

А. С. Горшков, В. Н. Виноградов

К ВОПРОСУ О СИСТЕМАТИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

*Санкт-Петербургская академия постдипломного педагогического образования,
г. Санкт-Петербург, Россия*

Аннотация. В статье содержится анализ современных концепций управления развитием социальных систем и организаций. Внимание акцентируется на реализации государственных стратегий развития образования в Российской Федерации. Обоснована целесообразность систематизации управления реализацией Национального проекта «Образование» и Государственной программы РФ «Развитие образования» на 2018–2025 годы, что предполагает установление системного взаимодействия федеральных и региональных органов власти при реализации федеральных проектов развития образования. Сформулированы предложения по разработке региональных программ и проектов, а также программ развития отдельных образовательных организаций, обеспечению их активного участия в реализации государственных стратегий развития образования. Выработаны рекомендации органам государственной власти и образовательным организациям по систематизации управления развитием образования на основе использования принципов управления по результатам.

Ключевые слова: *государственная политика Российской Федерации в сфере образования, государственные стратегии развития образования, государственное управление реализацией стратегий, проектное управление реализацией государственных стратегий развития образования, управление по результатам, программно-целевое управление.*

Актуальность исследуемой проблемы. Реализации государственной политики в сфере образования в последние годы присуще применение программных, программно-целевых и проектных подходов к управлению. В настоящее время реализуются Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2018–2025 годы и Национальный проект «Образование», обеспечивающие прорывной характер развития образования. Для достижения целей и решения задач, выдвинутых в этих государственных стратегиях развития образования, государственному управлению их реализацией должен быть придан системный характер.

Под систематизацией управления нами понимается установление системного порядка взаимодействия федеральных и региональных органов власти по реализации федеральных проектов развития образования. Целью исследования является выработка рекомендаций органам государственной власти по систематизации управления проектами и программами развития образования.

© Горшков А. С., Виноградов В. Н., 2019

Горшков Александр Сергеевич – доктор педагогических наук, профессор кафедры управления и экономики образования, первый проректор Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, г. Санкт-Петербург, Россия; e-mail: gas5117@rambler.ru

Виноградов Виктор Николаевич – кандидат педагогических наук, доцент, профессор кафедры управления и экономики образования Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, г. Санкт-Петербург, Россия; e-mail: vinogradovvn@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 22.02.2019

Материал и методика исследований. Объектом изучения стало содержание теории проектного и программного управления развитием социальной сферы, принципов государственного управления, формирования государственных стратегий развития образования. На основании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, относящихся к организации управления государственными программами и проектами, выявлены закономерности разработки федеральных и региональных стратегий развития образования. В рамках исследования осуществлен анализ теоретических подходов к проектному и программному управлению и их реализации в практике управления программами развития системы образования.

Результаты исследований и их обсуждение. Постановления Правительства РФ от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [9] и от 12 октября 2017 года № 1242 «Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 23 февраля 2018 года) [8] актуализируют необходимость использования проектных методов управления реализацией государственной политики в сфере образования. Исходной точкой для масштабного использования проектных подходов в управлении развитием образования является Национальный проект «Образование» [7], предусматривающий до 2024 года реализацию целей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 в части решения задач по направлению «Образование». Национальный проект содержит 10 федеральных проектов, которые предполагается реализовать в многоуровневой системе региональных, муниципальных проектов и проектов отдельных образовательных организаций.

Проектное управление имеет ряд преимуществ, обеспечивающих эффективную реализацию ключевых приоритетов государственной политики, в частности опору на инициативу субъектов в ее реализации, тесную привязку к имеющимся ресурсам, формирование сообществ, способных работать на основе тесного взаимопонимания и доверия. Однако в реализации государственных приоритетов в проектном управлении есть и особенность, которая может привести к нежелательным последствиям. При ее игнорировании в управлении федеральными проектами может произойти рассогласование деятельности различных уровней государственного управления. В этом случае цели федеральных проектов могут потерять свою связующую силу в построении вертикали власти от федерального уровня до уровня отдельных образовательных организаций, и их достижение будет подменяться реализацией второстепенных задач. Эта нежелательная ситуация может произойти как из-за специфики формулировки целей национального проекта, предполагающей социальную направленность, понятную гражданам Российской Федерации, так и из-за самой трактовки проекта, который в Постановлении [9] рассматривается как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений». Определение «уникальный» иногда может трактоваться субъектом управления как его авторская интерпретация (понимание) цели, результатов и способов реализации национального проекта, что приводит к его изоляции и отчуждению от общего процесса реализации национального проекта. В этом случае существует опасность выпадения отдельного уровня управления (регионального, муниципального или отдельного образовательного учреждения) из целостной вертикали власти, обеспечивающей последовательную реализацию задач проекта на всех уровнях.

Такая нежелательная ситуация в проектном управлении может быть обусловлена тем, что субъект управления понимает уникальность, в первую очередь, как презентацию своих возможностей («мои цели, результаты и действия»), а также как собственное нежелание нести ответственность за результаты деятельности («мы стремились к совершенно другим результатам, зато мы получили уникальные результаты, временные и ресурсные

ограничения не позволили нам в полном объеме получить запланированные результаты»). В государственной политике, обеспечивающей единство образовательного пространства Российской Федерации [11], такое разрушение уровней управления из-за несогласованности целей и способов их достижения недопустимо. Поэтому попробуем предложить свой способ преодоления данной опасности в проектном управлении.

Сильной стороной проектного управления выступает его опора на уникальность, которая стимулирует творческий подход, поиск новых ресурсов, опору на широкую общественную поддержку. Однако при реализации государственной политики уникальность должна быть ограничена способом достижения целей, поставленных в государственных документах. Иными словами, в проектном управлении уникальным является интеграция вызова со стороны государственной политики и авторской инициативы субъекта управления по его реализации. Чтобы не нарушить исходные ценности государственных приоритетов развития образования, субъектам управления в их работе необходимы осознание и принятие целей государственной политики, а не их авторская интерпретация. Поэтому последовательность федеральных, региональных, муниципальных проектов и проектов отдельных образовательных организаций отличается не интерпретацией ответов на вопрос «Что делать?», а вариантами того, как реализовать поставленные цели на своем уровне управления. Данный подход также имеет недостаток в том, что можно говорить о возможности различной интерпретации формулировки целей государственной политики в сфере образования. Чтобы его преодолеть, на первом этапе проектного управления (разработка проектов отдельных уровней управления образованием) можно использовать понятие цели как предполагаемого результата управленческой деятельности. Таким образом, мы уходим от возможности интерпретации цели, заменяя ее обязательностью достижения результата. В этом случае проектный механизм реализации Национального проекта «Образование» будет рассматриваться как многоуровневая система достижения результата с персональной ответственностью достижения этого результата на каждом уровне управления. Иначе говоря, на каждом уровне управления на основе формульного подхода будет сформулирован объективный результат реализации государственной политики в зависимости от имеющихся ресурсов и возможностей окружающего пространства. На наш взгляд, это позволит избежать нежелательной для реализации государственной политики конкуренции между отдельными субъектами управления одного уровня и ориентировать их на коллективное достижение необходимого результата более высокого уровня управления. В этом случае потенциал уникальности проектного управления будет направлен на обязательность достижения результатов как части результата следующего уровня управления и в целом целей государственной политики в сфере образования.

Каким может и должен быть подход к формулировке результатов каждого уровня управления образованием? Для ответа на этот вопрос необходимо рассмотреть основы использования управления по результатам и особенности его реализации в государственной политике Российской Федерации в сфере образования.

Концепция управления по результатам была популярна в менеджменте в XX в., так как она позволяла сосредоточиться на достижении результата при эффективном маневрировании имеющимися ресурсами. Для нее было характерно сочетание персональной ответственности по критериям результативности и неформального лидерства в привлечении дополнительных ресурсов. Основоположителем концепции «Management by Objectives» был П. Друкер, известный своим ситуативным подходом к управлению, максимально приближенным к практике работы конкретных систем и организаций.

В начале XXI в. она стала широко применяться в Российской Федерации в практике государственного управления как концепция программно-целевого планирования, лежащая в основе разработки и реализации государственных программ. О результатах ее ис-

пользования и технологиях в государственном управлении России пишет А. З. Бобылева [3]. Среди многих определений управления по результатам наиболее удачны те, которые сочетают целенаправленность и эффективность использования ресурсов в управленческой деятельности.

«Управление по результатам – это систематический и организованный подход, позволяющий менеджменту фокусироваться на достижении целей и добиваться наилучшего результата с помощью доступных ресурсов» [13]. Это понятие предполагает применимость этой концепции к управлению как системами, так и отдельными организациями. Оно актуализирует способность менеджера выдвигать и доносить до персонала цели организации (концептуализация), вовлекать ее членов в процесс достижения целей (корпоративная культура) и стимулировать инициативы по достижению результатов каждым сотрудником и отдельным подразделением (инновационность).

В этом определении выделяется ориентация на цель как на реалистичный и социально-значимый результат работы, являющийся мотивом достижения для каждого сотрудника. В управлении государственными программами и проектами эта особенность управления по результатам является приоритетной. Она находит свое воплощение в иерархии целей и результатов на всех уровнях управления системой или организацией, не противопоставляет работу отдельных уровней и сотрудников друг другу, а по принципу матрешки собирает ресурсы каждого субъекта для достижения поставленной цели.

Критерии результативности деятельности разрабатываются в привязке к стратегическим ориентирам. Это позволяет обеспечить понимание связи показателей деятельности и стратегии сотрудниками, которые смогут проявить творческий подход в эффективном использовании своих ресурсов в текущей деятельности для достижения стратегических ориентиров развития организации [6].

Для достижения стратегических целей государственной политики в сфере образования необходим управленческий инструмент системы сбалансированных показателей результативности (Balanced Scorecard), который позволил бы ввести единое понимание государственных приоритетов и формализовать целеполагание, довести до каждого уровня управления обязательные показатели результатов деятельности, а также контролировать достижение целей через понятие «ключевые показатели деятельности» (key performance indicators). В управленческой деятельности ключевые показатели являются контрольными точками в процессе достижения результатов, стимулируют поиск уникальных способов и механизмов каждого субъекта по их достижению. Реализация Национального проекта «Образование» опирается на перечень региональных, муниципальных проектов, разработка которых связана с показателями, установленными в соответствии с полномочиями и возможностями каждого уровня. Для иерархии и детализации этих показателей вводится весовой коэффициент, отражающий значимость показателя для вышестоящего уровня управления. Сумма весовых коэффициентов показателей нижестоящего уровня управления для вышестоящего должна быть равна 100 % [5]. Для эффективного использования технологии управления по результатам необходимо внедрить в практику и автоматизировать несколько технологий: бюджетирование, CRM, систему менеджмента качества (ISO 9001) и т. п. Их применение позволяет ввести единый механизм работы с большими базами данных (дополнительными ресурсами организации и системы) и на выходе показать степень достижения запланированного результата. В условиях становления цифровой экономики в Российской Федерации они позволяют обрабатывать структурированные и неструктурированные данные больших объемов для ключевых показателей системы управления по результатам [12].

Таким образом, технология управления по результатам может стать тем механизмом, с помощью которого стратегические цели государственной политики в сфере обра-

зования будут детализированы по уровням управления образованием и обеспечат эффективное использование проектных механизмов для их достижения.

На примере реализации Национального проекта «Образование» рассмотрим возможности использования проектных технологий с элементами управления по результатам в структуре государственного управления.

Государственное управление вообще есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни [10, с. 195]. Тогда под управлением реализацией государственных стратегий развития образования понимается процесс руководства, регулирования и контроля органов государственной власти за развитием сферы образования, достижением целей и решением задач, определенных государственными стратегиями развития образования.

Концепция государственного управления [1, с. 87] реализацией государственных стратегий развития образования определяет также необходимость следования основным принципам государственного управления вообще [2, с. 233]. При таком управлении должны соблюдаться следующие общие принципы: федерализм, согласованность целей, объективность, разделение властей, демократизм, правовая упорядоченность, законность, публичность управления [4, с. 118].

Принцип федерализма определяет рассмотрение региональных стратегий развития образования в качестве слагаемых федеральной стратегии.

Соблюдение принципа согласованности целей управления диктует необходимость выдвижения целей и задач региональных стратегий развития образования, соответствующих федеральной стратегии. Естественно, в регионах могут быть и свои проблемы, разрешение которых может быть включено в региональную стратегию, при этом достижение целей и задач развития, определенных на федеральном уровне, должно быть обязательно предусмотрено. В этой связи органам управления образованием субъектов Российской Федерации следует обратить внимание на введение «Цели 3 – онлайн-образование» в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2018–2025 годы и корректив в региональные стратегии с целью развития онлайн-образования.

Следование принципу объективности при разработке и реализации государственных стратегий развития образования раскроем на примере Национального проекта «Образование», включающего десять федеральных проектов. Ранее отмечено, что региональные проекты есть слагаемые федерального проекта, что предполагает распределение целевых показателей проекта между регионами. Предполагается, что результаты реализации проектов в регионах обеспечат достижение целевых показателей на федеральном уровне. Распределение целевых показателей между регионами должно осуществляться на объективной основе, то есть с учетом потенциала региональной системы образования и реальных ресурсных возможностей. В частности, предлагается устанавливать в стратегиях регионов целевые показатели, относящиеся к развитию региональных систем общего и среднего профессионального образования, пропорциональные долям численности учащихся и студентов региона по отношению к общей численности этих категорий обучающихся в Российской Федерации. Следует отметить, что у федеральных органов управления образованием нет властного полномочия устанавливать регионам показатели развития: это должно быть сделано в форме рекомендации и согласования.

Целевые показатели федеральных проектов, относящиеся к развитию системы высшего образования, должны быть распределены между федеральными отраслевыми министерствами и ведомствами, имеющими в своем ведении государственные образовательные организации высшего образования. Это может быть сделано на основе долей, определяемых отношением численности студентов отраслевой системы высшего образования к общей численности студентов в Российской Федерации.

В свою очередь достижение отдельных показателей государственных стратегий в региональных и отраслевых системах образования относится непосредственно к компетенции образовательных организаций: без получения результатов они не будут достигнуты и на уровне систем. При разработке программ или проектов развития образовательных организаций учредители должны устанавливать цели и показатели развития, согласованные с государственными стратегиями.

Резюме. Таким образом, на примере данного механизма согласования результатов государственных стратегий развития образования федерального и регионального уровней, а также программ развития отдельных образовательных организаций нами продемонстрированы возможности эффективной реализации Национального проекта «Образование» до 2024 года. Проектное управление и управление по результатам предполагают целенаправленную деятельность федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по руководству, регулированию и контролю развития сферы образования, достижению целей и решению задач, определенных государственными стратегиями развития образования. Управление деятельностью подведомственных образовательных организаций должно обеспечивать их участие в реализации государственных стратегий через включение в программы развития образовательных организаций целей, задач, индикаторов выполнения и показателей, согласованных с обозначенными в государственных стратегиях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аубакирова И. У. Системный и функционально-структурный подходы в анализе института государственного управления // Право и жизнь. – 2013. – № 179. – С. 81–100.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учебник. – М. : Омега-Л., 2014. – 525 с.
3. Бобылева А. З., Львова О. А. Формирование системы стабилизационных и антикризисных мер на федеральном и региональном уровне в современной России [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – Выпуск № 58. – Режим доступа : http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item_842.
4. Горшков А. С. Управление реализацией государственных стратегий развития образования // Казанский педагогический журнал. – 2015. – № 5(112), ч. 1. – С. 118–124.
5. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. – М. : Олимп-Бизнес, 2008. – 320 с.
6. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Стратегические карты. Трансформация нематериальных активов в материальные результаты. – М. : Олимп-Бизнес, 2005. – 512 с.
7. Национальный проект «Образование» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.econom22.ru/pnp/natsionalnye-proekty/>.
8. Постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 года № 1242 «Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (с изменениями и дополнениями от 23 февраля 2018 года)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://base.garant.ru/71792342/>.
9. Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/.
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. – М. : БЕК, 1995. – 642 с.
11. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/.
12. Шподаренко Д. В., Михайлова О. И. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] // Сборник научных трудов Северо-Кавказского государственного технического университета. Серия «Экономика». – 2008. – № 6. – Режим доступа : http://science.ncst.ru/articles/econom/2007_06/.
13. Management by Objectives (Управление по целям) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hr-portal.ru/article/management-objectives-upravlenie-po-celyam>.

A. S. Gorshkov, V. N. Vinogradov

SYSTEMATIZATION OF MANAGEMENT OF FEDERAL PROJECTS FOR DEVELOPMENT OF EDUCATION

*Saint-Petersburg Academy of Postgraduate Pedagogical Education,
Saint-Petersburg, Russia*

Abstract. This article analyzes the modern conceptions of management of development of social systems and organizations. It focuses on the implementation of public policies for the development of education in the Russian Federation; substantiates the relevance of systematization of management of the national project «Education» and the state program «Development of Education in the Russian Federation» for 2018–2025 that involves the system interaction between the Federal and regional authorities when implementing the Federal education development projects. The authors propose the development of regional programmes and projects, as well as development of programmes of specific educational organizations, and the maintenance of their active participation in the implementation of the state policies of development of education; give recommendations to the state government bodies and educational organizations on systematization of management of education development based on the use of results-based management.

Keywords: *state policy of the Russian Federation in the sphere of education, state policies for the development of education, state management of implementation of state policies, project management of implementation of state policies for the development of education, results-based management, program-oriented management.*

REFERENCES

1. Aubakirova I. U. Sistemnyj i funkcional'no-strukturnyj podhody v analize instituta gosudarstvennogo upravleniya // *Pravo i zhizn'*. – 2013. – № 179. – S. 81–100.
2. Atamanchuk G. V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : uchebnik*. – M. : Omega-L., 2014. – 525 s.
3. Bobyleva A. Z., L'vova O. A. Formirovanie sistemy stabilizacionnyh i antikrizisnyh mer na federal'nom i regional'nom urovne v sovremennoj Rossii [Elektronnyj resurs] // *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*. – 2016. – Vypusk № 58. – Rezhim dostupa : http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item_842.
4. Gorshkov A. S. Upravlenie realizaciej gosudarstvennyh strategij razvitiya obrazovaniya // *Kazanskij pedagogicheskij zhurnal*. – 2015. – № 5(112), ch. 1. – S. 118–124.
5. Kaplan R. S., Norton D. P. Sbalansirovannaya sistema pokazatelej. Ot strategii k dejstviyu. – M. : Olimp-Biznes, 2008. – 320 s.
6. Kaplan R. S., Norton D. P. Strategicheskie karty. Transformaciya nematerial'nyh aktivov v material'nye rezultaty. – M. : Olimp-Biznes, 2005. – 512 s.
7. *Nacional'nyj proekt «Obrazovanie»* [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa : <http://www.econom22.ru/pnp/natsionalnye-proekty/>.

© Gorshkov A. S., Vinogradov V. N., 2019

Gorshkov, Aleksandr Sergeevich – Doctor of Pedagogics, Professor of the Department of Management and Economics of Education, First Vice-Rector of the St. Petersburg Academy of Postgraduate Pedagogical Education, St. Petersburg, Russia; e-mail: gas5117@rambler.ru

Vinogradov, Viktor Nikolaevich – Candidate of Pedagogics, Associate Professor, Professor of the Department of Management and Economics of Education, St. Petersburg Academy of Postgraduate Pedagogical Education, St. Petersburg, Russia; e-mail: vinogradovvn@yandex.ru

The article was contributed on February 22, 2019

8. *Postanovlenie* Pravitel'stva RF ot 12 oktyabrya 2017 goda № 1242 «Pravila razrabotki, realizacii i ocenki effektivnosti otdel'nyh gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 23 fevralya 2018 goda)» [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa : <https://base.garant.ru/71792342/>.

9. *Postanovlenie* Pravitel'stva RF ot 31 oktyabrya 2018 goda № 1288 «Ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/.

10. *Tihomirov Yu. A.* Publichnoe pravo : uchebnik. – M. : BEK, 1995. – 642 s.

11. *Federal'nyj zakon* ot 29 dekabrya 2012 goda № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa : http://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/.

12. *Shpodarenko D. V., Mihajlova O. I.* Byudzhetirovanie, orientirovannoe na rezul'tat [Elektronnyj resurs] // Sbornik nauchnyh trudov Severo-Kavkazskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. Seriya «Ekonomika». – 2008. – № 6. – Rezhim dostupa : http://science.ncst.ru/articles/econom/2007_06/.

13. *Management by Objectives* (Upravlenie po celyam) [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa : <http://hr-portal.ru/article/management-objectives-upravlenie-po-celyam>.