ISSN 2304-120X
КОНЦЕПТ
научно-методический электронный журнал

Брижан М. А. Совершенствование реализации программ в сфере общего образования в обеспечении приоритетов государственной образовательной политики // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2017. – № 8 (август). – 0,5 п. л. – URL: http://e-koncept.ru/2017/173004.htm.

ART 173004 **УДК 364.044.2**

Брижан Маргарита Александровна,
магистрант ФГБОУ ВО «Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС», г. Новосибирск
margarita_sibir@mail.ru

Совершенствование реализации программ в сфере общего образования в обеспечении приоритетов государственной образовательной политики

Аннотация. *В статье идет речь о том, что в условиях кризисных явлений в экономике и трансформации системы образования России важно повышать эффективность использования бюджетных средств. В связи с этим востребованным инструментом реализации государственной политики являются государственные и федеральные целевые программы, эффективность которых оценивается с помощью сравнения фактически достигнутых показателей с показателями, которые были утверждены. Чтобы применение программно-целевых методов было эффективным, необходимо устанавливать точные цели и проводить дополнительную экспертную оценку отчетных материалов.*
Ключевые слова: *образование, государственная программа, политика, экономика, бюджет.*
Раздел: *(03) философия; социология; политология; правоведение; науковедение.*

Задача образования в современном обществе заключается в успешной социализации человека. На сегодняшний день идея непрерывного образования подразумевает процесс роста образовательной способности личности в течение всей жизни.

Образование в современной России призвано формировать новые поколения, способные добиваться достижения социальной, экономической и экологической гармонии в обществе, быть хранителями и распространителями общечеловеческих ценностей [1].

Непрерывно пополнять, уточнять знания, а также приобретать и осмыслять новую информацию, вырабатывать новые умения и навыки – важнейшая деятельность человека.

Зачастую образование большинством рассматривается одним из важных экономических ресурсов, который может обеспечить самореализацию, социальную мобильность, а также материальное благосостояние человека в современном мире [2].

В советский период система образования была признана одной из лучших. В связи с хроническим недофинансированием за последние годы система образования перестала развиваться, а развитие экономики новой России сопровождалось значительным сокращением расходов государства на образование.

Сегодня мир переживает революционные изменения в обществе и производстве, а также в сфере образования. В области образования реформы являются центральным элементом обновления экономики стран мир.

Для того чтобы сформировать инновационную экономику, необходимо модернизировать систему образования, которая является основой для экономического роста, а также социального развития общества и благополучия граждан и безопасности страны [3].

Гонка за лидерством в сфере образования требует инвестиций. Именно уровень расходов на образование может определить экономический потенциал страны и сформировать конкурентоспособность на международной арене. На данный момент международное профессиональное сообщество обсуждает вопросы о необходимости увеличения финансирования системы образования [4].

Российская система образования является комплексом обучающих программ, федеральных государственных стандартов и требований, взаимодействующих между

собой. Образовательные сети, которые их реализуют, состоят из независимых друг от друга учреждений со своими типами и формами организационно-правового подчинения контролирующим и управляющим органам.

Обновляя организационно-экономические механизмы на всех уровнях системы образования, мы обеспечим соответствие перспективного экономического развития общественным потребностям, что может повысить ее инвестиционную привлекательность.

Развивать систему общего образования – значит предусмотреть индивидуальность, ориентацию на практические навыки, основополагающие умения, а также расширить дополнительное образование.

Уровень расходов на образование в значительной степени не только определяет экономический потенциал страны, но и формирует ее конкурентные преимущества на международной арене.

Как показывает мировая практика, система образования может нормально выполнять свои функции, развиваться и обеспечивать образование для всех граждан в том случае, когда расходы находятся на уровне 5–7% от ВВП. Конечно, такой уровень должен зависеть от конкретных условий и традиций каждой страны.

В экономически развитых странах наблюдается стабилизация государственных расходов на образование на уровне не ниже 5% ВВП и ориентация на повышение эффективности их использования. В России доля государственных расходов на образование в период с 2010 по 2015 г. сократилась с 4,6 до 4,4% ВВП, уменьшившись в объеме расходов консолидированного бюджета страны до 10% прежде всего за счет падения расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ [4]. И в абсолютном выражении расходы на образование не увеличиваются при росте их совокупного объема. Также расходование значительного объема бюджетных средств осуществляется нерационально, примером чего является непоследовательность действий, когда сначала были инвестированы серьезные ресурсы в ремонт образовательных организаций, прежде всего школ, а в настоящее время они закрываются со ссылкой на нехватку средств на их содержание [5].

В довершение ко всему сокращение объемов межбюджетных трансфертов региональным бюджетам ставит под угрозу выполнение «майских указов» президента РФ по росту заработной платы в сфере образования, обеспечению доступности дошкольного и дополнительного образования, переходу школ на односменный режим работы.

Поэтому в условиях кризисных явлений в экономике и трансформации системы образования России особенно важно повышать эффективность использования бюджетных средств за счет оптимизации структуры финансирования системы образования при выполнении стратегических целей государственной образовательной политики.

Наиболее востребованным инструментом реализации государственной политики, ввиду сложного экономического положения страны, сокращения доходов государственного бюджета, сокращения расходов органов государственной власти, являются государственные и федеральные целевые программы. Они позволяют решать задачи социально-экономического развития, преодоления социальных кризисных явлений, а также обеспечить более устойчивое развитие.

Федеральные целевые программы необходимы для реализации долгосрочных проектов, чтобы были обеспечены гарантии выделения финансирования в течение всего периода существования проекта.

В соответствии с прогнозами социально-экономического развития страны создается перечень целевых программ, которые определены приоритетами и включены в бюджет на предстоящий год. В приоритете считаются федеральные программы, занимающиеся социально-экономическим развитием страны.

Целевые программы – это комплекс взаимосвязанных по задачам, ресурсам и срокам мероприятий, которые обеспечивают эффективное решение системных проблем государственного, экономического, экологического, культурного и социального развития Российской Федерации.

Как показывает опыт экономически развитых стран, при решении социальных и экономических проблем с помощью государственных программ программно-целевой метод перспективен и имеет больше преимуществ.

Подобный метод должен использоваться, если проблема не может быть устранена в процессе естественного функционирования системы и имеет риск обострения. В таком случае программно-целевой метод помогает принять специальные меры, сосредоточить усилия на конкретной проблеме и направить на ее решение необходимые ресурсы.

Также целевые программы являются единственными отработанными и эффективно действующими инструментами программно-целевого планирования. Среди особенностей и достоинств данного инструмента можно указать такие: направленность на решение комплексных задач, которые стоят перед Российской Федерацией; длительное по срокам планирование, которое может позволить оценить среднесрочные и долгосрочные социально-экономические эффекты; более системный подход в формировании комплекса взаимосогласованных мероприятий для достижения целей; наиболее открытый и гласный порядок формирования программ и ход их реализации; государственные заказы и закупки программных мероприятий с высокой степенью прозрачности, обеспеченность контроля за эффективным расходованием средств бюджета государства; возможность оперативно и эффективно скорректировать мероприятия программы, позволяя быстро реагировать на меняющиеся условия реализации программы; возможность объединения усилий различных органов власти в рамках программы.

Для того чтобы применять целевые программы, необходимо четко понимать, на решение каких проблем она направлена и какие задачи при этом должны решаться.

Именно поэтому к содержанию разделов программы предъявляются определенные требования. Разделы должны содержать развернутую постановку проблемы, анализ причин ее возникновения, необходимость решения на федеральном уровне, объяснение необходимости решения проблемы именно программно-целевым методом и анализ вариантов решения, описание рисков. Помимо этого также должны быть отражены цели, задачи, индикаторы и показатели, мероприятия, ресурсное обеспечение.

В большинстве случаев цели поставлены в качественной формулировке, не имея четких числовых выражений, но при этом быть достаточно ясными, для представления целевых ориентиров, с помощью которых будет установлена направленность действий.

Для большей вероятности достижения целей федеральных целевых программ в сроки, которые установлены, обеспечение финансирования федеральных целевых программ также в установленные сроки и в полном объеме является обязательным условием.

Применение программно-целевых методов облегчает формирование бюджета, обеспечивает взаимосвязь бюджетной и экономической политики.

Так, например, с 2011 по 2015 г. реализовывалась Федеральная целевая программа развития образования (далее – Программа), целью которой являлось обеспечение доступности качественного образования, которое соответствовало бы требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации.

В рамках данной Программы была предусмотрена реализация масштабных и системных изменений сферы образования, а также вовлечение большей части субъектов Российской Федерации и образовательных учреждений в процессы инновационного социально ориентированного развития и внедрения инноваций.

Результат реализации мероприятий Программы отразил то, что отклонений в их исполнении не было, также была отмечена высокая активность принятого участия

субъектами Российской Федерации [6]. Однако это не решило всех проблем в системе образования, что предопределило продолжение работы в данном направлении.

Новая, действующая на данный момент Федеральная целевая программа развития образования, которая была утверждена правительством Российской Федерации, охватывает период с 2016 по 2020 г. Создать ее было необходимо в связи с окончанием срока действия предыдущей государственной программы.

Цель Программы заключается в создании условий для эффективного развития российского образования, которое направлено на то, чтобы обеспечить доступность качественного образования. Оно, в свою очередь, должно отвечать требованиям современного инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации.

Основные задачи Программы – развитие современных механизмов, содержания и технологий общего и дополнительного образования, а также формирование востребованной системы оценки качества образования и образовательных результатов.

Можно отметить и тот факт, что при официальных отчетах по реализации всех задач и достижению показателей программы в реальности проявляются негативные эффекты изменения системы образования. Среди таких негативных моментов, например, отмеченные Счетной палатой Российской Федерации отклонения в связи с началом оптимизации образовательной сети без должного ее анализа и оценки потребностей населения [7], что вызывает вопросы к способам оценки эффективности реализуемых программ.

Оценка эффективности реализации рассматриваемой Программы осуществляется с помощью сравнения фактически достигнутых показателей за необходимый год с теми показателями, которые были утверждены. Методику оценки эффективности Программы разрабатывают государственные заказчики, учитывая специфику программы. Сама методика является приложением к тексту Программы [8].

Целевые показатели эффективности реализации Программы служат для оценки параметров, которые являются результатом конкретных видов деятельности в рамках мероприятий. Данные показатели должны способствовать возможности ежегодной оценки эффективности реализации Программы для необходимости принятия своевременных решений по корректировке структуры и содержания отдельных мероприятий или Программы в целом, что не всегда осуществляется на практике.

Система показателей должна позволить отследить деятельность по выполнению проектов, а также сравнивать ее результаты с задачами данной Программы и по итогам года оценить эффективность проектов, мероприятий, задач и всей Программы в целом.

Следует отметить: чтобы оценка результатов не была затруднительной, необходимо проводить ежегодный сбор и анализ данных [9]. Для сбора данных об эффективности реализации комплекса мер Программы необходимо создать механизм сбора данных, которые, в свою очередь, смогли бы охватить все регионы и отслеживать ход внедрения результатов Программы, а также воздействия комплекса мер на систему образования, используя современные информационные технологии.

Эффективность реализации Программы зачастую зависит от совпадений реально выделенных средств с той суммой средств, которая отражена в паспорте программы.

Повысив эффективность расходов, можно добиться экономии бюджетных средств, кроме этого можно повысить спектр решаемых государством проблем. В связи с этим данный подход способствует переходу от функционального управления к целевому, связанному с персональной ответственностью органов исполнительной власти за результат реализации программ, а также за рациональные затраты. Получение точных оценок эффективности реализации Программы подразумевает включение в содержание требований к анализу результатов и сбор сведений количественного значения параметров, которые формируются в ходе реализации проектов программы.

Помимо этого система целевых показателей Программы федерального уровня содержит работу с данными не только в системе образования. Используются сведения также в сфере занятости населения, трудоустройстве, а также привлекаются дополнительные ресурсы в сферу образования. Именно поэтому на федеральном уровне нужно реализовать механизмы сбора данных, для того чтобы оценить внешние эффекты системы образования, которые, в свою очередь, связаны с оценкой успешности реализации проектов в сфере развития образования.

Для наиболее точной оценки реализации Программы должна проводиться дополнительная экспертная оценка и коррекция уже достигнутых значений показателей, содержащихся в отчетных материалах, с помощью анализа и учета статистических данных и результатов, которые оказывают косвенное влияние на количественные значения показателей.

Чтобы оценить результаты внедрения инноваций на федеральном уровне, необходимо введение экспертной системы оценки, которая основана на формировании федеральной группы экспертов. Их мнение должно учитываться при формировании оценок значимых проектов, которые касаются ключевых преобразований в системе образования в целом, что повысит качество реализуемых программных мер [10].

Кроме этого максимальное использование преимуществ целевых расходов, оценки результатов, которые необходимо достичь, гласность и прозрачность дадут возможность привлечь дополнительные средства помимо средств из федерального бюджета для достижения поставленных целей.

Таким образом, реализация целевых программ в системе образования, эффективные расходы выделяемых средств из государственного бюджета, совпадение реально выделенной суммы с суммой, которая указана в паспорте программы, а также проведение экспертной оценки и коррекции достигнутых показателей могут повысить эффективность экономии бюджетных средств и качество решаемых проблем.

Помимо вышеуказанного подобный метод финансирования позволяет отработать систему при решении поставленных задач, а также при достижении целей и распределении ответственности органов исполнительной власти в ходе реализации и выполнения целевой программы.

В таком случае есть возможность повысить конкурентоспособность российского образования, что станет критерием высокого качества и обеспечит позицию России как одного из лидеров в области образовательных услуг.

Ссылки на источники

1. Иркутская В. И. Развитие системы образования в России (настоящее и будущее) // Научная библиотека КиберЛенинка. – URL: http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-obrazovaniya-v-rossii-nastoyaschee-i-buduschee#ixzz4hPrkRlBp.
2. Давыдова Е. А. Проблемы доступности общего образования в современной России. – URL: https://www.hse.ru/data/2011/03/25/1234632746/CV_Давыдова.doc.
3. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/404acceb6b806af7e46939aa23904acdec1df1f5/
4. Проблемы финансового обеспечения сферы образования: Бюллетень о сфере образования аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. – URL: http://ac.gov.ru/files/publication/a/10333.pdf.
5. Скорых Н. Н., Шуравьева Е. Б. Оптимизация образования и приоритеты государственной образовательной политики в России // Россия и Европа: связь культуры и экономики: материалы XIII междунар. науч.-практ. конф. (13 ноября 2015 года) / отв. ред. Н. В. Уварина. – Прага: Изд-во WORLD PRESS s.r.o., 2015. – С. 576.
6. Министерство образования и науки. «Итоги реализации в 2011 году Федеральной целевой Программы развития образования на 2011–2015 годы». – URL: http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2011/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/116/41d3da5db444040c1d67.pdf.
7. Скорых Н. Н., Шуравьева Е. Б. Указ. соч. – С. 574.

8. Федеральные целевые Программы России. – URL: http://www.programs-gov.ru/
9. Правительство Российской Федерации. Распоряжение от 29 декабря 2014 г. № 2765-р. Москва. – URL: http://government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf.
10. Министерство экономического развития. О совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышении эффективности их реализации (материал представлен Минэкономразвития России). – URL: http://fcp.economy.gov.ru/npd/zasedanie11.htm.

Margarita Brizhan,
Graduate Student, Siberian Institute of Management – branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service, Novosibirsk
margarita_sibir@mail.ru

Improving implementation of programs in the sphere of general education to provide the priorities of state educational policy

Abstract. The article highlights the fact that in the context of crisis phenomena in the economy and the transformation of the Russian education system, it is important to improve the efficiency of budgetary funds using. Regarding this, a popular instrument for implementing state policy appear to be state and federal target programs. Their effectiveness is evaluated by comparing the achieved showing with the indices that were claimed. In order to use having special purpose program methods effectively, it is necessary to set clear goals and to provide additional expert evaluation of reporting materials.

Key words: education, state program, politics, economy, budget.

References

1. Irkutskaja, V. I. “Razvitie sistemy obrazovanija v Rossii (nastojashhee i budushhee)”, *Nauchnaja biblioteka KiberLeninka.* Available at: http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-sistemy-obrazovaniya-v-rossii-nastoyaschee-i-buduschee#ixzz4hPrkRlBp (in Russian).
2. Davydova, E. A. *Problemy dostupnosti obshhego obrazovanija v sovremennoj Rossii*. Available at: https://www.hse.ru/data/2011/03/25/1234632746/CV_Davydova.doc (in Russian).
3. *Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r (red. ot 10.02.2017) “O Koncepcii dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda” (vmeste s “Koncepciej dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda”).* Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/404acceb6b806af7e46939aa23904acdec1df1f5/ (in Russian).
4. *Problemy finansovogo obespechenija sfery obrazovanija: Bjulleten' o sfere obrazovanija analiticheskogo centra pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii*. Available at: http://ac.gov.ru/files/publication/a/10333.pdf (in Russian).
5. Skoryh, N. N. & Shurav'eva, E. B. (2015). “Optimizacija obrazovanija i prioritety gosudarstvennoj obrazovatel'noj politiki v Rossii”, in Uvarina, N. V. (ed.). *Rossija i Evropa: svjaz' kul'tury i jekonomiki: materialy XIII mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (13 nojabrja 2015 goda),* Izd-vo WORLD PRESS s.r.o., Praga, p. 576 (in Russian).
6. *Ministerstvo obrazovanija i nauki. “Itogi realizacii v 2011 godu Federal'noj celevoj Programmy razvitija obrazovanija na 2011–2015 gody”.* Available at: http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2011/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/116/41d3da5db444040c1d67.pdf (in Russian).
7. Skoryh, N. N. & Shurav'eva, E. B. (2015). Op. cit., p. 574.
8. *Federal'nye celevye Programmy Rossii*. Available at: http://www.programs-gov.ru/ (in Russian).
9. *Pravitel'stvo Rossijskoj Federacii. Rasporjazhenie ot 29 dekabrja 2014 g. № 2765-r. Moskva.* Available at: http://government.ru/media/files/mlorxfXbbCk.pdf (in Russian).
10. *Ministerstvo jekonomicheskogo razvitija. O sovershenstvovanii metodologii razrabotki federal'nyh celevyh programm i povyshenii jeffektivnosti ih realizacii (material predstavlen Minjekonomrazvitija Rossii).* Available at: http://fcp.economy.gov.ru/npd/zasedanie11.htm (in Russian).

Рекомендовано к публикации:
Утёмовым В. В., кандидатом педагогических наук;
Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию *Received*	27.06.17	Получена положительная рецензия *Received a positive review*	10.07.17
Принята к публикации *Accepted for publication*	10.07.17	Опубликована *Published*	31.08.17

ISSN 2304-120X
www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2017
© Брижан М. А., 2017