores the features of the formation and implementation of regional policy in the field of education in the context of intensive agglomeration processes. Based on the systemic and institutional approaches, the key imbalances arising in the educational space of agglomerations are analyzed: budgetary and fiscal contradictions, managerial asymmetry, spatial stratification of resource provision, and personnel centralization. The empirical basis of the study was the data of official statistics, strategic documents, and the results of monitoring the education system of the Kemerovo Region — Kuzbass. The negative externalities of pendulum educational migration are identified. Promising areas for improving regional educational policy have been formulated, aimed at transitioning from an isolated municipal model to a networked polycentric system of education management in agglomerations.

Keywords: regional educational policy, agglomeration, human capital, spatial development, interbudgetary relations, pendulum migration, and education management.

Дата поступления статьи в редакцию: 01.11.2025

Дата принятия статьи в печать: 03.12.2025

Введение

Современный этап пространственного развития российской экономики характеризуется устойчивой интенсификацией агломерационных процессов, которые выступают ключевым звеном поляризации социально-экономического строения регионов [1]. Эти процессы формируют качественно новые территориальные образования со сложной полицентрической структурой, характеризующейся интенсивными внутренними связями и глубоко интегрированными рынками труда, включая рынок образовательных услуг [2]. В этом контексте система образования перестает быть просто социальным институтом, превращаясь в стратегический актив, ответственный за воспроизводство и развитие человеческого капитала, что обуславливает необходимость декомпозиции образовательной политики до регионального и агломерационного уровней [3].

Актуальность исследования обусловлена глубоким институциональным пробелом в системе управления образованием в условиях агломераций. Действующее законодательство, регламентирующее вопросы управления и финансирования образования, остается ориентированным на отдельное муниципальное образование как первичный субъект управления и не учитывает специфику интенсивных межтеррито-

риальных связей [4]. Это порождает системные противоречия, ведущие к росту пространственного и социального неравенства в доступе к качественному образованию, что прямо противоречит конституционному принципу равных возможностей.

Цель исследования

Авторами проведен анализ теоретико-методологических основ и практических механизмов совершенствования региональной политики в сфере образования, адаптированных к вызовам агломерационного развития, на материалах Кемеровской области — Кузбасса.

В ходе исследования были решены следующие задачи:

1. Выявить и систематизировать ключевые дисбалансы и институциональные дисфункции в системе управления образованием в условиях агломерации.
2. Оценить масштабы и последствия маятниковой образовательной миграции как индикатора пространственного дисбаланса.
3. Сформулировать перспективные направления совершенствования региональной образовательной политики для условий Кузбасской агломерации.

Материал и методы исследования

Анализ региональной образовательной политики (РОП) в условиях агломерации требует применения комплекса научных подходов, позволяющих раскрыть ее сущность, внутренние противоречия и потенциал как фактора пространственного развития. В основе методологии лежит системный подход, который позволяет рассматривать агломерацию как целостную, динамичную, открытую систему, где образование является подсистемой, находящейся в тесной взаимосвязи с экономической, социальной и демографической подсистемами [5]. В рамках данного подхода РОП в агломерации предстает не как сумма муниципальных политик, а как свойство, возникающее из сложного взаимодействия ее элементов и обладающее синергетическим эффектом.

Институциональный подход предоставляет инструментарий для анализа формальных и неформальных правил, регулирующих взаимодействие субъектов образовательного процесса в агломерации [6]. Ключевой проблемой здесь выступает институциональный вакуум агломерационного уровня управления, при котором отсутствуют легитимные механизмы координации между муниципалитетами, что приводит к росту транзакционных издержек и системной неэффективности [4].

Теория человеческого капитала позволяет интерпретировать образование как инвестиционный процесс, результат которого — человеческий капитал, обладающий высокой мобильностью в рамках интегрированного рынка труда агломерации [7]. Это обуславливает феномен селективной миграции высококвалифицированных кадров и учащихся в ядро агломерации, что усиливает центр-периферийный градиент развития.

Теория новой экономической географии объясняет механизмы пространственной концентрации экономической активности, включая образовательные услуги, действием эффектов возрастающей отдачи от масштаба и снижением транзакционных издержек [8]. В образовательном контексте это проявляется в формировании «центров превосходства» в ядре агломерации и одновременной деградации образовательной инфраструктуры на периферии.

Синтез этих подходов позволяет сформировать комплексное видение РОП в агломерации как многомерного объекта управления, функционирование которого детерминировано действием разнонаправленных экономических, социальных и институциональных сил (рис. 1).

Кемеровская область — Кузбасс представляет собой репрезентативный пример для анализа проблем управления образованием в условиях полицентрической агломерации с ярко выраженной ресурсной специализацией. Ядро агломерации образуют города Кемерово и Новокузнецк, вокруг которых сформировалась плотная сеть городов-спутников и сельских поселений.

Основным институциональным противоречием является несоответствие между административным делением и реальными социально-экономическими связями. Муниципалитеты-«доноры» учащихся (Берёзовский, Топки, Юрга) несут расходы на содержание школьной сети, тогда как налоговые доходы (прежде всего НДФЛ) аккумулируются в бюджетах городов-«реципиентов» (Кемерово, Новокузнецк), предоставляющих рабочие места родителям этих учащихся [9]. Нормативно-подушевое финансирование лишь усугубляет этот дисбаланс, приводя к прямому сокращению объемов финансирования школ в муниципалитетах-«донорах» по мере оттока обучающихся.



Рис. 1. Концептуальная схема анализа региональной образовательной политики в условиях агломерации

Таблица 1

Динамика численности учащихся и объема субсидий на общеобразовательную деятельность в разрезе муниципалитетов Кузбасской агломерации (2020-2024 гг.)

Муниципальное образование	Численность обучающихся, тыс. чел.	Численность обучающихся, тыс. чел.	Изменение, %	Объем субсидий, млн руб.	Объем субсидий, млн руб.	Изменение, %
	2020г.	2024г.		2020г.	2024г.	
г. Кемерово (ядро)	84,9	88,7	+4,5%	8012,4	8625,8	+7,7%
г. Новокузнецк (ядро)	78,2	80,9	+3,5%	7396,1	7815,2	+5,7%
Берёзовский гор. округ (периферия)	11,8	10,4	-11,9%	1087,3	987,6	-9,2%
Топкинский район (периферия)	8,3	7,3	-12,0%	765,5	695,8	-9,1%

Проведенный анализ показывает, что города-ядра продолжают наращивать как численность обучающихся, так и объемы финансирования. В г. Кемерово прирост численности обучающихся, составил 4,5% за период 2020-2024 гг., а объем субсидий вырос на 7,7%. Происходит углубление кризиса периферийных территорий. В Берёзовском городском округе и Топкинском районе наблюдается ускорение темпов сокращения как контингента учащихся (до -11,9% и -12,0% соответственно), так и объемов финансирования (до -9,2% и -9,1%).

Разрыв в динамике финансирования между ядром и периферией продолжает увеличиваться. Если в 2020-2023 гг. разница в темпах роста составляла около 16%, то за период 2020-2024 гг. этот разрыв достиг 17%.

Сокращение численности обучающихся в перифериях превышает средние региональные показатели, что свидетельствует о целенаправленном перераспределении образовательных потоков в пользу городов-ядер.

Концентрация высококвалифицированных педагогических кадров и современных материально-технических ресурсов в ядре агломерации приводит к усилению депрессивности периферийных образовательных систем.

Таблица 2

Показатели ресурсного и кадрового обеспечения школ в ядре и на периферии Кузбасской агломерации (2024 г.)

Показатель	Города-ядра (Кемерово, Новокузнецк)	Периферийные муниципалитеты	Разрыв, п.п.
Кадровый потенциал			
Доля учителей с высшей квалификацией, %	61,3	24,7	36,6
Средний возраст пед. состава, лет	40,9	53,9	13,0
Доля учителей до 35 лет, %	28,4	11,2	17,2
Вакансии по математике, физике, информатике, % от штатной численности	3,8	18,5	14,7
Материально-техническая база			
Доля школ, имеющих современные лаборатории для естественно-научных дисциплин, %	92,5	52,3	40,2
Доля школ, требующих кап. ремонта, %	15,2	45,8	30,6
Обеспеченность ПК (учеников на 1 ПК)	2,1	4,8	2,7
Скорость интернет-соединения (Мбит/с)	98,7	32,4	66,3
Финансовые показатели			
Средняя заработная плата учителей, руб.	58 400	42 300	16 100
Расходы на уч. м-лы на 1 ученика в год, руб.	12 500	7 800	4 700
Инновационная активность			
Доля школ, реализующих углубленное изучение предметов, %	67,8	15,3	52,5
Участие в федеральных инновационных проектах (кол-во школ)	42	8	34

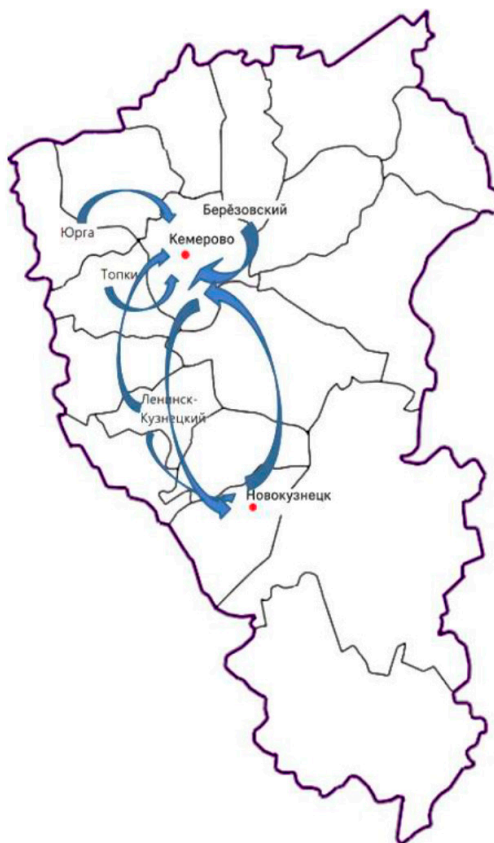


Рис. 2. Схема основных потоков маятниковой образовательной миграции в агломерациях Кузбасса

Анализ показывает, что разница в доле учителей высшей категории между ядром и периферией увеличилась с 31,5 п.п. в 2023 г. до 36,6 п.п. в 2024 г. На периферии сохраняется критическое старение кадров – средний возраст 53,9 года.

Разрыв в скорости интернет-соединения составляет 66,3 Мбит/с, что существенно ограничивает возможности дистанционного обучения в периферийных школах.

Доля школ, требующих капитального ремонта, на периферии в 3 раза выше, чем в городах-ядрах (45,8% против 15,2%).

Только 15,3% периферийных школ реализуют программы углубленного изучения предметов против 67,8% в ядре агломерации.

Разница в заработной плате учителей составляет 16 100 руб., что создает мощный экономический стимул для миграции квалифицированных кадров в центр агломерации.

Еще одной проблемой образовательного пространства в условиях агломерации Кузбасса является маятниковая образовательная миграция. Маятниковая миграция является рациональной реакцией домохозяйств на пространственную дифференциацию качества образования. В Кузбасской агломерации ежедневно около 15 тысяч обучающихся совершают регулярные поездки для получения образования в учреждениях Кемерово и Новокузнецка [10]. Это порождает ряд негативных экстерналий:

1. Прямые транспортные расходы семей (3-5 тыс. руб./мес. на ребенка) и общественные затраты на развитие перегруженной транспортной инфраструктуры.

2. «Транспортная усталость» обучающихся, снижение учебной мотивации, сокращение времени на самообразование и внеурочную деятельность. Исследования показывают, что обучающиеся, проводящие в дороге более часа в день, имеют на 15-20% меньше свободного времени.

3. Переполненность школ в ядре (наполняемость классов до 32-35 человек при норме 25) и хроническая недозагруженность школ на периферии.

Результаты исследования

Механизмы и направления совершенствования региональной образовательной политики в условиях агломерации. Преодоление выявленных дисбалансов требует не точечных мер, а разработки комплексной системы механизмов пространственного выравнивания, адаптированной к агломерационной специфике Кузбасса.

Необходимо создание легитимных органов управления образованием на надмуниципальном уровне. Наиболее перспективными представляются:

1. Агломерационный образовательный совет при Губернаторе Кузбасса с делегированием ему полномочий по координации стратегического планирования, разработке единых стандартов качества и организации сетевого взаимодействия.

2. Образовательные округа, объединяющие территории нескольких муниципалитетов в рамках единого плана развития образования. Эта модель позволяет консолидировать ресурсы и управленческие усилия.

3. Межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в конкретных сферах: организация подвоза учащихся, совместное использование инфраструктуры, проведение олимпиад.

Требуется переход к агломерационно-ориентированным моделям финансирования:

1. Введение агломерационных поправочных коэффициентов в нормативы подушевого финансирования, учитывающих миграционную нагрузку на «донорские» территории и бюджетную нагрузку на «реципиентные».

2. Создание Целевого фонда развития образования Кузбасской агломерации, формируемого за счет взносов бюджетов всех входящих в нее муниципалитетов, средств регионального бюджета и внебюджетных источников. Фонд должен финансировать совместные инфраструктурные проекты и программы поддержки педагогов.

3. Внедрение принципа «финансирование по результатам» в сочетании с поддержкой малокомплектных школ на периферии агломерации.

Ключевым направлением является развитие сетевых форм организации образовательного процесса:

1. Создание сетевых образовательных комплексов, обеспечивающих доступ учащихся и педагогов периферийных школ к ресурсам ядра: лабораториям вузов, технопаркам «Кванториум», центрам «ИТ-куб». Опыт проекта «Сетевая школа» в Кузбассе требует масштабирования.

2. Внедрение системы «педагогического роуминга», при котором преподаватели из сильных школ ядра ведут отдельные курсы в школах периферии, в том числе с использованием дистанционных технологий.

3. Реализация совместных межмуниципальных программ, таких как «Агломерационный инженерный класс» или «Школа лидеров агломерации», нацеленных на выявление и поддержку одаренных детей со всей территории [11,12].

Выводы

Проведенное исследование позволило выявить системный характер дисбалансов в региональной образовательной политике, обостряющихся в условиях агломерационного развития Кузбасса. Установлено, что действующая модель управления, замкнутая на уровне отдельных муниципалитетов, не отвечает современным вызовам, порождаемым интенсивными межтерриториальными связями. Это проявляется в бюджетно-фискальных противоречиях, управленческой асимметрии, резкой стратификации ресурсного обеспечения и кадрового потенциала, а также в масштабной маятниковой образовательной миграции, несущей значительные экономические и социальные издержки.

В качестве основного направления совершенствования региональной политики в сфере образования предложен переход от изолированной муниципальной модели к сетевой полицентрической системе управления, основанной на принципах межмуниципальной кооперации.

Литература

1. Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с. ISBN: 978-5-903599-10-3 EDN: VNFDJX.
2. Региональная экономика: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры: Коллективная монография. Екатеринбург: УрГЭУ, 2017. 327 с.
3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов. — 4-е изд. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 495 с.
4. Таболин В.В. Город в науке: библиография научных исследований городов и процессов урбанизации. М.: Юстицинформ, 2024. 300 с. ISBN: 978-5-7205-2098-4 EDN: USUHHM.
5. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Наука, 1973. 270 с. EDN: RVCMPR.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с. ISBN: 5-88581-006-0 EDN: YQDVYE.
7. Becker G.S. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. — 3rd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993. 412 p.
8. Krugman P. Geography and Trade. — Leuven: Leuven University Press; Cambridge: MIT Press, 1993. 156 p.
9. Горюшкина Е.А., Лавровский Б.Л., Мельникова Л.В. и др. Региональный менеджмент: учебное пособие / под ред. В. А. Крюкова, Б. Л. Лавровского. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2019. 405, [1] с. ISBN: 978-5-7782-3951-7 EDN: RWITVV.
10. Транспортная стратегия Кемеровской области на период до 2030 года. Кемерово: Администрация Правительства Кузбасса, 2021. 210 с.
11. Меркурьев В.В. Организационно-экономические основы развития агломераций муниципальных образований: теория и методология: дис. ... докт. экон. наук. Барнаул, 2022. 370 с. EDN JXIGEG.
12. Меркурьев В.В., Мягков Е.В. Развитие агломераций: этапы, отечественные и зарубежные практики // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2022. № 3(71). EDN: NYUIIU.
13. Меркурьев В.В., Томилин К.В. Проблемы развития сельского хозяйства старопромышленного региона // Вестник Кемеровского государственного сельскохозяйственного института. 2016. № 6. С. 155-161. EDN: WBUFMJ.
14. Меркурьев В.В., Мягков Е.В., Косинский П.Д., Томилин К.В. Анализ социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2022. № 4(72). EDN: LRRRFE.