

Н.В. Родина

Принципы и проблемы формирования «дорожных карт» в сфере образования субъектами Российской Федерации

В кн.: Регион в период модернизации: социальные институты. Материалы II Международной научно-практической конференции, 5 апреля 2013 г. Н. Новгород: Издательство НИСОЦ, 2013. С. 341-345.

«Дорожные карты» являются новым инструментом в практике управления социальными отраслями. В системе образования дорожные карты появились как инструмент реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №597, №599, а также изменений, заложенных в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы (ГПРО).

Дорожные карты продолжают логику программно-целевого управления, основываются на принципах управления по результатам. Проблемы программно-целевого управления в государственном секторе неоднократно рассматривались в научной литературе [3]. Тем не менее, анализ опыта дорожного картирования является актуальным, поскольку пока не было исследовательских работ, позволяющих обобщить опыт дорожного картирования в современной России, выявить возникающие проблемы и обозначить пути их решения.

По зарубежному опыту дорожные карты используются для решения разных задач в образовании: а) как путеводители для самостоятельного продвижения учащихся в освоении набора курсов; б) как документ, характеризующий возможности получения образования на определенной территории для разных возрастных групп населения; в) как документ с конкретными шагами, необходимыми для решения одной или нескольких задач управления (например, улучшения качества географического образования, или образования в области искусства) [2, 3].

В рамках данной статьи федеральной дорожной картой в сфере образования мы называем План мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 2620-р); а региональными дорожными картами – документы, которые имеют аналогичное название, но приняты на региональном уровне.

1. Принципы составления региональных дорожных карт

Дорожные карты представляют собой такой документ, который, с одной стороны, является планом мероприятий конкретного уровня управления, но, с другой стороны, должен отражать, каким образом на данном уровне управления будут решаться те задачи, которые поставлены на более высоком уровне управления. Исходя из сказанного, можно выделить следующие принципы составления дорожных карт.

1. Принцип согласованности с изменениями, запланированными на более высоком иерархическом уровне управления.

2. Принцип согласованности с местными (региональными, муниципальными) условиями.

3. Принцип сбалансированности запланированных изменений между уровнями системы образования. Принцип сбалансированности запланированных мероприятий и результатов по ним, непротиворечивости результатов одних мероприятий результатам других мероприятий.

4. Принцип планирования, мониторинга и анализа не только конечных результатов (выражаемых в количественных показателях), но и непосредственных результатов реализации мероприятий.

3. Согласованность изменений на разных уровнях управления образованием

3.1 Включение в дорожную карту и/или декомпозиция мероприятий, запланированных в дорожной карте более высокого уровня управления.

Несмотря на очевидность, указанное требование не всегда выполнялось при подготовке региональных дорожных карт в сфере образования. Это объясняется включением в федеральную дорожную карту задач, которые не являются достаточно прозрачными в плане их реализации. Например, задачи по введению эффективного контракта с педагогическими работниками и руководителями образовательных организаций. До сих пор не разработано каких-либо подробных методических рекомендаций по ее реализации.

3.2 Использование в дорожных картах разных уровней управления единой системы показателей, единой методологии сбора и подсчета их значений. Декомпозиция формулировок и значений показателей.

Данное требование обусловлено логикой программно-целевого управления, иерархически взаимоувязанного между разными уровнями. Если от действий конкретного уровня управления зависит достижение показателей, указанных в дорожной карте более высокого уровня управления, то эти показатели должны включаться в той же формулировке, как и на верхнем уровне управления, либо декомпонироваться в зависимости от самого показателя. Только таким образом может быть выстроена единая система мониторинга, а значит и система анализа ситуации.

Приведем пример декомпозиции формулировки показателя. В федеральную дорожную карту включен показатель «удельный вес субъектов Российской Федерации, в которых оценка деятельности образовательных организаций, их руководителей и основных категорий работников осуществляется на основании показателей эффективности не менее чем в 80 процентов муниципальных образований». В региональных дорожных картах было довольно много вариантов декомпозиции этого показателя, наиболее часто встречающиеся:

- доля муниципальных образований субъекта РФ, в которых оценка деятельности ... осуществляется на основании показателей эффективности не менее чем в 80 процентов образовательных организаций;

- доля образовательных учреждений, в которых оценка деятельности... осуществляется на основании показателей эффективности;
- доля муниципальных образований субъекта РФ, в которых оценка деятельности осуществляется на основании показателей эффективности.

Федеральный показатель не указывает на долю образовательных учреждений, в которых должна осуществляться оценка деятельности на основании показателей эффективности. Поэтому в логике обеспечения единого мониторинга реализации дорожных карт правильно указывать использовать последний из приведенных показателей.

3.3 Обеспечение целевых значений показателей, непротиворечащих целевым значениям показателей более высокого уровня управления.

Это одна из самых сложных сторон в использовании дорожного картирования, связанная с принятием субъектами РФ, находящимися в различных социально-экономических условиях и имеющих разный опыт в модернизации образования, обязательств по достижению целевых значений показателей исходя из запланированной федеральной «планки».

По вопросу обеспечения повышения заработной платы работникам, категории которых и целевой уровень заработной платы, обозначены в указах Президента РФ, региональные дорожные карты очень четко следовали федеральному целевому уровню. Среди остальных показателей дорожных карт чаще всего более низкие, чем в федеральной дорожной карте, значения указывались по показателю, отражающему долю воспитанников негосударственных дошкольных образовательных организаций в общей численности воспитанников дошкольного образования. В результате агрегирования данных по региональным дорожным картам получилось, что значения указанного показателя, прописанные в федеральной дорожной карте, не могут быть достигнуты.

В федеральной дорожной карте названный показатель включен с той точки зрения, что развитие альтернативных форм дошкольного образования может быть одним из способов ликвидации очередности в детские сады. Однако, исходя из региональных дорожных карт, предпочтительным оказывается создания новых мест за счет строительства, реконструкции и капитального ремонта. Таким образом, у разных уровней власти складывается разное понимание способов решения одной и той же задачи.

Приведем еще один пример, который отражает, насколько важно грамотно формулировать показатели в четком соответствии с поставленными задачами. В федеральной дорожной карте показателем оценки выполнения задачи обеспечения 100% охвата детей в возрасте от 3 до 7 лет дошкольным образованием служит показатель - «Отношение численности детей в возрасте 3-7 лет, которым предоставлена возможность получать услуги дошкольного образования, к численности детей в возрасте 3-7 лет, скорректированной на численность детей в возрасте 5-7 лет, обучающихся в школе». Этот показатель учитывает только обучающихся по программам дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях, не учитывает формы образования

вне дошкольных образовательных организаций. В федеральной дорожной карте показатель должен составить 100% в 2015 году.

В отдельных региональных дорожных картах этот показатель ниже 100%, что связано с системой расселения населения. Наличие небольших сельских поселений, удаленных на большие расстояния, делает нецелесообразным охват детей из этих поселений услугами дошкольных образовательных учреждений.

В результате агрегирования данных дорожных карт получается, что федеральные значения показателя не достигаются и, как будто, поставленная задача не будет решена полностью. Причина в том, что показатель не отражает полностью достижение поставленной задачи, так как не учитывает все формы дошкольного образования. Но его включение, было оправданным с точки зрения минимизации затрачиваемых усилий на сбор данных по мониторингу реализации дорожных карт.

4. Сбалансированность запланированных мероприятий и непротиворечивость получаемых результатов

Данный принцип поясним на конкретных примерах из региональных дорожных карт.

Первый пример отражает несоответствие между сроками мероприятий, периодом финансового обеспечения и получаемыми результатами. У ряда субъектов РФ создание дополнительных мест в дошкольном образовании было запланировано на период с 2013 по 2018 гг.; на такой же период - финансовое обеспечение мероприятия, однако, количественные результаты указаны только на период с 2013 по 2015 годы.

Второй пример характеризует несогласованность между собой разных количественных показателей дорожной карты. В ряде субъектов РФ запланированное количество создаваемых мест в дошкольном образовании могло превышать прирост численности воспитанников за период с 2012 по 2018 гг. на 30-100%. Как следствие, возникает вопрос о целесообразности планирования инструментов сокращения очереди в таком количестве, которое больше прироста воспитанников.

Третий пример касается того, как задача повышения заработных плат педагогическим работникам мероприятиями дорожной карты. В таких дорожных картах расчеты финансового обеспечения были выполнены исходя из постоянной численности педагогических кадров, однако, в других разделах документа указывалось на повышение охвата детей образованием и соответствующее повышение численности педагогических работников.

Появление такой ситуации объяснимо тем, что за подготовку разных разделов дорожной карты отвечают разные специалисты. Однако, в комплексном документе эти результаты противоречат друг другу.

Таким образом, в статье кратко отражены те проблемы, которые возникали при дорожном картировании в образовании. Важно учитывать эти проблемы при мониторинге реализации дорожных карт, при согласовании способов решения задач при использовании программно-целевого управления на разных иерархических уровнях.

Библиографический список

1. Laughlin D., Roper M., Howell K. NASA eEducation Roadmap: Research Challenges in the Design of Massively Multiplayer Games for Education & Training. Washington, 2007. Pp.2-5. <http://education.jsc.nasa.gov/pdfs/NASA-eEducation-Roadmap-Final-Draft.pdf>
2. Road Map for Arts Education. The World Conference on Arts Education: Building Creative Capacities for the 21st Century. Lisbon, 6-9 March 2006. Pp.3. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/Arts_Edu_RoadMap_en.pdf
3. де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. С. 85-98.