

УДК 37.014

## **РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ**

**С.Н. Махновец<sup>1</sup>, О.А. Попова<sup>2</sup>, Н.Н. Федорова<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Тверской областной институт усовершенствования учителей

<sup>2</sup>Институт управления образованием РАО

Рассматриваются вопросы развития образования на муниципальном уровне. Акцентируется внимание на научно-методическом обеспечении разработки и реализации муниципальных программ развития образования и организационное сопровождение этого процесса. Определяется роль и место институтов дополнительного профессионального образования в процессах разработки и согласования подпрограммы развития образования на муниципальном уровне.

***Ключевые слова:** стратегическое планирование, программы развития образования, организационный механизм реализации программ.*

Реформы образования в современной России осуществляются в условиях усугубляющегося системного кризиса, но ухудшение экономической ситуации пока не сказывается заметным образом на приоритетах развития страны. Действительно, инновационный путь развития является безальтернативным. Уже сейчас в развитых странах мира 75–90 % прироста ВВП обеспечиваются за счет роста инновационного сектора, а в России данный показатель находится на уровне 10 %, что негативно сказывается на общей эффективности отечественной экономики [1].

Инновационный выбор предполагает наличие эффективной системы *государственного стратегического управления*, что и обусловило необходимость разработки и принятия Закона РФ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (далее № 172-ФЗ) [2], который обеспечивает создание единой государственной системы стратегического и бюджетного планирования. Как следствие, в ближайшей перспективе система стратегического планирования в муниципальных образованиях будет перестроена с учетом требований данного закона. Разработать новые документы по стратегическому планированию и привести действующие в соответствие с Законом № 172-ФЗ необходимо до 1 января 2017 г. (часть документов будет действительна до окончания прописанного срока действия).

Особое внимание уделяется государственному и муниципальному стратегическому планированию, мониторингу и контролю за реализацией стратегических планов, бюджетной политике (все документы разрабатываются, одобряются, утверждаются и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ), полномочиям органов самоуправления и порядку их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями при разработке муниципальных программ социально-экономического развития.

Таким образом, стратегическое планирование на уровне муниципального образования воплощается в некий рамочный документ,

включающий в себя концепцию его развития, совокупность программ по отраслям и сферам деятельности и реализующих их проектов. В настоящее время муниципальные программы и программный бюджет используются в основном для контроля целевого использования бюджетных средств, что явно недостаточно для эффективного управления муниципальным образованием.

Известно, что процесс стратегического управления делится на три фазы: стратегическое планирование, стратегическая организация, стратегический контроль и регулирование – и на каждой из фаз должны решаться относительно самостоятельные задачи управления. Фаза «стратегическая организация» в Законе РФ «О стратегическом планировании в РФ» де факто отсутствует.

Законом предусмотрено, что в каждом муниципальном образовании необходимо определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на соответствующей территории, и закрепить их полномочия в муниципальном нормативном акте. Они же, очевидно, будут отвечать и за реализацию мероприятий программы.

На уровне государственного и регионального управления наряду с системой текущего управления создана система управления развитием. Осталось и на муниципальном уровне разделить функции текущего и стратегического управления, с преобладанием последних. Поскольку организационный механизм реализации стратегических планов на уровне муниципалитетов в Законе не прописан, существует реальная опасность их реализации исключительно в пространстве бюрократической отчетности. Именно поэтому на муниципальном уровне необходимы кардинальные организационные изменения.

На местах не хватает квалифицированных специалистов в области стратегического планирования и проектного управления, что приводит к отсутствию методической поддержки их деятельности. Стратегия не реализуется сама по себе, для этого должны быть созданы организационные предпосылки, и прежде всего по принятию стратегических управленческих решений. А это требует четкого понимания, какие проекты, в какие сроки, с каким бюджетом будут реализовываться в муниципалитете. То есть стратегия переводится в набор проектов и после утверждения включается в бюджет.

Механизм реализации стратегии всегда лежит в сфере организации управления. Поэтому достижение поставленных целей может быть обеспечено только совокупностью механизмов: организационно-управленческого, нормативно-правового, финансово-экономического, социально-психологического и информационно-коммуникативного. Для названных механизмов характерно взаимопроникновение, и только организационно-управленческий механизм в конечном итоге отвечает за реализацию стратегии.

Возвращаясь к реформе отечественного образования, отметим, что переход страны к инновационному типу экономического развития потребовал его качественных изменений. Сегодня доля России на мировом рынке наукоемкой продукции составляет менее 1 %, США – 36 %, Японии – 30 % [3].

По индексу человеческого развития (*Human Development Index*), который составляется Программой развития Организации Объединенных Наций (*ПРООН*), по итогам 2013 г. Россия занимает 57 место из 187 [4].

Именно поэтому проблема социальной направленности экономического развития стала чрезвычайно актуальной, отсюда – важность изменений в сфере образования.

Контуры новой системы образования в России зафиксированы в Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг.

Целью программы является обеспечение условий для эффективного развития российского образования, направленного на формирование *конкурентоспособного человеческого потенциала* [5]. Отметим лишь, что понятия «человеческие ресурсы», «человеческий капитал», «конкурентоспособный человеческий потенциал» выходят за рамки данной статьи и требуют специального рассмотрения. «Для обеспечения долгосрочного экономического роста, во-первых, необходимы эффективные вложения в человеческий капитал, то есть в образование (школьное, высшее, в течение жизни, на рабочем месте), здравоохранение и физическую культуру, а также действенная внутренняя и внешняя миграционная политика» [6].

В Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг. предполагается переход от классического *программно-целевого подхода* Программы на 2011–2015 годы к *проектно-целевому подходу*. К сожалению, внятное объяснение, чем же программно-целевой подход отличается от нового, проектно-целевого подхода отсутствует. Не убеждает разъяснение, что «предлагаемый проектно-целевой подход позволит в полной мере использовать возможности проектного управления при решении вопросов комплексной модернизации образования, а также использовать преимущества программного проектирования образовательного процесса и образовательных технологий» [5].

Фактически речь идет о широком внедрении программно-целевого подхода для эффективной реализации программы развития образования на всех уровнях государственного управления. Так что вопрос не в смене подходов, а в грамотном внедрении методов и стандартов управления проектами, широкомасштабного обучения работников сферы образования проектному управлению.

В нашей стране *программно-целевой подход* часто называют *программно-целевым методом планирования и управления*, и объясняется это прежде всего тем, что до сих пор программно-целевое управление традиционно рассматривается как метод *бюджетного планирования* государственных и региональных программ социально-экономического развития.

На наш взгляд, программно-целевой подход в управлении является методологией проектно-ориентированной деятельности и включает а) метод программно-целевого планирования и б) методы управления реализацией стратегии.

Переход на разработку и реализацию проектов по отдельным проблемам развития образования как федерального, так регионального, муниципального и институционального уровней должно концептуально изменить основы проектирования как органов муниципального управления, так и самих образовательных систем. Необходим не только понятный и

открытый механизм формирования программ развития образования всех уровней, что предполагает широкое обсуждение проектов, включаемых в программу, но и их конкурсный отбор. И тогда вся система регионального стратегического планирования (хотя бы в сфере образования) будет строиться «снизу вверх», а образовательные организации получат реальную возможность реализовать свой потенциал.

К сожалению, в сложившейся организационной структуре управления муниципальным образованием трудно выделить сотрудника, а тем более подразделение, отвечающих за внедрение проектного управления и реализацию проектов, так как внедрение в структуру управления проектного департамента и его содержание по каждому из направлений развития территории – непосильное бремя для органа муниципального управления. Кроме того, вертикальная структура власти администраций функционально не соответствует механизмам проектного управления.

Поскольку сегодня структура местных администраций и порядок их текущей деятельности не могут обеспечить выполнение требований новой концепции образования, авторам представляется целесообразным внедрение нового организационно-управленческого механизма разработки и реализации программ развития общего и среднего образования с передачей части функций *региональным институтам дополнительного профессионального педагогического образования* (далее – институт). В ряде регионов такие институты получили статус институтов развития образования.

Сегодня система дополнительного профессионального педагогического образования (ДППО) осуществляет научно-методическую, образовательную, экспертную и консультационную поддержку образовательных организаций, в которых обучается свыше 30 млн человек. Система ориентирована на ключевую задачу – формирование инновационного поведения человека, готового к непрерывному образованию, содействие постоянному профессиональному развитию и росту компетентности специалистов в условиях быстро изменяющихся запросов детей, родителей, общества и экономики [7].

Одним из направлений деятельности таких региональных институтов должно стать научно-методическое обеспечение разработки и реализации муниципальных программ развития образования и организационное сопровождение этого процесса. Такая система сможет аккумулировать и структурировать информацию о технологических, технических, дидактических инновациях в сфере образования, совместно с руководством муниципалитета выбирать и обосновывать наиболее рациональные варианты развития образовательных организаций.

Высокий профессионализм сотрудников, накопление опыта проектно-ориентированной деятельности позволят системе ДППО внести свою лепту в создание региональной системы развития образования на муниципальном уровне. Активно участвуя в развитии кадров образовательных организаций региона, институты могут системно поддерживать их инновационную деятельность, а инновационные образовательные проекты получают организационное сопровождение внедрения. Хорошо зная потенциал муниципального образования, такие институты могут создать сеть

инновационных образовательных площадок и в зависимости от стадии развития инновации курировать их экспериментальную или внедренческую деятельность, поэтапно доводя их до статуса «региональной инновационной площадки».

Организация стратегического планирования развития системы муниципального образования зависит от объема переданных полномочий, структуры администрации муниципального образования, перечня и условий предоставления субсидий на софинансирование расходных обязательств муниципального образования из бюджета субъекта РФ и т. д. Но для каждого муниципалитета существуют свои специфические проблемы в сфере образования, что и определяет содержание муниципальной подпрограммы развития образования и воспитания. Предлагаемые авторами этапы процесса разработки и согласования подпрограммы развития образования и воспитания с включением в него региональных институтов дополнительного профессионального педагогического образования представлен на рисунке.

Следует отметить высокую жизнеспособность модели разработки подпрограммы развития. Муниципалитеты самостоятельно могут решать вопрос формирования перечня муниципальных программ (подпрограммы развития образования и воспитания в том числе), но при этом муниципалитеты вынуждены действовать в заданных федеральным законодательством рамках. Это позволило предложить универсальный перечень муниципальных программ и их подпрограмм, который может быть адаптирован к условиям конкретного муниципального образования [8].

В рамках муниципальной программы социально-экономического развития предлагается следующее содержание разделов подпрограммы развития образования и воспитания:

- а) развитие дошкольного образования;
- б) развитие общего образования;
- в) дополнительное образование и воспитание детей;
- г) реализация молодежной политики.

В то же время требуют особого внимания и процесс разработки стратегии развития, и процесс ее реализации. То есть необходимо дать ответ: как именно стратегия реализуется в оперативной деятельности? Это один из центральных аспектов в процессе внедрения сбалансированной системы показателей. Способность образовательной организации быстро и эффективно реализовать свою стратегию в условиях частых изменений особенно важна. В отрасли образования условия для всех образовательных организаций настолько близки, что их стратегии становятся похожими друг на друга, критическое значение приобретает не сама стратегия, а ее реализация.



Этапы процесса разработки и согласования подпрограммы развития

При этом способность образовательной организации реализовать свою стратегию бывает низкой в следующих случаях:

- менеджмент среднего уровня после объявления стратегии не понимает, какой конкретно вклад он может внести в реализацию стратегии и за какие аспекты реализации стратегии он несет ответственность;
- сотрудники не имеют представления о том, как именно организация собирается опережать конкурентов и какие факторы станут ключевыми для их успеха;
- при модификации стратегии не происходит такого перераспределения ресурсов и оперативных планов, которое имело бы четкую привязку к стратегии образовательной организации.

На наш взгляд, только при деятельном участии региональных институтов развития образования разработка и реализация программ развития образования будут проходить более эффективно.

### Список литературы

1. Развитие инновационной составляющей экономики России: перспективы и роль экономической политики // Исследование «Интерфакс – центр экономического анализа» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.buzdalin.ru/text/innovation\\_rus.pdf](http://www.buzdalin.ru/text/innovation_rus.pdf).
2. Федеральный закон № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Иванов А.В. Инновации как механизм для состоятельности производственного бизнеса // Креативная экономика. 2012. № 7. С. 71-75.

4. Индекс развития человеческого потенциала. Гуманитарная энциклопедия [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. — 2009.10.10 (последняя редакция: 2015.02.14). URL: <http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info>
5. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы. Утверждена распоряжением правительства Российской Федерации 29 декабря 2014 г.» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru>
6. Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 9.
7. Новые институты для новой школы. Проект Концепции развития институтов дополнительного профессионального педагогического образования. Национальная ассоциация организаций дополнительного профессионального педагогического образования. СПб.; Курск, 2014. С. 4.
8. Тимофеева О.И. Практические рекомендации по разработке муниципальных программ. Центр прикладной экономики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosman.ru>

## **IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF EDUCATION DEVELOPMENT FOR MUNICIPAL LEVEL: PROBLEMS, SOLUTIONS**

**S.N. Makhnovets<sup>1</sup>, O.A. Popova<sup>2</sup>, N.N. Fedorova<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Tver Regional Institute of Improvement of Teachers

<sup>2</sup>Institute of Management Russian Academy of Education

The problems of education development at the municipal level. The attention is focused on the scientific and methodological support the development and implementation of municipal programs of education and organizational support of the process. The role and place of the institutions of additional vocational training in the development and coordination of the development sub-program of education at the municipal level.

**Keywords:** *strategic planning, program development of education, institutional mechanisms for the implementation of programs.*

*Об авторах:*

МАХНОВЕЦ Сергей Николаевич – доктор психологических наук, профессор, почетный работник общего образования РФ, директор ГБОУ ДПО «Тверской областной институт усовершенствования учителей» (170008, г.Тверь, Волоколамский проспект, д.7), e-mail: [msn-prof@yandex.ru](mailto:msn-prof@yandex.ru)

ПОПОВА Ольга Анатольевна – доктор педагогических наук, главный научный сотрудник Институт управления образованием РАО

ФЕДОРОВА Наталья Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, руководитель отдела стратегического планирования ГБОУ ДПО «Тверской областной институт усовершенствования учителей» (170008, г.Тверь, Волоколамский проспект, д.7), e-mail: [nnfedorova48@mail.ru](mailto:nnfedorova48@mail.ru)