

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В последнее время законодательство в сфере образования переживает эпоху динамических изменений. Это связано с изменением подходов к управлению системой образования и появления в ней стратегического планирования. В настоящей статье рассматриваются проблемы и современные тенденции гражданско-правового регулирования процессов стратегического планирования в системе образования Российской Федерации на примере мониторинга эффективности высших учебных заведений, реализуемого Министерством образования и науки Российской Федерации; обобщены материалы нормативно-правовых актов органов власти и динамика изменений критериев эффективности, определяемых указанными актами; приведены примеры зарубежного опыта по применению стратегического планирования в системе высшего образования. Изложено мнение авторов в отношении проблем стратегического планирования в вузах, об ориентирах в стратегическом планировании на современном этапе. Проанализирован метод управления, выбранный Министерством образования и науки Российской Федерации, указаны положительные и отрицательные моменты избранного метода. Рассмотрен эффективный контракт, как один из инструментов реализации стратегического планирования, указаны нормативно-правовая база, основные проблемы внедрения, а также наиболее предпочтительные направления решений указанных проблем. Эффективный контракт призван создать акценты на важных направлениях деятельности как коллектива образовательной организации в целом, так и в отношении каждого из её отдельных работников. Предлагаемый в качестве дополнительного средства мотивации работников, эффективный контракт требует детальной продуманности на всех этапах его использования. Новые правовые реалии требуют от руководителей образовательных организаций более широкого делегирования полномочий и смены управленческой парадигмы.

Ключевые слова: стратегическое планирование, мониторинг качества образования, управление персоналом, эффективный контракт, управленческая парадигма.

Важность рассматриваемой в статье темы обусловлена законодательными актами гражданско-правового характера, направленными на регулирование процессов стратегического планирования в системе образования.

Упорядоченная совокупность юридических норм, регулирующих сферу образовательных отношений определяется Федеральным законом «Об образовании в российской федерации» и целым рядом подзаконных нормативно-правовых актов, некоторые из которых указаны в настоящей статье. Характер применяемых методов регулирования, отражённых в различных правовых актах, носят императивный характер, присущий гражданскому праву и в отличие от методов регулирования, применяемых в уголовном праве не содержат запретов на деяния и наказуемости за их совершение.

В настоящее время происходит формирование и развитие нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области управления образовательными организациями высшего образования.

Модернизация всех уровней образовательной системы – одно из приоритетных на-

правлений современной социальной политики России:

– ведётся реализация новых подходов к управлению процессами обновления инфраструктуры и содержания образования;

– оценивается эффективность работы образовательных организаций (в том числе, в системе высшего образования). В процесс реализации государственной политики в области образования вовлечены представители профессиональных сообществ, органов исполнительной власти.

Задачи, стоящие перед системой высшего образования в соотношении с ограниченными объемами государственного финансирования, диктуют необходимость применения новых методов управления, основанных на стратегическом планировании и стратегическом управлении. Первостепенной становится проблема гибкости и ориентированности организаций к постоянным изменениям во внешней среде [3, с. 288]. На наш взгляд, своевременно появилась такая предпосылка для внедрения в практику нового инструмента контроля как мониторинг, которая предусмотрена Федеральным законом

от 29.12.2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Мониторинг – это стандартизированное систематическое наблюдение за динамикой изменения результатов образования и его состоянием, условиями осуществления которого регулируется внедрение стратегического планирования в организациях высшего образования [13].

Программы развития вузов, как один из инструментов стратегического планирования, позволяют ставить приоритетные задачи в развитии вузов, учитывая потенциал образовательной организации.

Согласно данным, опубликованным в журнале как *Eurydice*, в для вузов обязательной является подготовка стратегических планов большинстве стран Европы – Испании, Португалии, Италии, Чехии, Германии, Нидерландов, Болгарии, Дании, Великобритании, Швеции, Норвегии, стран Балтии – [16, с. 29].

Стратегический план развития – обязательное условие существования университетов в Эстонии. Государственная аккредитация осуществляется при условии наличия стратегического плана Латвии и Исландии, а в Австрии и Финляндии – договор между вузом и государственным органом возможен только при наличии стратегического плана [16, с. 30].

В европейских странах на уровне вуза стратегическое планирование широко распространено, размеры бюджетных ассигнований учреждениям высшего образования зависят от результатов их деятельности или выполнении конкретных государственных контрактов на выполнение работ или предоставление услуг [16, с. 29].

В Российской Федерации появляется всё большее количество нормативно-правовых актов, определяющих критерии эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования, что на государственном уровне стратегического планирования является фактором исполнения Федерального закона от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [14]. Ключевая идея закона в необходимости создания правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы стратегического планирования в области социально-экономического развития. Показате-

ли, которые разрабатываются Министерством по основным направлениям деятельности, используются в повседневной работе вузов, как социальных институтов, организующих гуманитарное пространство на территории России, при этом осуществляя нормативно-правовое регулирование и реализации государственной политики и в сфере образования [6].

Регулирование эффективности и качества услуг в сфере образования Министерство проводит путём мониторинга вузов на основании Приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.03.2014 г. №190 «О проведении мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования», подготовленного согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 г. №662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» [7].

Рассмотрев итоги работы вузов по мониторинговым показателям, Министерство увидело общие проблемы стратегического управления системой высшего образования, и, как следствие, отсутствие чёткого представления у руководства Российских вузов о приоритетах в их развитии.

По итогам мониторинга Министерством проводится анализ представленных данных, сравнение их с заданными. Причём, практика показала, что некоторые пороговые значения не имеют достаточной глубины и объективно не могут дать информацию о состоянии дел в вузе.

При этом, стратегическое регулирование правовых позиций ранее не рассматривалось Министерством в должном объёме, в нормативно-правовых актах Министерства не чётко прослеживается государственная политика, направленная на организацию и внедрение стратегического планирования, управление им в организациях высшего образования.

Межведомственная комиссия обратила внимание Министерства, что Федеральный закон от 29.12.2012 г. №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» вступил в силу только 01.09.2013 года, поэтому вузы не успели подготовиться к новым показателям по инфраструктуре, международной деятельности, трудоустройству выпускников и др., что повлекло за собой признание Министерством некоторых

вузов неэффективными. Этот факт выявил неготовность Министерства к стратегическому управлению вузами.

Изменение подхода к проведению мониторинга с целью расширения параметров показателей и пороговых значений (табл. 1), дало возможность Министерству увидеть метод управления сопротивлением в сфере высшего образования при содействии межведомственной комиссии по рассмотрению итогов мониторинга вузов.

Тем самым, следует признать, что применяемый метод управления сопротивлением, оказался эффективным, имеющим как положительные, так и отрицательные моменты [2, с. 34].

Положительные моменты:

– внедрение стратегических решений происходит параллельно с планированием, что даёт возможность обеспечения обратной связи;

– заблаговременное обозначение пороговых показателей дало возможность оптимизировать нагрузку, связанную с внедрением стратегических решений;

– обозначение контрольных цифр мониторинга позволило равномерно распределить нагрузку на персонал образовательных организаций при работе по достижению необходимых показателей.

Отрицательные моменты:

– раннее внедрение стратегических решений даёт возможность осуществления действенного контроля над процессом стратегического планирования, но приводит к существенным изменениям планов работы вузов и отказа от ранее намеченных целей, что чревато репутационными рисками;

– сложность, выражающаяся в необходимости соотнесения многих показателей в оптимальном назначении сроков контроля над достижением их пороговых значений.

Одним из инструментов регулирования стратегического управления является введение «дорожной карты» (плана действий субъектов) по изменениям в социальной сфере, нацеленным на повышение эффективности образования и науки, установленной Распоряжением Правительства от 30.04.2014 г. №722 – р [12].

Дорожной картой установлена реализация программ стратегического развития образовательных организаций высшего образования. Работа планируется вестись постоянно, без указания каких-либо сроков. Данное обстоятельство вносит коррективы в работу вузов.

В связи с большим набором необходимых данных, предоставляемых образовательными организациями, перед руководством таких учреждений стоит задача не только разработать и утвердить программы стратегического развития, но и ежегодно отслеживать результаты проделанной работы.

Нам представляется необходимым включение в стратегические задачи вуза параметров, которые заложены мониторингом эффективности образовательных организаций высшего образования (табл. 1, этап III).

Другим инструментом, предусмотренным дорожной картой, является новая форма трудового договора – эффективный контракт.

Требования к условиям эффективного контракта с работниками образовательных организаций определены следующими правовыми актами:

Таблица 1. Основные показатели эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования в Мониторинге

№	Наименование показателя	I этап 2013 г.	II этап 2014 г.	III этап 2015 г.
		Пороговое значение / единица меры		
1	Образовательная деятельность	60 / балл	60 / балл	60 / балл
2	Научно-исследовательская деятельность	50 / тыс. руб.	51,28 / тыс. руб.	51,28 / тыс. руб.
3	Международная деятельность	1 / %	1 / %	1 / %
4	Финансово-экономическая деятельность	1100 / тыс. руб.	1327,57 / тыс. руб.	1327,57 / тыс. руб.
5	Инфраструктура	11 / кв. м.	13,9 / кв. м.	
6	Трудоустройство	98,243 / %	98,705 / %	80 / %
7	Заработная плата ППС			125 / %
8	Дополнительный показатель			2,78 / балл

Указом Президента РФ от 07.05.2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [11]; Программой поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 г. №2190-р [9]; Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. №295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы» [8]; Приказом Минтруда России №167н от 26 апреля 2013 г. «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта» [10].

В вышеназванных документах говорится об обязательных условиях для заключения эффективного контракта и нацеливают работодателей на соблюдение принципа прозрачности при определении критериев получения вознаграждения, понятности для работодателя и работника и не допущения их двойного толкования.

При этом, эффективный контракт не является чем – от особенным в российской правовой практике, этим термином законодатель хотел подчеркнуть новый подход к качеству определения ключевых показателей трудового договора, не выходя за рамки действующего трудового законодательства. Эффективный контракт позволяет конкретизировать: условия оплаты труда; должностные обязанности; критерии и показатели оценки эффективности работы в зависимости от качества и результатов труда; для назначения стимулирующих выплат меры, социальной поддержки.

С точки зрения Панковой Т.А., эффективный контракт, как инструмент управления, призван посредством определения наиболее важных критериев, указываемых в таком контракте, стимулировать труд работников в достижении необходимых для организации показателей посредством установления и гарантирования размеров оплаты за труд. По идее эффективного контракта у педагогов образовательных организаций получается очередная бюрократическая оценка их деятельности, поскольку критерии и показатели эффективности не совсем связаны с качеством образования [2, с. 289].

Изучая работы других авторов мы видим, что Пуденко Т.И. указывает на важность аспекта эффективности деятельности во взаимосвязи различных новаций в управлении образованием и на невозможность перехода к эффективному контракту без понимания его в качестве составного элемента системы управления качеством и эффективности деятельности образовательной организации [4, с. 52].

Система управления организации, как отмечалось выше, следует строить принимая во внимание показатели мониторинга эффективности вуза. Важным моментом представляется составление дерева целей, которое позволяет из главной цели организации разработать цель для каждого конкретного сотрудника.

Определённо важным стимулом для реализации в жизнь принципов эффективного контракта является заключение такого вида трудовых договоров с руководителями образовательных организаций.

По нашему мнению применение на практике оплаты труда руководителя по результатам деятельности возглавляемой организации ускорит понимание принципов и способствует претворению в жизнь новых условий трудовых договоров с работниками.

Требуется разработка критериев и показателей эффективности, позволяющих повышать качество образования и производительность труда педагогов. Одним из вариантов решения при разработке критериев оценки достижения показателей эффективности может быть использование карт процессов, реализуемых работником по выбранным в качестве эффективных целей деятельности.

Мы согласны с Долгим В.И., который отмечает, что чтобы знать уровень результативности того или иного работника, результат работы необходимо точно измерять, величину трудового вклада [1, с. 49].

Для правильной оценки трудового вклада конкретного работника возникает потребность нормирования труда. Из этого следует, что для решения вышеуказанных проблем нужно время, финансы и подготовленные кадры.

Сергиенко Н.С. резюмирует, что введение эффективного контракта должно повлечь за собой оптимизацию штата работников и структуры заработной платы [5, с. 45].

Необходимо время, финансы и подготовленные кадры для решения такой проблемы.

Другими моментами, требующими особого внимания можно назвать:

– соответствие Устава образовательной организации действующему законодательству;

– наличие в организации органов, осуществляющих управление в соответствии с подходом, направленным на достижение показателей эффективности через качество результатов деятельности заключённых в систему сквозных показателей;

– увеличение рабочего времени на анализ полученных результатов работы и подготовку соответствующих отчётов;

– имитация качественной работы педагогами, т. е. в распределении стимулирующих выплат высока роль руководителя.

Тем не менее, эффективный контракт – это один из инструментов реализации стратегических задач вуза, необходимый для реализации метода превентивного управления.

Применение указанного метода обязывает руководителей заблаговременно определять конечные результаты своих действий и разрабатывать программы работ по их достижению.

Наиболее оптимальной разновидностью такого управления, на наш взгляд, является целевое управление, как один из инструментов реализации стратегических задач.

Новые подходы Министерства требуют пересмотра методов и способов управления персоналом вузов, применения более широкого делегирования полномочий и вносят изменения в управленческую парадигму, сложившуюся в вузах в последние десятилетия.

23.12.2015

Список литературы:

1. Долгий В.И. Эффективный контракт и профессиональный профиль преподавателя высшей школы. Вестник Саратовского государственного социально – экономического университета. №1(50). 2014. с. 46-50.
2. Панкова Т.А., Попов А.А. Стратегический менеджмент: учебное пособие. Оренбург: ГУ «РЦРО», 2010. – 373 с.
3. Панкова Т.А. Проблемы и современные тенденции развития стратегического управления. Вестник ОГУ. №17 /12.2011 г. с. 288 – 292
4. Пуденко Т.И. О качестве, эффективности и эффективном контракте в общем образовании. Управление образованием: теория и практика. №1(13). 2014.с. 43-53.
5. Сергиенко Н.С. Переход на эффективный контракт в бюджетной сфере. Сборник: Развитие управленческих и информационных технологий, их роль в региональной экономике: материалы I Всероссийской открытой научно – практической конференции. Калужский филиал ФИНАНСОВОГО УНИВЕРСИТЕТА при ПРАВИТЕЛЬСТВЕ Российской Федерации. Калуга, 2014. с. 41-46.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2010 г. №337 «О Министерстве образования и науки Российской Федерации»С изменениями и дополнениями по состоянию на 19.06.2015 г. – СПС «ГАРАНТ» <http://ivo.garant.ru>.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 г. №662 «Об осуществлении мониторинга системы образования» – «Официальный интернет – портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 12.08.2013 г.
8. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. №295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы». Собрание законодательства Российской Федерации от 28.04.2014 г. №17 ст. 2058
9. Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.11. 2012 г. №2190-р. Собрание законодательства Российской Федерации от 03.12.2012 г. №49 ст. 6909
10. Приказ Минтруда России №167н от 26.04.2013 г. «Об утверждении рекомендаций по оформлению трудовых отношений с работником государственного (муниципального) учреждения при введении эффективного контракта». Газета «Ваше право», апрель 2014 г., №8.
11. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 07.05.2012 г.
12. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 г. №722-р – «Официальный интернет – портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 28.05.2014 г.
13. Федеральный закон от 29.12.2012 г. №273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». – СПС «ГАРАНТ» <http://ivo.garant.ru>.
14. Федеральный закон от 28.06.2014 г. №172–ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – «Официальный интернет – портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 30.06.2014 г.
15. Eurydice (2008). Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff. – 15 с. 149

Сведения об авторах:

Панкова Татьяна Алексеевна, профессор кафедры менеджмента и методики преподавания экономических дисциплин Оренбургского государственного педагогического университета, доктор педагогических наук, кандидат социологических наук
e-mail: res@ospu.ru

Пшеничный Василий Александрович, магистрант программы «Гражданско-правовое регулирование в сфере образования» Оренбургского государственного педагогического университета