

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПРОЕКТ ПОСТАНОВЛЕНИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ  
«РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ  
НА 2013-2017 гг.»**

22 октября 2012 года Правительством Вологодской области была принята Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013-2017 годы».

К несомненным достоинствам программы следует отнести методологическую проработку, проблемный подход и ориентацию на достижение конкретных результатов: дан анализ проблем развития системы образования Вологодской области; в паспорте программы и каждой из подпрограмм содержится перечень целевых индикаторов (причем количество целевых индикаторов увеличено с 18 до 20) и ожидаемых результатов с указанием на конкретные значения показателей, которых необходимо достичь. В отличие от предыдущей программы целевые показатели сформулированы конкретно и содержательно, соотнесены с поставленными задачами. Динамика достижения показателей представлена, в том числе и в разрезе муниципальных территорий.

В качестве инструментов достижения цели выступают четыре целевых подпрограммы с определенным объемом финансовых средств областного бюджета.

Особый акцент в перечне показателей сделан на крайне актуальных и стратегически важных задачах для экономики региона: 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 является то, что авторы программы включили в документ индикаторы развития профессионального образования (в предыдущей редакции эти вопросы фактически не были освещены).

В тоже время, следует остановиться на ряде недостатков, присущих содержанию новой Программы (Приложение):

1. Сокращение подпрограмм в 2 раза (с 8 до 4) в, при этом цели и задачи предыдущей Программы сохранены. При этом ряд подпрограмм (например, оптимизация сети общеобразовательных учреждений) утратили актуальность, а ряд других направлений оказался недостаточно освещенным (например, вопросы информатизации образовательных учреждений, развития кадрового потенциала учебных заведений).

2. В последнее время крайне обострились вопросы функционирования учреждений высшего образования. Согласно данным мониторинга, проведенным

Министерством образования и науки РФ два из четырех государственных вузов Вологодской области признаны неэффективными по показателям среднего балла ЕГЭ абитуриентов, доли иностранных студентов, объема НИОКР, общих доходов образовательного учреждения в расчете на одного научно-педагогического сотрудника, общей площади помещений, находящихся в собственности или в оперативном управлении. 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).

3. В программе имеет место ряд методологических неточностей. 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 методологический 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 учетом специфики развития образования в Вологодской области.

4. Программа содержит и некоторые системные коллизии, заключающиеся в существенных различиях в объемах финансирования, планируемых Программой, и суммах, заложенных в проекте областного бюджета. Так, в Сводной пояснительной записке «К проекту закона области об областном бюджете ца 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов», указаны другие суммы, планируемые к расходам на нужды образования (табл. 1).

*Таблица 1*

**Динамика объемов финансирования программ развития образования Вологодской области, млн. руб.**

	Долгосрочная целевая программа «Развитие образования в Вологодской области на 2011-2015 годы»			Государственная программа «Развитие образования в Вологодской области» на 2013-2017 годы			
	2011 г.	2012 г.	Всего	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Всего
Запланировано в программе	85,9	99,6	185,5	8191,2	1 1606,8	13659,0	33457,0
Запланировано в областном бюджете	85,9	1 89,3	275,2	8183,3	7259,6	7260,2	22703,1
Отклонение	0,0	+89,6	+89,6	-7,9	-4347,2	-6398,8	-10753,9

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)

Согласно данному документу в 2013 году и плановом периоде 2014 и 2015 годов финансирование отрасли «Образование» будет осуществляться в рамках реализации Государственной программы «Развитие образования Вологодской области на 2013-2017 годы». На реализацию государственной программы предусмотрены ассигнования на 2013 год - 8 183,3 млн. рублей, 2014 год - 7 259,6 млн. рублей, 2015 год - 7 260,2 млн. рублей<sup>1</sup>. Таким образом, расхождения между суммой, запланированной на образовательные расходы в Программе развития образования на 2013-2017 годы и суммой, заложенной в Проекте областного бюджета Вологодской области, составляют свыше 10 млрд. рублей. Необходимо заметить, что это несоответствие относится не ко всему пяти летнему периоду, который охватывает Программа, а к трехлетнему периоду времени с 2013 по 2015 год. В 2016 и 2017 годах к расходам планируются еще более крупные объемы финансирования. Необходимо отметить, что, в отличие от новой редакции, объемы финансирования Долгосрочной целевой программы на 2011-2015 гг. ни за один период не превышали показателей, представленных в бюджетных планах.

В целом необходимо отметить, программа выполнена на высоком профессиональном уровне, ее авторами поставлены вполне обоснованные цели, реализация которых позволит решить основные проблемы сферы образования - необеспеченность материальными и финансовыми ресурсами, кадровый дефицит, низкая оплата труда педагогических кадров, недостаточная доступность образования для широких слоев населения, низкие образовательные результаты обучающихся и студентов и т. д. Степень серьезности программных мероприятий, таким образом, является неоспоримой. Однако по причине несогласованности

<sup>1</sup> «К проекту закона области об областном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» [Электронный ресурс] : сводная пояснительная записка / Российская газета, 02. 11. 2012. Режим доступа: <http://vwww.rg.ru/2012/1/02/vologda-proekt-byudget-reg-dok.html>

финансовых показателей с планами расходов областного бюджета вопрос о возможности реализации целей программы в полном объеме остается открытым.

Следует упомянуть, что образцом для региональной программы развития образования Вологодской области послужил проект Государственной программы РФ «Развитие образования на 2013-2020 годы», по мнению большинства экспертов, также не лишенный недоработок. Так, академик РАН Ж.И. Алферов, который являлся независимым экспертом по данному проекту, оценил госпрограмму как «сырой и не готовый» документ, который требует дополнительного обсуждения. Таким образом, можно говорить о негативном эффекте практики «дублирования» на региональном уровне программной федеральной документации без учета местной специфики.

С нашей точки зрения Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013-2017 годы» нуждается в доработке. В частности, рекомендуем:

1. Определить механизмы государственного и общественного контроля за исполнением мероприятий, обозначенных в программе.
2. Конкретизировать в тексте программы приоритеты образовательной политики на региональном уровне.
3. Пересмотреть целевые показатели с учетом новых реалий образовательной политики.
4. Пересмотреть программу в части финансирования, поскольку несоответствие общего объема средств скажется и на выполнимости отдельных пунктов Программы (в части подпрограмм и предусмотренных в них мероприятий). Финансирование программы следует скорректировать с учетом соответствующих статей областного бюджета.

Таким образом, с созданием нового важного стратегического документа региональная образовательная политика должна была перейти на качественно новый организационно управленческий уровень, но данный «скачок» не вполне возможен по причине вышеуказанных недочетов настоящей программы.

**Сравнительные характеристики программ развития образования Вологодской области на периоды 2011-2015 гг. и 2013-2017 гг.**

Основные положения	Долгосрочная целевая программа «Развитие образования в Вологодской области на 2011-2015 годы»	Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013-2017 годы»
1. Структура программы	Методика оценки эффективности программы отсутствует	В текст документа включена методика оценки эффективности программы
	Количество подпрограмм - 8	Количество подпрограмм - 4
	Документ не содержит механизмов контроля за исполнением запланированных мероприятий	Четко прописаны механизмы реализации и контроля за ходом реализации программы
2. Целевые показатели	Количество целевых показателей - 18	Количество целевых показателей - 20
	Целевые показатели не соотнесены с поставленными задачами, представлены в целом по региону	Целевые показатели сформулированы достаточно конкретно и содержательно, соотнесены с поставленными задачами. Динамика достижения показателей представлена, в том числе, и в разрезе муниципальных территорий
	Вопросы развития профессионального образования не освещены	В документ включены индикаторы развития профессионального образования. Однако проблемы высшего образования и пути их решения отражены весьма слабо. Наиболее содержательно прописаны вопросы формирования и распределения социального заказа на подготовку кадров
	Планируется достижение к 2015 г. нормы средней наполняемости класса в сельской школе в размере 12 чел. на 1 класс	Планируется достижение к 2017 г. нормы средней наполняемости класса в сельской школе в размере 10,9 чел. на 1 класс
	Целевое значение показателя доли школьников, сдавших ЕГЭ в 2015 г. - 97,5%.	Целевое значение показателя доли школьников, сдавших ЕГЭ в 2017 г. - 99,8%.
	В числе подпрограмм документа: «Информатизация образования», «Кадровое обеспечение региональной системы образования»	Вопросы информатизации образовательных учреждений, развития их кадрового потенциала освещены недостаточно
	Целевые показатели программы не содержат методологических погрешностей	Имеют место методологические неточности. Спорными показателями являются: 1. достижение к 2017 году охвата детей в возрасте 3-7 лет услугами дошкольных учреждений в объеме 100% (дошкольное образование не является обязательным, и посещение детских садов зависит только от возможностей и желания родителей ребенка); 2. отнесение к категории услуг реализацию основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в государственных бюджетных общеобразовательных учреждениях
3. Финансовые показатели	Общий объем финансирования программы - 818 265,6 тыс. руб. (в целом соответствует возможностям бюджета области)	Общий объем финансирования программы - 62 563 889,1 тыс. руб. (превышает объем финансирования программы развития образования на 2011-2015 гг. в 76,5 раза). Однако, данный показатель, не соответствуют суммам, заложенным в проекте областного бюджета (расхождение - свыше 10 млрд. рублей)