

УДК 332.145 (470.12)
ББК 65.050.22(2Рос-4Вол)
© Соловьева Т.С.

ИНДИКАТИВНАЯ ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ



СОЛОВЬЕВА ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: solo_86@list.ru

Среди основных вызовов, стоящих перед Россией на долгосрочную перспективу, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года обозначено возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития. Также в ней определено, что конкурентоспособность страны невозможно будет поддерживать за счет экономии на развитии образования. Вместе с тем по многим показателям развития образования Российская Федерация отстает от ведущих развитых стран мира. Решение данных проблем не представляется возможным без повышения эффективности и результативности управления образовательными системами различного уровня. Одним из широко распространенных и неплохо зарекомендовавших себя методов управления является программно-целевой. Его применение в России было закреплено федеральным законом о стратегическом планировании. В настоящее время программно-целевое управление используется в различных сферах жизнедеятельности, в том числе и в системе образования. Однако зачастую применение данного метода не лишено недостатков и ошибок, носит формальный характер, а на практике доминируют традиционные методы управления. В результате далеко не всегда достигается запланированный эффект. Целью данной статьи является индикативная оценка результативности программно-целевого управления образовательными системами на примере Вологодской области. Проведен сопоставительный анализ основных положений государственных программ развития образования Российской Федерации и Вологодской области на 2013–2020 годы на предмет согласованности. Рассмотрен состав основных индикаторов рассматриваемых программных документов, выявлены сходства и отличия ожидаемых результатов. Осуществлен индикативный анализ результативности программно-целевого управления образовательной системой Вологодской области в сравнении с результативностью на федеральном уровне. Тем не менее далеко не всегда достижение плановых

значений говорит о результативности и эффективности управления. Такая ситуация может возникнуть при некорректности системы целевых результативных показателей, что влечет за собой негативные последствия, называемые «парадоксами результативности». В статье на основании анализа ряда отечественных и зарубежных исследований предпринята попытка идентификации «парадоксов результативности» на примере государственной программы «Развитие образования Вологодской области» на 2013–2020 годы. На основании данных исследования предложены направления повышения результативности и эффективности оценки реализации государственных программ на региональном уровне.

Региональная экономика, программно-целевое управление, система образования, результативность, индикативная оценка, «парадоксы результативности».

Модернизация и диверсификация экономики – ключевые приоритеты России на среднесрочную перспективу, обозначенные в многочисленных выступлениях первых лиц государства, а также в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [15]. Реализация поставленных задач неразрывно связана с инновационным развитием, которое в свою очередь во многом зависит от наличия высококвалифицированных кадров, обладающих не только образовательной подготовкой, но и предприимчивостью, новаторскими, созидательными устремлениями и мотивами, способных овладевать новыми знаниями и активно управлять инновационным процессом.

Источником формирования таких кадров служит подсистема образования, которая, являясь частью социально-культурной подсистемы¹, наряду с культурой и здравоохранением, вносит существенный вклад в становление и наращивание человеческого капитала.

Воздействие образования на экономическое развитие может проявляться через увеличение будущих доходов, производительности труда, качество человеческого

капитала (улучшение здоровья, повышение уровня образованности и квалификации, повышение культурного уровня и т.д.). Соответственно образование вносит существенный вклад в развитие трудового, интеллектуального и культурного потенциала, способствует увеличению потребности в дальнейших достижениях.

Однако есть и некоторые негативные моменты в оценке влияния образования на развитие территорий. Так, некоторые исследования показывают, что более высокообразованные женщины склонны к малодетности, что, в конечном итоге, сказывается на показателях рождаемости, а впоследствии и трудового потенциала [14; 27; 37].

Мировой опыт развитых стран позволяет констатировать, что для целей модернизации и инновационного развития образование является общественно значимым институтом, отвечающим за создание нового инновационного знания, играющего роль «двигателя» в инновационных процессах, происходящих в экономической сфере, инициируя развитие качественно новой науки, производства и общественных отношений [13; 25].

Именно поэтому управление образованием, его результативность и эффективность являются важными аспектами, влияющими на конкурентоспособность отечественного образования и экономики в целом, а также на национальную безопасность страны, поскольку образо-

¹ Под социально-культурной подсистемой региона мы понимаем часть социальной подсистемы региона и совокупность социально-культурных институтов, воспроизводящих социальные отношения, формирующие социально-экономические системы и связи [25, с. 135], в которой происходит формирование человеческого капитала.

вание, наряду с наукой и технологиями, входит в число стратегических национальных приоритетных направлений, обозначенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [16].

Доля расходов на образование является одним из основных показателей состояния национальной безопасности [16]. Однако до сих пор по данному показателю Россия значительно отстает от развитых стран мира: на 2014 год по расходам на одного обучающегося страна находится на 28 месте из 46 [30]; по уровню расходов на образование в % от ВВП – на 98 (4,1%) месте из 153 [40]. Таким образом, Россия по расходам на образование находится на одном уровне со Сьерра-Леоне (4,3%), Парагваем и Таджикистаном (4%). При этом многие субъекты РФ характеризуются недостатком средств для выполнения расходных обязательств по финансированию образовательных организаций [21, с. 54].

По индексу уровня образования, входящему в состав Индекса человеческого развития, на 2014 год Россия находилась на 32 месте [39]. Значения данного показателя (0,806) сопоставимы с индексом уровня образования в Латвии (0,806), Гонконге (0,805), Испании (0,801).

Исследование достижений стран мира в области образования проводится на основе Индекса эффективности национальных си-

стем образования (Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment), рассчитываемого международной группой Pearson по методике исследовательской компании The Economist Intelligence Unit. Данный индекс ранжирует страны по результатам PISA, TIMSS и PIRLS оценки в области грамотности, математики и чтения, а также уровню образования на основе результатов исследований ОЭСР и Института статистики ЮНЕСКО. По данным на 2016 год Россия находится на 34 месте с результатом 49,1, что в два раза ниже показателя США, которые находятся на 1 месте (100) (табл. 1).

Таким образом, по основным показателям развития образования Россия существенно отстает от ведущих стран мира. Особенно тревожным становится отставание в области качества образования, что является значимой угрозой для российской экономики, поскольку дефицит высококвалифицированных кадров – «основная беда нашей страны» [8].

Все это еще раз актуализирует проблему эффективности и результативности управления образованием. Среди наиболее распространенных управленческих механизмов, направленных на совершенствование государственного управления финансами, выделяются программно-целевое планирование и управление, развитие которых обозначено в качестве одной из ключевых задач, поставленных перед

Таблица 1. Рейтинг эффективности национальных систем образования на 2016 год

Рейтинг	Страна	Индекс	Рейтинг	Страна	Индекс
1	США	100	41	Румыния	42,4
2	Швейцария	87,2	42	Украина	42,1
3	Дания	84,2	43	Мексика	41,3
4	Великобритания	84,8	44	Таиланд	40,7
5	Швеция	82,2	45	Турция	40,7
6	Финляндия	82,0	46	Хорватия	40,5
7	Нидерланды	81,6	47	Иран	39,7
8	Сингапур	80,6	48	Болгария	39,2
9	Канада	79,6	49	Индия	38,0
10	Австралия	77,6	50	Индонезия	36,9
...					
34	Россия	49,1			

Источник: Рейтинг эффективности национальных систем образования. Гуманитарная энциклопедия [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий, 2006–2016. – Режим доступа : <http://gtmarket.ru/ratings/global-index-of-cognitive-skills-and-educational-attainment/info>

Правительством Российской Федерации в Бюджетном послании на 2014–2016 гг. [5]. В связи с этим в 2014 году был принят федеральный закон о стратегическом планировании [17], который закрепил применение программно-целевого управления.

Целевые программы как инструмент государственного стратегического управления применяются в различных сферах экономики, однако, по мнению М.В. Солиновой, система образования является лидером в данном отношении [24]. Тем не менее, как показывают исследования [2; 26], региональные программы развития образования не лишены недостатков, и далеко не все достигают ожидаемого результата. Кроме того, по мнению экспертов, применение таких методов носит формальный характер: на практике до сих пор преобладают традиционные методы управления, которые подразумевают не достижение определенных целей, а контроль за выполнением плановых мероприятий [1, с. 12].

Основные ориентиры и стратегические задачи развития образования в России определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [15], Стратегии национальной безопасности РФ на период до 2020 года [16], Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы» [7], Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы [112].

Согласованность управления на федеральном и региональном уровнях имеет важное значение в достижении поставленных целей. Однако даже документы одного уровня далеко не всегда согласованы между собой. Так, задачи госпрограммы «Развитие образования на 2013–2020 годы» не соответствуют задаче «обеспечения инновационного характера базового образования», обозначенной Концеп-

цией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [15].

Как обстоят дела на уровне регионов России? Рассмотрим данный вопрос на примере Вологодской области. Ведущим программным документом, в котором обозначены приоритетные стратегические цели и задачи развития и управления образованием региона, является Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013–2020 годы» [6]. Анализ основных положений рассматриваемых программных документов показал, что они в общем и целом согласованы, однако имеются некоторые отличия. Например, в целях, задачах и, соответственно, подпрограммах федеральной программы развития образования в качестве отдельного направления выделяются развитие потенциала молодежи и повышение эффективности реализации молодежной политики. В региональной программе развития образования Вологодской области молодежь как объект государственной политики не фигурирует, однако одной из задач определено «обеспечение востребованности экономикой и обществом каждого выпускника». Кроме того, на уровне региона отсутствуют конкретные задачи, направленные на решение проблемы совершенствования материально-технической базы и развития инфраструктуры системы образования. Тем не менее, возможно, данные вопросы были включены в понятие «повышение доступности качественного образования».

Необходимо отметить, что состав индикаторов программ также значительно варьируется (табл. 2), что обусловлено различиями поставленных в документах задач. Необходимо отметить, что в перечне основных показателей федеральной госпрограммы развития образования отсутствуют индикаторы, отражающие развитие системы оценки качества

Таблица 2. Основные индикаторы и ожидаемые результаты программно-целевого управления образовательными системами на федеральном и региональном уровнях

Индикаторы по подпрограммам	Ожидаемые результаты	
	Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы	Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013–2020 годы»
Развитие дошкольного образования		
Охват детей в возрасте 3–7 лет программами дошкольного образования, %	100%	100%
Развитие общего и дополнительного образования детей		
Удельный вес численности обучающихся государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся	100%	90%
Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, %	–	Не > 1%
Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях	100%	86,8%
Отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10 процентах школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10 процентах школ с худшими результатами единого государственного экзамена, %	1,7	1,45
Развитие профессионального образования		
Доля выпускников дневной (очной) формы обучения профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, трудоустроившихся и продолживших обучение не позднее завершения первого года после выпуска, в общей численности выпускников дневной (очной) формы обучения профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования соответствующего года	–	В программе определено целевое значение показателя равное 75% только до 2015 года
Удельный вес численности выпускников профессиональных образовательных организаций очной формы обучения, трудоустроившихся в течение одного года после окончания обучения по полученной специальности (профессии), в общей их численности	60%	60%
Охват населения программами дополнительного профессионального образования (удельный вес численности занятого населения в возрасте 25–65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения указанной возрастной группы), %	55%	55%
Удельный вес сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки, %	15%	–
Социально-педагогическая поддержка детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа (полномочия по реализации данной подпрограммы были переданы Департаменту социальной защиты населения Вологодской области)		
Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих в семьях граждан, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	–	В программе определено целевое значение показателя равное 75% только до 2014 года
Доля детей, оставшихся без попечения родителей, – всего, в том числе переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство)), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи), находящихся в государственных (муниципальных) организациях всех типов	–	В программе определено целевое значение показателя равное 97,94% только до 2014 года

Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования		
–	В основном списке индикаторов отсутствуют показатели, характеризующие данное направление работы	–
Вовлечение молодежи в социальную практику		
Удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, в общей численности молодежи в возрасте от 14 до 30 лет, %	28%	–
Индикаторы, не соотносящиеся с отдельными подпрограммами		
Удельный вес численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного общим и профессиональным образованием, в общей численности населения в возрасте 5–18 лет, %	99,4%	99,1%
Доля работников образования, прошедших повышение квалификации и профессиональную переподготовку, в общей численности работников образования	–	Не <25%
Источники: Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №295 [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/ ; Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013–2020 годы» : утв. Постановлением Правительства области от 22 октября 2012 года № 1243 [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW095&n=132177&dst=100072		

образования и информационную прозрачность системы образования. В связи с чем возникает вопрос: на основании каких показателей будет оцениваться достижение этой задачи? Ответ на него можно получить только рассмотрев паспорт соответствующей подпрограммы.

То же самое касается задачи «модернизации образовательных программ в системах дошкольного, общего и профессионального образования...». Тем не менее, на наш взгляд, в состав основных показателей должны быть включены индикаторы, отражающие достижение всех поставленных в программе задач. Кроме того, перечень показателей программ (даже с учетом индикаторов подпрограмм) далеко не всегда отвечает поставленной цели обеспечения получения качественного образования. Например, по показателям дошкольного образования можно оценить лишь его доступность, но не качество.

Некоторые ожидаемые целевые значения идентичных индикаторов федеральной и региональной государственных программ также различаются в сторону занижения на уровне региона (см. пока-

затели развития общего образования). Кроме того, в программных документах имеются показатели, которые практически не имеют динамики в течение достаточно длительного временного периода (3–6 лет), что может негативно отразиться на оценке эффективности целевых программ.

Особую актуальность изучение результативности и эффективности программно-целевого управления образованием приобретает в свете сокращения социальных расходов региональных бюджетов вследствие кризисных явлений в экономике страны, а также необходимости выполнения майских указов Президента РФ о повышении заработных плат в бюджетном секторе. По мнению Н.В. Зубаревич, в 2015 году «оптимизация социальных расходов стала доминирующим трендом: 54 региона сократили расходы на культуру, 48 – на образование, 20 – на здравоохранение, 18 – на социальную защиту населения» [10, с. 12]. Вологодская область вошла в число регионов, в которых сокращение расходов на образование было наиболее ощутимым. Так, напри-

мер, только за 2012–2013 гг. расходы на содержание бюджетной сферы Вологодской области были сокращены в 4,5 раза [11, с. 55-56]. В связи с этим рассмотрим результативность программно-целевого управления образовательной системой Вологодской области и России в целом в сложившихся условиях.

В ходе индикативного анализа результативности достижения плановых значений основных индикаторов государственной программы «Развитие образования Вологодской области» на 2013–2020 годы было установлено, что ожидаемое значение на 2015 год не достигнуто только по одному показателю – «Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, %». Оно составило 83,6%, что ниже планируемого на 2,3% (табл. 3). Это объясняется тем, что в период с 2015–2016 гг. произошел рост численности обучающихся школ региона. Так, только в городской местности увеличение данного показателя составило 2,5%, что повлекло за собой сокращение доли обучающихся, занимающихся в первую смену [22]. В связи с этим в 2016 году Правительством Вологодской области было принято постановление «Об утверждении программы «Содействие созданию в Вологодской области (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016–2025 годы» [19]. Данная программа предусматривает, что к 2025 году все обучающиеся региона «перейдут из зданий с износом 50 процентов и выше в новые здания общеобразовательных организаций» [19] и, соответственно, будут заниматься в первую смену.

На общероссийском уровне ожидаемые результаты не были получены по показателям охвата детей 3–7 лет дошкольным образованием (на 1% ниже целевого) и соотношения среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10% школ с лучшими результатами к 10% школ с худшими результатами единого государственного экзамена (выше на 0,49%). Отклонение первого показателя обусловлено, во-первых, тем, что значения стартовых показателей были значительно дифференцированы по регионам РФ. В настоящее время плановый уровень не достигнут в национальных республиках Северного Кавказа и Сибири, где изначально очередь в детские сады была существенно больше, чем в других субъектах России. Кроме того, в Республике Крым реализация программы началась несколько позднее, поэтому показатель доступности дошкольного образования там также несколько ниже (85%). На невыполнение плана могло оказать влияние и снижение расходов на дошкольное образование (в реальном выражении на 9% за 2015 год)². Что касается второго показателя, то его несоответствие целевому значению Министерство образования и науки РФ объясняет увеличением минимального порога ЕГЭ по математике профильного уровня [23].

Обращает на себя внимание существенное перевыполнение плана по индикатору «охват населения программой дополнительного профессионального образования». По России превышение целевого значения составило 12,9%, по Вологодской области – 22%. Возможно, это связано с введением профессиональных стандартов в различных отраслях экономики.

² Рассчитано по данным федерального казначейства.

Таблица 3. Индикативная оценка результативности достижения плановых значений основных показателей государственных программ РФ «Развитие образования» и «Развитие образования Вологодской области» на 2013–2020 годы, 2015 год

Целевой индикатор программы	РФ		ВО	
	План	Факт	План	Факт
Охват детей в возрасте 3–7 лет программами дошкольного образования, %	100	99,0	100	100
Удельный вес численности обучающихся государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся	90	90	86	86
Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных организаций	–	–	2,5	0,6
Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, %	87,0	87,0	85,5	83,6
Отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10 процентах школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10 процентах школ с худшими результатами единого государственного экзамена, %	1,81	2,3	Учет с 2016 года	
Доля выпускников дневной (очной) формы обучения профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, трудоустроившихся и продолживших обучение не позднее завершения первого года после выпуска, в общей численности выпускников дневной (очной) формы обучения профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования соответствующего года	–	–	75	75,1
Удельный вес численности выпускников профессиональных образовательных организаций очной формы обучения, трудоустроившихся в течение одного года после окончания обучения по полученной специальности (профессии), в общей их численности	48,9	48,9	Учет с 2016 года	
Охват населения программами дополнительного профессионального образования (удельный вес численности занятого населения в возрасте 25–65 лет, прошедшего повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку, в общей численности занятого в экономике населения указанной возрастной группы), %	37	49,9	37	55
Удельный вес сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки, %	11,4	11,4	–	–
Удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, в общей численности молодежи в возрасте от 14 до 30 лет, %	23,0	23,0	–	–
Удельный вес численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного общим и профессиональным образованием, в общей численности населения в возрасте 5–18 лет, %	99,1	99,1	99,1	99,1
Доля работников образования, прошедших повышение квалификации и профессиональную переподготовку, в общей численности работников образования	–	–	25	25
Источники: Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment ; Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2015 год: одобрен Правительством Вологодской области 27 июня 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://vologda-oblast.ru/dokumenty/835479/ ; Портал государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://programs.gov.ru/Portal				

Однако далеко не всегда достижение поставленных целей говорит о результативности и эффективности программы. В обобщенном виде экономическая сущность эффективности состоит в установлении связи между затратами (ресурсами) и полученными результатами. На уровне Вологодской области принята официальная методика оценки эффек-

тивности реализации государственных программ [18], которая заключается в сопоставлении степени достижения целей и решения задач государственной программы и ее подпрограмм, реализация которых осуществлялась в отчетном году, с учетом степени соответствия фактических расходов запланированному уровню расходов. Данная методика основана на

применении среднегеометрической величины к оцениваемым критериям. Так, согласно расчетам на 2015 год, индекс общей эффективности (КРІ) государственной программы «Развитие образования в Вологодской области» на 2013–2020 годы составил 0,987 единиц, что позволяет говорить о среднем уровне ее эффективности [22].

Тем не менее, зачастую показатели результативности являются не совсем корректными, что может привести к созданию неверного представления о реальных действиях органов власти. Такой феномен в зарубежной практике получил название «парадокс результативности (эффективности)» (*Performance Paradox*) [28; 34; 38]. Основы теории «парадокса результативности»³ были заложены М. Майером и В. Гупта, которые понимали под ним ситуацию ухудшения способности индикаторов адекватно оценивать эффективность деятельности организации [31]. Впоследствии данное направление получило развитие в рассмотрении эффективности работы государственного сектора экономики, в котором парадокс определялся как «наличие слабой связи между показателями результативности и результатами работы в целом» [29; 32, с. 49; 38, с. 271–275]. Необходимо отметить, что те немногочисленные отечественные работы, посвященные «парадоксу результативности», не всегда верно осуществляют перевод данного термина, применяя понятие «парадокс эффективности» или «продуктивности» [4; 20]. Как верно отмечает А.Н. Брагинцев [4, с. 12], «проблему правильного перевода разрешает стандарт ISO 9000:2008, сопоставление английской и русской версий которого дает возможность сказать, что «*performance*» следует переводить не как эффективность, а как «способность достигать чего-либо»

³ Стоит отметить, что ранее Р. Солоу был предложен «парадокс производительности»: «Вы можете увидеть эру компьютеров где угодно, кроме статистики производительности [36, с. 36]».

или же как «результативность» – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов». По его мнению, «парадокс результативности» проявляется и в неправильном толковании термина «*performance*», и при переводе концепции «*Key Performance Indicators* (КРІ)», которую часто (в частности, и в Методике оценки эффективности государственных программ в Вологодской области [18], в которой используется КРІ) трактуют как концепцию ключевых показателей «эффективности».

Существует несколько типов «парадоксов результативности»: «конвергенции», «консервативности», «функциональных нарушений», «сверхобязательств» и т. д. [33, с. 142]. А.А. Божья-Воля и Е.Ю. Мясникова на основе анализа ряда зарубежных исследований выделили семь парадоксов, которые можно найти в программно-целевом управлении: «туннельное видение», «близорукость», «тяготение к критериям», «введение в заблуждение», «неверное толкование», «субоптимизация» и «азартная игра» [3, с. 101]. Они также определили последовательность выявления таких парадоксов (*рис.*).

В силу того что некоторые «парадоксы», особенно второго и третьего уровней, выявить достаточно сложно, поскольку источники данных очень ограничены, А.А. Божья-Воля и Е.Ю. Мясникова определили критерии выявления первых четырех. На основании анализа научной литературы систематизированы сущность и признаки данных «парадоксов» (*табл. 4*).

Попытаемся провести идентификацию «парадоксов результативности» на примере государственной программы «Развитие образования в Вологодской области» на 2013–2020 годы. В ходе анализа было определено, что результативность выполнения Программы может быть искажена в силу того, что в 53% показателей (56 единиц) был выявлен «парадокс

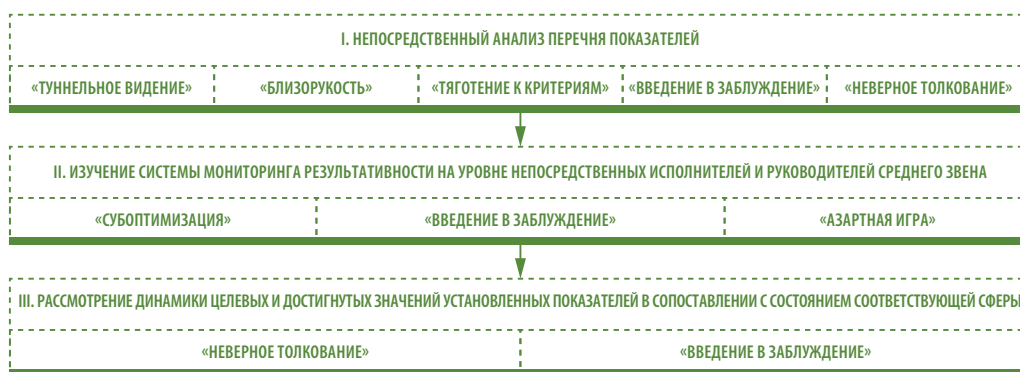


Рис. Последовательность выявления «парадоксов результативности» в рамках управления по результатам

Источник: Божья-Воля А. А. Преодоление «парадоксов результативности» при реализации государственных программ Пермского края / А. А. Божья-Воля, Е. Ю. Мясникова // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2016. – № 1. – С. 99–112.

Таблица 4. Сущность и критерии, позволяющие выявить «парадоксы результативности» при программно-целевом управлении

Название	Сущность «парадокса»	Методический прием	Критерии
«Туннельное видение» (tunnel vision)	Феномен, который может быть количественно определен в методике оценки результативности, в случае если показатель результативности отражает неколичественные аспекты результата. Проявление заключается в подборе доступных, более простых показателей результативности в ущерб более информативным данным о конечных эффектах деятельности органов власти, которые сложно оценить количественно.	При изучении перечня показателей в данном ключе необходимо рассмотреть показатели в сопоставлении с запланированными мероприятиями.	1) показатель результативности не отражает положительного воздействия государственного органа, а является «регистратором» негативных явлений в состоянии целевой группы (или сферы компетенции); 2) показатель результативности оценивает степень изменения состояния целевой группы (или сферы компетенции), не отражая соответствующего вклада органа власти ввиду значимого влияния внешних факторов; 3) показатель результативности оценивает степень изменения состояния целевой группы (или сферы компетенции), не отражая соответствующего вклада органа власти ввиду участия нескольких ведомств.
«Близорукость» (short-term objectives (myopia))	Сущность заключается в том, что показатели результативности в большей мере ориентированы на достижение краткосрочных целей в ущерб более значимым долгосрочным. Похожим «парадоксом» является «субоптимизация» (suboptimization), при которой акцент в показателях делается на более эффективных.	Для каждой государственной функции или услуги для преодоления «близорукости» оценки результативности необходимо рассмотреть возможности использования «обратных» показателей.	1) показатель результативности в значительной степени оценивает последствия управленческих действий в предыдущие периоды; 2) ожидаемый эффект от запланированных мероприятий, скорее всего, проявится по истечении некоторого «переходного/адаптационного» периода.
«Тяготение к критериям» (measure fixation)	Состоит в том, что основной упор делается на показатели успешности, а не на достижение главной цели (выполнение плана), которая стоит перед органом власти.	Для анализа показателей результативности необходимо рассмотреть диапазон используемых показателей в сопоставлении с количеством мероприятий государственной программы на предмет избыточности.	1) показатели результативности не закреплены за конкретной подпрограммой (мероприятием подпрограммы) и считаются показателями государственной программы в целом; 2) перечень целевых показателей не соотносится с мероприятиями, реализуемыми в рамках подпрограмм; 3) в программе не сбалансировано число показателей и число мероприятий, так, одному мероприятию может соответствовать длинный перечень целевых показателей и наоборот.

«Введение в заблуждение» (misrepresentation)	Искажение, либо предоставление не совсем достоверных данных для создания видимости достижения благоприятного результата. Т. е. показатели результативности устанавливаются на данных ведомственной статистики, объективность которой сложно проверить.	При изучении перечня показателей необходимо провести анализ источников данных, предусмотренных показателями результативности, с точки зрения их разнообразия, а также объективности.	1) значения индикатора сформированы службой государственной статистики, поэтому могут считаться объективными данными; 2) значения показателя результативности основаны на данных опросов общественного мнения, объективность оценки которых зависит от заказчика исследования, которым могут выступать сам орган власти или независимые организации; 3) значения целевого показателя заимствованы из данных ведомственной статистики, поэтому имеют низкую степень объективности.
Источники: Van Thiel S., Leeuw Frans L. The Performance Paradox in the Public Sector // Public Performance and Management Review. – 2002. – Vol. 25. – № 3. – P. 267–281; Божья-Воля А. А. Преодоление «парадоксов результативности» при реализации государственных программ Пермского края / А. А. Божья-Воля, Е. Ю. Мясникова // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2016. – № 1. – С. 99–112; Smith P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector // International Journal of Public Administration. – 1995. – № 18. – P. 277–310; Nohrstedt D. Paradigms and Unintended Consequences: New Public Management Reform and Emergency Planning in Swedish Local Government // Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics / Ed. By J. Hogan, M. Howlett. – L.: Palgrave Macmillan UK, 2015. – P. 147–149.			

туннельного видения». Большая часть из этих показателей (50) находится под существенным влиянием ряда внешних факторов. Например, показатели, так или иначе связанные с численностью детей, автоматически зависят от демографического фактора («охват детей в возрасте 3–7 лет программами дошкольного образования», «доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, %» и т. д.). По ряду индикаторов (32) сложно оценить вклад непосредственного исполнителя Программы ввиду участия нескольких ведомств (к примеру, на результативность показателя «удельный вес численности выпускников профессиональных образовательных организаций очной формы обучения, трудоустроившихся в течение одного года после окончания обучения по полученной специальности (профессии), в общей их численности» кроме работы Департамента образования Вологодской области влияет и работа Департамента труда и занятости населения Вологодской области).

Эффект «близорукости» можно увидеть в 11 показателях результативности

программы (10% от общего числа). Например, индикатор «доля педагогических и руководящих работников государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организаций, прошедших в течение последних 3 лет повышение квалификации или профессиональную переподготовку, в общей численности педагогических и руководящих работников дошкольных образовательных организаций» в значительной мере оценивает эффективность управленческих действий за предыдущий период работы.

В ходе анализа показателей результативности государственной программы «Развитие образования Вологодской области» также было обнаружено, что 9 показателей не закреплены за конкретными подпрограммами и являются общими для Программы в целом. Кроме того, была выявлена несбалансированность числа показателей и мероприятий. Так, 6 из 35 мероприятий программы охватывают 60 показателей (57% от общего количества). Также обнаружено, что ряд целевых показателей не соотносится с мероприятиями, к которым они приписаны. К примеру, совершенно непонятно, каким образом показатели «доля выпускников системы профессионального образования, поставленных на регистрационный учет

в органы службы занятости в течение не более одного года после выпуска» и «доля выпускников профессиональных образовательных организаций, поставленных на регистрационный учет в органы службы занятости в течение не более одного года после выпуска» характеризуют мероприятие «Социальная поддержка талантливой молодежи». Все это позволяет говорить о наличии «парадокса тяготения к критериям» в рассматриваемой Программе.

При диагностике «парадокса введения в заблуждение» было выявлено, что 36% показателей результативности приходится на данные ведомственной статистики Департамента образования Вологодской области и подведомственных организаций. Таким образом, анализ системы показателей результативности госпрограммы «Развитие образования Вологодской области» показал наличие «парадоксов результативности», что говорит о несбалансированности данной системы, которая может привести к искажению результативности выполнения показателей.

В связи с этим, исходя из проведенного анализа системы показателей результативности и исследований последних лет, в целях повышения результативности и эффективности оценки реализации государственных программ как на федеральном, так и на региональном уровне можно предложить следующие направления работы, которые необходимо осуществлять на стадии разработки программ:

- определение четкой направленности каждого индикатора на потребности конкретной целевой группы и возможность их удовлетворения с помощью планируемых мероприятий;
- формулирование показателей в соответствии с принципом максимального

исключения воздействия внешних факторов, а также возможной зависимости от деятельности других органов власти;

- учет фактора времени при формулировке показателей и планировании их целевых значений (наличие временного лага между исполнением запланированных мероприятий и эффектом от их реализации и возможность оценки управленческих действий органа власти за предыдущие периоды);

- осуществление корректного подбора источников информации для сбора показателей и методик их расчета;

- обеспечение прямой связи показателей с поставленными в программе задачами и запланированными мероприятиями;

- формирование системы показателей, отражающих конечный результат деятельности, а не результат, способствующий достижению поставленной цели (например, рост показателя «количество организаций области, участвующих в апробации моделей, обеспечивающих успешную социализацию детей и подростков с девиантным поведением» не говорит сам по себе о достижении цели успешной социализации данной группы);

- формирование системы показателей, позволяющих наиболее полно оценить достижение поставленной в программе цели.

Таким образом, более грамотное формирование системы показателей результативности программ позволит избежать возникновения «парадоксов результативности», обеспечить прямую связь между мероприятиями, показателями и результативностью решения существующих проблем и повысить эффективность программно-целевого управления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аверкин, В. Н. Управление результативностью и эффективностью в территориальной системе образования [Текст] / В. Н. Аверкин, О. М. Зайченко, М. В. Александрова // *Alma mater. Вестник высшей школы.* – 2011. – № 1. – С. 8–13.
2. Анализ программных разработок развития образования [Текст] / Г. В. Леонидова, М. А. Головчин, Т. С. Соловьева, Л. О. Кочешкова // *Проблемы развития территории.* – 2013. – № 1 (63). – С. 109–120.
3. Божья-Воля, А. А. Преодоление «парадоксов результативности» при реализации государственных программ Пермского края [Текст] / А. А. Божья-Воля, Е. Ю. Мясникова // *Ars Administrandi (Искусство управления).* – 2016. – № 1. – С. 99–112.
4. Брагинец, А. Н. Разрешение парадокса эффективности с позиции концепции управления свойствами предприятия [Текст] / А. Н. Брагинец // *Актуальні проблеми економіки : Науковий економічний журнал.* – 2014. – № 9. – С. 8–19.
5. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Президента РФ. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/acts/news/18332>
6. Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013–2020 годы» : утв. постановлением Правительства Вологодской области от 22.10.2012 № 1243 [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : <http://programs.gov.ru/Portal>
7. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы» : утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162182/
8. Громова, Н. Н. Анализ подходов к оценке эффективности бюджетных расходов [Электронный ресурс] / Н. Н. Громова // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал.* – 2012. – № 4. – Режим доступа : <http://uecs.ru/uecs40-402012/item/1215-2012->
9. Дмитрий Медведев: «Дефицит профессиональных кадров – основная беда нашей страны» [Электронный ресурс] // Центр экономического развития и сертификации. – Режим доступа : <http://profiok.com/about/news/detail.php?ID=2360#ixzz3p0WjGsHq>
10. Зубаревич, Н. В. Социальная география российского кризиса [Текст] / Н. В. Зубаревич // *Общественные науки и современность.* – 2016. – № 5. – С. 5–19.
11. Ильин, В. А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления [Текст] / В. А. Ильин, А. И. Поварова // *Экономика региона.* – 2014. – № 3 (39). – С. 48–63.
12. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы : утв. распоряжением Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-р [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173677/
13. Литвиненко, Е. Ю. Инновационное развитие института образования как основа модернизации экономики и производства [Текст] / Е. Ю. Литвиненко, Е. В. Сусименко // *Вестник ЮРГТУ (НПИ).* – 2014. – № 4. – С. 98–101.
14. Малеева, Т. М. Социально-экономические факторы рождаемости в России: эмпирические измерения и вызовы социальной политике [Текст] / Т. М. Малеева, О. В. Синявская // *SPERO.* – № 5. – 2006. – С. 70–97.
15. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/
16. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/
17. О стратегическом планировании в РФ [Электронный ресурс] : федеральный закон от 28 июня 2014 № 172-ФЗ // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

18. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ в Вологодской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области от 27 мая 2015 № 439 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW095&n=115903&dst=100014>
19. Об утверждении программы «Содействие созданию в Вологодской области (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016–2025 годы [Электронный ресурс] : постановление Правительства Вологодской области от 13.01.2016 № 18 // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW095&n=123851&dst=100012>
20. Пичугин, А. О. Энтропийный подход к анализу социально-экономических систем. Парадокс «контролируемости-эффективности» [Текст] / А. О. Пичугин // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». – 2014. – № 5 (24). – С. 1–11.
21. Проблемы эффективности государственного управления. Человеческий капитал территорий: проблемы формирования и использования [Текст] : монография / Г. В. Леонидова, К. А. Устинова, А. В. Попов, А. М. Панов, М. А. Головчин, Т. С. Соловьева, Е. А. Чекмарева; под общ. ред. А. А. Шабуновой. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 184 с.
22. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Вологодской области за 2015 год : одобрен Правительством Вологодской области 27 июня 2016 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vologda-oblast.ru/dokumenty/835479/>
23. Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Российской Федерации за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment>
24. Солинова, М. В. Совершенствование механизмов управления целевыми программами в сфере образования [Электронный ресурс] / М. В. Солинова // Государственное управление. Электронный вестник. – 2008. – № 17. – Режим доступа : http://e-journal.spa.msu.ru/17_2008Solinova.html
25. Соловьева, Т. С. Социально-культурная подсистема: структура и роль в региональном развитии [Текст] / Т. С. Соловьева // Вестник ЮРГТУ (НПИ). – 2016. – № 2. – С. 132–140.
26. Шитова, Л. Ш. Правовое регулирование государственного прогнозирования сферы образования в регионах Северо-Запада России [Электронный ресурс] / Л. Ш. Шитова // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2013. – № 10. – Режим доступа: <http://uecs.ru/marketing/item/2394-2013-10-02-07-12-20>
27. Caldwell, J. C. Mass Education and Fertility Decline [Text] / J. C. Caldwell // The Reader in Population and Development. – N.Y. : St Martin's Press, 1998. – P. 42–56.
28. Clarke, J. Performance paradoxes. The politics of evaluation in public services [Text] / J. Clarke; Howard, M. Steve D. eds. // Public Services Inspection in the UK. Reserach Highlights in Social Work. – London : Jessica Kingsley Publishers, 2008. – P. 120–134.
29. De Bruijn, H. Managing Performance in the Public Sector [Text] / H. De Bruijn. –2nd Ed. – Routledge : Taylor and Francis Group, 2007. – 128 p.
30. Education at a Glance 2015: OECD Indicators [Electronic resource] // OECD. OECD Publishing. – Available at : <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>
31. Meyer, M. W. The performance paradox [Text] / M. W. Meyer, V. Gupta // Research in Organizational Behavior. – 1994. – Vol. 16. – P. 360–369.
32. Mihaiu, D. Measuring Performance in the Public sector: between necessity and difficulty [Text] / D. Mihaiu // Studies in Business and Economics. – 2014. – Vol. 9.2. – P. 40–50.
33. Nohrstedt, D. Paradigms and Unintended Consequences: New Public Management Reform and Emergency Planning in Swedish Local Government [Text] / D. Nohrstedt; Ed. by J. Hogan, M. Howlett // Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics. – L. : Palgrave Macmillan UK, 2015. – P. 147–148.
34. Norman, R. Predictable Paradoxes of Performance Management [Electronic resource] / R. Norman. – Available at : <http://www.humanresources.co.nz/archive/conference03/PDF/richard%20norman.pdf>
35. Smith, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector [Text] / P. Smith // International Journal of Public Administration. – 1995. – № 18. – P. 277–310.
36. Solow, R. We'd better watch out [Text] / R. Solow // New York Times Book Review. – 1987. – 12 July. – P. 36.

37. Uchudi, J. M. Spouses' Socioeconomic Characteristics and Fertility Differences in Sub-Saharan Africa: does Spouse's Education Matter? [Text] / J. M. Uchudi // Journal of Biosocial Science. – 2001. – № 33 (4). – P. 481–502.
38. Van Thiel, S. The Performance Paradox in the Public Sector [Text] / S. Van Thiel, L. Leeuw Frans // Public Performance and Management Review. – 2002. – Vol. 25. – № 3. – P. 267–281.
39. Work for Human Development: Human Development Report 2015 [Electronic resource] // United Nations Development Programme. – Available at : http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_1.pdf
40. World development indicators 2014: highlights [Electronic resource] // World Bank. – Available at : <http://documents.worldbank.org/curated/en/571421468325436207/World-development-indicators-2014-highlights>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Соловьева Татьяна Сергеевна – младший научный сотрудник отдела исследования уровня и образа жизни населения. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: solo_86@list.ru. Тел.: (8172)59-78-10.

Solov'eva T.S.

INDICATIVE EVALUATION OF THE IMPACT OF PROGRAM-TARGET MANAGEMENT OF EDUCATIONAL SYSTEMS

Among the major challenges that Russia faces in the long term, the Concept for long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020 indicates the increasing role of human capital as a key factor in economic development. Also, it determines that the country's competitiveness cannot be sustained through savings on the development of education. However, by many indicators of education development, Russian Federation lags behind the leading developed countries of the world. These problems cannot be solved without increasing the efficiency and effectiveness of the management of educational systems at various levels. The program-target management is one of the most widespread and well-established management methods. Its use in Russia was enshrined in the federal law on strategic planning. Currently, program-target management is used in various spheres of life and in the education system as well. Often, however, the application of this method has shortcomings and mistakes, it can be a mere formality, and in practice it is dominated by traditional management methods. As a result, the planned effect is not always achieved. The purpose of this article is to evaluate the impact of program-target management of educational systems on the example of the Vologda Oblast. The author carries out a comparative analysis of basic provisions of the state programs for education development of the Russian Federation and the Vologda Oblast for the period of 2013–2020 in order to estimate their coherence. The composition of the main indicators of the policy documents under review is considered, the similarities and differences between the expected results are identified. The author carries out an indicative analysis of the effectiveness of program-target management of the education system of the Vologda Oblast in comparison with the performance at the federal level. However, not always does the achievement of the planned values indicate the effectiveness and efficiency of management. This situation may occur if the system of target result indicators is not correct, which entails negative consequences, called "paradoxes of performance". The article, on the basis of the analysis of a number of domestic

and foreign studies, attempts to identify the “paradoxes of performance” on the example of the state program “Development of education in the Vologda Oblast” for 2013–2020. On the basis of the research the author proposes ways to improve the efficiency and effectiveness of evaluation of implementation of state programs at the regional level.

Regional economy, program-target management, education system, effectiveness, indicative assessment, “paradoxes of performance”.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Solov'eva Tat'yana Sergeevna – Junior Research Associate. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: solo_86@list.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.