

ПРОБЛЕМЫ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

СФЕРА ОБРАЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

**СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ**

Вологда, 2014

Галина Леонидова

**Проблемы эффективности
государственного управления.
Сфера образования
территорий. Состояние
и перспективы развития**

«ИСЭРТ РАН»

2014

Леонидова Г. В.

Проблемы эффективности государственного управления. Сфера образования территорий. Состояние и перспективы развития / Г. В. Леонидова — «ИСЭРТ РАН», 2014

ISBN 978-5-93299-262-3

В монографии представлена оценка уровня развития сферы образования в российских регионах за период 2010–2012 гг. На основе данных официальной статистики осуществлен анализ тенденций развития данной сферы в субъектах Российской Федерации, проведена их группировка по динамике соответствующих показателей. Оценён уровень развития сферы образования в муниципалитетах Вологодской области за аналогичный период. Проанализировано влияние развития системы образования на кадровую обеспеченность экономики, определены некоторые перспективы развития образовательной инфраструктуры Вологодской области до 2024 г. Книга предназначена научным работникам, специалистам региональных и муниципальных органов управления образованием, преподавателям высших учебных заведений, студентам, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами регионального развития.

ISBN 978-5-93299-262-3

© Леонидова Г. В., 2014

© ИСЭРТ РАН, 2014

Содержание

Введение	6
Глава 1. Мониторинг образования: методологические основы	8
1.1. Мониторинговые исследования в сфере образования: актуальность, содержание, виды	8
Конец ознакомительного фрагмента.	15

**Г. В. Леонидова, М. А.
Головчин, Т. С. Соловьева
Проблемы эффективности
государственного управления.
Сфера образования территорий.
Состояние и перспективы развития**

© Г.В. Леонидова, М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, 2014

© ИСЭРТ РАН, 2014

Введение

Курс России на инновационное развитие экономики призван внести существенные изменения во все сферы деятельности, в том числе и в систему образования. Необходимость преобразований обусловлена прежде всего тем, что стране, обладающей огромным образовательным и научным потенциалом, принадлежит всего 1 % объёма мирового рынка инновационной продукции.

Мировой опыт доказал, что генерация новых идей, воплощаемых в передовых технологиях и инновациях, определяет эффективность социально-экономического развития страны и её национальную безопасность. На долю новых знаний в развитых странах приходится до 85 % прироста ВВП. Вклад инновационной составляющей в прирост ВВП США с 1980 по 2010 г. вырос на 4 % (с 31,0 до 34,6 %); в Японии – на 12 % (с 30,6 до 42,3 %); в Европе – на 5 % (с 45,5 до 50,0 %).

Однако качество подготовки кадров, востребованных инновационным развитием отечественной экономики, за последние годы резко снизилось. Этот факт отмечается и экспертным сообществом, и потенциальными работодателями. Согласно данным Рособрнадзора, в 2012 г. 56 % университетов зачисляли на бюджетные места очной формы обучения абитуриентов со средним баллом ЕГЭ «4» (по пятибалльной шкале), 14 % – со средним баллом «3».

Кроме того, за период 1995–2012 гг. не произошло кардинального изменения объёмов финансирования образования (1995 г. – 3,1 %, 2012 г. – 4,1 % от ВВП). По уровню государственного финансирования образования Российская Федерация отстаёт от развитых стран более чем на 10 лет. Доля расходов на образование в 2010 г. в совокупном объёме ВВП составляла во Франции 5,9 % (5,8 % в 1999 г.), в Финляндии 6,8 % (6,01 % соответственно), в Швеции 7,0 % (7,4 %), в России 4,0 % (2,9 %).

Такая доля расходов в России определяет низкий уровень материально-технического оснащения системы образования, ограничивает применение современных методов обучения, сдерживает экспериментально-опытные исследования в этой сфере. Вместе с тем финансирование отрасли сильно дифференцировано по регионам РФ: наибольший вес расходов на образование зафиксирован в Республике Тыва (33 % от общих расходов консолидированного бюджета), наименьший – в Приморском крае (9 %).

Согласно данным опроса Аналитического центра Юрия Левады¹, в 2013 г. только 20 % россиян были удовлетворены качеством функционирования системы образования. Более трети (38 %) считает, что оно ухудшилось (в сравнении с уровнем 2005 г. доля придерживающихся такого мнения выросла на 12 %). При этом качественное образование продолжает оставаться одной из наиболее важных жизненных ценностей граждан, решающим фактором социальной справедливости и политической стабильности.

В то же время со стороны государства предпринимаются определенные усилия по развитию сферы образования. За последние 20 лет в ней произошли заметные изменения, связанные прежде всего с реализацией таких мероприятий, как: переход высшего образования к двухуровневой системе подготовки кадров; введение единого государственного экзамена и новых образовательных стандартов в школах, нормативного финансирования образования и новой системы оплаты труда педагогов; оптимизация сети образовательных учреждений; поддержка учителей с целью создания возможности улучшения их жилищных условий; формирование общенациональной системы выявления и развития молодых талантов; развитие дистан-

¹ Опрос проведён 23–26 августа 2013 года по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения, которая составляет 1601 человек в возрасте 18 лет и старше в 130 населённых пунктах 45 регионов страны. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4 %.

ционного образования детей-инвалидов [6, с. 21]. Эти усилия в значительной мере изменили систему правового регулирования в сфере образовательных отношений, создали условия для того, чтобы управление образованием стало общественно доступным, учебный процесс отличался информационной открытостью и базировался на новейших достижениях науки и техники, чтобы улучшилось экономическое положение и социальное благополучие педагогических работников. Однако до сих пор остается открытым вопрос, насколько модернизационные процессы отвечают потребностям сферы образования, экономики и общества. Некоторым ответам на эти вопросы и посвящена данная монография.

В её основе лежит исследование анализа динамики и перспектив развития образовательных систем на региональном и муниципальном уровнях, проведенное сотрудниками Института социально-экономического развития территорий РАН в 2013 г.

В соответствии с целью и задачами исследования использовались данные: 1) официальной статистики; 2) мониторинга Комплексной программы модернизации образования «Наша новая школа»; 3) демографического прогноза численности населения школьного возраста в городских и сельских муниципалитетах Вологодской области; 4) сводного прогноза занятости населения и потребности экономики региона в трудовых ресурсах по видам экономической деятельности по области и в разрезе муниципальных районов и городских округов на среднесрочный и долгосрочный период.

Значимость полученных результатов определяется тем, что они показывают дифференциацию регионов России и муниципалитетов Вологодской области по темпам развития системы образования, что, в свою очередь, позволит скорректировать стратегию развития образования в регионе на средне- и долгосрочную перспективу. Результаты исследования могут быть использованы органами государственной власти в процессе формирования стратегических документов региональной образовательной политики.

Глава 1. Мониторинг образования: методологические основы

1.1. Мониторинговые исследования в сфере образования: актуальность, содержание, виды

Существующее в современной науке понятие «мониторинг», используемое почти во всех сферах человеческой деятельности, обозначает сложное явление, не имеющее однозначного определения.

В общем виде под мониторингом понимается постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или исходному положению. По мнению С.С. Сулакшина, «мониторинг государственной политики подразумевает измерение показателей, релевантных к цели государственной политики, которые характеризуют состояние объекта управления» [78]. Одну из важнейших областей практического применения мониторинга представляет информационное обслуживание процесса управления в различных предметных областях.

Существование большого количества различных систем мониторинга порождает необходимость их определенного упорядочивания. Т. И. Боровкова и И. А. Морев классифицируют их по нескольким основаниям. В качестве одного из таких оснований рассматривается область применения мониторинга. Это позволяет выделить следующие его виды:

- в экологии и биологии: мониторинг воздуха, воды, лесов, уровня моря, воздуха, климатической системы, климата, температуры, окружающей среды, сейсмологический мониторинг, токсических газов, шума, излучения, экологический, почвенно-химический, переселения птичьего населения, здоровья животных и др.;

- в медицине: санитарно-гигиенический, медицинский, больных раком, внутриутробного развития зародыша, температуры, аритмии, сердечной деятельности, кровяного давления во время анестезии, глюкозы в крови и др.;

- в экономике и бизнесе: сельскохозяйственной продукции, цен, бизнеса, налогов, оборудования, доходов, рынка труда, рынка продуктов питания, строительных товаров, цен на ГКО и др.;

- в политике, политологии и социологии: средств массовой информации, региональных СМИ, выборов, прав человека, новостей ТВ, социально-политический мониторинг регионов, российского законодательства, текущего законодательства, экономического законодательства, социально-экономической ситуации;

- в образовании: знаний учащихся, образовательных систем и др. [4, с. 88–89].

Большое разнообразие видов мониторинга наблюдается в области экономики (табл. 1.1.1).

Таблица 1.1.1. Виды экономического мониторинга

Вид мониторинга	Содержание
Социально-экономический мониторинг	Метод научно-практической активности, цель которого состоит в получении и обработке упреждающей информации о состоянии системы и тенденциях её развития
Региональный социально-экономический мониторинг	Система наблюдения, оценки и прогноза экономической и социальной обстановки, складывающейся на территории
Мониторинг финансового состояния	Нормативно-правовой комплекс превентивных мероприятий, направленных на недопущение использования финансовой системы для легализации (отмывания) теневых доходов и капиталов
Мониторинг финансового состояния кредитных структур	Отслеживание изменений финансовых показателей и коэффициентов кредитного учреждения за исследуемый период для подтверждения устойчивости или корректировки лимита риска, установленного для анализируемого учреждения, и определения сильных и слабых сторон контрагента, который одновременно может выступать в качестве конкурента на рынке банковских продуктов и услуг
Мониторинг налогоплательщиков	Система наблюдений за финансово-хозяйственной деятельностью налогоплательщиков с целью определения их реальной налогооблагаемой базы и проведения анализа обоснованности формирования себестоимости товаров (работ, услуг), соблюдения финансового, валютного законодательства и применяемых рыночных цен
Кредитный мониторинг	Система контроля за ходом погашения ссуды и выплатой процентов по ней, то есть периодический анализ кредитного досье заёмщика, пересмотр кредитного портфеля банка, оценка состояния ссуд и проведение аудиторских проверок
Банковский мониторинг	Система, осуществляемая Банком России с участием его территориальных подразделений, позволяющая дать анализ и прогноз важнейших тенденций развития экономики региона с учётом финансового положения предприятий
Источник: Мониторинг студентов и выпускников вуза как инструмент системы управления востребованностью молодых специалистов на рынке труда: монография / науч. ред. М.А. Боровская. – ТТИ ЮФУ, 2008. – С. 89-90.	

Информационным источником мониторинга служат количественные данные, содержащиеся в формах статистического наблюдения, и данные экспертных опросов и опросов населения. Согласованное использование принципиально новой статистики, с одной стороны, и результатов социологических обследований – с другой, позволяет обеспечить многофакторный анализ представленных данных.

Основными принципами организации мониторинга являются: целенаправленность, системный подход, комплексность, непрерывность в наблюдении за объектом, периодичность снятия информации о происходящих изменениях, сопоставимость применяемых показателей.

По мнению А. Е. Когута, главной целью мониторинговых исследований выступает обеспечение органов управления полной, своевременной и достоверной информацией о процессах, протекающих в различных сферах экономики, и складывающейся социальной ситуации.

В число задач мониторинга входят следующие:

- организация наблюдения;
- оценка и системный анализ получаемой информации;
- обеспечение в установленном порядке органов управления информацией;
- разработка прогнозов развития социально-экономической ситуации;
- подготовка рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций, и доведение их до сведения соответствующих органов управления и власти [29, с. 25].

Одним из подвидов социально-экономического мониторинга является образовательный мониторинг. В настоящее время субъекты РФ имеют существенные отличия в уровне функционирования систем образования, а следовательно, и в уровне предоставляемых образовательных услуг, затрудняющие их модернизацию. В связи с этим для обеспечения принятия обоснованных и эффективных решений необходима объективная картина состояния управляемой системы и хода её трансформации. Это становится возможным при чёткой организации современной системы образовательного мониторинга, которая даёт информацию о реальном состоянии сферы образования, о достигнутых в процессе её функционирования социально-экономических и педагогических результатах и о нерешённых проблемах.

Мониторинговые исследования на территории Российской Федерации проводят НИУ «Высшая школа экономики», фонд «Общественное мнение», Федеральная служба государственной статистики, Главный межрегиональный центр обработки и распространения статистической информации, Аналитический центр Юрия Левады и др.

На современном этапе развития государства и общества образование становится важнейшей сферой человеческой деятельности, обладая высокой социальной эффективностью, оказывая большое влияние на условия труда, уровень безработицы и т. д.; повышая эффективность различных видов жизнедеятельности и за пределами рынка труда, способствуя развитию личности и приобретению таких качеств, как независимость и уверенность в себе, гибкость и терпимость в отношениях с людьми, непредубежденность, уважение к эстетическим и культурным ценностям, повышение интеллектуальных запросов. Для формирования эффективного управления системой образования необходимо иметь развёрнутое представление о текущем состоянии и тенденциях перспективного развития оказываемых ею услуг.

Следует отметить, что сегодня оформился дифференцированный спрос на образовательные услуги, сложилась развитая инфраструктура их рынка. Однако федеральное и региональное бюджетирование является недостаточным для обеспечения учреждений образования и им приходится обращаться к маркетингу в целях «выживания». В связи с этим одной из важнейших задач, предопределяющих стратегическое развитие системы образования и информационно-аналитическое обеспечение соответствующего управленческого процесса, выступает целенаправленный и регулярный мониторинг.

Необходимость его организации обусловлена отсутствием актуальной, систематизированной и комплексной информации о функционировании образовательного комплекса, а также современных методов её сбора, обработки и анализа. Причины такой ситуации кроются не только и не столько в недостатках сложившейся в отрасли практики статистики и в медленном внедрении новых направлений и методов государственного статистического наблюдения, сколько в изменении экономических отношений, которые до настоящего времени не получили должного информационного отображения.

Мониторинг образовательных услуг – это масштабная диагностическая процедура, специально организованное наблюдение за процессом обучения и его отображение в определенных формах информации, нацеленное на получение обратной связи от всех субъектов системы образования.

Цель мониторинга состоит в организации системы сбора, анализа и предоставления информации о потребностях данных субъектов (потребителей и производителей образовательных услуг), социальные запросы которых непосредственным или опосредованным образом влияют на функционирование системы образования.

Организация мониторинга её развития призвана способствовать решению ряда задач, наиболее приоритетными из которых являются следующие:

1. Организация эффективной деятельности, при которой разработка государственных образовательных программ и функционирование профессиональных учебных заведений

давали бы общие подходы к отбору наиболее продуктивных направлений и специальностей системы профессионального образования различного уровня.

2. Выработка государственной стратегии развития образовательного потенциала и построение эффективной инвестиционной системы, ориентированной на чётко определённые приоритеты.

3. Развитие наиболее перспективных для России в целом и её национально– и административно-территориальных образований форм взаимодействия межрегионального и международного сотрудничества в сфере профессионального образования.

4. Исследование ситуации, сложившейся на указанном рынке, для реализации потребности обучаемых в интеллектуальном, профессиональном, культурном и нравственном развитии в течение всей профессиональной деятельности.

5. Выявление квалификационных требований работодателей, предъявляемых к специалистам, для использования системой профессионального образования.

6. Оценка тенденций и прогнозирование потребностей в специалистах и объёма их выпуска в профессионально-квалификационном разрезе.

7. Оценка социально-экономических показателей развития территорий с целью анализа потребности в специалистах по отраслям экономики.

8. Прогнозирование тенденций согласованного и взаимообуславливающего развития рынка образовательных услуг и рынка труда и др. [43, с. 62].

Мониторинг системы образования предполагает выделение некоторых приоритетных областей. М. Н. Лазутова в качестве таковых, в частности, указывает:

- мониторинг образовательного потенциала общества;
- мониторинг качества образования;
- мониторинг потребности рынка труда в специалистах учреждений профессионального образования;
- мониторинг образовательных запросов населения [35, с. 98].

В соответствии с выделяемой областью применяется набор необходимых показателей, регистрируемых в процессе мониторинга.

К объектам мониторинга относятся:

- производители образовательных услуг (образовательные учреждения);
- заказчики и потребители образовательных услуг (представители домохозяйств, учащиеся и студенты учебных заведений, работодатели).

Предметом мониторинга выступают состояния исследуемой сферы в определенные периоды времени и конкретные изменения в её рамках. Это означает важность не только анализа отдельных количественных и качественных показателей измерения состояний образовательной системы через определённые промежутки времени, но и самой динамики, выявляемой в итоге сравнения происходящих изменений [34, с. 53].

В ходе данного мониторинга может быть реализована целая система широкомасштабных социологических и статистических исследований, охватывающих весь комплекс образовательных учреждений – от детских садов до вузов. Методологическая структура модели мониторинга, проводимого НИУ ВШЭ, включает в себя шесть блоков: организационно-методологический, статистический, социологический, аналитический, прогнозный и информационный, каждому из которых соответствует свой инструментарий и набор индикаторов (табл. 1.1.2).

Таблица 1.1.2. **Методологическая структура мониторинга системы образования**

Блок	Содержание
1. Организационно-методологический	Разработка концепции, организационной схемы, системы ключевых показателей, программы и инструментария мониторинга
2. Статистический	Сбор данных официальной и ведомственной статистики
3. Социологический	Сбор данных социологических опросов
4. Аналитический	Обработка результатов исследований
5. Прогнозный	Прогноз основных показателей функционирования и развития образовательного комплекса на среднесрочную перспективу
6. Информационный	Подготовка аналитических материалов (аналитических записок, отчётов, рекомендаций)
Источник: Мониторинг экономики образования: организационная схема и инструментарий. Информационный бюллетень / Е.Б. Галицкий, Л.М. Гохберг, Н.В. Ковалева и др. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – 212 с.	

Мониторинг строится как многоуровневая система, для функционирования которой необходимо объединение широкого круга участников. Её основой является информация, поступающая от населения, учреждений, входящих в образовательный комплекс, предприятий и организаций различных отраслей экономики и социальной сферы.

Организация мониторинга системы образования предполагает реализацию определённой последовательности действий от постановки целей исследования до принятия управленческого решения. В соответствии с процессным подходом к мониторингу выделяются следующие его этапы: подготовительный, основной и заключительный. Мониторинговое исследование является основой для реализации общих и специфических функций управления развитием образования (рис. 1.1.1).

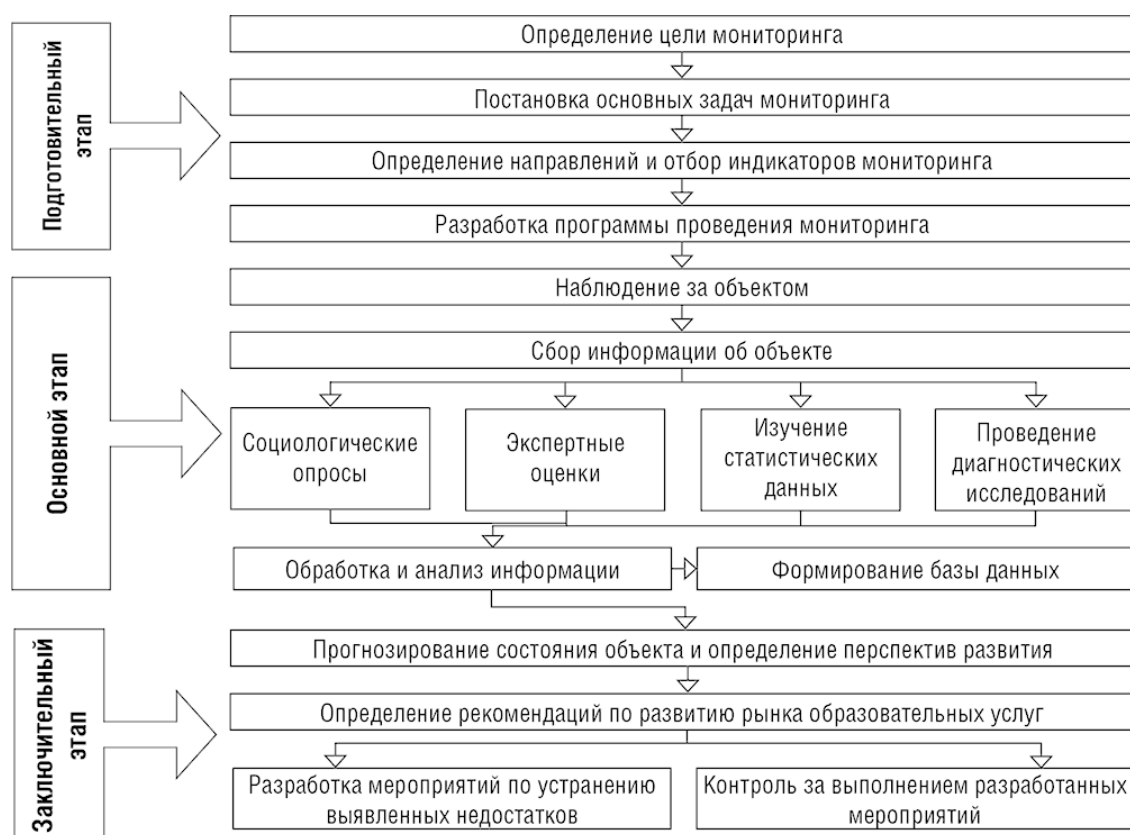


Рисунок 1.1.1. Основные этапы проведения мониторинга развития системы образования

Источник: Иванютина Л. В. Методические подходы к мониторингу рынка образовательных услуг высшего профессионального образования // Известия ИГЭА. – 2007. – № 3. – С. 104–107.

На первом (подготовительном) этапе определяются концептуальные основы мониторинга – цели, задачи, объект, предмет, основные направления, которые в дальнейшем систематизируются в программе исследования. На данном этапе работ важное место занимает формирование перечня индикаторов, по которым будет проводиться мониторинг. Данный перечень должен полностью отвечать целям и задачам исследования; содержать показатели, отражающие эффективность проводимых в сфере образования модернизационных мероприятий и применяемые в государственных и ведомственных целевых программах; отличаться разнообразием источников данных – от официальной статистики до результатов социологических опросов и интервью.

На втором (основном) этапе проводится сбор данных для построения информационной базы мониторинга и их последующий анализ. Сбор данных предполагает использование комплекса таких методов и приёмов, как интервью, социологические опросы, изучение официальной и ведомственной статистики, диагностическое тестирование и т. д.

На третьем (заключительном) этапе методом математической обработки собранных данных строится прогноз развития рынка образовательных услуг по ряду отобранных показателей. На основе интегральной оценки динамики индикаторов, отражающих состояние системы образования, а также прогнозных данных формируются рекомендации для органов власти и управления.

Сегодня мониторинг как один из механизмов управления образованием широко распространён на всех уровнях: международном, федеральном, региональном, муниципальном и уровне отдельных образовательных учреждений. Анализ опыта исследования образовательных услуг показывает, что в каждой из систем мониторинга свои цели, предметы и объекты, что предопределяет разнообразие используемых приёмов и методов.

На международном уровне развитие получили три высокоорганизованных проекта, построенных на основе мониторинга: Международное сравнительное мониторинговое исследование качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS), Международный проект «Изучение качества чтения и понимания текста» (PIRLS), Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся (PISA). Все эти проекты объединяет общая цель – оценка школьной подготовки и образовательных достижений учащейся молодёжи ряда стран в различных отраслях знаний [12, с. 198].

В исследовании TIMSS принимает участие более 600 тыс. учащихся начальной и основной школы из 63 стран мира (из России – 4467 учащихся 4-х классов и 4893 – 8-х классов). Для оценки их знаний проводится анкетирование. Международный тест разработан ведущими специалистами мира в области математического и естественнонаучного образования. Всего он включает 14 вариантов, которые имеют одинаковую структуру и примерно одинаковый уровень трудности. Все варианты теста состоят из двух частей. В одну включены задания по математике, в другую – по естествознанию. Около половины теста составляют задания с выбором одного правильного ответа среди предлагаемых; в остальных заданиях предусматриваются свободные ответы, при выполнении которых учащиеся должны написать свой ответ в специально отведённой ячейке. Наряду с тестированием, в рамках TIMSS проводится анкетирование тестируемых учащихся, их родителей, учителей, а также администрации школ с целью получения информации об особенностях их учебного процесса. Схожий инструментарий используется в исследованиях PIRLS и PISA. В PIRLS принимают участие около 325 000 учащихся из 49 стран (4461 чел. из России). Участниками PISA являются более 60 стран мира и 4,5–10 тысяч учащихся от каждой из них [14, с. 198].

На уровне Российской Федерации проводятся четыре национальных мониторинга по различным аспектам функционирования и развития системы образования:

1. Мониторинг Комплексного проекта модернизации образования (КПМО) «Наша новая школа». В ходе мониторинга ведется сбор статистических данных в отношении показателей, отражающих эффективность функционирования этого проекта в регионах и муниципалитетах. Показатели объединены в 5 блоков:

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.