

Об отражении целей и задач развития образования в региональных стратегиях

DOI 10.22394/1726-1139-2017-5-56-64

Беляков Сергей Анатольевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Центр экономики непрерывного образования Института прикладных экономических исследований
Главный научный сотрудник

Доктор экономических наук, доцент
belyakov-sa@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В данной статье анализируется отражение целей и задач развития образования в стратегиях социально-экономического развития регионов России на примере Северо-Западного федерального округа. Определены стратегические Федеральные программы в сфере образования, которые реализуются в настоящее время. Выявлены основные цели программ развития образования. Отмечено взаимодействие стратегий социально-экономического развития и программ развития образования. Акцентируется внимание на численности населения Северо-Западного федерального округа в возрасте до 29 лет, как потенциальных потребителях образовательных услуг. Описаны региональные программы развития образования и их возможная экспертная оценка на федеральном уровне. Поставлена проблема сопряжения стратегий социально-экономического развития и программ развития образования для большинства субъектов Российской Федерации, которая требует дальнейшего анализа и разработки соответствующих решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

развитие образования, региональная стратегия, Северо-Западный федеральный округ, программа, государственная образовательная политика, субъекты Российской Федерации

Belyakov S. A.

About Reflection of the Purposes and Problems of Education Development in Regional Strategy

Belyakov Sergey Anatolyevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Center of economy of continuous education of Institute of Applied Economic Researches

Chief Researcher

Doctor of Science (Economics), Associate Professor

belyakov-sa@ranepa.ru

ABSTRACT

In this article, the reflections of the goals and objectives of the development of education in the strategies of social and economic development of the regions of Russia are analyzed on the example of the North-West Federal District. Strategic federal programs in the sphere of education have been identified, which are being implemented at the present time. The main goals of educational development programs have been identified. The interaction of strategies for socio-economic development and programs for the development of education was noted. Attention is focused on the population at the age of 1–29 years of the North-West Federal District as potential consumers of educational services. Regional programs for the development of education and their possible expert evaluation at the federal level are described. The problem of linking social and economic development strategies and educational development programs for most of the constituent entities of the Russian Federation is posed, which requires further analysis and development of appropriate solutions

KEYWORDS

development of education, regional strategy, North-West Federal District, program, state educational policy, subjects of the Russian Federation

Основным содержанием данной статьи является краткое представление результатов анализа отражения целей и задач развития образования в стратегиях социально-экономического развития регионов России на примере Северо-Западного федерального округа. Эта проблема, несмотря на свою безусловную актуальность, сравнительно мало исследована. Для примера можно сослаться на ряд публикаций с участием автора [1–3] по этой тематике. Они посвящены анализу основных целей и задач программ развития образования, которые являются с 1992 г. основой нашей государственной политики в этой сфере, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На сегодняшний день выполнены и находятся в стадии исполнения пять специализированных федеральных программ:

1. Федеральная программа развития образования (2000–2005, даты в названии не указывались)¹.
2. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы².
3. Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы³.
4. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы⁴.
5. Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 годы (в составе предыдущей программы)⁵.

Как можно видеть, не было ни одного года, ни одного периода времени, когда бы не исполнялась та или иная программа, связанная с развитием системы образования. Для того чтобы хотя бы в целом представить проблематику проводимых в этом направлении исследований, рассмотрим цели развития образования, как они были сформулированы в представленных государственных программах и Стратегии 2020 (рис. 1).

На первом этапе ставилась цель развивать образование, удовлетворяющее интересам личности и рассматриваемое как фактор развития и прогресса обще-

¹ Российская Федерация. Федеральное Собрание. Об утверждении Федеральной программы развития образования: Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ. Принят Государственной Думой 15 марта 2000 г. Одобрен Советом Федерации 29 марта 2000 г. // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=69400> (дата обращения: 11.04.2017).

² Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы: постановление от 23 декабря 2005 г. № 803 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=111726&dst=0&profile=0&mb> (дата обращения: 11.04.2017).

³ Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=192171> 0. (дата обращения: 11.04.2017).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=197638&fid=134&dst=100009&from=138166-0&rnd=210680.24059057096019387&> (дата обращения: 11.04.2017).

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=204869> - 0. (дата обращения: 11.04.2017).



Рис. 1. Основные цели программ развития образования

ства. В последующем цель трансформировалась и, проходя через потребности граждан, общества и рынка труда, преобразовалась в общую формулировку «доступность качественного образования, повышение доступности качественного образования» и различные вариации, с этим связанные. Последняя цель, которая была введена впервые в программе 2011–2015 гг., постепенно трансформировалась в действующую в настоящее время основную цель программы 2016–2020 гг. — создание условий для эффективного развития образования, предусматривающую, в свою очередь, и повышение качества, и повышение доступности образования.

Следует обратить внимание на то, что, с одной стороны, качество образования и повышение доступности прослеживается буквально через все программы. С другой стороны, ни одна программа, ни одна — необходимо подчеркнуть, не вводила конкретных измерителей доступности и (или) качества образования. Это ставит под сомнение возможность достижения этих целей.

Второе, на что необходимо обратить внимание, это результаты, итоги реализации программ, как они были сформулированы в самих программах.

Итоги Программы 1994–1999 гг. (на схеме не показана) были подведены в Программе на 2000–2005 гг., где было дословно сказано, что реализация поставленных целей в полной мере не была достигнута в связи с трудностями экономического и организационного характера. Это действительная формулировка программы, и больше никаких итогов в ней не подводилось.

Итоги программы на 2000–2005 гг. были подведены достаточно коротко. Сказано, что была создана база для решения новых задач: приведения содержания образования и технологий в соответствие с требованиями современного общества; разработаны механизмы управления, адекватные задачам системы развития образования; созданы экономические механизмы, обеспечивающие инвестиционную привлекательность сферы образования.

В 2006–2010 гг., судя по формулировкам следующей программы, результатов достигнуто не было, поскольку прямо они в программе указаны не были.

Программа на 2011–2015 гг. сделала возможным адресную целевую поддержку инициатив, направленных на инновационное развитие системы образования в рамках реализации скоординированных задач федеральной государственной образовательной политики.

Несмотря на общую постановку цели в виде повышения доступности и качества образования, идея оценки доступности в программах не прослеживалась и развития не получила. Идеи контроля и оценки качества так или иначе в программах отражение получили. В частности, в том или ином виде ставились задачи создания систем контроля качества или оценки качества:

- в 2000–2005 гг. ставилась задача обеспечения контроля качества образования;
- в 2006–2010 гг. — развитие системы обеспечения качества образовательных услуг и создания в результате всероссийской системы оценки качества образования; то есть предполагалось, видимо, что контроль качества обеспечивается и нуждается в дальнейшем развитии, апофеозом которого должна стать система, которая бы это все оценивала;
- в 2011–2015 гг. — развитие системы оценки качества, предполагая, что на предыдущем этапе она создана;
- в 2013–2020 гг. — создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности и общественно-профессионального участия.

Обращает на себя внимание следующее: если говорить серьезно, то на 2013 г. системы оценки качества создано не было, поскольку ее создание только предполагалось, судя по задаче соответствующей программы. Концепция 2020, которая разрабатывалась в это же время, предусматривала формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей. Во всех программах и программных документах ставились задачи только создания такой системы. На сегодняшний день такой системы, операционально оценивающей качество и позволяющей это делать, не существует.

Вторым направлением исследований было сопоставление между собой документов, определяющих направления развития образования. Таких документов на данном этапе исследований было выделено два типа: стратегии социально-экономического развития, которые существуют во всех субъектах Российской Федерации и в федеральных округах, а также программы развития образования, которые в той или иной форме существуют также во всех субъектах Российской Федерации, но отсутствуют в федеральных округах. То есть для федеральных округов обобщающих программ развития образования не существует.

На сегодняшний день мы можем рассматривать эти типы документов — стратегию и программу развития образования — как независимые друг от друга, поскольку формально ни один из них не является определяющим или регламентирующим для другого. Они формируются на единой методологической основе¹ и не

¹ Российская Федерация. Правительство Российской Федерации. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных

обеспечивают, при прочих равных условиях, взаимное соответствие. Выражается это в том, что и в стратегии, и в программе могут существовать одинаковые цели и задачи для системы образования, а могут существовать совершенно разные. В результате легко представить себе ситуацию, когда достижение стратегических целей не обеспечивает достижение целей программных, и наоборот.

Возможным вариантом сопряжения этих стратегических, с нашей точки зрения, документов является включение стратегических специфических целей из стратегий в программы в качестве частных специфических целей для последующей реализации. Существующие региональные стратегии социально-экономического развития легко позволяют это сделать, поскольку задают цели и задачи, в том числе, и для системы образования, причем в некоторых случаях делают это гораздо лучше, чем программы. Однако на сегодняшний день требований или хотя бы предложений по такому переходу действующая законодательная и (или) нормативная база не содержит.

Для решения этой задачи необходимо, с нашей точки зрения, признать приоритет стратегии социально-экономического развития перед другими программными документами, что должно выражаться включением стратегических задач в эти программы. Такое взаимодействие иллюстрируется схемой, представленной на рис. 2.

В качестве примера рассмотрим стратегические цели системы образования так, как они были поставлены в документах Северо-Западного федерального округа, по опыту которого проводился первый этап исследования.

Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа в качестве цели перед системой образования округа поставила подготовку и переподготовку специалистов с высшим и средним профессиональным образованием для работы в условиях Арктики на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова» [4]. Не анализируя подробно данную цель применительно к условиям округа, можно отметить, что она отображает только специфику одной области — Архангельской, выделяя, с нашей точки зрения, далеко не главную проблему развития образования.

Перед округом в целом стоят очень важные для региональных систем образования проблемы, связанные с уменьшением численности детей и молодежи и, соответственно, потенциала спроса на образовательные услуги, нехваткой мест в организациях дошкольного образования и сокращением его доступности и др. Так, численность населения Северо-Западного федерального округа в возрасте 1–29 лет на 1 января соответствующего года¹ с 1990 г. устойчиво снижалась (рис. 3), а общее снижение к 2015 г. составило более 2 млн чел.

Можно отметить, что в последние годы темпы снижения несколько замедлились, а на 1 января 2016 г. численность населения была практически такой же, как и на 1 января 2015 г. Однако говорить о ее стабилизации пока рано. При этом в возрастных группах 1–6 и 7–17 лет происходит рост численности населения, что указывает на растущий спрос на образовательные услуги общего образования, включая дошкольное. В то же время устойчиво и довольно резко сокращается

целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд»: постановление от 26.06.1995 № 594 (ред. от 15.02.2017) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/ (дата обращения: 11.04.2017).

¹ Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) // ЕМИСС. Государственная статистика [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/organizations/> (дата обращения: 11.04.2017).

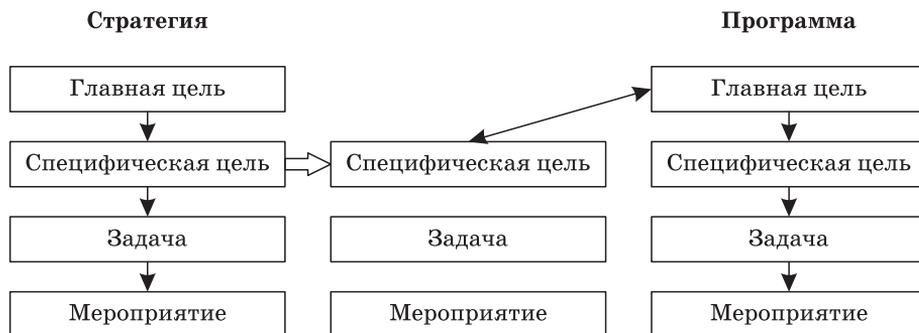


Рис. 2. Взаимодействие стратегий социально-экономического развития и программ

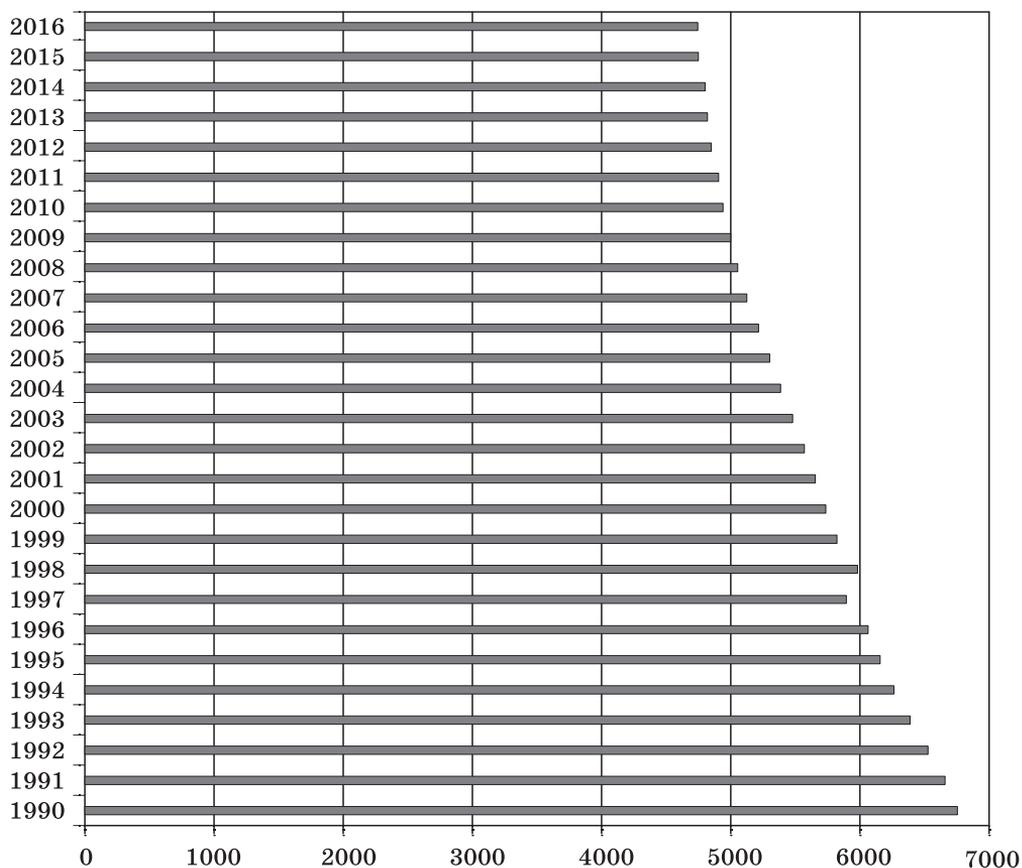


Рис. 3. Численность населения Северо-Западного федерального округа в возрасте 1–29 лет (тыс. чел.)

численность населения 17–29 лет, и в перспективе не видится основ для изменений этой тенденции. Следовательно, сохранение масштабов высшего образования,

не говоря уже о его расширении, может быть достигнуто только за счет внешнего притока обучающихся в высшие учебные заведения округа. Эти же проблемы, хотя и в разной степени, присущи субъектам Российской Федерации, входящим в состав Северо-Западного федерального округа.

Анализ региональных программ развития образования показал, что содержание их основных целей заключается в повышении доступности, качества и эффективности образования. В разных регионах существуют вариации в формулировках, но в целом смысл целей именно таков, что, в общем, совершенно понятно, поскольку содержательно именно такая цель стоит в Федеральной программе развития образования. Естественно, эта цель была перенесена в соответствующие программы развития образования субъектов Российской Федерации почти дословно.

Обратив внимание на содержание задач, которые сформулированы в стратегиях социально-экономического развития, можно найти очень серьезную базу для того, чтобы ставить задачи перед системой образования, в первую очередь профессионального. В качестве наиболее показательного примера рассмотрим стратегические задачи системы образования Калининградской области так, как они были сформулированы в областной стратегии социально-экономического развития¹.

В стратегии выделены семь групп отраслей, секторов экономики, для которых сформулированы совершенно конкретные ориентиры или, как было указано в документе, относящиеся к системе образования задачи, которые должны были быть решены к 2025 г. В частности, более чем понятная и более чем конкретная задача для сферы туризма, которую необходимо решить системе образования — реализация программ обучения гидов (до 48 тыс. чел.). Для кластера информационных технологий поставлена задача привлечения 10 тыс. программистов с семьями. Однако надо понимать, что нужно их откуда-то взять или где-то выучить. В сельском хозяйстве предусмотрено создание 40,2 тыс. рабочих мест, включая высокотехнологичные, в сфере переработки, что, естественно, предполагает их обеспечение соответствующим образом подготовленными кадрами. В автомобилестроении поставлена задача создания учебно-образовательного комплекса и инженерного центра, требующих соответствующего кадрового обеспечения. Для судостроения намечен рост числа рабочих мест на 8 тыс. единиц, что требует подготовленных кадров. Перед системой образования поставлена задача обучения 20–25 тыс. студентов, в том числе 20% — из европейских стран.

И все эти задачи должны быть решены в условиях общего снижения молодежной составляющей в демографическом развитии. При этом программа развития образования Калининградской области эти задачи практически никак не отражает, ставя в общем виде «дежурные проблемы»:

- 1) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования в образовательных организациях Калининградской области;
- 2) обеспечение доступности качественного образования в образовательных организациях Калининградской области на основе введения федеральных государственных образовательных стандартов нового поколения;
- 3) создание системы выявления, развития и адресной поддержки одаренных детей в различных областях творческой деятельности;
- 4) становление единого образовательного пространства на основе использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий;

¹ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165886;from=1726653038;rnd=0.039460546569898725> (дата обращения: 11.04.2017).

- 5) формирование механизмов объективного оценивания качества образования в Калининградской области;
- 6) создание механизмов, обеспечивающих устойчивое развитие системы воспитания и дополнительного образования детей в Калининградской области;
- 7) кадровое обеспечение инновационного характера социально-экономического развития Калининградской области.

Для более глубокого уяснения степени соответствия стратегий и программ друг другу в анализ были включены конкретные показатели и конкретные результаты, которые должны быть достигнуты в ходе их реализации. В большинстве регионов Северо-Запада индикаторы и показатели реализации программ развития образования и ожидаемые результаты практически никакого соответствия со стратегиями социально-экономического развития на сегодняшний день не имеют. В этом смысле Калининградская область дает пример правильного, с нашей точки зрения, подхода к разработке документов такого уровня, обеспечивая высокий уровень их взаимосогласования по целям, задачам, показателям и ожидаемым результатам.

Аналогичные, но значительно в меньшей степени, примеры можно привести по Новгородской и Псковской областям, где в стратегиях социально-экономического развития поставлены, соответственно, две и четыре таких задачи с совершенно конкретными требованиями к системе образования, не нашедшими, к сожалению, должного отражения в программах развития образования. В частности, стратегия Новгородской области определила дополнительную потребность в трудовых ресурсах в трех населенных пунктах (22,5 тыс. чел.) и поставила задачу создания агрогородков численностью 2–3 тыс. чел.

Стратегия Псковской области предусматривает: снижение удельного веса учащихся во вторую смену до 0%; увеличение уровня обеспеченности персональными компьютерами до 10 ед. на 100 учащихся; создание во всех образовательных учреждениях локальной сети и обеспечение подключения к сети интернет каждого предметного кабинета; обеспечение равного доступа к качественным образовательным услугам детей из городской и сельской местности. Относительно последнего положения можно спорить, но, по существу, задача поставлена достаточно конкретно, а ход ее решения, с нашей точки зрения, можно проконтролировать.

В остальных регионах округа примеров такой постановки найти не удалось, поскольку стратегии ставят перед системами образования достаточно общие задачи примерно такого типа, как повышение доступности, повышение качества и т. п.

В отношении ожидаемых результатов также можно привести два примера, которые показывают достаточно серьезные сопряжения стратегий с программами развития образования. В частности, Республика Карелия, которая предполагает в качестве результата реализации стратегии доведение до 90% доли детей, охваченных услугами дошкольного образования, доведение до 100% доли детей, прошедших дошкольную подготовку и так далее. Самое главное, что эти показатели нашли отражение в показателях и индикаторах реализации программы развития образования. Таких результатов Республика Карелия в своей стратегии предусмотрела двенадцать, Республика Коми — восемь¹. По остальным субъектам Российской Федерации в Северо-Западном округе таких сопряжений выделить не удалось.

Таким образом, проблема сопряжения стратегий социально-экономического развития и программ развития образования для большинства субъектов Российской

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 г. № 916 «Об общероссийской системе мониторинга состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=242998> (дата обращения: 11.04.2017).

Федерации остается актуальной, требует дальнейшего анализа и разработки соответствующих решений.

Литература

1. *Беляков С. А. Анализ целей и задач государственной образовательной политики / С. А. Беляков, Т. Л. Клячко, А. В. Федоров // Университетское управление: практика и анализ. 2012. № 1. С. 6–18.*
2. *Беляков С. А. Анализ целей и задач региональных программ развития образования / С. А. Беляков, В. Ж. Куклин, Г. С. Токарева // Экономика образования. 2015. № 2. С. 81–91.*
3. *Беляков С. А. О концепции, структуре и основных экономических показателях Стратегии развития системы образования Российской Федерации до 2020 года — недостатки, проблемы и направления совершенствования / С. А. Беляков, А. В. Федотов // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 6. С. 6–11.*
4. *Российский статистический ежегодник–2016: стат. сб. Москва : Росстат, 2016. 725 с.*

References

1. *Belyakov S. A. Analysis of the purposes and problems of the state educational policy [Analiz tselei i zadach gosudarstvennoi obrazovatel'noi politiki] / S. A. Belyakov, T. L. Klyachko, A. V. Fedorov // University management: practice and analysis [Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz]. 2012. N 1. P. 6–18. (rus)*
2. *Belyakov S. A. Analysis of the purposes and tasks of regional programs of development of education [Analiz tselei i zadach regional'nykh programm razvitiya obrazovaniya] / S. A. Belyakov, V. Zh. Kuklin, G. S. Tokareva // Education Economy [Ekonomika obrazovaniya]. 2015. N 2. P. 81–91. (rus)*
3. *Belyakov S. A. About concept, structure and the main economic indicators of the Strategy of development for an education system of the Russian Federation till 2020 — shortcomings, problems and the directions of improvement [O kontseptsii, strukture i osnovnykh ekonomicheskikh pokazatelyakh Strategii razvitiya sistemy obrazovaniya Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda — nedostatki, problemy i napravleniya sovershenstvovaniya] / S. A. Belyakov, A. V. Fedotov // University management: practice and analysis [Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz]. 2008. N 6. P. 6–11. (rus)*
4. *Russian statistical year-book–2016 [Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik-2016]. Moscow : Rosstat, 2016. 725 p. (rus)*