

МОДЕРНИЗАЦИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ



M. V. Ниязова

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Исследуются организационно-методические основы оценки результатов модернизации системы образования России. Выявляется роль целевых программ в государственном регулировании отрасли. Анализируется методика оценки результатов модернизации, дается сравнительная характеристика индикаторов и показателей целевых программ. Выявляются проблемные вопросы оценки результатов реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.

Ключевые слова: модернизация, система образования, результативность, результат, оценка, целевая программа.

M. V. Niyazova

Effectiveness of the education system modernization

The article is dedicated to organizational-and-methodical bases of a results estimation of education system modernization in Russia. The role of target programs in branch state regulation is exposed. The methods of the results estimation of modernization is analyzed, the comparative characteristic of target programs indicators is given. Information-and-analytical representation of results is adduced, and problem questions about the results estimation of the Federal target program of a development of education for 2006–2010 are revealed.

К e y w o r d s: modernization, education system, effectiveness, result, estimation, the target program.

Возрастание роли человеческого капитала в экономическом развитии страны — это общемировая тенденция, требующая системных преобразований, в том числе в сфере образования. С 1991 г. и по настоящее время в Российской Федерации реализуется пакет мер полномасштабной модернизации системы образования. Модернизация российского образования должна ответить на три системных вызова, произошедшие в России за последние 20 лет: 1) отказ от идеологически определенного типа человека; 2) необходимость адаптации к открытости и конкуренции; 3) информатизация общества [4].

Модернизация российского образования началась в 1992 г. с введения в действие Феде-

рального закона «Об образовании», предоставившего вузам юридическую автономию и разрешение оказывать образовательные услуги на платной основе. С тех пор высшая школа находится в центре общегосударственных реформ, а вуз признан «главным звеном системы воспроизведения общественного интеллекта, подготовки и переподготовки кадров, получения и распространения новых знаний» [7, с. 14].

В дальнейшем в качестве основы модернизации разрабатывались целевые программы развития: Федеральная программа развития образования на 2000–2005 гг., Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., федеральные целевые программы разви-



тия образования (далее – ФЦПРО) на 2006–2010 и 2011–2015 гг., Стратегия Российской Федерации в области развития науки и инноваций на период до 2015 г., другие межведомственные и ведомственные программы в сфере образования.

Модернизация образования на основе целевой программы ориентирует субъекты образовательной деятельности на достижение стратегической цели государственной политики в области образования, соотнося затраты бюджета с получаемыми результатами. «Являясь закрепленной на нормативно-правовом уровне организационной основой государственной политики в сфере образования» [5] и ориентированная на достижение измеряемых результатов, оцениваемых на основе социально-экономических показателей, целевая программа комплексно решает задачи модернизации всех уровней образования. Целевые программы содержат варианты решения проблем, описание противоречий, а также приоритетные направления преобразований.

Таким образом, целевая программа является механизмом государственного регулирования отрасли в нужном обществу направлении и/или решения социальных проблем. Цель текущего этапа модернизации образования – повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина. Необходимым условием обеспечения эффективности реализации стратегических целей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. является оценка результативности воздействия целевой программы на развитие человеческого потенциала. Следует отметить существенные признаки текущего этапа развития образования: низкое качество человеческого потенциала и снижение уровня доступности социальных услуг в сфере образования.

Методика оценки результатов модернизации

Постановка вопроса о результативности модернизации системы образования должна предполагать выработку подхода к пониманию категории результативности и методики ее оценки. При самом общем подходе результативность модернизации подразумевает оценку результатов реализации целей программного воздействия на общественные отношения. Таким образом,

постановка вопроса о результативности модернизации системы образования требует анализа результатов реализации ФЦПРО на 2006–2010 гг. и целей ФЦПРО на 2011–2015 гг.

ФЦПРО представляет собой комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на достижение целей и решение задач программы. При этом каждая из задач программы носит комплексный характер и направлена на реализацию нескольких приоритетных областей развития системы образования России, а мероприятия согласованы по срокам и ресурсам. Схематически механизм реализации программы представлен на рис. 1.

Оценка эффективности и результатов реализации ФЦПРО является одним из важнейших направлений ее сопровождения.

Методика оценки результатов реализации ФЦПРО предполагает взаимосвязанное понимание целей, задач, мероприятий программы, а также системы социально-экономических показателей. Для этого применяется система индикаторов и показателей, отражающих стратегические приоритеты развития страны, связанные со сферой образования. Система основана на анализе направлений деятельности по отдельным задачам и мероприятиям. В рамках каждого направления выделяются целевые группы, на достижение которых направлена работа по реализации мероприятий. Оценка должна производиться в ежегодном разрезе.

Такая система позволяет в течение года оценить, в каких направлениях ведется работа по решению задач ФЦПРО, соотношение финансирования по задачам, степень вовлеченности целевых групп в проекты, выполняемые в рамках программы, степень соответствия деятельности по проектам ее этапам. Система агрегации данных позволяет также оценить реализованность задач программы в региональном разрезе.

С информацией о программах и ходе их реализации предполагается знакомиться на их официальных сайтах (<http://old.fcp.ru/> и <http://fcp.ru/>).

Сравнительная характеристика индикаторов и показателей ФЦПРО

Для оценки хода реализации ФЦПРО введены индикаторы, характеризующие ход выполнения задач программы с необходимой периодичностью. При выборе индикаторов и показателей заявлено об использовании достоверных, сравнимых и доступных данных.



Рис. 1. Механизм реализации федеральных целевых программ развития образования

Сравнительное аналитическое исследование индикаторов и показателей ФЦПРО выявило:

1) сходство в подходах к структурированию системы показателей и индикаторов по задачам (направлениям) реализации программ (см. рис. 1), а также к разбивке целевых значений — по годам;

2) различие систем в принципах оценивания, уровнях разработанности, возможностях систематизации, обобщения и сопоставления.

Количественная характеристика методик программ представлена в табл. 1.

Из табл. 1 видно, что методики различаются по количественным показателям. В ФЦПРО на 2006–2010 гг. выделены показатели социально-экономической эффективности и ожидаемые результаты реализации. При этом сравнительный анализ выявил их полное дублирование в системе целевых индикаторов и показателей программы. ФЦПРО на 2011–2015 гг. имеет 2 целевые индикатора и 24 целевых показателя.

Среди наиболее значимых показателей и индикаторов оценки эффективности и результативности, отражающих стратегические приори-

теты развития отрасли и страны в целом, можно выделить:

— для ФЦПРО на 2006–2010 гг. — формирование эффективного человеческого капитала и профессиональных кадровых ресурсов необходимого уровня квалификации, содействие развитию институтов гражданского общества, обеспечение динамичного и устойчивого развития качества жизни населения;

— для ФЦПРО на 2011–2015 гг. — обеспечение всем гражданам России (независимо от места жительства, социального и имущественного статуса и состояния здоровья) доступности качественного образования (до 78 %), соответствующего современным образовательным стандартам (до 97 %) и требованиям инновационного социально ориентированного развития страны.

Так как результаты ФЦПРО на 2006–2010 гг. использованы в планировании целевых значений индикаторов по родственной тематике ФЦПРО на 2011–2015 гг., то это предполагает сопоставимость индикаторов и показателей программ. Однако целевые индикаторы и показатели значительно изменяются не только от программы к



Таблица 1

Сравнительная характеристика задач, индикаторов и показателей ФЦПРО на 2006–2010 и 2011–2015 гг.

Критерий	2006–2010	2011–2015
Число задач	4	3
Число этапов реализации	3	2
Число целевых индикаторов / показателей	23	2 / 24
в том числе показателей социально-экономической эффективности и ожидаемых результатов реализации программы	10	0

программе, но и на каждом этапе их реализации. Соответственно, результаты ФЦПРО на 2006–2010 гг. могут служить лишь косвенным источником информации для сравнительного анализа. Более того, большинство значений ее оценки были получены на основе экспертных данных, что снижает точность оценок.

Итоги реализации ФЦПРО на 2006–2010 гг.

Несмотря на заявленную открытость информации и публичную отчетность о ходе реализации целевых программ, в настоящее время отсутствует возможность ознакомиться с результатами ФЦПРО на 2006–2010 гг. (далее – Программа) в публичном доступе. Информация на сайте Программы по многим разделам не актуализируется начиная с 2007 г. Доклад Правительства РФ о ходе выполнения Программы не размещен на специализированных интернет-ресурсах, освещающих ее реализацию, не опубликован в официальном печатном органе, хотя такая публикация предусмотрена Законом РФ «Об образовании» [6]. Перечисленные обстоятельства осложняют оценку эффективности реализации Программы и затрудняют распространение ее результатов.

Для анализа итогов реализации Программы нами были сопоставлены материалы ФЦПРО на 2011–2015 гг. с ожидаемыми результатами и системой показателей, заявленных в ФЦПРО на 2006–2010 гг.

Целью завершившейся в 2010 г. Программы являлось обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направлен-

ности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования. И как заявлено в ФЦПРО на 2011–2015 гг. [8, п. I, III], в российском образовании сложились тенденции и подходы к созданию условий, обеспечивающих качество и доступность образовательных услуг:

- обеспечено создание основных механизмов модернизации системы образования,
- сформирована сеть образовательных учреждений и российских регионов, участвующих в инновационном развитии системы образования;
- сформированы конкурентная среда, группы лидеров для распространения практики модернизации во всей системе образования Российской Федерации.

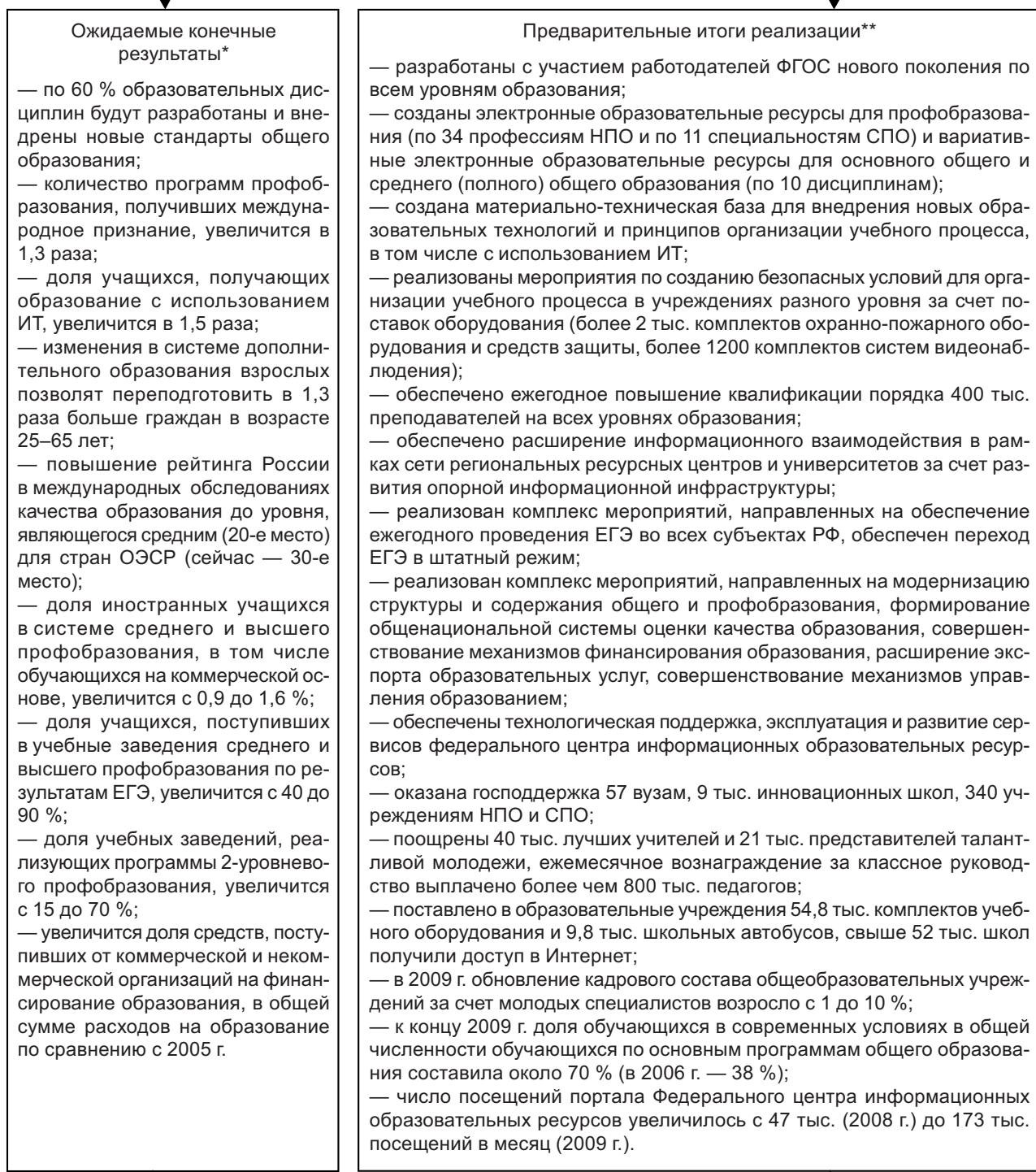
Ожидаемым результатом реализации Программы является выравнивания доступа к получению качественного образования за счет:

- распространения различных моделей образования детей старшего дошкольного возраста с целью обеспечения равных стартовых возможностей для обучения в начальной школе, профильного обучения;
- создания общероссийской системы оценки качества образования и системы непрерывного профессионального образования;
- опережающего развития общенациональных университетов и системообразующих вузов как центров интеграции науки и образования для подготовки высокопрофессиональных кадров.

Перечень ожидаемых конечных результатов и предварительные итоги реализации Программы с учетом результатов национального проекта «Образование» приведены на рис. 2.

В результате проведенного анализа, представленного на рис. 2, автором был сделан вывод о недостаточности уровня сопоставимости ожидаемых результатов и предварительных итогов реализации Программы, что ограничивает оценку ее социально-экономической эффективности и

Анализ результатов ФЦПРО на 2006–2010 гг.



Недостаточный уровень сопоставимости ожидаемых результатов и итогов реализации ФЦПРО, что ограничивает оценку социально-экономической эффективности Программы и результатов модернизации системы образования

* — по ФЦПРО на 2006–2010 гг. [9].

** — по ФЦПРО на 2011–2015 гг. [8].

Рис. 2. Информационно-аналитическое представление результатов реализации ФЦПРО на 2006–2010 гг.



результатов модернизации системы образования.

Однако, используя дополнительные источники информации, например данные Федеральной службы государственной статистики, аналитические публикации Организации экономического сотрудничества и развития¹ (далее – ОЭСР), можно дать оценку некоторых результатов ФЦПРО на 2006–2010 гг.

Как представлено на рис. 2, по завершении Программы ожидалось «увеличение доли иностранных учащихся в системе среднего и высшего профессионального образования с 0,9 (2005 г.) до 1,6 %». Результаты анализа численности иностранных студентов в России приведены в табл. 2 и на рис. 3.

Из табл. 2 видно, что за период реализации ФЦПРО на 2006–2010 гг. доля иностранных студентов в России увеличилась с 0,963 до 1,526 %, в том числе в системе высшего профессионального образования – с 1,316 до 1,967 %. Положительная динамика обеспечена за счет граждан СНГ, Балтии и Грузии, при этом снижается уровень иностранных студентов из дальнего зарубежья. Для оценки результативности Программы необходимо отметить, что возможна погрешность в расчетных значениях доли иностранных студентов, во-первых, в связи с отсутствием официальных данных об их численности в системе среднего профессионального образования России, во-вторых, в результате изменений методи-

ки расчета. Например, численность иностранных студентов в России до 2007 г. включала граждан СНГ и Балтии, а с 2007 г. – еще и граждан Грузии. Предположительно, этим объясняется значительный рост численности иностранных студентов в 2007/08 по отношению к 2006/07 уч. г. (на 47,6 %).

Рисунок 3 наглядно демонстрирует соотношение требуемых (плановых) и расчетных (фактических) значений доли иностранных учащихся в системе среднего и высшего профессионального образования России.

Другим ожидаемым результатом Программы, представленным на рис. 2, являлось «повышение рейтинга России в международных обследованиях качества образования до уровня, являющегося средним для стран ОЭСР», – с 30-го до 20-го места. Дополнительный анализ рейтинговых значений ОЭСР позволил выявить следующее.

1. Возможность сравнить состояние национальных образовательных систем с результатами других стран дает ежегодный доклад «Взгляд на образование: показатели ОЭСР». Анализ включает обзор систем образования 31 страны-участницы и нескольких стран-партнеров (Россия не является членом ОЭСР). Методика оценки динамична, так как состав показателей может изменяться и дополняться в зависимости от конъюнктуры рынка. Например, доклад 2010 г. предоставляет данные не только по традицион-

Таблица 2

**Динамика иностранных студентов в учреждениях СПО и ВПО за 2005–2010 уч. годы
(на начало учебного года), тыс. чел.**

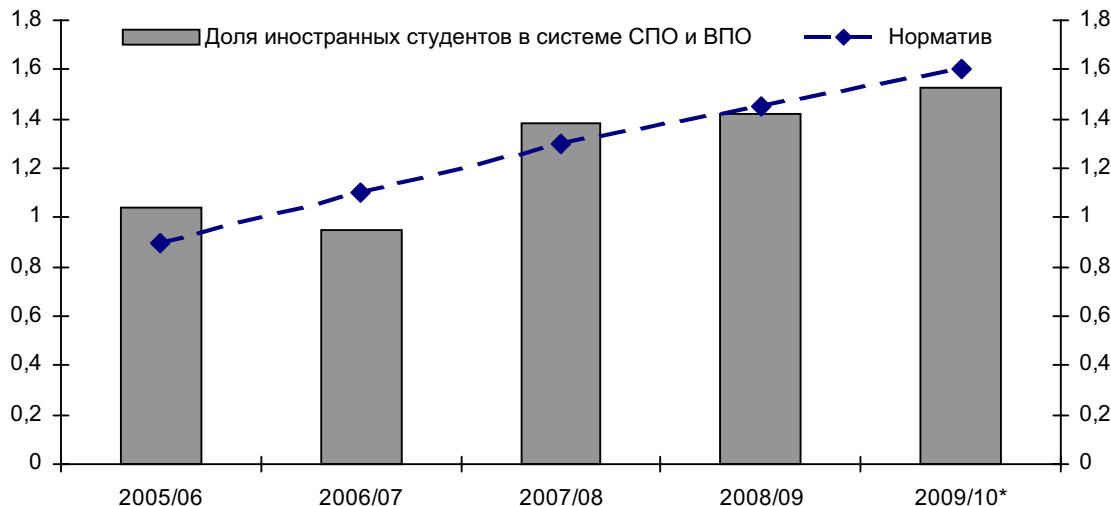
Показатель	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Численность студентов, всего	9655,3	9823,8	9869,5	9757,2	9560,9
в том числе студентов СПО	2590,7	2514,0	2408,2	2244,1	2142,1
студентов ВПО	7064,6	7309,8	7461,3	7513,1	7418,8
Иностранные студенты СПО*	7,719	5,375	7,094	7,653	н/д
Иностранные студенты ВПО	93,0	87,8	129,6	131,3	145,9
в том числе СНГ, Балтии и Грузии	40,7**	45,5**	92,5	94,4	107,8
прочие	52,3	42,3	37,1	36,9	38,1
Доля иностранных студентов в системе СПО и ВПО, %	1,043	0,949	1,385	1,424	1,526

* – по А. Л. Арефьеву [1, с. 22].

** – иностранные студенты – граждане стран СНГ и Балтии.

Источник: составлено автором с использованием данных Российского статистического ежегодника за 2006 и 2010 гг. [11].

¹ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) – международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики. Создана в 1948 г. Занимается анализом и предоставляет рекомендации по выработке политики с тем, чтобы помогать правительствам в повышении качества жизни их граждан.



* — без учета данных о численности иностранных студентов в системе СПО.

Рис. 3. Доля иностранных учащихся в системе среднего и высшего профессионального образования

ным вопросам, но и по двум новым: «в какой степени родители могут выбирать школу для своих детей, и роль, которую они играют в контроле за школой» [12].

2. Система показателей оценки национальных образовательных систем состоит из четырех групп: (A) результаты деятельности учебных заведений и влияние образования; (B) финансовые и человеческие ресурсы, инвестированные в образование; (C) доступность образования, участие и продвижение по ступеням образования; (D) условия и организация процесса обучения. Каждая из групп содержит до 10 показателей-индикаторов и совокупности их подгрупп. По каждому показателю составляется рейтинг стран, участвующих в оценке. Например, рейтинг России по показателям группы «A» варьируется от 3-го до 21-го места, при этом число анализируемых стран — от 26 до 36. Анализ образования России производился не по всей системе показателей ОЭСР.

3. Рейтинговые значения доклада «Взгляд на образование — 2010: показатели ОЭСР» определены на основе данных о национальных образовательных системах за 2007–2008 гг.

Таким образом, анализ ожидаемых результатов Программы показывает трудоемкость и неэффективность процесса оценки значений целевых индикаторов в отсутствие доступа к методике сбора исходной информации и расчета показателей.

Выводы

Итак, вопрос о результативности модернизации системы образования и об оценке результатов реализации ФЦПРО остается открытым. Вектор оценки результатов модернизации определен еще в положениях Послания Президента РФ 2004 г. о перспективах развития системы образования — «следует измерять по показателям качества образования, его доступности и его соответствия потребностям рынка труда» [10]. Предварительные итоги реализации ФЦПРО на 2006–2010 гг. трудно сопоставимы с ожидаемыми результатами, методика определения целевых индикаторов и некоторые показатели требуют уточнения, а полученные результаты имеют характер краткосрочных тенденций. Также следует обратить внимание на недостаточность информационного освещения результатов реализации Программы.

Это лишь часть проблемных вопросов, возникающих при оценке результатов реализации Программы. Одна из основных проблем модернизации образования — время. Как признают разработчики Программы, «при решении задач подобного масштаба эффективность деятельности в полной мере можно оценить лишь в долгосрочном аспекте» [8]. По большому счету нужен цикл как минимум в 15 лет, чтобы осознать, правильно ли все сделано [4].

Всесторонний анализ недостатков реализации Программы и оценки его итогов призваны способствовать совершенствованию организационно-методического обеспечения результативно-



сти как текущей целевой программы — ФЦПРО на 2011–2015 гг., так и модернизации системы образования в целом.

1. Арефьев А. Л. Состояние и перспективы экспорт российского образования. М. : РУДН, 2010. 109 с.

2. Беляков С. А. Образовательная политика и управление образованием // Университетское управление: практика и анализ. 2008. № 6 (58). С. 12–31.

3. Беляков С. А., Федотов А. В. О концепции, структуре и основных экономических показателях «Стратегии развития системы образования Российской Федерации до 2020 года»: недостатки, проблемы и направления совершенствования // Там же. С. 6–11.

4. Бордовский Г. А. Нужно минимум 15 лет, чтобы оценить результаты реформы образования [Электронный ресурс] // Время новостей. 2009. 9 апр. № 60. URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document10700.shtml

5. Булаева Н. И. Опыт и перспективы внедрения программно-целевого финансирования на федеральном

уровне [Электронный ресурс] // Федеральный справочник. Т. 5. URL: <http://www.ed.gov.ru/td/ofviz/9116/>

6. Итоги ФЦПРО 2006–2010 годов депутатов удовлетворяют [Электронный ресурс] // Учительская газета. 2010. 9 нояб. URL: <http://www.ug.ru/dev.php/archive/37640>

7. Кельчевская Н. Р. Формирование инновационной стратегии развития образовательных учреждений в системе «вуз-предприятия» : дис. ... д-ра экон. наук. Екатеринбург, 2004. 357 с.

8. О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг. : распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 163-р.

9. О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 гг. : постановление Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803 (ред. от 20.05.2010 г.).

10. Путин В. В. Послание Федеральному собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года [Электронный ресурс]. URL: <http://2004.kremlin.ru/text/appears/2004/05/64879.shtml>

11. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://www.gks.ru>

12. Education at a Glance 2010: OECD Indicators. Summary in Russian [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org>

