

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ развития образования: существует ли образовательная политика на уровне субъектов РФ?

Лев Фишман

АННОТАЦИЯ Статья посвящена анализу стратегий развития образования в ряде субъектов Российской Федерации. Показано, что документы содержат преимущественно не анализ требований государства и запросов сообществ к эффектам от оказания образовательных услуг, а также запросов потребителей образовательных услуг и их представителей, а описания существующих систем образования и отчеты о проделанной работе, что цели не конкретизируются в образовательные результаты и важные для потребителей и заказчиков характеристики процесса оказания образовательных услуг, что разработчики региональных стратегий, как правило, не задумываются об эффективности использования ресурсов. Выявлено, что разработчики стратегий не заботятся о реализуемости своих целей и задач: в большинстве случаев складывается впечатление, что участие большинства работников подведомственных образовательных организаций в реализации стратегий не предусматривается, поскольку способы реализации стратегий не предусматривают постановку задач перед непосредственными производителями образовательных услуг и обеспечение реализации этих задач соответствующими ресурсами. Зафиксировано, что в стратегиях не предполагается модернизации деятельности региональных органов управления образованием, системного изменения управленческих механизмов для достижения поставленных целей. Таким образом, региональные стратегии развития образования не вполне являются стратегиями, не могут быть реализованы, региональные органы управления образованием не планируют изменить свою деятельность, что позволяет поставить вопросы о качестве региональных стратегий образования и о существовании образовательных политик на уровне регионов РФ. Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания Министерства просвещения РФ № 073-001.02-22-01 от 08.04.2022.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА Образовательная политика, образовательная стратегия, региональная стратегия развития образования, управленческие механизмы.

DOI 10.22394/2078-836X-2022-3-72-82



Лев Исаакович ФИШМАН

д. э. н., д. п. н., профессор, главный научный сотрудник Самарского филиала РАНХиГС, 443056, РФ, Самара, пр. Масленникова, 37. Декан факультета экономики, управления и сервиса Самарского государственного социально-педагогического университета, 443099, РФ, Самара, ул. М. Горького, 65/67.
ORCID: 0000-0002-8993-0604,
WOS Research ID: AAW-2163-2020.
Scopus Author ID 37082834300.
ID РИНЦ 698601.
E-mail: l_fishman@mail.ru

Введение

Можно спорить о соотношении терминов «стратегия» и «политика», но понятно, что их содержание связано друг с другом. Вряд ли возможно сформулировать (и реализовать) ту или иную политику, не имея стратегии. Название журнала («Образовательная политика») автоматически предполагает, что некая «образовательная стратегия» есть, существует. Мы решили проверить эту аксиому для случая региональных стратегий развития образования.

Существует три типа региональных стратегических документов, так или иначе связанных с развитием образования: региональные стратегии социально-экономического развития, содержащие разделы, посвященные образованию; собственно стратегии развития образования; государственные программы субъектов РФ «Развитие образования в...».

Хотя стратегии социально-экономического развития регионов и региональные

государственные программы развития образования имеются практически во всех субъектах РФ, в качестве объекта для анализа были выбраны немногочисленные действующие региональные стратегии развития образования (образования и науки, образования и молодежной политики) и актуальные проекты подобных документов. Этот выбор обусловлен следующими причинами.

Изучение значительного количества региональных стратегий социально-экономического развития позволило зафиксировать, что, хотя во всех документах данного типа присутствуют целевые ориентиры развития образования, представлены они в самом общем виде – в виде самых общих целей и, прежде всего, ожидаемых эффектов. И это понятно: ограниченный объем документа, посвященного развитию всех сторон жизни области, края или республики, не способствует более или менее детальному представлению логики стратегического планирования отрасли «Образование», что не позволяет осуществить анализ по приведенным ниже критериям.

Региональные государственные программы развития образования в силу специфики самого жанра государственных программ являются в первую очередь финансовыми документами, в которых основное внимание уделяется механизму финансирования тех или мероприятий, а не логике стратегического планирования. Кроме того, пилотажное исследование зафиксировало, что в подавляющем большинстве случаев разделы стратегий социально-экономического развития регионов, посвященные развитию образования, не сопрягаются с региональными государственными программами развития образования.

Сказанное обусловило выбор в качестве объекта для анализа именно региональных стратегий развития образования (разделов, посвященных образованию, в случаях, если ведомственная стратегия посвящена образованию и науке либо образованию и молодежной политике) или проектов таких документов, поскольку именно в таких документах, согласно исследовательской гипотезе, должна в наибольшей степени и наиболее полно быть представлена логика стратегического планирования развития образования в регионе.

Собственно стратегии анализировались на предмет возможности ответа на три вопроса.

Прежде всего нас интересовало, является ли тот или иной документ стратегией. Мы исходили из того, что целевые установки региональной стратегии развития образования должны базироваться на результатах изучения требований государства и запросов сообществ (включая бизнес) на эффекты от оказания образовательных услуг, а также запросов потребителей образовательных услуг и их представителей. Цели, связанные с эффектами, должны конкретизироваться в результаты (иначе получается набор лозунгов, а не стратегия), при этом нежелательно (нелогично) включение в цели требований об изменении используемых образовательных технологий, ресурсов, деятельности (как таковой) образовательных организаций и/или органов управления образованием. Ну и понятно, что настоящая ответственная стратегия должна обеспечивать доступность для жителей региона качественных образовательных услуг определенной номенклатуры, массовое потребление которых позволяет добиваться достижения запланированных социальных эффектов при эффективном использовании ресурсов.

Второй вопрос, который нас интересовал: а реализуема ли стратегия? Позволяют ли описанные в документе способы достижения целевых установок их достичь? Иными словами, реалистичны ли цели с точки зрения соответствия выбранных способов достижения полномочиям государственных органов управления субъекта РФ? Рассматриваются ли в качестве ресурса повышения эффективности отрасли образования региона производители образовательных услуг, не подведомственные государственным (муниципальным) органам управления образованием? Предусматривают ли эти способы постановку задач перед непосредственными производителями образовательных услуг и обеспечение реализации этих задач соответствующими ресурсами? Задают ли они ориентиры производителям образовательных услуг в изменении образовательных технологий для обеспечения запланированных целями образовательных результатов?

Третий вопрос касался планируемой роли регионального органа управления образованием в реализации стратегии: конкретизированы ли направления модернизации деятельности регионального органа управления образованием по реализации стратегии (является ли орган управления реальным субъектом управления реализацией стратегии или планирует являться таким субъектом)? Предусматривается ли в документе изменение управленческих механизмов регионального органа управления образованием для достижения поставленных целей? Иными словами, рассматривает ли орган управления подведомственную систему образования как одну большую школу или детский сад – или осознает свою специфическую роль в рамках стратегии?

Качество проанализированных стратегий и выводы, к которым мы пришли, делают не очень удобным упоминание большинства регионов, документы которых изучались, но зафиксировав, что всего было изучено восемь документов регионов с самым разным уровнем социально-экономического развития, относящихся к 4 федеральным округам и имеющих статусы областей, республик и края.

«Стратегичность» стратегий

Все рассмотренные региональные стратегии развития образования содержат значительные по объему аналитические разделы. Пространственные аналитические разделы имеют различную структуру, однако эта структура, как правило, задает описание существующей системы образования и (или) отчет о проделанной в предшествующие годы работе. Лишь в некоторых из них присутствуют подразделы, которые (исходя из названия) должны были бы фиксировать проблемы отрасли, выявлять причины неудовлетворения спроса на те или иные образовательные услуги, те или иные образовательные результаты, характеристики образовательных услуг, но – как правило – этого не делают.

Тем не менее, некоторые случаи фиксации требований и (или) запросов к деятельности системы образования и ее результатам, а также степени удовлетворения этих запросов и требований в аналитических разделах встречаются. Однако

они преимущественно касаются наиболее очевидных моментов: очередей в детские сады, наличия второй смены в общеобразовательных организациях и т. д. В некоторой степени в двух-трех региональных стратегических документах осуществлен анализ требований государства и запросов бизнеса на эффекты в отношении довузовского профессионального образования. При этом реального анализа требований государства и запросов сообществ на эффекты для других подсистем образования, равно как и запросов потребителей образовательных услуг и их представителей не осуществлено, так же как не обнаружено и выявления несоответствия деятельности систем образования требованиям государства и запросам сообществ на эффекты, а также запросам потребителей образовательных услуг и их представителей.

В ряде документов разработчиками предприятия неудачные попытки осуществить SWOT-анализ, которые демонстрируют неумение пользоваться данным инструментом, приводящее к путанице внешних угроз и внутренних слабостей системы образования, фиксации совершенно нерядоположенных проблем, отсутствию связей между данным анализом и остальным содержанием аналитических разделов. Последнее позволяет предположить, что SWOT-анализ осуществлялся исключительно «для красоты».

Необходимо констатировать, что аналитические разделы преимущественно не выявляют причинно-следственных связей тех или иных фактов либо связи выявляются совершенно очевидные, например: «демографический рост привел к увеличению спроса на услуги дошкольного образования», или: «недостаточное финансирование является причиной того, что не обновляется материальная база».

Изучение аналитических разделов региональных стратегических документов позволяет прийти к выводу о том, что разработчики имеют крайне бедное представление об идеальном состоянии объекта управления, с позиций которого необходимо было бы осуществлять анализ. В самом деле, если в отношении довузовского профессионального образования в ряде документов фиксируется необходимость приведения структуры и содержания подготовки в соответствие потребностям (в том числе перспективным) рынка труда, то в случае с дошкольным и общим образованием анализ чаще

всего проводится с позиций исключительно необходимости удовлетворения спроса на услуги (в случае общего – «в одну смену»), при этом практически исключается анализ требований и запросов на качественные характеристики этих услуг (включая требования ФГОС!) или ритуально фиксируется необходимость следовать требованиям стандартов без последующего анализа причин очевидного несоответствия деятельности требованиям и запросам (например,

КАЧЕСТВО ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫХ СТРАТЕГИЙ И ВЫВОДЫ, К КОТОРЫМ МЫ ПРИШЛИ, ДЕЛАЮТ НЕ ОЧЕНЬ УДОБНЫМ УПОМИНАНИЕ БОЛЬШИНСТВА РЕГИОНОВ, ДОКУМЕНТЫ КОТОРЫХ ИЗУЧАЛИСЬ... БЫЛО ИЗУЧЕНО 8 ДОКУМЕНТОВ РЕГИОНОВ С САМЫМ РАЗНЫМ УРОВНЕМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

практически не изменившейся деятельности общеобразовательных организаций по формированию метапредметных образовательных результатов), о которых разработчики либо не догадываются, либо не желают говорить.

Также важно зафиксировать, что цели и задачи стратегий лишь частично – и весьма опосредованно – коррелируют с результатами анализа либо (что справедливо для нескольких документов) с ними вообще не корреспондируют.

Наиболее качественные аналитические разделы содержат стратегии развития образования в регионах с высоким уровнем социально-экономического развития (Республики Татарстан и Свердловской области).

Необходимо констатировать, что разработчики региональных стратегических документов зачастую проявляют дефицит управленческих компетенций. Этот дефицит проявляется в нарушении логики при формулировании целей и задач (например, задачи воспринимаются не как средства достижения цели (целей), а как некоторые направления деятельности)

и, даже при конкретизации цели (целей), в формулировании совершенно нерядоположенных целей и задач, во включении в один документ общих целей (задач) и отдельных целей и задач по подсистемам образования и типам ресурсов (например, кадровым), которые не коррелируют друг с другом.

Целевые установки региональных стратегий зачастую предельно неконкретны, содержат абсолютно правильные общие цели, которые – в условии отсутствия хоть какой-то конкретизации – просто «повисают в воздухе». Эти установки либо не содержат вообще, либо содержат минимально указания на сформулированные (или уточненные) требования к образовательным результатам, а также номенклатуре и объему производства образовательных услуг по каждой номенклатурной позиции. Можно констатировать, что конкретизированных указаний на важные для потребителей характеристики процесса оказания услуг, целевые компоненты стратегий почти не содержат.

Цели всех рассмотренных стратегических документов включают в себя указания на требования и запросы на эффекты от оказания образовательных услуг, например: «обеспечение формирования человеческого капитала, соответствующего потребностям общества и экономики Республики Татарстан», «обеспечение высокого качества и доступности образования, удовлетворяющего социально-общественные, личностные образовательные потребности и обеспечивающего экономику Свердловской области квалифицированными кадрами» и т. д. И, как отмечалось выше, в большинстве случаев в целевых компонентах стратегий не прослеживается связи между заявленными эффектами и планируемыми образовательными результатами, важными для заказчиков и потребителей характеристиками процесса оказания услуг, номенклатурой и объемом производства образовательных услуг. Отсутствие такой сопряженности не позволяет гарантировать, что названные эффекты будут обеспечены.

При этом зачастую в одном ряду с указаниями на образовательные результаты помещаются требования об изменении используемых образовательных технологий, ресурсов, деятельности образовательных организаций (как таковой), что иллюстрирует (по меньшей мере) нарушение логики

причинно-следственных связей, допускаемое разработчиками стратегий.

Анализ региональных документов на предмет обеспечения доступности качественных образовательных услуг при эффективном использовании бюджетных ресурсов показал, что в той или иной степени цели в стратегиях обеспечивают доступность, причем более четко это прослеживается в стратегиях регионов с высоким уровнем социально экономического развития (Республика Татарстан и Свердловская область). Но, пожалуй, единственной региональной стратегией развития образования, в которой на уровне целевых установок фиксируется необходимость эффективного использования ресурсов, является документ Республики Татарстан – в нем прямо указывается на необходимость «оптимизации системы финансирования образовательных организаций и создания условий для расширения их хозяйственной самостоятельности». Упоминание об этом есть и в стратегии развития образования Камчатского края («вступит в действие новый организационно-экономический механизм, в рамках которого все виды образовательных учреждений, независимо от форм собственности, будут финансироваться на основе подушевого принципа»). Однако изучение данной стратегии не позволяет сделать вывод о том, что разработчики стратегии сами считают такой механизм средством повышения эффективности использования бюджетных ресурсов, а не просто планируют выполнять требования законодательства. В других стратегиях никаких упоминаний об эффективности использования ресурсов речи не идет.

Реализуемость стратегий

В большинстве случаев задачи, способы реализации и т. п. соответствуют полномочиям государственных органов управления субъекта РФ, за исключением части задач (в двух стратегиях), относящихся к высшему образованию, которые не могут быть реализованы на уровне субъекта РФ.

Однако неконкретность большей части целевых установок стратегий, как правило, не позволяет однозначно утверждать, что осуществление данных мероприятий приведет

к достижению большинства этих установок, а часть целевых установок оказывается не обеспеченной деятельностью по их реализации.

Как правило, только совершенно очевидные цели: обеспечение реализации образовательных услуг дошкольного образования для всех желающих, сокращение второй смены в школах, увеличение объема предоставляемых услуг дополнительного образования детей – подкреплены в стратегиях задачами и мероприятиями, связанными с созданием новых мест в дошкольных, общеобразовательных организациях, организациях дополнительного образования детей. Встречаются ситуации, когда в стратегии включаются задачи и мероприятия, являющиеся описанием привычной деятельности, например «обеспечение расходных полномочий местных бюджетов на реализацию положений договоров о целевом обучении со студентами педагогических образовательных организаций» или «обеспечение возможности для непрерывного и планомерного повышения квалификации руководящих и педагогических работников».

При этом в ряде стратегий (особенно у регионов с невысоким уровнем социально-экономического развития) не представлено какой-либо деятельности (мероприятий) по реализации значительного числа целей (и задач), а в ряде случаев просто очевидно, что мероприятия не могут обеспечить достижения целей. Например, в одной из стратегий ставятся цели «предоставления доступного качественного дошкольного образования в соответствии с потребностями населения» и «создания системы образования детей старшего дошкольного возраста с целью обеспечения равных стартовых возможностей для последующего обучения в начальной школе». Однако изучение документа позволяет утверждать, что первая цель на практике понимается исключительно как доступность (но не качество!) услуг дошкольного образования, а достижение второй цели мероприятиями вообще не обеспечивается.

В большинстве региональных стратегий не подведомственные государственным (муниципальным) органам управления образованием региона производители образовательных услуг (федеральные и негосударственные) не рассматриваются в качестве ресурса повышения

эффективности отрасли образования. В одной стратегии поставлена достаточно конкретная задача – «внедрение механизма предоставления субсидий частным дошкольным и общеобразовательным организациям в целях удовлетворения спроса на услуги дошкольного образования» (регион с высоким уровнем социально-экономического развития), в другой – весьма общая: «развитие малого бизнеса и негосударственного сектора в сфере дошкольного образования» (регион с низким уровнем социально-экономического развития).

Заметим, что примеров рассмотрения в качестве такого ресурса организаций высшего профессионального образования, подведомственных федеральным органам, в документах не обнаруживается. В одних в стратегиях просто не упоминаются ни негосударственные образовательные организации, ни образовательные организации, подведомственные федеральным органам, в других присутствуют мероприятия, связанные с поддержкой федеральных организаций высшего образования со стороны региональных органов управления, в третьих представлено определенное количество задач по отношению к федеральным вузам, расположенным на территории региона, однако приведенные задачи не могут быть отнесены к компетенции региональных органов государственной власти (они сформулированы как задачи самих вузов), а кроме того, их решение не работает на повышение эффективности системы образования региона. При этом задач приведения номенклатуры и качества реализуемых федеральными вузами основных образовательных программ в соответствие с потребностями экономики регионов (а также соответствующих мероприятий) в стратегиях не обнаруживается.

Неконкретность целевых установок в плане требований к новым образовательным результатам практически во всех стратегиях обуславливает крайне малое количество задач, которые ставятся перед непосредственными

производителями образовательных услуг. Преимущественно способы реализации предусматривают обеспечение системы образования различными ресурсами (в широком смысле этого понятия), однако (за исключением подведомственных подсистем профессионального образования в отдельных стратегиях) свя-

зи между задачами, которые ставятся перед образовательными организациями, и обеспечением ресурсами практически не прослеживается.

В этой ситуации (неопределенности задач, ставящихся перед непосредственными производителями) невозможно оценить, предполагается ли

«ручное управление» деятельностью образовательных организаций по достижению целевых ориентиров стратегии – или же выстраивание управления через ресурсные (в широком смысле слова) механизмы. Опыт показывает, что в таких ситуациях обычно задействуется первый вариант.

Способы реализации стратегий практически не задают производителям образовательных услуг ориентиров в изменении образовательных технологий для обеспечения запланированных целями образовательных результатов. В некоторых случаях указываются крайне неконкретные ориентиры вне связи с запланированными образовательными результатами. Единственным исключением является подведомственная подсистема профессионального образования Республики Татарстан.

Вообще, складывается ощущение, что участие руководителей и педагогических работников образовательных организаций в реализации стратегии не предусматривалось разработчиками (для одних регионов), что стратегии преимущественно должны реализовать органы управления образованием и работники новых сетевых единиц, которые предполагается создавать в рамках реализации стратегии, а не большинство работников образования региона (для других), что стратегия в принципе направлена преимущественно на устранение дефектов, связанных

СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ПРАКТИЧЕСКИ НЕ ЗАДАЮТ ОРИЕНТИРОВ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В ИЗМЕНЕНИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАПЛАНИРОВАННЫХ ЦЕЛЕЙ

с системой управления образованием на уровне региона, а не на реализацию каких-либо содержательных целей (в случае одного региона), поэтому и выполнять ее должны исключительно сотрудники органов управления образованием.

Модернизация деятельности органа управления образованием в стратегии

В некоторых стратегиях присутствуют мероприятия, которые вряд ли можно квалифицировать иначе, чем как текущую деятельность органа управления образованием. Не ставя под сомнение необходимость деятельности по «повышению квалификации и профессиональной переподготовке педагогических работников», «пополнению фондов школьных библиотек» и т. д., важно констатировать, что названные (и многие другие) мероприятия вряд ли правомерно относить к модернизации деятельности регионального органа управления образованием по реализации стратегии, поскольку из формулировок не понятно, планируется ли менять организационные и финансовые механизмы повышения квалификации работников образования и содержание дополнительных образовательных программ в соответствии с поставленными целями, будет ли организационно и содержательно меняться «пополнение фондов школьных библиотек» и т. д. Ввиду отсутствия сформулированных целевых установок, реализацию которых могли бы обеспечить подобные изменения, с высокой долей уверенности можно утверждать, что изменений не планируется.

В большинстве стратегий деятельность по реализации целей и задач не предусматривает какого-либо изменения используемых управленческих механизмов: «введение новых мест в общеобразовательных организациях...», «обновление материально-технической базы общеобразовательных организаций для формирования у обучающихся современных технологических и гуманитарных навыков», «развитие спортивной инфраструктуры общеобразовательных организаций» и т. п.

В наиболее продвинутых стратегиях обнаруживаются и иные примеры, предполагающие изменения в деятельности регионального органа управления образованием, например «предоставление субсидий частным дошкольным

и общеобразовательным организациям», «создание Ассессмент-центра как отдельного структурного подразделения, осуществляющего оценку и развитие профессиональных компетенций работников системы образования республики», «создание ресурсных центров по профилям подготовки на базе реорганизованных профессиональных образовательных организаций» и т. д. (стратегия Республики Татарстан). Характерно, что наиболее отчетливо прослеживается модернизация деятельности регионального органа управления образованием в тех направлениях, по которым сформулированы достаточно конкретные целевые установки, прежде всего в подведомственной подсистеме профессионального образования.

Одна региональная стратегия оказалась насыщенной задачами и мероприятиями, ориентированными на модернизацию управленческих механизмов отрасли. При этом в абсолютном большинстве случаев не удается обнаружить корреляцию между немногочисленными «содержательными» целями в этой стратегии и данными действиями по модернизации управленческих механизмов. Это представляется возможным и даже логичным, правда, в одной ситуации – крайней неэффективности существующих управленческих механизмов. В этом случае действительно для возможности реализации любых содержательных целей может оказаться правильным сначала модернизировать систему управления.

Однако нам встретилась и региональная стратегия развития образования, где практически отсутствуют мероприятия, реализация которых находилась бы в компетенции органа управления и которые бы обеспечивали достижение поставленных целей (регион с низким уровнем социально-экономического развития).

Различные региональные стратегии предусматривают очень разные задачи и мероприятия по изменению организационно-финансовых



механизмов в системе образования. Если стратегия развития образования Республики Татарстан предусматривает существенные изменения («оптимизация системы финансирования образовательных организаций и создание условий для расширения их хозяйственной самостоятельности», «предоставление субсидий частным дошкольным и общеобразовательным организациям», «разработка и внедрение механизма реализации сетевых образовательных программ на базе ресурсных центров и их бюджетного финансирования» и т. д.), то стратегия Свердловской области содержит только два примера («оказание государственной поддержки выпускникам ПОО высшего образования в форме выплаты единовременного пособия на обустройство хозяйством» и «обеспечение получения дошкольного образования в частных ДОО»). Возможно, в этих двух регионах с высоким уровнем социально-экономического развития потребности в изменении этих механизмов различаются.

Также полярной является ситуация с изменением организационно-финансовых механизмов и в стратегиях регионов с невысоким уровнем социально-экономического развития.

Нам встретились как стратегия с отсутствием примеров изменения организационно-финансовых механизмов в системе образования как средств достижения поставленных целей (наоборот, в этой стратегии «нормативно-подушевое финансирование» рассматривается как цель или эффект, а не в качестве средства достижения каких-либо целей), так и стратегия, содержащая значительное число задач и мероприятий этого направления, часть из которых, правда, весьма неконкретны. Как уже говорилось, такая ситуация может быть следствием необходимости срочного решения накопившихся управленческих проблем в системе образования. Однако перечень «мероприятий

по внедрению новых экономических отношений» данной стратегии включает в себя действия, которые являются не более чем реализацией предусмотренных законодательством норм («формирование государственных и муниципальных заданий...», «установление в законодательном порядке нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности автономных и бюджетных образовательных учреждений» и т. д.).

Большинство региональных стратегий включает в себя разделы, посвященные работе с кадрами систем образования, однако в документах весьма слабо представлены изменения кадровых механизмов в системах образования для достижения поставленных целей.

Таковых очень немного, причем значительную часть из них можно рассматривать в качестве изменений кадровых механизмов весьма условно.

Если «создание Ассессмент – центра как отдельного структурного подразделения, осуществляющего оценку и развитие профессиональных компетенций работников системы образования...» можно квалифицировать как такое изменение механизмов, «совершенствование модуля педагогической аттестации работников образования...» тоже можно, но при условии пояснения задач данного совершенствования, то задачи (мероприятия) «создание и развитие системы поддержки и сопровождения педагогических работников в возрасте до 35 лет», «создание ... программы комплексной поддержки педагогических работников», «развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации научно-педагогических кадров для всех уровней системы образования» столь неконкретны, что утверждать, будто они реализуют новые механизмы работы с кадрами системы образования, невозможно.

Также в региональных стратегиях весьма слабо представлены мероприятия, связанные с изменением информационных (контрольных) механизмов в системе образования. Большинство из тех, что включаются в стратегии, весьма неконкретны и (или) совершенно не связаны с содержательными целями, например: «формирование востребованной системы оценки качества образования и образовательных результатов», «формирование интегрального рейтинга общеобразовательных организаций ...» (из текста стратегии следует, что это является исключительно способом сбора информации для – как пишут разработчики стратегии – «получения оснований



для управления качеством образовательных услуг», но не управленческим механизмом, влияющим на деятельность организаций).

В то же время в некоторые стратегии включаются мероприятия, действительно изменяющие контрольные механизмы (как правило, относящиеся к подсистеме довузовского профессионального образования): «разработка и внедрение механизма сертификации квалификаций...», «формирование региональной системы квалификационной аттестации выпускников» и т. п.

Во всех региональных стратегиях развития образования планируются изменения структуры сети производителей образовательных услуг. При этом данные изменения можно отнести к четырем типам; некоторые из них могут сочетаться.

Чаще всего встречаются варианты изменения структуры, предусматривающие создание эксклюзивных элементов сети (удовлетворяющих эксклюзивные образовательные потребности), например: «развитие сети детских технопарков "Кванториум"», «создание центров цифрового образования детей» и т. д.

Реже в стратегиях планируется создание ресурсных (по отношению к другим образовательным организациям) элементов, например: «создание ресурсных центров подготовки рабочих кадров...», «создание базовых школ, в которых сосредоточены ресурсы для реализации программ профильного обучения», «создание базовых площадок по различным направлениям деятельности дополнительного образования детей».

Также встречаются изменения сети, планируемые для ее оптимизации (устранения неэффективности), в частности с учетом демографических тенденций. Примерами таких изменений могут служить: «укрупнение профессиональных образовательных организаций в целях эффективного использования площадей, современного учебно-лабораторного оборудования...», «создание оптимальной сети образовательных учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования с учетом демографической ситуации...», «перепрофилирование образовательных учреждений «начальная школа – детский сад» в дошкольные образовательные учреждения», «реструктуризация сети начального и среднего профессионального образования, исходя из демографической ситуации...».

Наконец, крайне редко (в явном виде только в одной стратегии) встречается вариант, предусматривающий сочетание оптимизации с повышением качества образовательных услуг: «создание ресурсных центров по профилям подготовки на базе реорганизованных профессиональных образовательных организаций».

НАИМЕНЕЕ ВНЯТНЫМИ ЯВЛЯЮТСЯ СТРАТЕГИИ ПО ОТНОШЕНИЮ К САМОЙ БОЛЬШОЙ ПОДСИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ — ОБЩЕГО. ИМЕННО ЗДЕСЬ В НАИМЕНЬШЕЙ СТЕПЕНИ МОЖНО ХАРАКТЕРИЗОВАТЬ ПЛАНИРУЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ КАК «СИСТЕМНЫЕ»

При этом важно констатировать, что одни стратегии предполагают исключительно создание новых, эксклюзивных элементов структуры, другие – преимущественно оптимизационные мероприятия, в ряде случаев изменения структуры сети на практике вообще не предусматривается, а декларируемые структурные изменения выступают в качестве весьма странного средства «технологической модернизации системы образования». Крайне редко изменение структуры сетей планируется с целью эффективного обеспечения достижения содержательных целей.

Общее качество региональных стратегий коррелирует с наличием конкретных задач или мероприятий, обеспечивающих изменение механизмов взаимодействия системы образования с внешней средой. В наиболее продвинутой стратегии развития образования Республики Татарстан таких мероприятий три (правда, все они касаются исключительно системы довузовского профессионального образования): «создание ресурсных центров подготовки рабочих кадров совместно с работодателями с учетом перспективных направлений развития Республики Татарстан...», «реализация системы дуального обучения для предприятий высокотехнологичных секторов экономики», «разработка и внедрение механизма "полного" корпоративного управления

профессиональным образованием со стороны корпораций...».

В достаточно качественной стратегии Свердловской области также отмечены 3 мероприятия, обеспечивающие изменение механизмов взаимодействия системы образования с внешней средой: «обеспечение получения дошкольного образования в частных ДОО», «поэтапная организация итоговой аттестации выпускников ПОО, подведомственных Министерству, в виде демонстрационного экзамена», «внедрение сервиса запроса состава и качества требуемых кадровых ресурсов в среднесрочной и долгосрочной перспективе со стороны бизнеса», однако только второе из них в некоторой степени предполагает создание механизма непосредственного влияния субъектов внешней среды на деятельность системы образования.

В большинстве остальных стратегий либо провозглашается необходимость изменения механизмов взаимодействия системы образования с внешней средой (например, «развитие системы государственно-общественного управления в сфере образования»), но при этом стратегии не содержат каких-либо действий по реализации данных задач, либо задачи, обеспечивающие изменение механизмов взаимодействия системы образования с внешней средой, вообще отсутствуют.

Важно констатировать, что модернизация большинства управленческих механизмов регионального органа управления образованием (за исключением механизмов модернизации подведомственной подсистемы профессионального образования в одной-двух стратегиях) вряд ли производится «для достижения поставленных целей», системно, что, видимо, связано с качеством постановки целей, отсутствием их конкретизации.

Показательно, что наименее внятыми являются стратегии по отношению к самым большим подсистемам образования – общего. Именно по этим подсистемам наименее конкретными являются содержательные цели, именно здесь можно в наименьшей степени характеризовать планируемые действия органов управления как «системные».

Примером отсутствия системности в изменении управленческих механизмов может служить отсутствие упоминания об оптимизации сети общеобразовательных организаций региона

при постановке задачи оптимизации системы их финансирования.

Понятно, что постановка цели «обеспечения высокого качества... образования,... обеспечивающего экономику... квалифицированными кадрами» не может не предполагать полноценной реализации ФГОС общего образования, предусматривающего формирование метапредметных образовательных результатов, изменения номенклатуры и содержания профессиональных образовательных программ, уточнения процессуальных характеристик «качества образования», поскольку, как сказано в цели, образование должно удовлетворять «личностные образовательные потребности». Понятно, что для системной реализации таких целей необходимо изменять структуру сети непосредственных производителей образовательных услуг, организационно-финансовые механизмы (которые должны стимулировать достижение новых целей, например, на заявленную в стратегии индивидуализацию), контрольные механизмы (которые должны ориентировать производителей на достижение целей), кадровые механизмы (которые призваны укомплектовать систему образования региона кадрами, способными обеспечить достижение новых целей), механизмы взаимодействия с внешней средой, предусматривающие передачу полномочий принятия важных решений потребителям образовательных услуг, их представителям и благополучателям. Такой подход в стратегиях, к сожалению, не реализуется.

Как уже говорилось, среди региональных стратегий встречаются и такие, где модернизация большинства управленческих механизмов органов управления образованием региона вообще не связана с содержательными целями по причинам неконкретности последних (граничащей просто с отсутствием каких-либо целей в области качества образования) и – возможно – необходимостью срочной модернизации деятельности субъекта управления как условия достижения каких-либо содержательных целей, а также документы, практически не предполагающие модернизации управленческих механизмов регионального органа управления образованием, а описанная в этих документах деятельность регионального органа управления образованием по управлению достижением стратегических целей (целевых установок)

может обеспечить их достижение только традиционными административными (манипулятивными) методами.

Заключение

Как уже говорилось, все проанализированные региональные стратегии развития образования имеют существенные дефекты, при этом более качественными оказываются стратегии регионов с более высоким уровнем социально-экономического развития; особенностей, связанных с национальным составом населения, не обнаружено. По предположению участников проекта, качество стратегии коррелирует не с уровнем

социально-экономического развития региона, а с уровнем профессионализма специалистов региональных органов управления образованием, который в целом выше в регионах с более высоким уровнем социально-экономического развития. Об этом свидетельствуют существенные различия в качестве разделов стратегий по отдельным подсистемам образования, которые, очевидно, разрабатывались разными специалистами одного органа управления.

Итак, региональные стратегии развития образования: не очень стратегии, не очень реализуемы, не очень понятна роль региональных органов управления образованием в реализации этих стратегий.

REGIONAL EDUCATIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES: does educational policy exist at the level of the regions of the Russian Federation?

Lev Isaakovich FISHMAN

Doctor of Economics, PhD, Professor, Chief Researcher of the Samara Branch of the RANEPa, 433,056, Samara, Russia, 37 Maslennikov Ave., Dean of the Faculty of Economics, Management and Service of Samara State Socio Pedagogical University, 443099, Samara, M. Gorky str., 65/67. ORCID: 0000-0002-8993-0604, WOS Research ID: AAW-2163-2020. Scopus Author ID 37082834300. ID of the RSCI 698601. E-mail: l_fishman@mail.ru

ABSTRACT The article is devoted to the analysis of educational development strategies of a number of subjects of the Russian Federation. It is shown that the documents does not contain the analysis of the requirements of the state and community requests for the effects of the provision of educational services, as well as the requests of consumers of educational services and their representatives, but descriptions of existing education systems and reports on the work done; the goals are not specified in educational results and characteristics of the process of providing educational services important for consumers and customers; as a rule, the developers of regional strategies do not think about the efficiency of resource use. It is revealed that the developers of strategies do not care about the feasibility of their goals and objectives; in most cases, it seems that the participation of the majority of employees of subordinate educational organizations in the implementation of strategies is not provided, since the methods of implementing strategies do not provide for setting tasks for direct producers of educational services and ensuring the implementation of these tasks with appropriate resources. It is recorded that the strategies do not envisage the modernization of the activities of regional education management bodies, a systematic change in management mechanisms to achieve the goals set. Thus, regional strategies for the development of education are not quite strategies, cannot be implemented; regional education authorities do not plan to change their activities, which allows us to raise questions about the quality of regional education strategies and the existence of educational policies at the level of the regions of the Russian Federation.

KEYWORDS Educational policy, educational strategy, regional strategy of education development, management mechanisms.

