

УДК 338.225

DOI: 10.25688/2312-6647.2022.31.1.8

О НОРМАТИВНО-ДИНАМИЧЕСКОМ ПОДХОДЕ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ

Солдатов Ростислав Владимирович

Московский городской педагогический университет,

Москва, Россия

soldatovrv@mgpu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы совершенствования стратегического планирования развития образования России, вытекающие из важнейших положений Федерального закона 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указов Президента РФ 2018 и 2020 гг. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024–2030 годов». Анализируются проблемы, связанные с отсутствием в России отраслевой стратегии развития образования и необходимостью реализации национального проекта «Образование». Обосновывается, что эффективным инструментом их решения в среднесрочной и долгосрочной перспективе является применение нормативно-динамического подхода (НДП) к стратегическому планированию развития образования. С учетом зарубежного опыта обозначены приоритетные направления применения нормативной системы показателей (НСП) долгосрочного развития образования с целью повышения его устойчивости и сбалансированности на различных его уровнях. Делается вывод о том, что идея применения НСП в разработке стратегии развития сферы образования РФ предполагает новое видение и понимание концептуальных положений идеологии и логики стратегического менеджмента при реализации государственной образовательной политики в России. Как минимум об этом должны задуматься сегодня в первую очередь высшие органы законодательной и исполнительной власти и управления в России.

Ключевые слова: уровни образования; стратегическое планирование; нормативы; показатели; динамика развития.

ON THE REGULATORY-DYNAMIC APPROACH TO THE STRATEGIC PLANNING OF EDUCATION DEVELOPMENT IN RUSSIA

Soldatov Rostislav Vladimirovich

Moscow City University,
Moscow, Russia
soldatovrv@mgpu.ru

Abstract. The article discusses the issues of improving the strategic planning of the development of education in Russia arising from the most important provisions of the Federal Law of 2014 “On strategic planning in the Russian Federation” and the Decrees of the President of the Russian Federation of 2018 and 2020 “On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024–2030”. The article analyzes the problems associated with the lack of a sectoral Strategy for the Development of Education in Russia and the need to implement the national project “Education”. It is substantiated that an effective tool for solving them in the medium and long term is the application of the normative-dynamic approach (NDP) to the strategic planning of education development. Taking into account foreign experience, the priority directions of the application of the normative system of indicators (NSP) for the long-term development of education are outlined in order to increase its stability and balance at its various levels. It is concluded that the idea of using the NSP in the development of a strategy for the development of the education sector in the Russian Federation presupposes a new vision and understanding of the conceptual provisions of the ideology and logic of strategic management in the implementation of state educational policy in Russia. At a minimum, this should be thought about today, first of all, by the highest bodies of legislative and executive power and administration in Russia.

Keywords: Russia; levels of education; strategic planning; standards; indicators; dynamics of development.

Введение

Образование в любой национальной системе является системообразующим институтом общества, реализующим широкий спектр социально-экономических функций и определяющим перспективы развития отдельных людей и страны в целом. Актуальность и особенности реализации этих образовательных функций в России связаны сегодня с созданием действенной и эффективной системы стратегического планирования развития образования, позволяющей научно обоснованно выявлять его долгосрочные перспективы. Именно на это направлено принятие в 2014 г. Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ 2014)¹, в котором обозначены важнейшие требования к системе

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 20.11.2021).

стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления образованием в России.

Практическим воплощением идеи стратегического планирования в сфере образования России выступает в настоящее время национальный проект «Образование» (далее — НПО). Среднесрочная перспектива реализации НПО определена в составе 12 аналогичных проектов в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»². В соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» реализация НПО продлена до 2030 г. и, таким образом, его временной плановый статус стал долгосрочным³. В этом смысле можно говорить о несомненном достоинстве НПО, где обозначены стратегические ориентиры развития сферы образования РФ.

Эти ориентиры в НПО касаются развития современной школы, каждого ребенка и поддержки семей, имеющих детей, цифровой образовательной среды, социальной активности и экспорта образования, а также стратегические ориентиры по созданию новых возможностей и социальных лифтов для каждого, прежде всего для учителей будущего и молодых профессионалов⁴. Вместе с тем с начала старта НПО в 2019 г. возникли трудности с его практической реализацией, связанные с нарушением нормативно-правовых требований в части кассового исполнения НПО и нецелевой траты финансовых средств⁵.

К сожалению, подобные нормативно-правовые недостатки реализации НПО касаются также государственной образовательной политики России в целом, что говорит, в свою очередь, о методологических проблемах в стратегическом планировании и управлении образованием в нашей стране. Наиболее показательный пример в этой связи представлен в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (далее — Концепция 2020). Здесь были обозначены прогрессивные нормативы и динамика расходов на образование в процентах к валовому внутреннему продукту (ВВП): 4,8 % — в 2007 г., и 6,7 % — на 2016–2020 гг.⁶ По факту уже в 2010 г. он был

² Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 30.10.2021).

³ Указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 30.10.2021)..

⁴ Национальный проект «Образование» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минпросвещения России. URL: <https://edu.gov.ru/national-project> (дата обращения: 01.02.2021).

⁵ Национальный проект «Образование»: коррупция и иллюзия прогресса [Электронный ресурс] // Первое Антикоррупционное СМИ. Дата публикации: 18.09.2019. URL: <https://pasm1.ru/archive/242798/> (дата обращения: 20.05.2020).

⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygytfmGzrnAX.pdf> (дата обращения: 11.11.2021).

равен 4,7 %, а в 2017–2018 гг. снизился до 3,5 % и только в 2019 г. несколько вырос до 3,7 % [1, с. 185].

Проблемное поле исследования

Более подробный стратегический анализ реализации государственной образовательной политики в России, проведенный автором при подготовке магистерской диссертации в 2020–2021 гг. выявил ряд других проблем в стратегическом планировании и управлении образованием в РФ [2]. Обозначим в этой связи несколько проблем, имеющих ключевое значение для осознания и понимания идеи нормативно-динамического подхода (далее — НДП) к стратегическому планированию развития образования России.

1. Первая из них заключается в отсутствии до настоящего времени разработанной и утвержденной в соответствии с ФЗ 2014 г. отраслевой Стратегии развития образования в РФ. В этой связи из понятийного аппарата государственной образовательной политики, по существу, выпали такие фундаментальные категории идеологии и логики стратегического менеджмента, как «видение», «ценности» и «миссия» [3, 4, 6, 10]. Как следствие этого, в НПО наблюдается дуализм стратегических целей, то есть отсутствие миссии (генеральной цели) его реализации.

Известно, что на первом месте в НПО стоит цель по обеспечению глобальной конкурентоспособности российского образования, что как минимум не соответствует духу и определению понятия «образование» в Федеральном законе 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» (далее — ФЗ 2012)⁷. Здесь под ним понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения как общественно значимое благо, осуществляемое в интересах человека, семьи, общества и государства (ст. 2). Между тем подобный смысл присутствует в формулировке другой стратегической цели реализации НПО, связанной с воспитанием гармонично развитой и социально-ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов России, исторических и национально-культурных традиций. Согласно логике стратегического менеджмента эта цель не только должна стоять на первом месте, но и выступать в качестве миссии реализации НПО.

2. Вторая проблема, логически вытекающая из первой, связана с отсутствием в НПО соответствия названий и смысла его федеральных проектов с названиями и содержанием уровней образования в РФ и типов образовательных организаций согласно ФЗ 2012 (ст. 23). К тому же эти названия не согласуются с названиями и содержанием направлений (подпрограмм)

⁷ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ (с изменениями 2020 года) [Электронный ресурс] // Закон об образовании РФ, последняя редакция. URL: <http://zakon-ob-obrazovanii.ru> (дата обращения: 14.11.2021).

государственной программы «Развитие образования» на период 2020–2025 гг.⁸ Все это говорит о серьезных методологических недоработках в части целеполагания при разработке НПО.

3. Третья проблема кроется в фактической неравномерности изменения показателей развития образования и отсутствии должной нормативной и динамической сбалансированности их между собой, а также с другими важнейшими показателями социально-экономического развития РФ как во временной ретроспективе, так и в разрезе различных уровней образования. Чтобы не показаться голословным, приведем в этой связи несколько типичных примеров [5, 3]:

– в дошкольном образовании РФ за период 1990–2018 гг. в среднем на 45,62 %, или 1,63 % в год, сократилось количество образовательных организаций, а рост числа дошкольников в 2000–2018 гг. составил 77,9 %, или 4,31 % в год. В 2010–2014 гг. этот рост и того более — 26,5 %, или 6,62 %. При этом количество педагогических работников в них резко сократилось в период 1990–2005 гг., практически в два раза, а в 2005–2018 гг. выросло только в 1,5 раза [2, с. 86–87];

– охват дошкольным образованием детей в возрасте от трех до семи лет составил в 2018 г. 82,31 % по РФ в целом, 90,57 % — в городской местности, 59,91 % — в сельской местности. В возрасте от двух месяцев до трех лет — 22,2 % по РФ в целом, 23,09 % — в городах, 19,44 % — в сельской местности [2, с. 86–87]. Охват детей дошкольным образованием в возрасте одного — шести лет составил в 2019 г. 69,4 %. При этом он неравномерно возрастал в 2000–2019 гг. в среднем на 1,37 % в год [5, с. 185];

– количество государственных общеобразовательных организаций в России с 1990 по 2018 г. уменьшилось с 69,7 до 40,5 тысяч, т. е. в среднем почти на 2,6 % ежегодно. При этом число обучающихся в них с 1990 по 2010 г. уменьшилось на 33 %, а с 2010 по 2018 г. выросло только на 13,1 %. Численность учителей, в свою очередь, с 2000 по 2018 г. сократилось более чем на 63 %, или в среднем на 3,5 % в год [2, с. 86]. При этом охват школьным образованием возрастал неравномерно: с 91,6 % в 2000 г. до 99,2 % в 2019 г. [5, с. 185];

– число организаций высшего образования и научных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, увеличилось за период 1990–2010 гг. в 2,2 раза, студентов — в 2,5 раза, а профессорско-преподавательского состава — на 48,7 %. За период 2010–2018 гг., однако, число организаций снизилось на 50,5 %, студентов — на 69,4 %, а профессорско-преподавательского состава — на 51,1 % [2, с. 86]. Охват средним и высшим образованием в 2019 г. по сравнению с 2000 г. снизился на 3,0 % до 19,9 %, средними темпами 0,16 % за год [5, с. 186].

4. Четвертая проблема сопряжена с предыдущей и заключается в отсутствии приоритета не только в повышении доступности дошкольного

⁸ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» [Электронный ресурс] // Банк документов. Официальный интернет-ресурс Минпросвещения России. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/3a928e13b4d292f8f71513a2c02086a3/download/1337/> (дата обращения: 14.11.2021).

образования по отношению к школьному его уровню, но и финансовых затрат на воспитание в дошкольных организациях. Это как минимум не согласуется со стратегической целью НПО, связанной с воспитанием гармонично развитой и социально-ответственной личности. Кроме этого, объемы и динамика бюджетных расходов на одного обучающегося в РФ по основным уровням образования (рис. 1) не согласуется с уровнями отдачи от вложений в человеческий капитал, которые обоснованы и получены в исследованиях нобелевского лауреата в области экономики Д. Хекмана⁹.

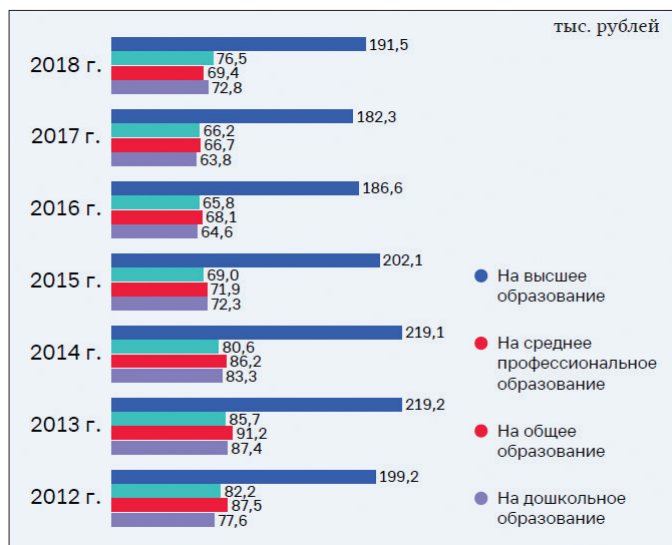


Рис. 1. Уровень бюджетных расходов на одного обучающегося по уровням образования РФ в ценах 2012 г.¹⁰

Как видно из рисунка 1, за представленные здесь годы максимальные расходы приходятся на высшее образование, хотя динамику их изменения нельзя признать равномерной по годам. Так, самые большие их величины были в 2013–2014 гг. (219,2 и 219,1) тысяч рублей на человека. В 2012 г. эти расходы были ниже 2013 и 2014 гг. примерно на 9,1 %, в 2015 г. — на 7,8 %, а в 2017 г. — на 16,7 %. Все остальные уровни образования по затратам

⁹ Хекман Д. Политика стимулирования человеческого капитала [Электронный ресурс] // Официальный сайт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». URL: https://www.hse.ru/data/2013/10/21/1280185330/VO3_11%20Hekman.pdf (дата обращения: 14.11.2021).

¹⁰ Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»». Счетная палата Российской Федерации, 2020. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/9f3/9f381090ef30beaa53a5ff14018ab4aa.pdf> (дата обращения: 10.04.2021).

между собой незначительно отличаются, однако они в 2,3–2,8 раза ниже расходов на высшее образование.

В частности, максимальная разница между затратами на высшее и среднее профессиональное образование — 2,93 раза, а также между затратами на высшее и общее образование — 2,81 раза — была в 2015 г. Между высшим и дошкольным образованием максимальная разница — в 2,89 раза — оказалась в 2016 г. Напротив, результаты исследований финансовой отдачи от вложений в человеческий капитал на различные уровни образования РФ (детский сад, школа, вуз) нобелевского лауреата Д. Хекмана показывают совсем другую картину структурных приоритетов и критериев развития образования на различных его уровнях (рис. 2).

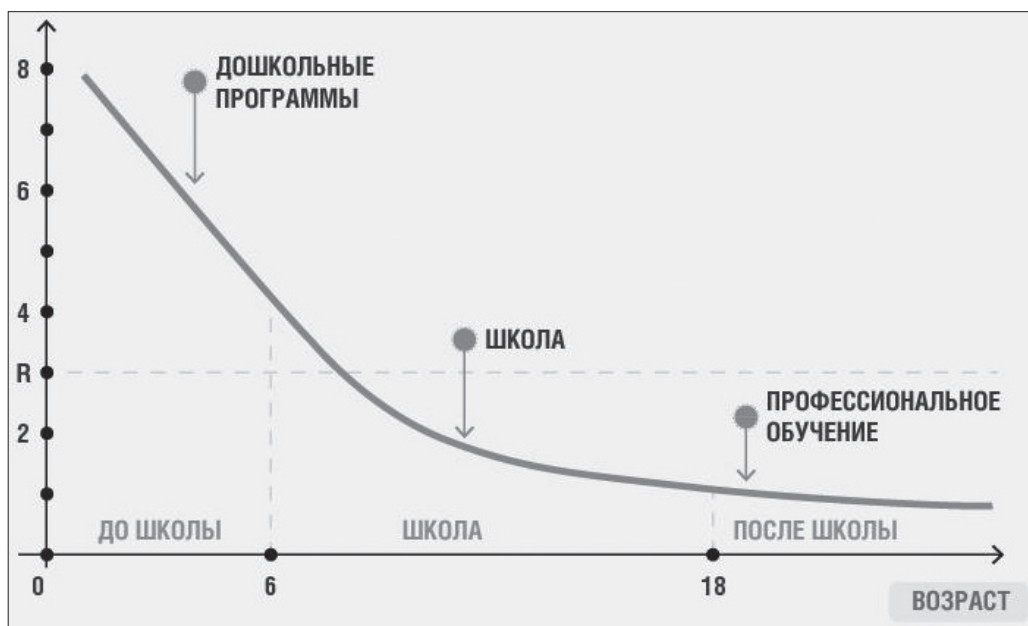


Рис. 2. Уровень отдачи от вложений в человеческий капитал, по Д. Хекману¹¹

Из рисунка 2 следует, что наибольший экономический эффект от вложений в сферу образования РФ (условно пять – восемь рублей на рубль вложений) может быть достигнут при приоритетном финансировании его дошкольного уровня, а не среднего профессионального и высшего образования (условно 1–1,5 рублей на рубль вложений). К сожалению, в России такое или подобное стратегическое мышление, видение и понимание структурных приоритетов финансовых вложений по уровням образования недооценивается или вообще игнорируется не только органами государственной власти и управления

¹¹ ФГОС дошкольного образования. Инфорграфика из ЖЖ Минобрнауки РФ [Электронный ресурс] // Сайт Владимира Кудрявцева. URL: <https://tovievich.ru/news/4574fgos-doshkolnogo-obrazovaniya-inforgrafika-iz-zhzh-minobrnauki-rf.html> (дата обращения: 08.04.2021).

при формировании и реализации государственной образовательной политики, но и отечественными исследователями стратегии развития педагогического образования в современной России [1].

Например, ведущие ученые РАО, ссылаясь на зарубежных теоретиков XX века К. Левина, Ж. Лакана, Т. Куна и П. Бурдые предлагают в качестве перспективной парадигмы для разработки стратегии развития педагогического образования функциональный «полевой подход». При этом, учитывая итоги Второго Международного научно-образовательного форума «Миссия университетского педагогического образования в XXI веке», в его рамках они выделяют восемь стратегических направлений обновления системы педагогического образования, в том числе касающиеся содержания и моделей многоуровневого педагогического образования, среди которых обозначилось несколько взаимодополняющих трендов [1, с. 91].

Это учет философско-антропологических оснований и условий современного образования; модульная реконструкция содержания образовательных программ вокруг основных видов деятельности; разработка и апробация модельных курсов общепрофессиональной и общекультурной подготовки и модельных образовательных программ в магистратуре. Как видно, о стратегии структурных изменений в разрезе различных уровней образования России здесь ничего не говорится.

Что касается видения, осмысления и понимания данной проблемы органами государственной власти и управления на федеральном уровне, то оно пока не выходит по существу за рамки анализа текущего состояния развития дошкольного, общего, среднего профессионального и высшего образования. Имеющиеся в Докладе Правительства РФ Федеральному собранию РФ о реализации государственной политики в сфере образования попытки среднесрочного прогнозирования развития дошкольного, общего, среднего профессионального и высшего образования на период до 2024 г., к сожалению, базируются на формальной экстраполяции сложившихся трендов и тенденций развития сферы образования. Эта экстраполяция также учитывает только среднесрочную перспективу, игнорируя долгосрочные перспективы реализации государственной образовательной политики¹².

Оценивая обозначенные выше недостатки в методологии и практике реализации государственной образовательной политики России, следует отметить, что обозначенное проблемное поле стратегического планирования развития образования в нашей стране создает в то же время предпосылки для НДП к его совершенствованию. Эти предпосылки обусловлены в первую очередь тем, что идеология и логика НДП во многом созвучна идеи и методологии

¹² Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. М., 2020 [Электронный ресурс] // Портал федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования. URL: http://fgosvo.ru/uploadfiles/npo/doklad_obr_2019.pdf (дата обращения: 01.02.2021).

стратегического планирования в РФ, которая принципиально обозначена в ФЗ 2014. В частности, в нормативно-правовом отношении основные идеи и положения НДП по смыслу хорошо коррелируют с ключевыми характеристиками и определениями понятий «стратегия» и «стратегическое планирование» из ФЗ 2014 (ст. 3).

Методология и методы исследования

Основоположником и автором НДП к решению проблемы экономических измерений является советский экономист-кибернетик И. М. Сыроежин, разработавший эту методологию еще в 70-е гг. XX века [7]. Учитывая основные положения этой методологии, важнейшие предпосылки применения НДП в стратегическом планировании развития образования в России можно предельно кратко представить следующим образом:

1) долгосрочное и среднесрочное видение и обоснование обобщающих критериев результативности и эффективности реализации государственной образовательной политики России;

2) определение и измерение этих критериев на основе ускорения их частных индикаторов в долгосрочной и среднесрочной ретроспективе развития образовательной деятельности в РФ;

3) разработка нормативной системы показателей (НСП) образовательной деятельности и их применение для оценки эффективности стратегического планирования развития образования в России;

4) сравнение нормативных и фактических показателей образовательной деятельности с целью совершенствования реализации государственной образовательной политики РФ.

Творческое осмысление научного наследия И. М. Сыроежина позволяет в первом приближении выявить и обозначить следующие основные направления применения НДП и НСП в стратегическом планировании развития образования России, тесно коррелирующими с важнейшими положениями ФЗ 2014. Среди этих положений особую значимость для НДП к стратегическому планированию развития образования имеют такие используемые в ФЗ 2014 понятия, как «целеполагание», «прогнозирование», «планирование» и «программирование» из определения понятия «стратегическое планирование», «долгосрочные цели, приоритеты и задачи», «устойчивость» и «сбалансированность» развития из определения понятия «стратегия» (ст. 3)¹³.

Первое направление касается корреляции долгосрочного характера целей, приоритетов и задач в ФЗ 2014 с выявлением и обоснованием НСП сферы

¹³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 20.11.2021).

образования исходя из долгосрочной динамики и ретроспективы изменения критериев и частных показателей образовательной деятельности. Такая корреляция выводит на принципиально новое видение и понимание миссии (генеральной цели) устойчивого и сбалансированного развития сферы образования как обобщающего критерия ее результативности и эффективности на уровне РФ, субъектов РФ, муниципалитетов и конкретных образовательных организаций.

Эта проблема, как уже отмечено выше, в теоретическом и практическом отношении во многом связана с отсутствием в понятийном аппарате НПО, государственных программах РФ, субъектов РФ и муниципалитетов, а также государственной образовательной политики России в целом таких ключевых понятий идеологии и логики стратегического менеджмента, как «видение», «идеалы», «ценности» и «миссия» [8]. В результате целеполагание в стратегическом планировании развития образования России превращается в формулировку множества краткосрочных и среднесрочных целей, приоритетов и задач, мало связанных между собой и касающихся в первую очередь процесса обучения подрастающего поколения нашей страны, в основе которого лежит приобретение профессиональных навыков, умений и компетенций.

При этом долгосрочное видение миссии образовательной деятельности в России, вытекающее прежде всего из этимологического корня слова «образование» и связанное с формированием духовно-культурного образа человека и гражданина России в процессе воспитания и просвещения гармонично развитой личности, только формально фиксируется в документах стратегического планирования. По существу, обозначенный духовно-культурный смысл, образ и облик сферы образования РФ незаметно сводится к совершенствованию все того же процесса обучения новым умениям и компетенциям с учетом применения новейших цифровых технологий.

Второе направление связано с долгосрочным видением и пониманием миссии (генеральной цели) образовательной деятельности как критерия интеграции НСП в процессе стратегического планирования развития образования России. Для решения этой проблемы в НДП используются такие понятия экономической кибернетики, как «неопределенность деятельности» и «свобода выбора» в процессе принятия управленческих решений в виде построения творческого профиля развития образования (динамического норматива) в целом и каждого ее уровня в частности.

Не рассматривая подробно содержание этих понятий, отметим, что речь, по существу, идет о выявлении и построении нормативно-эталонного профиля распределения свободы выбора для каждого участника образовательной деятельности, в том числе и для участников стратегического планирования ее развития. Этот профиль (динамический норматив) прямо не зависит от используемых в сфере образования показателей развития каждого из ее уровней, поскольку строится исходя из качественной определенности миссии образовательной деятельности. Если, например, в определении миссии сферы

образования России будет доминировать процесс обучения (подготовки), то обучающий профиль распределения неопределенности при принятии управленческих решений в образовательной деятельности будет представлен в следующем виде:

$$\text{НОД}_{\text{до}} < \text{НОД}_{\text{оо}} < \text{НОД}_{\text{со}} < \text{НОД}_{\text{во}},$$

где $\text{НОД}_{\text{до}}$, $\text{НОД}_{\text{оо}}$, $\text{НОД}_{\text{со}}$, $\text{НОД}_{\text{во}}$, соответственно, неопределенность (свобода выбора) в обучающей деятельности и стратегическом планировании ее развития в дошкольном, общем, среднем профессиональном и высшем образовании России. Напротив, если в определении миссии образования России будет доминировать процесс воспитания и просвещения, то в этом случае динамический норматив распределения неопределенности (свободы выбора) при принятии управленческих решений в образовательной деятельности будет прямо противоположным, т. е.:

$$\text{НОД}_{\text{до}} > \text{НОД}_{\text{оо}} > \text{НОД}_{\text{со}} > \text{НОД}_{\text{во}}.$$

Как видно из приведенных примеров распределения неопределенности в обучающей и воспитательной деятельности, первое из них ориентирует участников стратегического планирования в сфере образования на максимум обучающих программ в высшем образовании и на их минимум в дошкольном образовании. Второе распределение в большей мере мотивирует участников стратегического планирования развития образования России на максимум воспитательной деятельности в дошкольном образовании и на ее минимум в высшем образовании. Представленные два вида профиля динамического норматива являются чистыми, тогда как его реальная конфигурация часто бывает изломанной (см. рис. 1). Например, для соотношения показателей бюджетных расходов на одного обучающегося по уровням образования РФ в 2018 году конфигурация выглядела следующим образом:

$$\text{НОД}_{\text{до}} > \text{НОД}_{\text{оо}} < \text{НОД}_{\text{со}} < \text{НОД}_{\text{во}}.$$

В такой ситуации основная задача участников стратегического планирования должна состоять в поиске и конструировании правильных (нормативных, эталонных) соотношений между долгосрочными целями, приоритетами, задачами и показателями обучения и воспитания в образовательной деятельности. Однако в любом случае критерием этого конструирования должна выступать миссия (генеральная цель) образовательной деятельности. Это означает, что любая формулировка этих целей, приоритетов, задач и показателей в НПО, государственных программах развития образования, других документах стратегического планирования в РФ должна принципиально соответствовать смыслу и содержанию миссии образовательной деятельности в виде долгосрочного ее видения, понимания и непрерывного развития. Это касается, прежде всего, духовно-культурных составляющих идеального (эталонного) образа и облика сферы образования России. В этом состоит главный методологический смысл обозначенных выше творческих профилей образовательной деятельности.

Третье направление предусматривает использование динамических нормативов (творческих профилей) для объединения и интеграции НСП при построении эталонных графов в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования развития образования как основных составляющих стратегического планирования в России. В нормативно-правовом отношении такая постановка вопроса связана с отсутствием в нашей стране не только единой методики, информационно-эмпирической базы данных и государственной статистики для определения показателей устойчивости и сбалансированности развития сферы образования, но и методологических подходов к оценке, анализу и обеспечению объемной и структурной согласованности показателей развития различных ее уровней.

Четвертое направление предполагает обеспечение разумного сочетания в стратегическом планировании устойчивого и сбалансированного развития образования НСП и традиционного инструментария объемной статистики. Это позволит учесть и существенно нивелировать недостатки разнонаправленности траекторий и неравномерной динамики изменения показателей. Все это касается как показателей развития сферы образования России в целом, так и конкретных показателей развития различных видов и уровней образования. Сегодня актуальность решения этих проблем возрастает в связи с реализацией НПО и его отдельных федеральных проектов, оптимизации затрат на реализацию основных направлений (подпрограмм) государственных программ развития образования, повышением результативности и эффективности деятельности конкретных образовательных организаций.

Пятое направление касается применения НСП и инструментария НДП при разработке комплексных среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития сферы образования на различных ее уровнях и использования комплексных прогнозов при определении диспропорций в реализации государственной образовательной политики России. Особое значение данная проблема приобретает в контексте выявления стратегических резервов устойчивого и сбалансированного развития образования в целом, при разработке и реализации НПО, государственных программ, стратегий, отдельных программ и проектов конкретных образовательных организаций. Для достижения этих целей предполагается использовать сравнительный анализ фактических и нормативных (эталонных) показателей оценки развития образования, упорядоченных по темпам их роста и/или ускорению соответствующих индексов изменения показателей.

Шестое направление заключается в использовании сравнительного анализа фактических и нормативных (эталонных) показателей оценки развития образовательной деятельности для построения корректирующего динамического норматива, в котором его отдельные показатели упорядочены в убывающем порядке выявленных диспропорций в развитии сферы образования нашей страны. На основе такого корректирующего норматива представляется возможным выявлять, обосновывать и разрабатывать приоритетные и/или первоочередные

системные мероприятия по повышению устойчивости и сбалансированности развития сферы образования России.

Седьмое направление коррелирует с новым видением и пониманием применения НДП к стратегическому планированию развития образования в условиях набирающей с каждым годом темпы цифровой трансформации экономики и государственного управления в России. В этих условиях появляются новые цифровые возможности для создания должной информационно-эмпирической базы для определения НСП, использования цифровых технологий для построения эталонных и корректирующих динамических нормативов образовательной деятельности в РФ, цифровой трансформации механизма формирования и реализации государственной образовательной политики России в целом [9].

Заключение

Обобщая все вышесказанное с теоретической и практической точек зрения, отметим, что в указанных семи направлениях применения НДП в стратегическом планировании развития образования РФ сформулировано видение только первоочередных из них. При этом теоретическая значимость НДП состоит, прежде всего, в самой постановке проблемы.

К этому важно еще добавить, что идея применения НСП в разработке стратегии развития сферы образования РФ предполагает новое видение и понимание концептуальных положений идеологии и логики стратегического менеджмента. Это касается, в частности, уточнения и новой нормативной интерпретации в стратегическом планировании развития образования и государственной образовательной политики РФ, сущности и содержания таких понятий, как «видение», «идеалы», «ценности» и «миссия».

В практическом плане о НДП к стратегическому планированию развития образования должны задуматься в первую очередь высшие органы законодательной и исполнительной власти и управления на уровне федерального центра и в субъектах РФ, поскольку у них имеется наибольшая свобода выбора и полномочия в решении вопросов целеполагания, прогнозирования, программирования и планирования развития образования. Напротив, на муниципальном уровне и уровне образовательных организаций эта свобода выбора практически ничтожна, особенно в вопросах финансирования образовательной деятельности.

Список источников

1. Борисенков В. П., Бермус А. Г., Гукаленко О. В., Кирик В. А. Стратегия развития педагогического образования в современной России // Педагогика. 2020. № 12. С. 87–98.
2. Гуськов Ю. В., Солдатов Р. В. Государственная образовательная политика России в XXI веке и стратегические перспективы ее дальнейшей реализации // Вестник МГПУ. Серия «Экономика». 2020. № 4 (26). С. 83–99.
3. Лапыгин Ю. Н. Стратегический менеджмент. М.: Инфра-М, 2014. 208 с.
4. Пер Дж., Хасси Д. Анализ сильных и слабых сторон компании: определение стратегических возможностей: пер. с англ. М.: Вильямс, 2003. 368 с.
5. Российский статистический ежегодник. 2020: стат. сб. / Росстат. М., 2020. 700 с.
6. Румельт Р. Хорошая стратегия, плохая стратегия. В чем отличие и почему это важно. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2014. 498 с.
7. Сыроежин И. М. Планомерность. Планирование. План. (Теоретические очерки). М.: Экономика, 1986. 248 с.
8. Тхориков Б. А., Ломовцева О. А., Герасименко О. А. Использование индикативного управления в реализации государственных программ // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 8. С. 24–33.
9. Уваров А. Ю. Образование в мире цифровых технологий: на пути к цифровой трансформации. М.: ВШЭ, 2018. 120 с.
10. Хамел Г., Прахалад К., Томас Г. Стратегическая гибкость: пер. с англ. СПб.: Питер, 2004. 382 с.

References

1. Borisenkov V. P., Bermus A. G., Gukalenko O. V., Kirik V. A. Strategy for the development of pedagogical education in modern Russia // Pedagogy. 2020. № 12. P. 87–98.
2. Guskov Yu. V., Soldatov R. V. State educational policy of Russia in the XXI century and strategic prospects for its further implementation // Vestnik MGPU. Series «Economics». 2020. № 4 (26). P. 83–99.
3. Lapygin Yu. N. Strategic management. Moscow: Infra-M, 2014. 208 p.
4. Per J., Xassi D. Analysis of the strengths and weaknesses of the company: identification of strategic opportunities: trans. from English. Moscow: Williams, 2003. 368 p.
5. Russian statistical yearbook. 2020: Stat. sat. / Rosstat. M., 2020. 700 p.
6. Rumelt R. Good strategy, bad strategy. What is the difference and why is it important. Moscow: Publishing house of Mann, Ivanov and Ferber. 2014. 498 p.
7. Syroezhin I. M. Plannedness. Planning. Plan. (Theoretical sketches). Moscow: Economics, 1986. 248 p.
8. Thorikov B. A., Lomovceva O. A., Gerasimenko O. A. Ispol'zovanie indikativnogo upravleniya v realizacii gosudarstvennyh programm // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2018. № 8. P. 24–33.
9. Uvarov A. Yu. Digital Education: Towards Digital Transformation. Moscow: Higher School of Economics, 2018. 120 p.
10. Hamel G., Prahalad K., Thomas G. Strategic flexibility: trans. from English. St. Petersburg: Piter, 2004. 382 p.