

Развитие человеческого потенциала

УДК 332.143:373(470.12)

ББК 65.497.4(2Рос-4Вол)

© Леонидова Г.В., Головчин М.А.
© Соловьева Т.С., Кочешкова Л.О.

АНАЛИЗ ПРОГРАММНЫХ РАЗРАБОТОК РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Статья основана на данных экспертного анализа государственных программ развития образования Российской Федерации и Вологодской области. Выделены достоинства и недостатки этих документов, предложен ряд мер по приведению нормативно-правовой базы региональной образовательной политики в соответствии с актуальными потребностями развития общества.

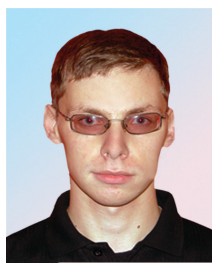
Образование, образовательная политика, программно-целевое планирование, бюджетное финансирование.

Развитие государства и регионов находится в прямой зависимости от качества политических решений. Ключевое значение в блоке социально-экономической политики страны имеет образовательная политика, под которой понимается комплекс мер, предпринимаемых органами власти в отношении образования как социального института [7, с. 117].

Образование является важнейшим инструментом вертикальной мобильности, используя который люди находят своё место на рынке труда, поднимаются по статусной лестнице, достигают материального благосостояния, что определяет важность государственной образовательной политики. Кроме того, качественное образование, расчи-



ЛЕОНИДОВА
Галина Валентиновна
кандидат экономических наук, доцент, зав. лабораторией ИСЭРТ РАН
galinaleonidova@mail.ru



ГОЛОВЧИН
Максим Александрович
научный сотрудник ИСЭРТ РАН
mag82@mail.ru



СОЛОВЬЕВА
Татьяна Сергеевна
старший лаборант ИСЭРТ РАН
Solo_86@list.ru



КОЧЕШКОВА
Лариса Осиповна
кандидат педагогических наук, доцент, научный сотрудник ИСЭРТ РАН
klar@mail.ru

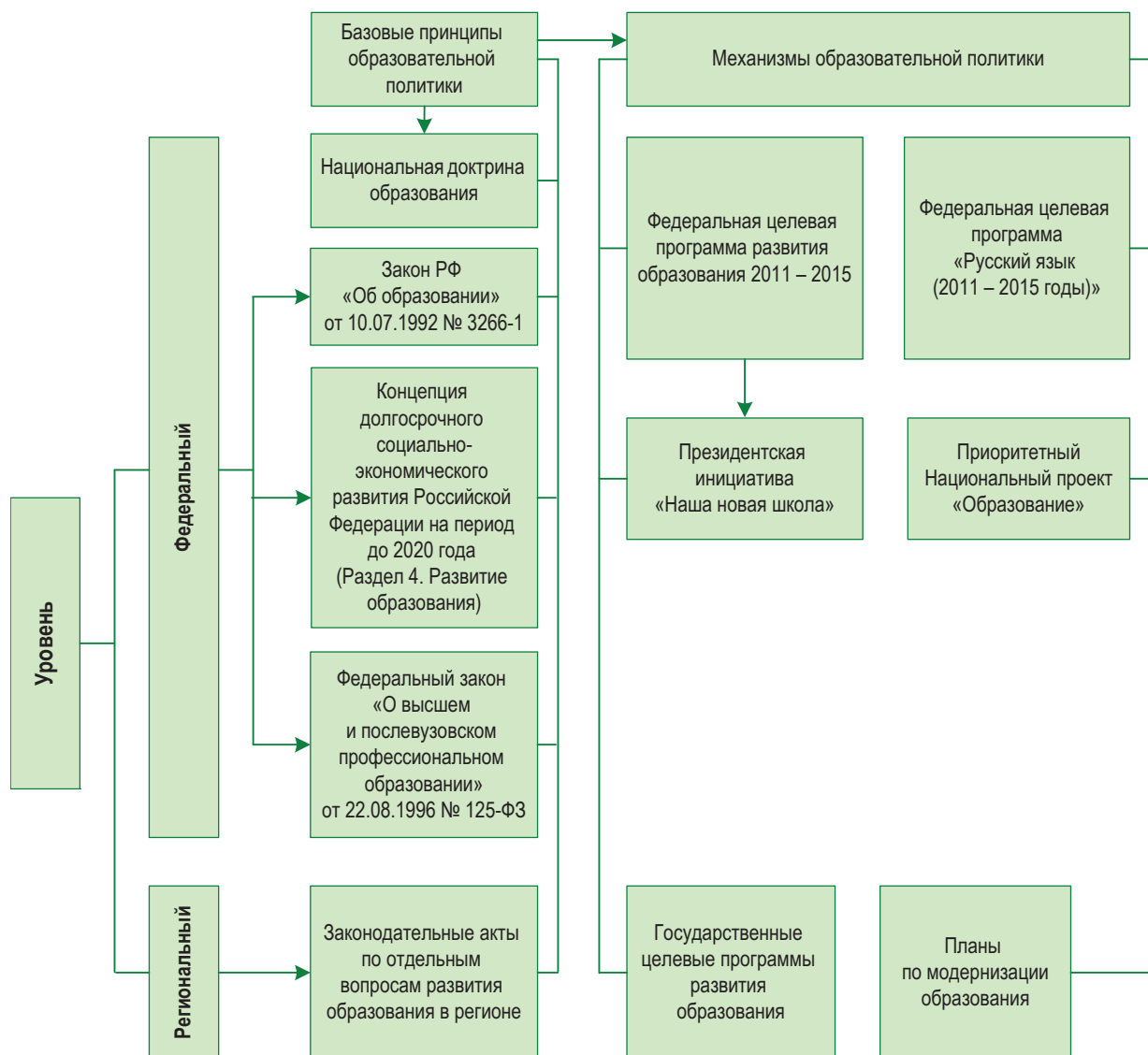
танное на перспективу, решает стоящую перед страной и регионами проблему вхождения в экономику, основанную на инновациях.

Основы современного законодательства об образовании в России были заложены в начале 90-х годов XX века. Принятие Закона РФ «Об образовании» (1992 г.), а также Конституции Российской Федерации (1993 г.) имели большое значение для развития системы образования. Они определили правовые основы обновления отношений в этой сфере, а также выполнили важную социальную функцию сохранения и защиты системы

образования в период кризисного развития страны. Однако сформировать упорядоченную и сбалансированную систему законодательства об образовании, обеспечивающую последовательное и системное регулирование отношений в этой сфере, на их основе не удалось.

В процессе реформирования системы образования за последние годы была проведена значительная работа по совершенствованию её законодательной базы. В настоящее время в сфере образования на федеральном и региональном уровнях одновременно действует целый ряд стратегических документов (рис. 1).

Рис. 1. Основные стратегические документы в сфере образования на федеральном и региональном уровнях



Особенностью законодательных актов является то, что мероприятия различных документов дублируются: в некоторых случаях формулировки задач совпадают полностью, а иногда – по смыслу. В ряде случаев документы дополняют друг друга. Так, Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» реализуется в рамках Федеральной целевой программы развития образования (ФЦПРО), а ФЦПРО дополняет Концепцию социально-экономического развития до 2020 года в части определения механизмов взаимосвязи системы образования и рынка труда [9].

Законодательство в области образования большинства субъектов Российской Федерации, как правило, ограничивается принятием нормативных актов, регулирующих только общие вопросы этой сферы [9].

С 2005 года в системе образования имели место радикальные изменения, связанные с введением новых федеральных государственных образовательных стандартов, многоуровневой системы высшего образования, формированием сети федеральных и национальных исследовательских университетов, созданием условий для выбора обучающимися индивидуальных образовательных траекторий, совершенствованием механизмов развития непрерывного образования. Немаловажными факторами, оказывающими воздействие на развитие сферы образования, являются новые подходы в системе государственного управления и реформировании межбюджетных отношений. В связи с этим происходит активное обновление нормативно-правовой базы.

Только за последние три года в законодательные акты об образовании внесены поправки более чем 25-ю федеральными законами. Изменения претерпело абсолютное большинство статей Закона Рос-

сийской Федерации «Об образовании» и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Общественностью и органами власти активно обсуждается проект нового закона «Об образовании в Российской Федерации».

Следует подчеркнуть, что изменения, происходящие на современном этапе развития образования, по своему объёму и характеру настолько существенны, что требуют не частных поправок в соответствующее законодательство, а системного обновления всего механизма правового регулирования отношений в этой сфере [5, с. 32-39]. Тем более, что движение по данной траектории не лишено недостатков.

Федеральный уровень. 11 октября 2012 года Правительством Российской Федерации был рассмотрен и утверждён проект Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы (далее – Программа). Проект Программы был подготовлен Министерством образования и науки РФ с участием целого ряда отраслевых министерств. Целью Программы является обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики.

Разработка государственной программы вызвала активную полемику в общественных и научных кругах. Ряд экспертов отмечают положительные стороны проекта: нацеленность основных показателей на достижение задач, установленных в стратегических документах РФ (Министр образования и науки Д.В. Ливанов); преодоление хронических проблем образования, таких как низкие зарплаты преподавательского состава, нехватка общежитий для студентов и педагогов, недостаточное обеспечение

учащихся всем необходимым, отставание материально-технической базы и др. (эксперт информационно-аналитического портала «БКС Экспресс» Б. Зыков) [8], полнота показателей программы, которые акцентируют вопросы качества и базируются на том, что в прошедшие годы удалось создать задел в отношении доступности образования (проректор НИУ ВШЭ И. Фрумин) [12].

В то же время Проект программы вызвал и негативную реакцию. Так, председатель Общественного совета при Министерстве образования и науки РФ, академик РАН, лауреат Нобелевской премии Ж.И. Алферов назвал Программу сырым и неготовым проектом, требующим дополнительного публичного обсуждения [2].

По мнению заместителя директора Института бюджетных решений В. Крауш, в структуре государственной программы отсутствует иерархия целей, основные мероприятия не связаны с заявленными задачами, не учтён ряд актуальных проблем отрасли [9].

Председателя Совета ректоров вузов Оренбургской области, ректора Оренбургского государственного университета В.П. Ковалевского настораживает положение Программы, согласно которому подготовка научных кадров будет сосредоточена в основном в исследовательских университетах, что вызывает вопрос о перспективах развития аспирантуры в регионах РФ [13].

С точки зрения эксперта издания «Русский журнал» Н.И. Гладильщиковой, недочёт Программы заключается в том, что одним из главных целевых индикаторов и показателей документа является отношение среднего балла ЕГЭ в десяти процентах школ с лучшими результатами к среднему баллу ЕГЭ в десяти процентах школ с худшими результа-

тами. Она полагает, что Единый государственный экзамен является «нестабильной системой», если рассматривать его содержание [2].

Член-корреспондент РАО А.М. Абрамов подчёркивает, что определение подобного коэффициента в качестве критерия оплаты труда учителей и оценки эффективности работы губернаторов может привести к неоправданной конкуренции за достижение высоких образовательных результатов любой ценой [1], а значит, может повлечь за собой пренебрежение качеством образования.

Экономический обозреватель независимого форума Et-Trade А. Голицын констатирует, что финансирование госпрограммы, установленное на уровне 0,61% ВВП, вряд ли позволит полноценно переоснастить образовательную базу и реформировать методики и учебные заведения, вследствие чего Программа будет носить лишь декларативный характер [8].

В ноябре 2012 года сотрудниками Института социально-экономического развития РАН был проведён экспертный анализ проектов федеральных и региональных программ развития образования. Анализ показал, что неоспоримым достоинством Государственной программы развития образования на 2013 – 2020 гг. является её комплексный характер: мероприятия Программы направлены на решение проблем каждого уровня системы образования Российской Федерации – от дошкольного до высшего профессионального. Для каждого мероприятия определены сроки, финансовые затраты, целевые показатели, проанализированы риски. При этом Проект учитывает положения основных стратегических документов Российской Федерации в части развития образования: указов Президента Российской Федерации

от 7 мая 2012 года № 597 и № 599, положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года, Стратегии инновационного развития России до 2020 года.

В качестве инструмента достижения цели Программы предполагается реализация пяти подпрограмм и двух федеральных целевых программ, на каждую из которых выделен определённый объём средств федерального бюджета (рис. 2). Важно отметить преемственность нового документа с уже сложившейся нормотворческой практикой. Так, в рамках проекта планируется дальнейшая реализация Федеральной целевой программы развития образования на 2011 – 2015 гг.

Основные показатели Программы ориентированы на достижение стратегически важных для современного развития образования целей:

- увеличение заработной платы педагогов;
- достижение высокого уровня доступности обучения и проживания лицам с ограниченными возможностями здоровья в учреждениях среднего и высшего профессионального образования;
- развитие сети вузов, предоставляющих образовательные услуги согласно международным нормативам качества.

Целевые индикаторы программных документов должны отражать актуальные проблемы развития образования (существенные различия в финансировании образования по регионам РФ, разная

Рис. 2. Структура Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 гг.



степень доступности дошкольного образования, проблемы старения кадров, поддержки детей с особыми потребностями и т. д.). Однако далеко не все они учтены при составлении Проекта Государственной программы развития образования.

Например, в части развития профессионального образования недостаточное внимание уделено подготовке квалифицированных рабочих кадров, а показатели начального профессионального образования и вовсе не включены в перечень целевых индикаторов Программы. Возможно, это связано с тем, что в новом проекте Закона «Об образовании в Российской Федерации» рассматривается двухступенчатая система профессионального образования, включающая учреждения среднего специального и высшего образования.

Поставленная задача полной ликвидации очереди детей в дошкольные учреждения не подкреплена конкретными мероприятиями и объёмами финансирования. Сказано, что «в результате масштабной программы строительства детских садов и развития вариативных форм дошкольного образования будет ликвидирована очередь детей в возрасте от 3 до 7 лет на получение услуг дошкольного образования», но при этом:

- нет прогноза численности детей от 3 до 7 лет на данный период;
- нет видения того, как отразится на очередях в детские сады снижение численности детей – дошкольников вследствие вступления в детородный возраст малочисленных когорт 1990-х годов; появятся ли дополнительные места в образовательных учреждениях, и если да, то как их использовать до следующей волны большей рождаемости.

Неодинаково положение педагогов общеобразовательных школ, воспитателей дошкольных учреждений и работников дополнительного образования детей

в вопросах увеличения заработной платы. Если первым предоставляется гарантия доведения зарплаты до среднего уровня по экономике, то последним – до среднего уровня по сфере общего образования. Учитывая, что в сфере общего образования, помимо педагогов, работает обслуживающий персонал, работники детских садов и учреждений дополнительного образования будут получать существенно меньше, чем учителя школ.

В Проекте Программы существуют методологические погрешности:

- в части обеспечения доступности и качества реализации государственных услуг дошкольного образования речь идёт о государственных услугах, хотя предоставление дошкольного образования отнесено к полномочиям органов местного самоуправления;
- в Проекте заявлено, что молодые специалисты, успешно закрепившиеся в школе, получают возможность использования льготного ипотечного кредита для приобретения жилья, а их заработная плата будет конкурентоспособна на региональном рынке труда; в то же время термины «молодые специалисты» и «льготный» не уточнены, в связи с чем остаётся вопрос, на каких специалистов будет распространяться данная льгота – работающих в селе или в городе;
- в Программе в качестве критерия эффективности работы учреждений общего образования взято отношение среднего балла ЕГЭ в 10% школ с лучшими результатами ЕГЭ к среднему баллу ЕГЭ в 10% школ с худшими результатами ЕГЭ; при этом получается, что «хороших» и «плохих» школ должно быть хотя бы поровну; кроме того, данный индикатор будет влиять и на оплату труда педагогов.

В Программе определено, что «будут полностью обеспечены потребности экономики России в кадрах высокой квалификации по приоритетным направле-

ниям модернизации и технологического развития». Однако нет данных об обеспеченности этих направлений кадрами на сегодняшний день и отсутствует прогноз на среднесрочную перспективу.

Одной из сильных сторон Программы является её финансовое обеспечение. Комплекс государственных программ, формирование которых началось в 2012 году, представляет собой систему мероприятий и инструментов, обеспечивающих переход к «программному бюджетированию» в сфере социально-экономического развития. Данный переход осуществляется в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года¹. Программное бюджетирование – это процесс составления бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством государственных расходов, который позволяет увязать расходы бюджета с результатами деятельности ведомств, выполняющих функции или оказывающих услуги в рамках своих обязательств. Таким образом, федеральный и региональные бюджеты формируются на основе государственных про-

грамм, обеспечивающих взаимосвязь стратегического и бюджетного планирования, а действовавшие ранее целевые программы становятся средством реализации госпрограмм. В связи с этим расходная часть программных документов значительно увеличивается. Если в 2012 году по Федеральной целевой программе развития образования выделялось 11728 млн. рублей, то в 2013 году по Государственной программе развития образования Российской Федерации – 446638 млн. рублей. При этом объёмы финансирования полностью подкреплены бюджетными ассигнованиями, о чём можно судить по анализу проектов федерального бюджета за соответствующие периоды (табл. 1).

В части финансирования Программы остаётся ряд вопросов, на которые нет исчерпывающих ответов. Так, в проекте сказано, что совокупный объём затрат на сферу образования по отношению к ВВП (бюджетные средства, средства семей и предприятий, направляемые в систему образования) увеличится с 5,4 до 6,5%. Однако неясными остаются следующие моменты:

- как учитываются средства семей и предприятий;

Таблица 1. Динамика объёмов финансирования Государственной программы развития образования Российской Федерации, млн. руб.

Показатель	Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Всего
Запланировано в программе	446638,2	393258,1	430569,2	1270466
Запланировано в федеральном бюджете по статье «Образование»	607195,5	548486,5	572458,4	1728140
Отклонение	+160557	+155228	+141889	+457675

Источники: Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы (проект); Федеральная целевая программа развития образования на 2011 – 2015 годы (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61); Закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» (принят Государственной думой 23 ноября 2012 г.).

¹ Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р).

- за счёт чего они увеличатся;
- какова доля средств семей и предприятий в совокупном объёме затрат на сферу образования;
- не имеет ли данная формулировка скрытое введение платного общего образования.

Таким образом, с созданием нового важного документа государственная образовательная политика должна будет перейти на качественно новый организационно-управленческий уровень, но данный «скачок» не вполне возможен по причине вышеуказанных недочётов настоящей Программы. Очевидной причиной этой проблемы является то, что принятию Проекта не предшествовало общественное обсуждение, которое является обычной практикой при формировании стратегически важных для развития отрасли документов (как в случае с Законом «Об образовании в РФ»).

Региональный уровень. Проект Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» послужил образцом программ развития образования в большинстве регионов РФ (программа «Развитие образования города Москвы на 2012 – 2016 гг.», государственная программа Тульской области «Развитие образования Тульской области», долгосрочная целевая программа «Развитие образования Мурманской области» на 2012 – 2015 годы, областная целевая программа «Развитие образования Кировской области» на 2012 – 2015 гг. и т. д.).

Аналогичная нормотворческая инициатива была реализована и в Вологодской области. 22 октября 2012 года Правительством Вологодской области принята Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013 – 2017 годы». С принятием этого документа была признана утратившей силу долгосрочная целевая программа «Развитие образования в Вологодской области на 2011 – 2015 годы».

Необходимо отметить, что в целом имеется структурное сходство между Государственной программой «Развитие образования в Вологодской области на 2013 – 2017 годы» и предшествующей ей Программой развития образования на 2011 – 2015 годы.

В качестве инструмента достижения цели программы (обеспечения государственных гарантий доступности и равных возможностей получения качественного образования всех уровней для формирования успешной, социально активной и профессионально подготовленной личности, отвечающей требованиям современного общества и экономики) предполагается реализация четырёх целевых подпрограмм, на каждую из которых выделен определённый объём средств областного бюджета.

Анализ содержания Программы позволил выделить достоинства данного документа. Авторы программы развития образования на 2013 – 2017 годы уделили большее, чем в предыдущей программе, внимание методологическим аспектам. В частности, в текст документа включена методика оценки эффективности программы. Несомненным достоинством также являются проблемный подход и ориентированность на достижение конкретных результатов: в документе содержится анализ проблем системы образования Вологодской области, в паспорте программы и каждой из подпрограмм – перечень целевых индикаторов и ожидаемых результатов с указанием на конкретные значения показателей, которых необходимо достичь. Таким образом, документ составлен на достаточно высоком методико-правовом уровне.

Следует отметить расширение представленных целевых показателей. Если в программе «Развитие образования на 2011 – 2015 гг.» было приведено 18 индикаторов, то в новом документе – 20.

В отличие от предыдущей программы целевые показатели сформулированы достаточно конкретно и содержательно, соотнесены с поставленными задачами. Динамика достижения показателей представлена в том числе и в разрезе муниципальных территорий.

Особый акцент в перечне показателей сделан на достижении задач, крайне актуальных и стратегически важных как для образования, так и в общем для социальной сферы, среди них:

✓ увеличение доли выпускников учреждений профессионального образования, трудоустроившихся не позднее первого года после выпуска;

✓ увеличение доли детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих в семьях граждан;

✓ увеличение доли детей в возрасте 3 – 7 лет, пользующихся услугами дошкольного образования.

Неоспоримым преимуществом Программы является то, что авторы включили в документ индикаторы развития профессионального образования (в предыдущей редакции эти вопросы фактически не были освещены).

Снижен норматив средней наполняемости класса в сельской школе. В новой программе планируется довести наполняемость к 2015 году до 10,9 чел. (в старой редакции программы значение этого показателя составляло 12 чел.).

В то же время следует остановиться на ряде проблем, присущих содержанию документа. Обращает на себя внимание, что при сохранении целей и задач предыдущей программы в новом документе количество подпрограмм сокращено в 2 раза (с 8 до 4). Мы видим, что некоторые названия подпрограмм были скорректированы, в то время как от других подпрограмм авторы документа отказались. Отчасти причиной подобного сокращения является утрата их актуальности (как, например, подпрограммы

оптимизации сети общеобразовательных учреждений). Тем не менее авторами программы был упущен ряд важных для системы образования индикаторов. Так, недостаточно освещёнными остались вопросы информатизации образовательных учреждений, развития кадрового потенциала учебных заведений (хотя в предыдущей редакции мероприятия по данным направлениям были сформированы в отдельные подпрограммы).

Некоторые значения целевых индикаторов, представленных в документе, скорректированы с учётом того, что показатели, заявленные в предыдущей редакции, не были достигнуты. Так, целевое значение доли школьников, сдавших ЕГЭ в 2015 году в старой программе 99,8, в новой – 97,5%.

Следует также отметить спорность достижения к 2017 году такого показателя, как охват детей в возрасте 3 – 7 лет услугами дошкольных учреждений в объёме 100%, так как дошкольное образование не является обязательным, и посещение детских садов зависит только от возможностей и желания родителей ребёнка.

В последнее время крайне обострились вопросы качества высшего образования. В вузовской среде предполагается масштабная «качественная, количественная и территориальная оптимизация сети учреждений высшего профессионального образования» в соответствии с Указами Президента Российской Федерации № 716 от 7 мая 2008 г. «О федеральных университетах», № 599 от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». Согласно Программе, в результате реструктуризации будут сформированы группы вузов, отвечающие за разные направления и задачи.

Среди них должны быть и исследовательские, и отраслевые вузы, а также группа вузов гуманитарной и социальной направленности, куда вой-

дут и учебные заведения, готовящие педагогов. Ещё одну группу вузов образуют университеты, ведущие массовую подготовку бакалавров (в том числе прикладных) и специалистов для массовых сегментов региональных рынков труда. Крупные центры заочного (дистанционного) образования с высоким современным качеством программ займут нишу открытого образования.

Опыт реформирования высшего образования в субъектах РФ показывает, что ведущую роль в этом процессе должен играть регион, развитие которого напрямую зависит от подготовки квалифицированных кадров. Тем не менее в Программе слабо отражены вопросы развития учреждений высшего образования (главным образом в части формирования и распределения социального заказа на подготовку кадров).

Отметим, что в параграфе «Приоритеты государственной политики в сфере реализации Программы» перечисляются не сами приоритеты, а приводится список документов, цели и задачи которых учитывались при создании Программы. Это очевидный недостаток, поскольку приоритеты образовательной программы не могут совпадать с целями и задачами стратегических документов, направленных на значительно более широкий круг общественных отношений. Использование бланкетной (отсылочной) нормы в данном случае допустимо при указании на пункт, часть, статью соответствующего нормативного правового акта. Представляется, что приоритетные направления развития образования должны быть конкретизированы и сформулированы с учётом специфики развития образования Вологодской области.

Авторы Программы часто используют термин «услуги» в отношении деятельности образовательных учреждений. В связи с этим отметим, что отнесение к категории услуг реализации основных

общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в государственных бюджетных общеобразовательных учреждениях является спорным. Отчасти такая ситуация объясняется тем, что новый проект Закона «Об образовании в Российской Федерации», который будет принят в 2013 году, основной функцией учебных заведений определяет предоставление образовательных услуг.

Новый документ не содержит механизма контроля над исполнением запланированных мероприятий. Программа также базируется исключительно на подзаконных актах, стратегических документах и законах Вологодской области. В то же время основные федеральные законы, в соответствии с которыми формируется образовательная политика в РФ (Закон Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском образовании», Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»), не упомянуты.

В отличие от проекта Государственной программы, созданной на федеральном уровне, программа развития образования Вологодской области не соответствует целям программного финансирования. Причина этого заключается в том, что заложенные финансовые средства не соответствуют планируемым расходам областного бюджета. Программа содержит и некоторые системные коллизии, заключающиеся в существенных различиях в объёмах финансирования по Программе, и суммах, заложенных в проекте областного бюджета.

Так, в Сводной пояснительной записке «К проекту Закона области об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», указаны другие суммы, планируемые к расходам на нужды образования (табл. 2).

Таблица 2. Динамика объёмов финансирования Государственной программы «Развитие образования в Вологодской области на 2013 – 2017 годы», млн. руб.

Показатель	Государственная программа «Развитие образования в Вологодской области» на 2013 – 2017 годы			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	всего
Запланировано в программе	8191,2	11606,8	13659,0	33457,0
Запланировано в областном бюджете по статье «Образование»	8147,3	7124,7	7053,1	22325,1
Отклонение	-43,9	-4482,1	-6605,9	-11131,9

Источники: Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013 – 2017 годы»; Сводная пояснительная записка «К проекту Закона области об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов»; Долгосрочная целевая программа «Развитие образования в Вологодской области на 2011 – 2015 годы»; Закон области «Об областном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» (принят Постановлением Законодательного собрания Вологодской области от 30 ноября 2011 г. № 720); Закон области «Об областном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» (принят Постановлением Законодательного собрания Вологодской области от 30 декабря 2010 г. № 777).

На реализацию Государственной программы предусмотрены ассигнования на 2013 год – 8 147,3 млн. рублей, 2014 год – 7 124,7 млн. рублей, 2015 год – 7 053,1 млн. рублей. Расхождение между суммой, запланированной на образовательные расходы в Программе развития образования на 2013 – 2017 годы, и суммой, заложенной в Проекте областного бюджета Вологодской области, составляет свыше 11 млрд. рублей. Необходимо заметить, что это несоответствие относится не ко всему пятилетнему периоду, который охватывает Программа, а к трёхлетнему периоду времени с 2013 по 2015 год. В 2016 и 2017 годах планируются ещё более крупные объёмы финансирования.

Заявленный уровень решения проблем образования является неоспоримым. Однако по причине несогласованности финансовых показателей с планами расходов областного бюджета вопрос о возможности реализации целей Программы в полном объёме остаётся открытым. Несмотря на то что мероприятия по каждому представленному в документе направлению прописаны практически во всех деталях, механизмы реализации данных мер (в плане управления и контроля) размыты и неконкретны. Необходимо отметить, что в предыдущей редакции механизмам реализации Программы было уделено больше внимания.

Исходя из проведённого анализа, можно говорить о негативном эффекте практики «дублирования» на региональном уровне программной федеральной документации без учёта местной специфики, который в перспективе следует устранить. Нормотворческая практика свидетельствует о том, что для формирования документа, отвечающего реалиям времени и развития сферы образования, необходим этап обсуждения среди общественности, в профессиональных кругах, что правомерно и для создания программ развития других отраслей экономики.

Представляется, что анализ программ развития образования на федеральном и региональном уровнях требуют дальнейшей доработки в следующих направлениях:

На федеральном уровне:

- определить ряд мероприятий, необходимых для реализации задачи полной ликвидации очереди в дошкольных учреждениях в Государственной программе «Развитие образования в Российской Федерации» на 2013 – 2020 годы;
- усовершенствовать перечень целевых показателей с учётом содержания типовых положений об образовательных учреждениях и современных реалий образовательной политики;
- уточнить и пересмотреть критерии эффективности деятельности образовательных учреждений в плане качественного расширения их перечня.

На региональном уровне:

- определить механизмы государственного контроля над исполнением мероприятий, обозначенных в государственных программах регионов;
- конкретизировать в тексте программ приоритеты образовательной политики на региональном уровне;
- пересмотреть целевые показатели, исходя из новых реалий образовательной политики;
- пересмотреть программы в части финансирования; финансирование программ следует скорректировать, опираясь на соответствующие статьи областного бюджета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов, А.М. Школу заставят равняться на децильный коэффициент. О программе «Развития образования» на 2013 – 2020 годы [Электронный ресурс] / А.М. Абрамов. – Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2012-10-12/3_kartblansh.html (дата доступа: 26.11.2012).
2. Гладильщикова, Н.И. Каким будет наше образование в 2020-м году, или Программа в стиле сору-paste [Электронный ресурс] / Н.И. Гладильщикова. – Режим доступа: <http://www.russ.ru> (дата доступа: 26.11.2012).
3. Головчин, М.А. Кадровое обеспечение общеобразовательной сферы: возможности профессионального образования (на примере Вологодской области) / М.А. Головчин, Т.С. Соловьева // *Alma mater* (Вестник высшей школы). – 2012. – № 10. – С. 30-35.
4. Головчин, М.А. Проблемы реформы образования: оценки педагогов / М.А. Головчин, Т.С. Соловьева // *Регион: экономика и социология*. – 2012. – № 2. – С. 121-132.
5. Евдокимова, В.В. Правовые акты в сфере управления образованием: недостатки и вопросы совершенствования / В.В. Евдокимова // *Вестник Челябинского государственного университета*. – 2008. – № 8. – С. 32-39.
6. Ильин, В.А. Социальное положение учительства / В.А. Ильин, А.А. Шабунова, Г.В. Леонидова // *Социологические исследования*. – 2012. – № 8. – С. 123-133.
7. Кондракова, И.Э. Образовательная политика: содержание понятия / И.Э. Кондракова // *Известия Российского государственного педагогического университета*. – 2010. – № 128. – С. 116-124.
8. Королева, А. К вершинам рейтингов. Министерство образования и науки РФ опубликовало государственную программу «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы [Электронный ресурс] / А. Королева. – Режим доступа: <http://expert.ru/2012/10/12/k-vershinam-rejtingov/> (дата доступа: 26. 11.2012).
9. Крауш, В. Некоторые комментарии к проекту Государственной программы развития образования [Электронный ресурс] / В. Крауш. – Режим доступа: <http://budget-solution.ru/expert/gpro> (дата доступа: 26. 11.2012).
10. Мониторинг деятельности федеральных образовательных учреждений высшего профессионального образования / Министерство образования и науки РФ. – М., 2012. – 111 с.
11. Нейматов, Я.М. Образование в XXI веке: тенденции и прогнозы / Я.М. Нейматов. – М., 2009. – С. 34.
12. Образование собирается в рейтинги. Минобрнауки обнародовало проект госпрограммы «Развитие образования на 2013 – 2020 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru> (дата доступа: 26. 11.2012).
13. Правила игры должны быть одинаковы для всех [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osu.ru/doc/3048> (дата доступа: 26. 11.2012).