

Солинова М.В.

## Совершенствование механизмов управления целевыми программами в сфере образования

В условиях становления инновационной социально ориентированной экономики **образование является одной из стратегически приоритетных отраслей**, в которой производятся и распространяются знания, компетенции – ключевые ресурсы современного общества. 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.

Сфера образования является своего рода лидером по использованию такого инструмента государственного стратегического управления, как **целевая программа**. 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 проектов<sup>1</sup>. 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 годы понятие программы раскрывается следующим образом: программа как организационная основа реализации государственной политики в области образования представляет собой комплекс взаимосвязанных по ресурсам и срокам мероприятий, отражающих изменения в структуре, содержании и технологиях образования, системе управления, организационно-правовых формах субъектов образовательной деятельности и финансово-экономических механизмах<sup>2</sup>.

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 реализации стратегии управления образовательной системой.

Как известно, ключевой особенностью в случае программного подхода является то, что **объектом управления является проблема**. В качестве примера рассмотрим

---

<sup>1</sup> См., например: Арчибальд Р. Управление высокотехнологичными программами и проектами. М.: ДМК Пресс, Компания АйТи, 2006. С. 34.

<sup>2</sup> «Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы» (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 года №1340-р) – www.fcprg.ru

программную проблему, на решение которой направлена Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы. Эта проблема сформулирована, как усиливающийся разрыв между содержанием образования, образовательными технологиями, всей структурой и инфраструктурой образовательной сферы, уровнем кадрового потенциала системы образования и потребностями экономики в новых условиях. Эта ключевая комплексная проблема системы образования может быть детализирована с помощью своеобразного «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 приоритизации 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 года с целью обеспечения 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 (см., например, этапы проектного жизненного цикла, выделяемые в рамках Руководства к своду знаний по управлению проектами - Руководства РМВОК<sup>3</sup>):

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.

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.

---

<sup>3</sup> См., например, PMI PMBOK Guide: A Guide to the Project Management Body of Knowledge. – Newtown, PA: Project Management Institute, 2004.

Несмотря на существенное совершенствование последние годы инструментария применения программного подхода к стратегическому управлению образованием, представляется актуальным значительно 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 годы)" 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»<sup>4</sup>. 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;
- 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;

---

<sup>4</sup> Паспорт Федеральной целевой программы "Русский язык (2006 - 2010 годы)" - [http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus\\_lang/](http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus_lang/)

- 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 языке<sup>5</sup>.

Несмотря на достаточно тщательную формулировку индикаторов, их совокупность все же представляет собой **быстрее 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 поставленные стратегические цели. Кроме того, можно говорить о недостаточности проработанности вопросов информационной основы для оценки значений предлагаемых показателей. Кем и как будет собираться и получаться информация, на основе которой можно рассчитать значения целевых индикаторов, каковы источники этой информации? Эти и другие вопросы пока не в полной мере осознаются и решаются.

Хотя федеральные и региональные целевые программы в сфере образования превратились в последнее время в достаточно эффективный инструмент реализации государственной стратегии образования, можно выделить определенные методы, которые доказали свою эффективность в управлении проектами коммерческих организаций и активно внедряются в практику управления крупными государственными программами в развитых странах, но которые не получили должного внимания в практике государственного программно-проектного управления в нашей стране.

Рассмотрим существующую практику **управления портфелем проектов целевой программы** в сфере образования с целью выработать рекомендации по ее совершенствованию. Для анализа доминирующего в настоящее время подхода к формированию программного пакета проектов рассмотрим текущую управленческую практику разработки и реализации Федеральной целевой программы развития образования (см. схему №1).

Безусловным достоинством такого подхода является то, что матрица проектов ФЦПРО формируется на основе анализа и оценки результатов, полученных в ходе реализации целевой программы за предыдущий период, и в контексте стратегических задач ФЦП путем согласования проектных предложений основных заинтересованных сторон. Эти предложения можно сгруппировать в три основные блока по характеру выдвигающих их заинтересованных сторон:

1. предложения со стороны экспертных сообществ, которые отражают преимущественно перспективы развития отдельных направлений и сфер профессиональной деятельности,
2. предложения с учетом региональных проблем и перспектив развития,
3. предложения, обоснованные системным видением и основными стратегическими задачами, стоящими перед программой, которые разрабатываются преимущественно представителями государственного заказчика программы.

---

<sup>5</sup> Паспорт Федеральной целевой программы "Русский язык (2006 - 2010 годы)" - [http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus\\_lang/](http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus_lang/)



Схема № 1. Общая структура матрицы формирования проектов ФЦП

Ключевым этапом процесса разработки пакета проектов целевой программы является формирование организационно-финансового плана программы. В целях привлечения общественности к управлению целевой программой и повышения научно-методического обеспечения программных мероприятий государственным заказчиком – координатором ФЦПРО (Министерством образования и науки РФ) создается коллегиальный совещательный орган – Научно-координационный совет (НКС). В состав НКС приглашаются известные ученые и специалисты в соответствующих областях, представители профессиональных сообществ, общественных организаций и объединений, представители органов исполнительной власти. Другими словами, по структуре и по задачам НКС является тем органом управления целевой программой, который призван сбалансировано (т.е. с учетом интересов всех заинтересованных сторон) оценить и системно увязать все предложения по разработке проектов программы.

Аналогично, для формирования пакета проектов на этапе формирования государственных заказов в рамках ФЦП создаются рабочие группы и рабочие комиссии. По своему статусу рабочие группы также являются коллегиальными совещательными органами, осуществляющими вневедомственную профессиональную экспертизу проектов, и создаются из числа ученых и специалистов в соответствующих областях, представителей научных, общественных организаций, учебных заведений. Экспертиза проектов целевой программы осуществляется рабочими группами по таким критериям, как: актуальность предлагаемых мероприятий; соответствие планируемых результатов целям и задачам целевой программы; соответствие планируемого объема финансирования задаче эффективного использования бюджетных средств.

Таким образом, механизмы создания и функционирования данных коллегиальных органов управления целевой программой позволяют учесть интересы широкого круга заинтересованных сторон (стейкхолдеров) в процессе реализации целей программы, сделать процесс управления ею более прозрачным и открытым, а следовательно, повысить уровень внешней эффективности ФЦП. В целом, представляется, что в последние годы именно в области повышения внешней эффективности целевых программ (внешней, т.е. оценивающей результаты с точки зрения внешних по отношению к процессу реализации программных мероприятий заинтересованных сторон – потенциальных работодателей, обучающихся и их родителей, различных групп общественности и др.) достигнуты наиболее существенные результаты. Действительно, процесс управления целевыми программами в сфере образования стал в значительной степени более открытым, прозрачным, ориентированным на цели и задачи не только собственно образовательной системы, но и различных групп внешних заинтересованных сторон.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в плане повышения внутренней эффективности управления целевыми программами в сфере образования имеющиеся возможности еще использованы недостаточно. В первую очередь, это можно сказать о применяемых в настоящее время **механизмах проектного планирования**. Так, применяемые в рамках проведения конкурсных процедур методы разработки и представления планов-графиков проектов, оценки проектных рисков или методы декомпозиции проектных работ не соответствуют современному уровню. В настоящее время во многих странах при управлении государственными программами успешно используются методы проектного менеджмента.

Например, проектные заявки в рамках Седьмой рамочной программы ЕС должны включать представление планов-графиков проектов, разработанных с применением таких **методов сетевого планирования**, как метод критического пути или диаграммы Гантта. В отличие от простых линейных таблиц планов-графиков проектов, представляемых в рамках заявок по ФЦПРО, эти сетевые методы позволяют эффективно оценивать последовательность и логичность всего комплекса работ по проекту, анализировать их временную согласованность, контролировать обоснованность взаимосвязей и зависимостей между отдельными работами проекта. Как следствие, применение сетевых методов планирования проектов позволяет повысить эффективность управления с точки зрения достижения внутренних целей программы, или другими словами внутреннюю эффективность ФЦП.

Представляется целесообразным в настоящее время при управлении пакетом проектов целевых программ в области образования применять **механизмы управления рисками**. Естественно, что чем выше степень инновационности отдельных проектов и целевых программ в целом, тем выше уровни рисков и разнообразнее их виды. Поэтому, чем значимее цели программы для инновационного развития сферы образования, тем больше внимания должно уделяться механизмам управления рисками проектов программы.

Напомним, что проектный риск – это событие, несущее в себе возможность или опасность для проекта и имеющее вероятность осуществления. Поэтому представляется не только целесообразным, но и необходимым методы экспертизы проектов при формировании программного портфеля дополнить экспертными оценками рисков, свойственных каждому проекту. Для этого можно использовать, например, достаточно несложный и эффективный метод оценки рисков, схематически представленный иллюстративным примером в таблице №1.

Таблица №1. Анализ рисков проекта

Риск	Вероятность наступления	Воздействие на проект
«Расползание» масштаба проекта	В	С
Необходимость привлечения внешних экспертов или консультантов	С	В
Агрессивный график проекта	Н	В

(В – высокий уровень, С – средний уровень, Н – низкий уровень).

Оценка рисков инновационных проектов позволяет уже на этапе планирования продумывать и оценивать **мероприятия или действия по снижению влияния рисков** (иллюстративный пример планирования реакции на риски проекта см. в таблице №2).

Таблица № 2. Планирование реакции на риски проекта

Риск	Вероятность / Воздействие на проект	Действия по снижению влияния рисков
Размер команды превышает 15 человек в пиковые периоды	В/В	Частные собрания План коммуникаций
Интерфейсы системы превышают 5	В/В	Разработка интерфейса контроля документов
«Размытые» рекомендации внешнего эксперта или консультанта	В/С	Переговоры по уточнению контрактного соглашения

Кроме того, представляется необходимым включение в практику управления портфелем проектов целевой программы **метод структурного анализа работ**. Этот метод хорошо известен в проектном менеджменте как метод WBS (Work Breakdown Structure). Структурный анализ работ позволяет представить проект в виде иерархического графа, узлы которого изображают работы и комплексы работ.

Иерархическое структурирование работ позволяет лучше оценивать обоснованность предлагаемой разработчиками проекта стоимости работ, затрат отдельных видов ресурсов, поскольку в соответствии со структурой WBS можно построить проектную матрицу ответственности, а также стоимостную и ресурсную модель проекта (см. схему № 2).

Включение рассмотренных механизмов в практику управления проектным портфелем целевой программы, по мнению автора, позволит более эффективно использовать целевую программу как инструмент реализации государственной стратегии в сфере образования.



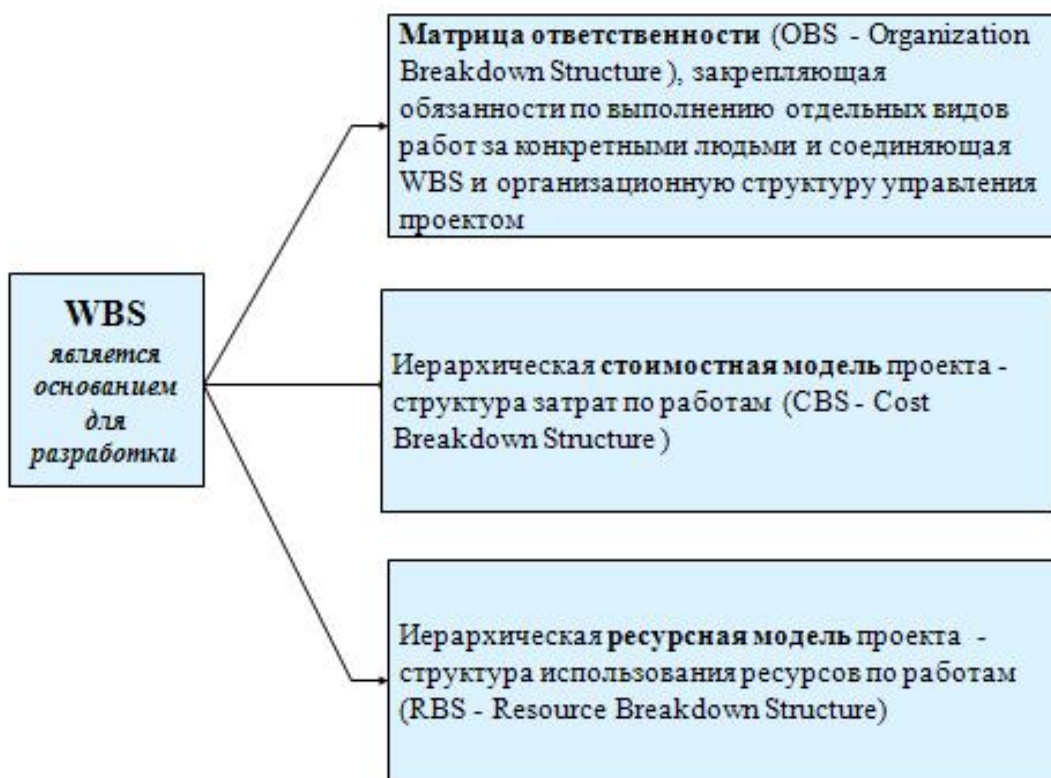


Схема № 2. Взаимосвязь методов структурирования работ, стоимости и ресурсов проекта

В контексте механизмов реализации целевой программы хочется отметить, что с точки зрения стратегического управления, их важной особенностью в настоящее время является **развитие аутсорсинга**. Как известно, аутсорсинг, по сути, является стратегией вертикальной дезинтеграции, следовать которой, как правило, оказывается целесообразно и эффективно в условиях быстро меняющейся внешней среды объекта управления. Другим словами, в условиях усиления различных факторов, определяющих внешний контекст разработки и осуществления целевой программы, как правило, целесообразным является передача выполнения определенных управленческих функций или деловых процессов внешним по отношению к системе управления целевой программой организациям.

Это позволяет государственному заказчику сконцентрироваться на ключевых функциях управления целевой программой, более эффективно осуществлять контроль за ходом ее реализации. С другой стороны, внешняя организация, которой передается выполнение той или иной управленческой функции или делового процесса в ходе реализации целевой программы может на основе специализации, применения технологий бенчмаркинга существенно повысить эффективность их выполнения.

Государственный заказчик или государственный заказчик-координатор целевой программы может на договорной основе передавать соответствующим организациям и учреждениям выполнение целого ряда функций, в частности, таких, как:

- организация и проведение конкурсов (торгов) по отбору исполнителей программных мероприятий;
- отбор на конкурсной основе исполнителей программных мероприятий;
- сбор и систематизация статистической и аналитической информации о реализации программных мероприятий;
- мониторинг результатов реализации программных мероприятий;

- организация независимой оценки показателей результативности и эффективности программных мероприятий, их соответствия целевым индикаторам и показателям;
- внедрение и обеспечение применения информационных технологий в целях управления реализацией целевой программы и контроля за ходом программных мероприятий, контентное обеспечение специализированного сайта по целевой программе.

В целом, необходимо отметить, что принятая в нашей стране концептуальная структура процесса разработки и реализации государственных целевых программ хорошо сочетается с методологическими принципами современного проектного менеджмента в развитых странах. Однако осознание важности концептуальной разработки государственных целевых программ, к сожалению, в настоящее время не в полной мере подкреплено соответствующим управленческим инструментарием. Многие механизмы управления целевыми программами в сфере образования, как отмечалось выше, не лишены ряда недостатков, эффективность их использования, порой, оказывается значительно ниже того уровня, которого можно было бы достичь на основе более активного анализа лучших практик применения программного подхода в различных отраслях и странах.

#### **Список литературы:**

1. Арчибальд Р. Управление высокотехнологичными программами и проектами. М.: ДМК Пресс, Компания АйТи, 2006. – 472 с.
2. «Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы» (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 года №1340-р) – [www.fcpro.ru](http://www.fcpro.ru) (декабрь 2008 г.).
3. PMI PMBOK Guide: A Guide to the Project Management Body of Knowledge. – Newtown, PA: Project Management Institute, 2004.
4. Паспорт Федеральной целевой программы «Русский язык (2006 - 2010 годы)» – [http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus\\_lang/](http://www.ed.gov.ru/ntp/fp/rus_lang/) (декабрь 2008 г.).