

М.В. Солинова

**ПРОГРАММНЫЙ ПОДХОД
К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ
СФЕРОЙ ОБРАЗОВАНИЯ**

Статья посвящена анализу теоретических проблем и обсуждению практических вопросов повышения эффективности стратегического управления сферой образования как ключевой отраслью инновационной социально ориентированной экономики. Обосновывается место и роль программного подхода к реализации стратегических решений. Рассмотрены существующие механизмы межпрограммной координации в сфере образования. Выявлены проблемы при разработке системы целевых индикаторов, управлении программными рисками, планировании времени реализации программ.

Ключевые слова: Государственное стратегическое управление, сфера образования, программный подход, система индикаторов, управление программными рисками.

The article analyses the theoretical problems of strategic management in education and considers the practical issues of their solving on the basis of the program approach. Education is considered as the key industry of the innovation economy socially oriented. The author shows the place and role of the program approach to strategic educational management, analyses the key problems of Russian practice including the development of the program indicator system, risk management, time planning.

Key words: Public state management, education industry, program approach, indicator system, risk management.

В условиях становления и развития инновационной экономики, основанной на знаниях, значительно возрастает значимость сферы образования. Наряду с важнейшими социальными задачами, традиционно стоящими перед отраслью образования, существенно усложняются задачи, от решения которых во многом зависит эффективность как системы образования, так и экономической системы в целом.

Сфера образования превращается в ключевую экономическую отрасль, в которой производятся и распространяют-

Солинова Марина Владимировна — заместитель директора Федерального института развития образования, e-mail: solinova@firo.ru.

ся знания, компетенции — ключевые ресурсы постиндустриального, информационного общества. Уровень развития сферы образования стал во многом определять конкурентоспособность национальных экономик в XXI в. То, насколько эффективно генерируются, разрабатываются и распространяются знания, умения и навыки, т.е. то, насколько эффективно осуществляется управление образованием, во многом определяет эффективность инновационных процессов в экономике или, другими словами, эффективность инновационной экономики.

Повышению эффективности управления образованием большинство развитых стран уделяли достаточно пристальное внимание в последние годы. При этом необходимо отметить, что фокус внимания смещается с внутренней эффективности образовательной системы на меры по повышению внешней эффективности образования. Действительно, с одной стороны, насколько результативна образовательная система, можно заключить исходя из того, как результат образования способствует достижению тех целей, которые общество поставило перед системой образования, т.е. в соответствии с достижением образовательной системой внешних по отношению к ней целей. В этом случае результат образования оценивается путем сопоставления с затратами посредством понятия внешней эффективности. Если же, с другой стороны, судить об эффективности системы образования с позиций того, как в результате функционирования образовательной системы достигаются те цели, которыми руководствовалась эта система в своей деятельности, то приходим к внутренней эффективности образования. Безусловно, понятия внешней и внутренней эффективности тесно связаны между собой, поскольку цели всего общества и цели собственно образовательной системы во многом совпадают, но далеко не тождественны. Поэтому эти понятия необходимо различать. Важность выделения этих понятий можно проиллюстрировать на простейшем примере. Легко можно встретить вуз, который добивается значительных положительных результатов в выработке определенных компетенций, навыков и умений у своих выпускников, что и является его целью, но эти навыки и умения не соответствуют тем, которых ждет от них общество.

Возрастание внимания к оценке внешней эффективности образовательной системы подчеркивает *возрастание роли стратегического управления системой образования*. Действительно, учет интересов и запросов к образовательной системе всех

заинтересованных сторон (работодателей, местных сообществ, органов государственного управления, обучающихся и их семей и др.) приводит к необходимости основывать модель управления системой образования на сложной многоаспектной системе целей всех заинтересованных сторон. Другими словами, модель управления системой образования все в большей степени определяется интересами и целями ее внешних заинтересованных сторон, а не ограничивается внутренними целями развития собственно образовательной системы. Такое своего рода возрастающее «доминирование» внешней среды в системе управления образованием и является индикатором возрастания роли стратегического управления этой сферой.

Какие же факторы определили тенденцию возрастания роли стратегического управления образовательной системой в нашей стране в последние годы?

Одним из основных таких факторов является необходимость обеспечения роста конкурентоспособности страны, повышения благосостояния ее граждан, что, в свою очередь, требует развития инновационной экономики, изменения структуры экономики в пользу наукоемких отраслей. В условиях глобализации способность быстро адаптироваться к условиям международной конкуренции становится важнейшим фактором успешного и устойчивого развития.

Это предопределяет значимость следующего фактора — необходимость обеспечения социальной и профессиональной мобильности граждан, что, в свою очередь, предполагает создание условий для повышения конкурентоспособности личности, подготовки специалистов, способных воспроизводить и развивать материальный и интеллектуальный потенциал страны. Без этого невозможно будет реализовать «переход от системы массового образования, характерной для индустриальной экономики, к необходимому для создания инновационной социально ориентированной экономики непрерывному индивидуализированному образованию для всех», ориентированному на формирование творческой социально ответственной личности¹.

Тесно взаимосвязан с перечисленными выше и такой фактор, определяющий тенденцию возрастания роли стратегического управления образовательной системой в нашей стране,

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) — <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/>

как необходимость интеграции России в мировое экономическое, информационное и образовательное пространство; необходимость обеспечения конкурентоспособности российского образования на мировом рынке образовательных услуг. Кроме того, возрастание роли стратегического управления образовательной системой определяется и необходимостью более полного обеспечения участия граждан, работодателей, профессиональных сообществ в принятии решений относительно развития сферы образования, что позволяет полнее учесть интересы всех этих заинтересованных сторон. Здесь стоит отметить, что, с экономической точки зрения, результаты деятельности образовательной системы носят комплексный характер, объединяют в себе частное, коллективное и общественное благо. Образовательные услуги представляют собой блага, обладающие особыми достоинствами. Так, например, образование как средство увеличения заработной платы является частным благом; образование как средство увеличения производительности труда на предприятии является коллективным благом; а образование как средство снижения преступности — общественное благо.

Несмотря на быстрое развитие новых экономических механизмов в сфере образования, расширение рыночных отношений в процессе производства и предоставления образовательных услуг, *ключевым экономическим «игроком» в сфере образования должно оставаться государство*. Поскольку составляющая общественного блага в системе образовательных услуг не только не сокращается, но и возрастает в условиях развития институтов гражданского общества, повышения социальной ответственности различных общественных институтов, постольку и роль государства в системе управления образованием должна определяться необходимостью эффективно реализовывать общественные интересы.

Немаловажную роль среди факторов, определяющих возрастание роли стратегического управления образовательной системой, играют и негативные демографические тенденции. Хотя в условиях начавшегося роста рождаемости появилась надежда на временность проблемы сокращения численности образовательной аудитории по демографическим причинам, тем не менее система образования достаточно длительный период будет вынуждена развиваться в условиях демографического спада.

Существенно возрастает значение стратегических решений в сфере образования и в результате интенсивных инновационных, реформаторских изменений в самой образовательной

системе. В настоящее время только в области высшего образования активно идут такие инновационные процессы, как формирование национальных университетов и системообразующих вузов, выделение на конкурсной основе инновационных вузов, распределение государственных заказов на научные исследования и консультационные услуги на конкурсной основе, реформирование системы финансирования, развитие форм и механизмов государственно-частных партнерств и др.

Эти процессы приводят к необходимости и возможности пересмотра стратегических приоритетов развития образовательной системы, изменению «расстановки сил» между отдельными игроками рынка образовательных продуктов и услуг, изменению стратегического поведения государства в сфере образования. Эффективное стратегическое управление в сфере образования предполагает разработку и совершенствование соответствующего управленческого инструментария.

На основе какого подхода, с помощью каких методов и управленческих инструментов можно согласовывать по срокам, используемым ресурсам, ответственности, системе мероприятий стратегические инициативы в области развития системы образования? Как можно добиться согласованности множества стратегических инициатив и реализовывать их на практике? Эффективным подходом к решению этих задач стратегического управления образовательной системой является *программное управление*. В чем сущность и особенности программно-целевого подхода к стратегическому управлению системой образования?

Можно сказать, что сфера образования является своего рода лидером по использованию такого инструмента государственного стратегического управления, как целевая программа. Следует отметить, что применение программно-проектного подхода к управлению образованием должно сочетаться и согласовываться с применением функционального и процессного подходов. При этом основной областью применения функционального и процессного (в части инкрементального совершенствования деловых процессов) подходов является операционный менеджмент, в то время как программно-проектный и процессный (в части реинжиниринга) подходы ориентированы преимущественно на решение стратегических задач.

В общетеоретическом плане *программа* — это сущность, состоящая из двух или более проектов, требующих тесной взаимоувязки и координации, ориентированная на достаточно долгосрочный период. Поэтому программа характеризуется

пакетом, набором или матрицей проектов². Проект, в свою очередь — это комплекс, состоящий из взаимосвязанных задач (работ) с четко определенными целями, расписанием (графиком работ), бюджетом, рассчитанный, как правило, на среднесрочный период (обычно не более 3 лет). Следовательно, проект можно рассматривать как пакет работ или матрицу задач. Работа (задача) в терминологии проектного менеджмента — это краткосрочная деятельность, необходимая для достижения конкретного результата.

Определения понятия программы, данные в последних концептуальных документах, рассматривающих проблемы стратегии и политики в области образования, хорошо согласуются с приведенной общетеоретической трактовкой данного термина. Так, в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2006—2010 гг. понятие программы раскрывается следующим образом: *программа как организационная основа реализации государственной политики в области образования* представляет собой комплекс взаимоувязанных по ресурсам и срокам мероприятий, отражающих изменения в структуре, содержании и технологиях образования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов образовательной деятельности и финансово-экономических механизмах³.

Таким образом, *программный подход к управлению системой образования позволяет операционализировать стратегию* или сделать стратегию операционной, превратить набор стратегических инициатив в систему конкретных действий, мероприятий, а значит, вооружает инструментарием осуществления или выполнения, реализации стратегии управления образовательной системой.

Как известно, ключевой особенностью в случае программного подхода является то, что объект управления представлен *проблемой*. В качестве примера рассмотрим программную проблему, на решение которой направлена Федеральная целевая программа развития образования на 2006—2010 гг. Эта проблема сформулирована как усиливающийся разрыв между содержанием образования, образовательными технологиями, всей структурой и инфраструктурой образовательной сферы,

² См.: Арчибальд Р. Управление высокотехнологичными программами и проектами. М., 2006. С. 34.

³ Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006—2010 гг. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 года № 1340-р) — www.fcpro.ru

уровнем кадрового потенциала системы образования и потребностями экономики в новых условиях. Эта ключевая комплексная проблема системы образования может быть детализирована с помощью «*дерева проблем*». В результате такой декомпозиции, необходимо отметить следующие составные проблемы, на решение которых должна быть направлена стратегия развития системы образования в нашей стране:

- неадекватность содержания и технологий обучения потребностям общества в современных условиях;
- нарастающее несоответствие качества образования предъявляемым к нему требованиям, неразвитость форм и механизмов участия различных заинтересованных сторон в решении вопросов образовательной политики;
- отсутствие ответственности учебных заведений за конечные результаты образовательной деятельности;
- отсутствие эффективных связей профессионального образования с исследовательской и производственной деятельностью;
- неэффективность возрастной и квалификационной структуры преподавательских и управленческих кадров в системе образования и др.

Важной задачей государственного стратегического управления в сфере образования является *отбор проблем для их программной разработки* и решения. Среди основных факторов, определяющих такой отбор, необходимо выделить значимость проблемы и невозможность комплексно ее решить в приемлемые сроки на основе регулярного использования существующих функциональных и процессных механизмов управления. В условиях становления инновационной экономики, возрастания роли сферы образования и активных преобразований в этой отрасли количество таких проблем достаточно велико, что может привести к чрезмерному росту целевых программ. Стратегическое управление должно основываться на приоритете выделенных проблем, системном учете взаимовлияния решения одних проблем на другие, координации межотраслевых связей, позволяющих достигать синергетических эффектов при решении взаимосвязанных задач.

Поэтому важным шагом в направлении повышения эффективности стратегического управления образованием на основе программного подхода явились инициативы по *межпрограммной координации в сфере образования* и науки, комплексной координации работ по государственным программам. Для реализации этих инициатив в декабре 2008 г. с целью обеспе-

чения согласованных действий при разработке, экспертизе, утверждении, изменении, дополнении, а также реализации государственных программ, федеральных и ведомственных целевых программ в сфере образования и науки и приоритетного национального проекта «Образование» создан специальный координационный орган — Комиссия по координации программ в сфере образования и науки. Данная комиссия призвана решать важные стратегические задачи, возникающие в ходе реализации программного подхода к управлению сферой образования, в частности:

- координировать деятельность органов управления государственными программами в сфере образования;
- определять стратегические направления реализации программ;
- устанавливать принципы классификации проектов, реализуемых в рамках государственных программ;
- готовить предложения по ресурсному обеспечению стратегических направлений реализации программ;
- рассматривать заключения, содержащие оценку результатов реализации программ и степени достижения целей государственной политики в сфере образования.

Концептуальный подход к разработке в нашей стране государственных целевых программ предполагает осуществление целого ряда управленческих процессов, которые можно системно представить на основе выделения основных этапов, принятых в современной теории проектного менеджмента (например, этапы проектного жизненного цикла, выделяемые в рамках Руководства к своду знаний по управлению проектами — Руководства РМВОК⁴):

I. Этап инициации целевой программы.

I.1. Управление интеграцией программы:

- обоснование соответствия решаемой проблемы и целей программы приоритетным задачам социально-экономического развития РФ;
- обоснование целесообразности решения проблемы программно-целевым методом;
- построение прогноза развития сложившейся проблемной ситуации без использования программно-целевого метода.

⁴См.: PMI PMBOK Guide: A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Newtown, 2004.

I.2. Управление целями и содержанием программы:

- выработка предложений по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации целевой программы по годам.

I.3. Управление временем программы:

- оценка ориентировочных сроков и этапов решения проблемы программно-целевым методом.

I.4. Управление рисками программы:

- оценка возможных вариантов решения проблемы, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы.

I.5. Управление стоимостью программы:

- выработка предложений по объемам и источникам финансирования целевой программы.

II. Этап планирования целевой программы.

II.1. Управление интеграцией программы:

- выработка предложений по участию органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию целевой программы;
- разработка предложений по государственным заказчикам и разработчикам целевой программы;
- разработка механизмов формирования мероприятий целевой программы;
- разработка предложений по возможным вариантам форм и методов управления реализацией целевой программы.

II.2. Управление качеством программы:

- предварительное оценивание ожидаемой эффективности и результативности предлагаемого варианта решения проблемы.

II.3. Управление стоимостью и временем программы:

- разработка предложений по основным направлениям финансирования, срокам и этапам реализации целевой программы.

Несмотря на существенное совершенствование инструментария применения программного подхода к стратегическому управлению образованием, представляется актуальным значи-

тельно повысить уровень решения ряда управленческих задач в этой области. Так, несмотря на широкое признание в настоящее время необходимости и важности перехода к управлению, ориентированному на результат, можно говорить о том, что в практике целевого программирования в нашей стране задача выработки целевых показателей, индикаторов степени достижения поставленных целей нередко решается, можно сказать, в режиме «ручного управления». Пока трудно говорить об обоснованном методологическом подходе к разработке системы программных целевых индикаторов и показателей.

Например, цель Федеральной целевой программы «Русский язык (2006—2010 гг.)» сформулирована следующим образом: «Целью Программы является создание условий для полноценной реализации функций русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения для укрепления государственности, национальной безопасности и престижа страны, развития интеграционных процессов в государствах — участниках СНГ, полноправного вхождения Российской Федерации в мировое политическое, экономическое, культурное и образовательное пространство»⁵. Для оценки степени достижения данной программной цели разработчики программы предложили следующий набор индикаторов:

- доля региональных средств массовой информации, в которых соблюдаются нормы русского литературного языка;
- увеличение количества детей беженцев и вынужденных переселенцев, изучающих русский язык и литературу;
- количество выпускников системы общего и профессионального образования с высоким уровнем владения русским языком;
- доступность для населения зарубежных стран просветительских мероприятий, популяризирующих русский язык, литературу и культуру России;
- доля лиц, владеющих русским языком, среди населения государств — участников СНГ и стран Балтии;
- увеличение количества лиц, получающих образование на русском языке, среди населения государств — участников СНГ и стран Балтии;
- доступность для населения государств — участников СНГ и стран Балтии консультационных услуг в сфере русского языка и культуры России;

⁵ Паспорт Федеральной целевой программы «Русский язык (2006—2010 гг.)» — http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus_lang/

- доступность для населения государств — участников СНГ и стран Балтии телерадиовещания на русском языке;
- доступность для населения государств — участников СНГ и стран Балтии мероприятий, связанных с русским языком и культурой России.
- доля лиц, владеющих русским языком, в зарубежных странах;
- доступность изучения русского языка и культуры России для населения зарубежных стран;
- доступность для населения зарубежных стран мероприятий, связанных с русским языком и культурой России;
- увеличение количества лиц среди населения зарубежных стран, в отношении которых осуществляется деятельность общественных организаций, популяризирующих русский язык и культуру России;
- доступность для соотечественников (детей и взрослых) за рубежом телерадиовещания на русском языке⁶.

Несмотря на достаточно тщательную формулировку индикаторов, их совокупность все же представляет собой скорее набор, чем систему индикаторов. Будут ли изменения уровней одних показателей влиять на другие показатели? Другими словами, какие взаимосвязи и взаимозависимости существуют между отдельными индикаторами и стоящими за ними целями программы? Это — важный системный вопрос, который должны решать разработчики программы, чтобы эффективно достигать поставленных стратегических целей. Кроме того, можно говорить о недостаточности проработанности вопросов информационной основы для оценки значений предлагаемых показателей. Кто и как будет собирать и получать информацию, на основе которой можно рассчитать значения целевых индикаторов, каковы источники этой информации? Эти и другие вопросы пока не в полной мере осознаются и решаются.

К числу задач, требующих более тщательной проработки, следует отнести и управление программными рисками. Естественно, что чем выше степень инновационности отдельных проектов и целевых программ в целом, тем выше уровни рисков и разнообразнее их виды. Поэтому, чем большее значение для инновационного развития сферы образования имеет достижение целей программы, тем больше внимания должно уделяться механизмам управления рисками. В настоящее время на этапе разработки целевых программ риски слабо идентифи-

⁶Там же.

цируются, и практически не прорабатываются меры, направленные на их снижение.

Кроме того, следует отметить несовершенство применяемых при разработке целевых программ методов планирования времени как одного из ключевых ресурсов в случае программно-проектного управления. Планирование времени осуществляется, как правило, путем элементарной привязки к циклу бюджетного планирования, без учета собственно возможностей решения программной проблемы. Представляется, что механизмы планирования времени при разработке и реализации целевых программ должны быть существенным образом усовершенствованы, например, на основе применения методов сетевого планирования.

Отмеченные направления совершенствования механизмов разработки и реализации целевых программ позволят повысить эффективность применения программного подхода в сфере образования, что, в свою очередь, способствует достижению стратегических целей, стоящих перед этой ключевой отраслью социальной сферы.

Список литературы

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) — <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib/mert/> (декабрь 2008 г.).
2. Арчибальд Р. Управление высокотехнологичными программами и проектами. М., 2006.
3. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006—2010 гг. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 г. № 1340-р) — www.fcpro.ru (декабрь 2008 г.).
4. PMI PMBOK Guide: A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Newtown, 2004.
5. Паспорт Федеральной целевой программы «Русский язык (2006—2010 гг.)» — http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus_lang/ (декабрь 2008 г.).