

ПИСЬМО В РЕДАКЦИЮ



DOI 10.15826/umpa.2018.05.053

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Б. В. Корнейчук

*Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Россия, 194100, г. Санкт-Петербург, ул. Кантемировская, 3; bkorneychuk@hse.ru*

Аннотация. Состояние российской вузовской системы в значительной степени определяется направленностью и содержанием государственных программ развития образования, которые редко анализируются с критических позиций. Данная исследовательская статья нацелена на устранение этого пробела и содержит описание оригинального метода оценки эффективности таких программ. В основе метода лежит сопоставление плановых и фактических значений целевых индикаторов. Он позволяет выявить слабые места программ и может быть использован при разработке новых нормативных документов. Автор показывает, что государственные программы развития образования обладают рядом системных недостатков и требуют внешнего контроля над их исполнением со стороны университетского сообщества. Метод базируется на двух допущениях. Во-первых, качественные аспекты программы, которые не получили в ней количественного отражения, не учитываются при оценке ее эффективности. Во-вторых, сопоставление плановых и фактических значений целевых индикаторов служит инструментом оценки эффективности программ. Степень эффективности принимается равной доле тех индикаторов, для которых фактическое значение превысило целевой уровень. В результате рассмотрения четырех государственных программ развития образования было установлено, что фактическое значение рассмотренных индикаторов оказалось меньше целевого уровня. Этот результат позволяет оценить эффективность достижения поставленных программных целей нулевой величиной. Итак, результаты исследования говорят о слабой эффективности государственных программ развития высшего образования в части достижения целевых ориентиров. Решение этой проблемы автор видит в изменении процедуры разработки и утверждения программ посредством включения в нее обязательного широкого их обсуждения научно-педагогическим сообществом. В целях усиления общественного контроля над выполнением программ развития высшего образования автор предлагает согласовывать целевые индикаторы программ с показателями, которые учитываются в формах официальной отчетности и действующей системы мониторинга вузов.

Ключевые слова: высшее образование, программы развития образования, эффективность управления образованием, целевые индикаторы, мониторинг вузов

Для цитирования: Корнейчук Б. В. Оценка эффективности государственных программ развития образования. Университетское управление: практика и анализ. 2018; 22(5): 105–110. DOI 10.15826/umpa.2018.05.053.

DOI 10.15826/umpa.2018.05.053

ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF STATE PROGRAMMES FOR EDUCATION DEVELOPMENT

B. V. Korneychuk

*National Research University Higher School of Economics
3 Kantemirovskaya str., St. Petersburg, 194100, Russian Federation; bkorneychuk@hse.ru*

Abstract. The state of the Russian university system is largely determined by the focus and content of state programmes for education development. This research article aims to critically analyze these programmes and contains a description of the original method for assessing their effectiveness. The method is based on comparing planned and real readings of

target indicators, thus allowing to identify the «weak» places of the programmes, and can be used for working out new regulatory documents. The author shows that state programmes for education development have a number of systemic deficiencies and require external control by the university community over their performance. There are made two assumptions. First, the qualitative aspects of a programme, which are not quantitatively reflected in it, are not taken into account when assessing its effectiveness. Second, the comparison of planned and real readings of target indicators can be a tool for evaluating the programmes effectiveness. The degree of efficiency is assumed to be equal to the proportion of those indicators for which the real reading exceeded the target level. The analysis of four state programmes for education development shows that the real reading of the considered indicators was less than the target level. This result indicates a weak (or zero) effectiveness of state programmes for the higher education development, as far as achieving their goals is concerned. The author sees the solution of this problem in adding the mandatory broad discussion of the programmes by the scientific and pedagogical community to the procedure of working out and approving them. In order to strengthen public control over the higher education development programmes implementation, the author proposes to harmonize target indicators of programmes with indicators taken into account in the forms of official reporting and in the current system of monitoring universities.

Keywords: higher education, educational development programmes, effectiveness of education management, target indicators, monitoring universities

For citation: Korneychuk B. V. Assessing the Effectiveness of State Programmes for Education Development. University Management: Practice and Analysis. 2018; 22(5): 105–110. (In Russ.). DOI 10.15826/umpa.2018.05.053.

Нынешнее состояние российской вузовской системы в значительной степени определяется направленностью и содержанием государственных программ развития образования, на которые выделяются крупные бюджетные средства. Вместе с тем данные нормативные документы фактически не исследуются с критических позиций. Статья нацелена на устранение этого пробела и содержит описание метода количественной оценки эффективности программ развития образования на основе сопоставления плановых и фактических значений целевых индикаторов. Рассматриваются лишь те аспекты программ, которые относятся к развитию высшего образования. Предложенный метод позволяет выявить слабые места программ развития высшего образования и может быть использован при разработке новых нормативных документов.

Государственные программы развития образования традиционно выполняют функцию высшего отраслевого закона, подлежащего неукоснительному исполнению. При этом обычно не ставится вопрос о степени обоснованности и согласованности выбранных целей, поставленных задач и установленных целевых ориентиров. Автор стремится показать, что государственные программы развития образования обладают рядом системных недостатков и требуют критического отношения к себе со стороны университетского сообщества и его заинтересованного участия в процессе обсуждения и утверждения. Предложенный метод оценки эффективности программ развития образования основан на двух допущениях. Во-первых, качественные аспекты программ, которые не получили в ней количественного отражения, не учитываются при оценке

ее эффективности. Во-вторых, сопоставление плановых и фактических значений целевых индикаторов служит инструментом оценки эффективности программ. Оценка эффективности программы принимается нами равной доле тех индикаторов, для которых фактическое значение равно или превышает целевой уровень.

В статье рассмотрены четыре государственные программы развития образования, принятые в 2011–2015 гг.

1. Федеральная целевая программа «Развитие высшего образования на 2011–2015 годы»¹ базируется на негативном демографическом прогнозе, который послужил обоснованием для резкого сокращения численности студентов и преподавателей вузов. В программе утверждается, что *прогнозная численность студентов вузов в 2013 г. может составить около 4,2 млн чел.* В то же время их фактическая численность составила 5,65 млн чел., то есть прогноз был занижен на 26%. Как следствие, чрезмерное сокращение студентов вузов, основанное на излишне пессимистичном демографическом прогнозе, привело к сокращению охвата молодежи программами высшего образования в 2011–2015 гг. (с 34,2 до 32,1 %²). В программе также утверждается, что *прогнозируется снижение численности профессорско-преподавательского состава на 20–30%*, однако за 2011–2015 гг. она сократилась на 12%, что в 1,7–2,5 раза ниже прогноза.

¹ О федеральной целевой программе «Развитие высшего образования на 2011–2015 годы»: постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 163-р // Российская газета. 2011. 9 марта.

² Индикаторы образования: 2017: статистический сборник / Н. В. Бондаренко, Л. М. Гохберг, И. Ю. Забатурина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 142.

Влияние на развитие высшего образования оказало положение программы о том, что «*в системе образования сохраняется большое число преподавателей пенсионного возраста*», приведенное в контексте прогнозируемого резкого снижения численности студентов и преподавателей вузов. Данное положение фактически послужило рекомендацией для ректоров вузов сокращать персонал за счет преподавателей пенсионного возраста.

Положение программы об избыточной доле преподавателей-пенсionеров является обоснованным, поскольку эта доля объективно обусловлена высокой концентрацией специалистов высшей квалификации и поэтому не является неким недостатком, требующим корректировки. В других отраслях средний возраст специалистов высшей квалификации приблизительно равен его значению в сфере образования. Так, в 2010 г. средний возраст преподавателей высшей квалификации составлял 42,2, руководителей органов власти и управления – 41,4, квалифицированных работников сельского, лесного, охотничьего хозяйств и рыболовства – 42,2, специалистов в области биологии, сельскохозяйственных наук и здравоохранения – 42,3 года. Реальная проблема заключалась в том, что в вузах сохранялось большое число неквалифицированных преподавателей, в то время как установка программы на увольнение пенсионеров привела к чрезмерному сокращению численности преподавателей с учеными степенями. За период действия программы она сократилась на 25,9 тыс. чел. (на 11 %), то есть пропорционально численности всех преподавателей. Если бы сокращение проводилось за счет преподавателей более низкой квалификации (а не пенсионеров), то результатом программы стало бы увеличение качества преподавательского корпуса.

Установка на сокращение преподавателей пенсионного возраста обосновывалась краткосрочной тенденцией снижения численности населения студенческого возраста, при этом и игнорировалась долгосрочная тенденция увеличения средней продолжительности жизни, которая в настоящее время служит основанием для увеличения пенсионного возраста. В период 2003–2011 гг. ожидаемая продолжительность жизни выросла с 64,9 до 69,6 лет, при сохранении сложившейся тенденции она должна была достигнуть 72 лет к 2015 г., что следовало учесть в стратегической программе развития образования. Рассмотрим некоторые задачи и целевые индикаторы программы.

• *Увеличение доли образовательных услуг в ВВП не менее чем на 7 %*. Фактически за период

действия программы доля расходов на образование в валовом продукте сократилась с 4,4 до 4,2 %, в том числе доля госрасходов – с 3,7 до 3,6 %, а удельный вес расходов домохозяйств на оплату услуг образования в потребительских расходах сократился с 1,2 до 0,9 %,³

• *Снижение на 16 % уровня безработицы среди граждан, имеющих высшее, среднее и начальное профессиональное образование*. Фактически уровень безработицы среди граждан с высшим образованием сократился с 3,6 до 3,4 %, то есть лишь на 5 %⁴. Уровень безработицы среди граждан со средним профессиональным образованием сократился с 5 до 4,5 %, то есть на 10 %, что существенно меньше целевого уровня 16 %,⁵

• *Увеличение до 92,3 % доли выпускников дневной формы обучения, трудоустроившихся не позднее завершения первого года после выпуска*. Фактически в 2015 г. средний процент трудоустройства выпускников вузов составил 75 %, а к 2017 г. он снизился до 70 %, причем более трети вузов не достигли порогового значения 65 %⁶. Данный индикатор служит важным интегральным измерителем эффективности образования, однако он до сих пор не имеет обоснованного алгоритма расчета. Как отмечает А. В. Меликян, вузы, реализующие программы обучения только по заочной форме, признаются автоматически не выполнившими данный показатель [1]. Вызывает вопросы и другой индикатор программы – *доля студентов, обучающихся по программам, в которые включена возможность частичной реализации в зарубежных вузах*. Дело в том, что действующая система мониторинга вузов учитывает численность обучающихся за рубежом более семестра и не учитывает кратковременные стажировки. Поэтому она не позволяет достоверно оценить степень достижения данного целевого ориентира, установленного на уровне 30 %, который представляется нам нереалистичным. В целом, по мнению [С. А. Беякова], отсутствие определенности в постановке основной цели не позволило соотнести с нею программные задачи и мероприятия, не говоря уже о результатах их реализации [2].

2. Государственная программа «Глобальное образование» была нацелена на дополнительное

³Индикаторы образования: 2017: статистический сборник / Н. В. Бондаренко, Л. М. Гохберг, И. Ю. Забатурина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 73, 83.

⁴Там же. С. 53.

⁵Рабочая сила, занятость и безработица в России. 2018: Стат. сб. М., 2018. С. 116.

⁶Официальный сайт Минобрнауки. URL: <https://минобрнауки.рф/новости/10347> (дата обращения: 01.10.2018).

стимулирование обучения россиян в зарубежных вузах⁷. Предполагалось, что с ее помощью в 2014–2016 гг. обучение за рубежом пройдут не менее 500 чел. в год, что составляет менее 0,01 % от среднегодовой численности студентов и оставляет ничтожную долю целевого значения в 30 %, установленного в федеральной целевой программе. На практике целевые показатели программы «Глобальное образование» не были достигнуты. Ввиду дефицита заявок к октябрю 2018 г. общее их количество составило 712 чел., то есть менее половины исходного целевого значения⁸.

3. Государственная программа «Развитие высшего образования на 2013–2020 годы»⁹ имеет стратегический характер, но в то же время включает ряд целевых ориентиров развития высшего образования:

- Расходы на образование в процентах к ВВП должны к 2015 г. составить 5,1 %, фактически они достигли лишь 4,3 %,

- Обеспеченность студентов общежитиями должна в 2017 г. составить 96 %, фактически лишь 86,7 % нуждающихся студентов проживали в собственных общежитиях вузов, а с учетом общежитий сторонних организаций эта доля составила она 89 %¹⁰,

- Удельный вес численности иностранных студентов в общей численности студентов к 2017 г. должен достигнуть 8 %. Поскольку система мониторинга вузов показывает лишь абсолютные значения численности иностранных студентов, мы рассчитали их удельный вес, используя форму официальной отчетности ВПО-1 (п. 2.12). Значения индикатора составило 5,4 %, что на треть меньше целевого уровня. Чтобы показать высокую степень дифференциации данного индикатора в территориальном аспекте, мы рассмотрели данные по 13 вузам (без филиалов), в названии которых имеется словосочетание «Московский государственный университет». Среднее значение показателя оказалось равным 7,9 %, что позволяет

говорить об эффективности программы в аспекте достижения данной цели применительно к рассматриваемой группе вузов,

- Удельный вес студентов, прошедших обучение в зарубежном вузе не менее одного семестра, должен в 2017 г. составить 2,3 %. Среднее фактическое значение, рассчитанное для названной выше группы вузов, составило лишь 0,7 %. Столь значительное отклонение фактического значения от целевого уровня свидетельствует о низком качестве программы в части планирования зарубежного обучения студентов¹¹. В целом, как отмечает С. А. Беляков, стратегия представляла собой в значительной мере декларативный, а не операционный документ, не гармонизированный по цели, задачам, подзадачам и целевым ориентирам выполнения. Отсутствовало соответствие между целевыми ориентирами по годам, показатели были выбраны несколько хаотично и часто не были связаны с решаемыми задачами, не была обеспечена преемственность целевых ориентиров по «рубежам» контроля хода достижения стратегической цели. Автор не увидел заметных подвижек в решении поставленных в программе проблем [2].

4. Федеральная целевая программа «Развитие высшего образования на 2016–2020 годы» продолжила курс на сокращение человеческих ресурсов сферы высшего образования, провозгласив создание системы «опорных» вузов¹². Идея укрупнения вузов подвергается критике рядом автором. По мнению О. Н. Смолина, массовая ликвидация высших учебных заведений и их филиалов, предусмотренная концепцией программы, в условиях экономического кризиса представляет собой угрозу социальной и политической стабильности в стране. Автор отмечает, что в пересчете на количество населения число университетов в США примерно вдвое больше, чем в России, и считает необоснованной практику, когда крупные российские вузы с богатой академической традицией, но совершенно разным профилем принудительно загоняют «в одно стойло» [3]. По мнению В. В. Касьянова и соавторов, содержание программы свидетельствует о том, что регулирование высшего образования в последние годы реализуется в двух основных направлениях: снижение государственного финансирования и усиление бюрократического контроля [4]. Рассмотрим некоторые задачи и целевые индикаторы программы.

¹¹ Мониторинг вузов. URL: <https://indicators.miccedu.ru> (дата обращения: 05.10.2018).

¹² О федеральной целевой программе «Развитие высшего образования на 2016–2020 годы»: постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2017 г. № 497 // Российская газета. 2015. 28 мая.

⁷ О мерах по социальной поддержке граждан, самостоятельно поступивших в ведущие иностранные образовательные организации: постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2014 г. № 568 // Российская газета. 2014. 25 июня.

⁸ Государственная программа «Глобальное образование». URL: <https://educationglobal.ru/ns/overview/> (дата обращения: 01.10.2018).

⁹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 гг.: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295 // Российская газета. 2014. 24 апреля.

¹⁰ Индикаторы образования: 2017: статистический сборник / Н. В. Бондаренко, Л. М. Гохберг, И. Ю. Забатурина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2017. С. 73, 285.

• *Количество мест в общежитиях, введенных в эксплуатацию с начала реализации программы, к 2017 г должно составить 9,8 тыс.* Фактически за 2015–2017 гг. число студентов, проживающих в собственных общежитиях вузов, увеличилось лишь на одну тысячу человек¹³;

• *Доля образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, в которых обеспечены условия для обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, в том числе с использованием дистанционных образовательных технологий (ДОТ), за 2015–2017 гг. должна вырасти с 10 до 25 %.* Фактически за этот период выпуск студентов вузов, являющихся инвалидами 1 и 2 групп и инвалидами с детства, сократился на 24 %, ¹⁴ количество доступных для инвалидов учебно-лабораторных зданий выросло лишь на 0,6 %, а число вузов, применяющих дистанционные образовательные технологии (ДОТ), сократилось на 37 % ¹⁵. Используемый в программе показатель «доля вузов» искажает реальную доступность высшего образования для инвалидов, поскольку наличие в вузе лишь одной «доступной» образовательной программы позволяет считать весь вуз в целом обеспеченным необходимыми для инвалидов условиями. Поэтому заслуживает внимания предложение А. В. Меликян об использовании в качестве целевого индикатора доли образовательных программ, адаптированных для студентов с ограниченными возможностями [1]. Мы предлагаем использовать целевой индикатор «доля инвалидов в общей численности студентов вузов»:

• *Доля образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, в которых внедрена система мониторинга трудоустройства и карьеры, за 2015–2017 гг. должна вырасти с 2 до 20 %.* Фактически количество официальных сайтов вузов, содержащих данные о трудоустройстве выпускников, за этот период сократилось на 20 % ¹⁶;

• *Доля вузов, использующих единые оценочные материалы, за период 2015–2017 гг. должна вырасти с 2 до 8 %.* Фактически количество программ

компьютерного тестирования за этот период, которое служит косвенной оценкой целевого индикатора, сократилось в вузах на 24 % ¹⁷,

• *Доля вузов, использующих индивидуальные учебные планы на вариативной основе, должна вырасти с 4 до 11 %.*

Данный показатель не учитывается в системе мониторинга вузов и поэтому не может быть достоверно определен. Как отмечает С. А. Беляков, такой показатель сравнительно легко достигает уровня 100 %, после чего смысл его использования теряется. В целом автор заключает, что формулировки целей программы «отдалены» от целевых характеристик собственно системы образования, которые должны быть достигнуты в ходе реализации программы [2].

Выводы

В статье рассмотрены четыре государственные программы развития образования и проведено сопоставление целевых и фактических значений для двенадцати индикаторов. Установлено, что фактическое значение рассмотренных индикаторов оказалось меньше целевого уровня. В соответствии с принятым методом исследования данный результат позволяет оценить эффективность достижения поставленных целей величиной, близкой к нулю.

Заключение

Результаты исследования говорят о слабой эффективности государственных программ развития образования в части достижения целевых значений базовых количественных индикаторов. Решение этой проблемы многие авторы видят в изменении процедуры принятия таких программ посредством включения в нее обязательно широкого обсуждения научно-педагогическим сообществом. В. В. Касьянов и соавторы отмечают, что процесс непрерывного реформирования системы образования происходит практически без учета мнения самого образовательного и научного сообщества [4], а В. М. Аникин и соавторы считают, что непродуманные действия могут привести к эффекту «абортной модернизации» [5]. С. А. Беляков замечает, что к обсуждению реформы образования в Российской Империи в 1860 г. были привлечены куда более широкие слои общественности, чем сейчас, при этом на равно-

¹³ Официальный сайт Минобрнауки. Форма отчетности ВПО-2 (п. 1.4): URL: <https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2017> (дата обращения 05.10.2018).

¹⁴ Официальный сайт Минобрнауки. Форма отчетности ВПО-1 (п. 2.7): URL: <https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2017> (дата обращения 05.10.2018).

¹⁵ Официальный сайт Минобрнауки. Форма отчетности ВПО-2 (п. 2.5): URL: <https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2017> (дата обращения: 05.10.2018).

¹⁶ Официальный сайт Минобрнауки. Форма отчетности ВПО-2 (п. 2.2): URL: <https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2017> (дата обращения: 05.10.2018).

¹⁷ Официальный сайт Минобрнауки. Форма отчетности ВПО-2 (п. 2.4): URL: <https://минобрнауки.рф/министерство/статистика/информация-2017> (дата обращения: 05.10.2018).

правной основе рассматривалось несколько альтернативных проектов [2]. В целях усиления общественного контроля над выполнением государственных программ развития высшего образования мы считаем необходимым согласование целевых индикаторов программ с показателями, учитываемыми в формах официальной отчетности ВПО-1, ВПО-2 и действующей системе мониторинга вузов.

Список литературы

3. Меликян А. В. Показатели мониторинга системы высшего образования в России и за рубежом // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 3. С. 58–66.

4. Беляков С. А. Отражение стратегических задач развития образования в программных документах субъектов Северо-Западного федерального округа. М.: Дело, 2017. 256 с.

5. Смолин О. Н. Высшее образование в эпоху кризиса: сокращать или наращивать? // Процесс образования в современном мире. 2015. № 4. С. 9–16. Doi.:10.15372/PEMW20150402.

6. Касьянов В. В., Любецкий Н. П., Самыгин С. И. Кризис высшего образования в России как социокультурная катастрофа // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 8–9. С. 2–9.

7. Аникин В. М., Поизнер Б. Н., Соснин Э. А. Объединение вузов с позиции теории целеустремленных

систем деятельности // Университетское управление: практика и анализ. 2015. № 6. С. 41–56.

References

1. Melikyan A. V. Pokazateli monitoringa sistemy vysshego obrazovaniya v Rossii i za rubezhom [Monitoring indicators of the higher education system in Russia and abroad]. *University management: practice and analysis*, 2014, no. 3, pp. 58–66. (In Russ.).

2. Belyakov S. A. Otrazhenie strategicheskikh zadach razvitiya obrazovaniya v programmnykh dokumentakh sub»ektov Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga [Reflection of the strategic objectives of the development of education in the program documents of the subjects of the North-West Federal District], Moscow, Delo, 2017, 256 p. (In Russ.).

3. Smolin O. N. Vysshee obrazovanie v epokhu krizisa: sokrashchat' ili narashchivat'? [Higher education in times of crisis: to reduce or increase?]. *The process of education in the modern world*, 2015, no. 4, pp. 9–16. Doi.:10.15372/PEMW20150402. (In Russ.).

4. Kasyanov V. V., Lyubetskii N. P., Samygin S. I. Krizis vysshego obrazovaniya v Rossii kak sotsiokul'turnaya katastrofa [The crisis of higher education in Russia as a sociocultural catastrophe]. *Humanitarian, socio-economic and social sciences*, 2017, no. 8–9, pp. 2–9. (In Russ.).

5. Anikin V. M., Poizner B. N., Sosnin E. A. Ob»edinenie vuzov s pozitsii teorii tselestremennykh sistem deyatel'nosti [Association of universities from the position of the theory of purposeful activity systems]. *University management: practice and analysis*, 2015, no. 6, pp. 41–56. (In Russ.).

Информация об авторе / Information about the author:

Корнейчук Борис Васильевич – доктор экономических наук, профессор, профессор департамента экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 8-921-405-8701; bkorneychuk@hse.ru.

Boris V. Korneychuk – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Professor of Department of Economics, National Research University Higher School of Economics; 8-921-405-8701; bkorneychuk@hse.ru.

