



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края
"Об утверждении концепции долгосрочной целевой программы
"Развитие системы образования Пермского края на 2013 - 2017 годы"

09.01.2013

№ 2

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 30.11.2012 № 5025-12/07 на основе проекта постановления Законодательного Собрания Пермского края «Об утверждении концепции долгосрочной целевой программы «Развитие системы образования Пермского края на 2013-2017 годы» (далее по тексту – Концепция), поступившего с письмом губернатора Пермского края Басаргина В. Ф. от 30.11.2012 № СЭД -01-29-1295.

Основой для разработки Концепции являются: Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 годы¹ (далее по тексту - федеральная Программа), Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года², Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы³, Указ Президента Российской Федерации «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»⁴, Программа социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы⁵, (далее – Программа социально - экономического развития Пермского края).

В этих стратегических документах целью государственной политики в области образования определено - обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

¹ Постановление правительства РФ от 07.02.2011 № 61 (ред.от 13.07.2012) «О федеральной целевой программе развития образования на 2011-2015 годы»

² Распоряжение правительства РФ от 17.11.2008 № 1662 (ред.от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»

³ Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»

⁵ Закон Пермского края от 20.12.2012 № 140 ПК «О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы»

В Программе социально-экономического развития Пермского края в качестве одной из приоритетных задач, стоящих перед регионом, обозначена задача обеспечения его конкурентных преимуществ за счет развития образовательной составляющей человеческого капитала.

Наиболее эффективным средством достижения поставленной задачи, по мнению разработчиков и нашему мнению, будет являться программно-целевой метод управления, который позволит объединить отдельные мероприятия, добиться эффективного использования различного рода ресурсов, повысить социальную эффективность образовательной системы Пермского края.

Одним из инструментов программно-целевого управления в образовании является долгосрочная целевая программа. Ее принятие создаст необходимые условия для реализации комплексных системных решений, обеспечивающих кардинальное изменение системы образования в Пермском крае в достаточно короткие сроки.

В соответствии с требованиями Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» (далее – Закон Пермского края № 598 - ПК), принятию Правительством Пермского края соответствующей долгосрочной целевой программы (далее – Программа) должно предшествовать утверждение Законодательным Собранием Пермского края концепции программы. С учетом этого, рассмотрение представленной Концепции является **актуальным**.

В Концепции отражены следующие основные положения:

- обоснование необходимости и целесообразности решения задач по развитию системы образования Пермского края программно-целевым методом;
- обоснование соответствия решаемых проблем, стоящих перед образовательной системой, стратегическим целям и приоритетным задачам социально-экономического развития Пермского края;
- характеристика актуального состояния региональной образовательной системы;
- оценка ограничений и рисков, возникающих при программно-целевом методе решения проблем;
- основные механизмы достижения результатов по уровням образования и системам обеспечения;
- основные цели, принципы и задачи Программы;
- ожидаемые результаты реализации Программы, возможные формы и методы оценки эффективности и др.

При анализе ситуации разработчиками Концепции *отмечены позитивные сдвиги*, произошедшие в системе образования Пермского края при реализации федеральных и региональных программ и мероприятий в предыдущие годы:

Наиболее значимыми, по нашему мнению, являются следующие достижения:

-система общего образования Пермского края характеризуется высокими результатами по академическим показателям. Об этом свидетельствуют превышение регионального среднего балла ЕГЭ по всем предметам в сравнении со средним баллом по России, рост числа выпускников, набравших по трем предметам ЕГЭ более 225 баллов;

- в регионе развернута работа с одаренными детьми. Пермский край входит в «золотую дюжину» субъектов Российской Федерации по результатам всероссийской олимпиады, в крае работают 6 заочных школ для одаренных детей при вузах, в ряде школ обучение старшеклассников ведется на основе индивидуальных образовательных траекторий;

- накоплен опыт использования новых форм и технологий образовательного процесса, приносящий существенные результаты: школы для старшеклассников, школы международного бакалавриата, кадетские школы, школы здоровья, и т.п.;

- действует ряд механизмов стимулирования качества образования:

введен норматив подушевого финансирования;

разработан и реализуется механизм формирования и размещения государственного заказа на основе регионального сертификата профессионального образования на подготовку рабочих кадров и специалистов в системе начального и среднего профессионального образования для нужд региона.

Вместе с тем, в системе образования Пермского края **отмечено наличие** таких **проблем** как:

- нехватка мест в дошкольных образовательных учреждениях;

- сокращение числа учреждений начального и среднего профессионального образования;

- несоответствие ресурсного обеспечения сферы образования задачам социально-экономического развития Пермского края;

- недостаточно эффективное использование новых форм и технологий образовательного процесса, включая использование информационных и коммуникационных технологий;

- неравномерное развитие муниципальных систем образования, территориальная дифференциация уровня образования;

- отсутствие притока молодых специалистов в сферу образования, дефицит квалифицированных педагогических и управленческих кадров;

- несоответствие образовательных учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования требованиям, обеспечивающим доступность и качество образования;

- недостаточные материально-технические, кадровые условия дошкольных образовательных учреждений для реализации федеральных государственных требований;

- отставание роста заработной платы воспитателей детских садов от заработной платы учителей;

- недостаточность выбора образовательных ресурсов для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- недостаточно эффективная региональная система заказа на подготовку специалистов в учреждениях начального и среднего профессионального образования и другие проблемы.

Исходя из обозначенных проблем в системе образования Пермского края, разработчиками Концепции предложены две цели Программы - общая и стратегическая.

Общей целью Программы является комплексное развитие региональной образовательной системы как важного фактора инновационного экономического и социокультурного развития региона в интересах человека, общества, производства и государства.

Основной стратегической целью Программы является повышение социальной эффективности образовательной деятельности на основе создания условий для индивидуализации образования и использования инновационных механизмов воспитания и социализации.

Достижение целей (результатов) авторами планируется через следующие **основные механизмы**:

в дошкольном образовании – реализация права каждого ребенка на качественное и доступное образование, обеспечивающее равные стартовые условия для полноценного физического и психического развития детей как основы их успешного обучения в школе;

в общем образовании – создание условий и механизмов для обеспечения качества образования на всех ступенях общего образования с учетом запросов потребителей;

в дополнительном образовании детей – создание условий и механизмов для обеспечения удовлетворения разнообразных интересов и запросов детей и подростков;

в начальном и среднем профессиональном образовании – формирование необходимых условий и механизмов повышения эффективности профессионального образования в обеспечении экономики Пермского края трудовыми ресурсами;

в высшем профессиональном образовании – насыщение экономики и социальной сферы Пермского края высококвалифицированными, конкурентоспособными кадрами, готовыми к инновационной деятельности, к гибкому реагированию на потребности регионального рынка труда;

в управлении образовательной системой - внедрение в системе образования региона эффективных механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг, оценки индивидуальных образовательных достижений учащихся; создание механизмов адресной (грантовой) поддержки одаренных (талантливых) детей; введение повышающих коэффициентов финансирования для школ, реализующих инновационные образовательные программы; создание механизмов для комплексного анализа и принятия эффективного решения в отношении

образовательных учреждений, испытывающих проблемы в достижении требуемого уровня качества образования;

в кадровой политике – формирование стратегических преимуществ системы образования Пермского края путем удовлетворения потребностей отрасли в компетентных, высокомотивированных специалистах.

Достижению поставленных целей будет способствовать также продолжение реализации следующих **региональных проектов**:

- повышение качества знаний иностранных языков;
- телекоммуникационная образовательная сеть (электронные дневники и журналы, совместная подготовка учителей к урокам, материалы к урокам и домашним заданиям);
- международный бакалавриат в школах г. Перми;
- новые образовательные центры «Школа для старшеклассников»;
- стимулирование педагогических работников по результатам обучения на ступенях общего образования;
- одаренные дети;
- «Новая школа».
- учительский дом – начальная школа;
- стимулирующие выплаты кандидатам наук в школах.

В Концепции предусмотрено, что Программа будет рассчитана на 5 лет – 2013-2017 годы и предполагается к реализации в три основных этапа.

На первом этапе (2013 год) реализации Программы предусмотрено создание необходимых условий (кадровых материально-технических, финансово-экономических, нормативных) для реализации инновационных моделей и механизмов развития образования по отдельным направлениям, информационного обеспечения реализации Программы, разработки отдельных элементов системы оценки качества образования.

На втором этапе (2014-2015 годы) предполагается приобретение оборудования, модернизация материальной инфраструктуры образования и другие высокочатратные мероприятия; расширение масштаба применения инновационных моделей и механизмов; создание комплексных систем оценки качества образования.

На третьем этапе (2016-2017 годы) предусмотрена реализация мероприятий, направленных на внедрение и распространение результатов первых двух этапов.

В результате реализации Программы к 2017 году планируется достичь следующих значений **целевых показателей**:

- 1) **в сфере дошкольного образования**:
 - создание 21 771 дополнительного места для детей дошкольного возраста;
 - ликвидация очередности в дошкольные образовательные учреждения для детей в возрасте от трех до семи лет.

2) *в сфере общего образования:*

- оказание финансовой поддержки по нормативам подушевого финансирования для 200 малокомплектных сельских школ;
- повышение доли детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, от общего числа детей с ограниченными возможностями здоровья до 50 %;
- снижение числа детей с ограниченными возможностями здоровья, остающихся вне системы образования, до 20 %.

3) *в сфере развития кадрового потенциала отрасли образования:*

- повышение средней заработной платы учителей, преподавателей до 100 % средней заработной платы по экономике;
- увеличение числа молодых специалистов, поступающих на работу в учреждения системы образования, до 350 – 450 в год.

4) *в сфере начального и среднего профессионального образования:*

- формирование кластеров образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, определение в них базовых учреждений – не менее 10;
- увеличение числа многоуровневых учреждений среднего профессионального образования до 32 ед.;
- обеспечение доли основных профессиональных образовательных программ образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, прошедших общественно-профессиональную аккредитацию, не менее 20 %;
- создание центров сертификации квалификаций выпускников образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, многофункциональных центров прикладных квалификаций – не менее трех.

5) *в сфере высшего профессионального образования:*

- рост доли студентов, поступивших в пермские вузы с количеством баллов ЕГЭ по трем вступительным испытаниям 225 и выше, от общего числа студентов, поступивших в пермские вузы, до 20 %;
- повышение доли иностранных студентов, обучающихся в пермских вузах на очной форме обучения, на 3 % ежегодно;
- увеличение числа научных статей пермских ученых, опубликованных в изданиях, входящих с международные системы научного цитирования Web of science, Scopus, до 450 в 2017 году;
- увеличение доли внутренних затрат на исследования и разработки до 1,8 % валового регионального продукта (ВРП) при увеличении доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в этих затратах до 12 %.

Согласно финансово-экономическому обоснованию к проекту Концепции общий объем расходов на 2013-2017 годы на реализацию мероприятий, направленных на развитие системы образования Пермского края, планируется в размере 42,8 млрд. рублей.

При этом на достижение запланированных целей предполагается привлечь около 4,7 млрд. рублей средств федерального бюджета, что составляет 11% от общего объема расходов и 0,7 млрд. рублей из внебюджетных источников (1,6%).

Новые расходные обязательства Пермского края на реализацию Программы предлагаются к утверждению в объеме 450,0 млн. рублей, в том числе на 2013 год – 50 млн. рублей, на 2014 – 2017 годы по 100 млн. рублей ежегодно.

Соответствующие средства на реализацию долгосрочной целевой программы «Развитие системы образования Пермского края на 2013-2017 годы» предусмотрены в бюджете Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов⁶.

Принятие Концепции будет иметь **благоприятные социально-экономические последствия**, поскольку позволит в дальнейшем разработать на ее основе и реализовать Программу, направленную на повышение в Пермском крае доступности услуг образования при одновременном повышении их качества, соответствующего современным потребностям общества и каждого гражданина.

Вместе с тем, считаем необходимым, отметить следующие **проблемные моменты** представленного проекта Концепции устранение которых, по нашему мнению, будет способствовать более полному отражению в будущей долгосрочной целевой программе положений уже принятых правовых актов.

1. **Структура** представленной на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края **Концепции**, по нашему мнению, **не в полной мере соответствует Закону Пермского края № 598 – ПК.**

Необходимо отметить, что Концепция не содержит ряд положений, установленных пунктом 2 статьи 6 Закона Пермского края № 598 – ПК, в том числе:

- обоснование соответствия предлагаемой к решению задачи приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края;
- возможные варианты решения задачи, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения.

В связи с чем, Концепция требует доработки.

В то же время, в Концепции содержится раздел, характеризующий актуальное состояние региональной образовательной системы», наличие которого не предусмотрено Законом Пермского края № 598 – ПК.

Исходя из содержания раздела, по нашему мнению, при доработке Концепции его целесообразно включить в обоснование соответствия предлагаемых к решению задач приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края.

⁶ Закон Пермского края от 19.12.2012 № 139-ПК «О бюджете Пермского края на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»

2. В разделе 1 «Обоснование необходимости и целесообразности решения задачи программно-целевым методом» авторами **применяются ссылки на проекты нормативных правовых актов**. Например: «проект государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы», «проект Федеральной целевой программы «Развитие дополнительного образования детей в Российской Федерации до 2020 года», «проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

По нашему мнению, отсылка к не действующим нормативным правовым документам не корректна, ввиду их возможной корректировки.

3. Сравнительный анализ федеральной Программы, Программы социально-экономического развития Пермского края и Концепции, выявил значительные отличия в описании проблем, целей, задач, результатов и целевых показателей развития системы образования в Пермском крае.

3.1 **Часть проблем и рисков** в сфере образования, обозначенных в Программе социально-экономического развития Пермского края **не отражены в Концепции**.

Например, в Концепции не отражены, проблемы, связанные с высокой долей образовательных учреждений, работающих без лицензий, а также низким уровнем подготовки выпускников школ, поступающих в учреждения начального и среднего профессионального образования.

3.2. Предлагаемые к решению в Программе цели (как общая, так и стратегическая) **сформулированы не конкретно и являются скорее стратегическими ориентирами**. В связи с этим, по нашему мнению, практически невозможно произвести оценку их достижимости.

При этом и в федеральной Программе, и в Программе социально-экономического развития Пермского края цели и задачи в области развития образования сформулированы достаточно четко и лаконично.

Так, целью федеральной Программы является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного социально ориентированного развития Российской Федерации.

3.3. В Программе социально-экономического развития Пермского края в рамках достижения цели по стабилизации численности населения в качестве приоритетных определены следующие задачи:

- создание условий для развития и воспитания детей дошкольного возраста;
- повышение доступности и качества общего образования;
- повышение доступности и качества программ начального и среднего профессионального образования в соответствии с потребностями экономики;
- повышение качества высшего образования.

При определении задач в Концепции вышеперечисленные задачи не нашли отражения. Кроме этого, по нашему мнению, ряд **задач Программы практически не сформулированы**, обозначены только направления.

В частности, не сформулированы задачи по следующим направлениям:

- модели и механизмы индивидуализации образования;
- национальное образование;
- инклюзивное образование;
- дополнительное образование;
- государственно-общественное управление образованием;
- негосударственные услуги в сфере образования;
- электронные услуги в сфере образования.

3.4. **В Концепции не предполагается применение некоторых механизмов достижения результатов** по развитию образования, которые заложены в Программе социально-экономического развития Пермского края. Например, не учтена мотивация семей, чьи дети не посещают муниципальные дошкольные образовательные учреждения, на получение дошкольного образования через вариативные формы.

3.5. Ожидаемые результаты реализации Программы сформулированы в Концепции только по дошкольному образованию и общему образованию.

Вместе с тем, целевые показатели, позволяющие оценивать итоги реализации Программы, разбиты в Концепции на пять направлений, включающих также начальное и среднее профессиональное образование, развитие кадрового потенциала отрасли образования, высшее профессиональное образование.

Кроме этого, **большая часть целевых показателей**, определенных в Программе социально-экономического развития Пермского края, **не нашли отражение** в предложенной Концепции.

Например, не применяются в Концепции для оценки итогов реализации Программы такие целевые показатели как:

- повышение удовлетворенности населения качеством общего образования до уровня более 70% к концу 2016;
- увеличение доли выпускников 11-х классов, получивших аттестаты о среднем образовании, до 98% к концу 2016 года;
- доведение доли образовательных учреждений среднего профессионального образования и образовательных учреждений высшего профессионального образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, до 14% к концу 2016 года;
- увеличение доли выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по специальности, от общего количества трудоустроившихся выпускников до 55% к концу 2016 года;

- увеличение доли выпускников учреждений профессионального образования, получивших сертификат, подтверждающий квалификацию, в многофункциональных центрах прикладных квалификаций, до 30% к концу 2016 года;

- увеличение числа студентов среднего профессионального образования, получающих дополнительные стипендии Правительства Российской Федерации, до 120 к концу 2016 года, и т.д.

Наряду с отмеченными проблемными моментами текст Концепции требует, по нашему мнению, редакционной корректировки.

Заместитель начальника управления,
советник государственной гражданской
службы Пермского края 1 класса

Е.А.Селянинова