

Общество с ограниченной ответственностью
«Химфарммаркет»

Автономная некоммерческая организация
«Центр социальных исследований и инноваций»

Методика формирования пилотных площадок, включая перечень и обоснование критериев их формирования, с участием в пилотных проектах: регионов, образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций

Москва

2009

Методика формирования пилотных площадок для проведения апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования включает:

- описание подходов к определению перечня и обоснованию критериев выбора регионов, образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций;
- алгоритм действий по отбору пилотных площадок;
- общее содержание Рабочей программы по апробации на пилотных площадках механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Методика разработана в рамках выполнения Государственного контракта № П-828 от 27 ноября 2008 года.

Методика формирования пилотных площадок, включая перечень и обоснование критериев их формирования, с участием в пилотных проектах: регионов, образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций

Методика формирования пилотных площадок в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования основана на *последовательном* использовании *трех основных подходов* к определению перечня и обоснованию критериев выбора регионов, образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций:

- *подходе, основанном на оценке дифференциального потенциала регионов России;*
- *кластерном подходе;*
- *деятельностном подходе.*

Комбинированное применение трех указанных подходов позволит сформировать группу *неоднородных регионов*, отличающихся начальными условиями и региональной спецификой, что обеспечит в дальнейшем возможность *транспонировать результаты пилотных проектов* на всю территорию Российской Федерации.

При *обосновании критериев* формирования пилотных площадок в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования были учтены следующие факторы:

- заинтересованность региональных бизнес-структур, общественных организаций и родителей, с одной стороны, региональных и муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений, с другой стороны, в реализации на их территории пилотных проектов в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- наличие в регионе опорных площадок для апробации различных форм и механизмов партнерства государства, бизнеса, родителей и общественных организаций с учреждениями дошкольного, общего и дополнительного образования, а также для оценки возможностей и перспектив развития ЧГП в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования;
- наличие в регионе экспертно-аналитических и управленческих команд, способных оказать содействие и методическую помощь в подготовке пилотных проектов и дальнейшей апробации различных форм и механизмов частно-государственного партнерства в сфере общего, дошкольного и дополнительного образования.

Алгоритм действий по формированию пилотных площадок включает несколько последовательных шагов (действий).

На первом шаге используется *подход, основанный на оценке дифференциального потенциала* субъектов Российской Федерации. Формирование группы регионов, участвующих в пилотных проектах в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, осуществляется с учетом различий в географическом положении регионов, демографических тенденциях и специфике систем регионального расселения, а также с учетом профиля и уровня и социально-экономического развития. В рамках указанного подхода формирование пилотных площадок базируется на следующих *основных критериях*:

1. Географическое положение субъекта РФ, в том числе: удаление от федерального центра; площадь территории;
2. Численность и плотность населения;
3. Демографические показатели и тенденции;
4. Особенности системы расселения, в том числе доступность сельских поселений;
5. Уровень и профиль социально-экономического развития региона;
6. Наличие в регионе предприятий, заинтересованных в сотрудничестве с системой образования и разделяющих принципы социальной ответственности бизнеса;
7. Развитость сети государственных и негосударственных образовательных учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования;
8. Уровень доходов населения.

Региональное социально-экономическое развитие на протяжении последних лет характеризуется существенной **неравномерностью** роста основных показателей экономического и социального развития практически для всех субъектов Российской Федерации. Накопившаяся неравномерность обострилась в период **финансового кризиса**, в условиях которого наблюдается **усиление межрегиональной дифференциации**, увеличение межрегиональных различий в росте потребительских цен и уровне доходов населения. Так, в России сохраняется высокий уровень межрегиональных различий по душевым показателям ВРП, доходам населения, по бюджетной обеспеченности. Многие регионы характеризуются низкими темпами создания рыночной инфраструктуры и недостаточной активностью на региональном уровне в осуществлении проводимых на федеральном уровне структурных и институциональных преобразований в экономике и социальной сфере.

Основываясь на *оценке дифференциального потенциала субъектов РФ, группа регионов* для участия в пилотных проектах в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования **формируется в два этапа**. На первом этапе, отбираются регионы, как с высоким, так со средним и низким уровнем социально-экономического развития, различной плотностью населения и демографическими тенденциями, положительной и отрицательной динамикой доходов населения, розничного товарооборота, а также темпом роста бюджетной обеспеченности. Вместе с тем для реализации в пилотных проектах в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования необходимо, чтобы сформированная группа включала достаточно регионов, характеризующихся мощной и многопрофильной производственной базой. На втором этапе, из этой группы регионов необходимо отобрать такие, в которых бизнес сообщество демонстрирует заинтересованность в сотрудничестве с системой дошкольного, общего и дополнительного образования и повышении ее качества, как в настоящее время, так и на ближайшую перспективу.

В результате для участия в пилотных проектах в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования на **1-ом этапе формируется группа регионов**, характеризующихся *существенной неоднородностью* в отношении *объективных показателей* социально-экономического развития, и *сходством субъективных индикаторов*, характеризующих заинтересованность в развитии частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в регионе.

На втором шаге используется **кластерный подход** к формированию группы регионов, участвующих в пилотных проектах в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Указанный подход базируется на отборе регионов, в которых могут быть выявлены *потенциальные кластеры, интегрирующие ресурсы семей, бизнеса и государства* в целях повышения эффективности управления и развития региональной системы образования.

Подход применяется для выбора в пилотных регионах **образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций**, которые будут участвовать в апробации различных форм и механизмов партнерства государства, бизнеса, родителей и общественных организаций с учреждениями дошкольного, общего и дополнительного образования. Кластерный подход эффективно использовать при формировании в пилотных регионах группы образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций для апробации перспективных механизмов ЧПП в организации *профильного обучения в старшей школе*.

Подход базируется на выявлении в пилотных регионах **устойчивых партнерских отношений**, оформленных соглашениями и договорами между бизнес-структурами и образовательными учреждениями. В пилотных регионах для участия в проекте в группу образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций отбираются такие, в которых партнерские отношения отличаются *систематичностью и легитимным характером*. Образовательные учреждения, коммерческие и некоммерческие организации в пилотных регионах, в которых не удастся выявить легитимные формы частно-государственного сотрудничества в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования, или выявленные партнерские отношения *слабы и неустойчивы, не включаются* в группу участников пилотных проектов.

Таким образом, на **2-ом шаге формируется группа образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций**, которые включаются в региональный кластер для апробации механизмов ЧПП в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Отличительной особенностью **регионального кластера** является наличие *согласованных целей и программы развития ЧПП* общей для бизнес-структур и образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций.

На третьем шаге используется **деятельностный подход** к формированию рабочей программы и региональной управленческой команды, которые будут осуществлять пилотные проекты и апробацию различных форм и механизмов ЧГП в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Деятельностный подход опирается на *интерактивные методы*, применяемые для формирования рабочей программы и региональной управленческой команды и включает следующие мероприятия:

1. Проведение семинаров, (продолжительностью не менее 8 часов), не менее одного семинара в каждом из выбранных регионов. Количество участников каждого семинара должно быть не менее 50 человек: специалисты системы образования (педагоги, администраторы образовательных учреждений и системы образования), семьи, работодатели, специалисты службы занятости. Семинары проводятся с использованием интерактивных методов работы и веб-технологий.
2. Проведение деловых игр, продолжительностью не менее 6 часов, в каждом из выбранных регионов с участием представителей образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, включенных в региональные кластеры.
3. Проведение конференции на федеральном уровне с использованием он-лайновых и веб-технологий. Участниками конференции являются (очно или он-лайн) не менее 200 специалистов и экспертов.

В состав специалистов и экспертов включаются:

- эксперты федерального и регионального уровней в области частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- представители субъектов Российской Федерации, включенных в перечень пилотных регионов, участвующих в апробации механизмов ЧГП в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- представители региональных управленческих команд, в том числе из образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, включенных в региональные кластеры;
- представители бизнес-сообщества, заинтересованные в развитии частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

В соответствии с описанным выше алгоритмом действий формируется перечень регионов, образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, в которую должны войти не менее *5 регионов* и не менее *15 муниципальных образований*, среди них:

- не менее трех городских муниципальных округов с численностью населения не менее 200000 жителей;
- не менее трех муниципальных образований, экономика которых строится на базе градообразующих предприятий, в том числе передавшими либо передающими ведомственные образовательные объекты на баланс муниципальных образований;
- не менее трех муниципальных образований с развитыми механизмами взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса в процессе предоставления общественных услуг в сфере образования.

При формировании пилотных площадок в соответствии с разработанными и обоснованными критериями, включая перечень регионов, образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, используется *сочетание аналитических методов и методов интерактивного взаимодействия*, которые позволяют в сжатые сроки достичь запланированных результатов по апробации механизмов ЧГП в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Аналитические методы включают:

- проведение предварительной диагностики регионов, их образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций, основанной на анализе показателей и параметров, необходимых для реализации пилотных проектов по апробации различных механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- оценку платежеспособного спроса населения на образовательные услуги в зависимости от социально-экономического положения регионов Российской Федерации;
- анализ специфики региональных систем расселения и особенностей социально-демографической ситуации в регионе, включая показатели естественного прироста и миграционных потоков;
- анализ и оценку проблем и существующих противоречий, сдерживающих развитие механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- анализ интересов, механизмов и результатов сотрудничества образовательного учреждения, семьи и предприятия;
- определение степени достаточности имеющихся механизмов сотрудничества, обеспечивающего условия для развития частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования.

Для проведения диагностики и эффективного использования аналитических методов на начальной стадии формирования пилотных площадок регионам - потенциальным участникам проектов по апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования должны быть разосланы опросные анкеты. Цель таких анкет – получение ответов на следующие вопросы:

1. Характеристика сети образовательных учреждений с разбивкой по муниципалитетам (муниципальным районам и городским округам), в том числе:
 - число учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования с разбивкой по формам собственности и ведомственной подчиненности (учредителям);
 - численность учащихся в каждом образовательном учреждении;
 - численность персонала, работающего в образовательном учреждении.
2. Наличие договорных отношений образовательных учреждений с предприятиями региона, включая соглашения о сотрудничестве, договора по управлению имуществом, формы экономической поддержки образовательных учреждений, механизмы управления содержательными компонентами программ по развитию детского творчества, физкультуры и спорта.
3. Характеристика объемов образовательных услуг, оказываемых предприятиями, организациями и фирмами региона и муниципалитетов по дошкольному, общему и дополнительному образованию, включая программы развивающего обучения, корпоративные семинары, тренинги и т.д.
4. Динамика объема платных услуг населению, в том числе услуг в сфере образования.
5. Средний уровень цен на образовательные услуги по уровням образования:
 - дошкольные учреждения;
 - подготовка к школе;
 - дополнительное образование детей школьного возраста;
 - дополнительное образование взрослых.
1. Данные о прожиточном минимуме по региону, о среднемесячной заработной плате, в том числе с разбивкой:
 - в среднем по промышленности;
 - в целом по экономике;
 - по отраслям социальной сферы;
 - по образовательным учреждениям дошкольного, общего и дополнительного образования.

На основе собранных данных необходимо произвести первичную группировку регионов и предварительную кластеризацию региональных образовательных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования. Дальнейшее формирование пилотных площадок, отбор образовательных учреждений, а также поэтапная разработка рабочей программы и подготовка региональных управленческих команд для апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования осуществляется на основе *интерактивных методов*.

Рабочая программа апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования для пилотных площадок должна быть представлена в виде *адаптивной модульной структуры*, обеспечивающей разные формы обучения и подготовки различных категорий участников проекта. Структура представляет собой единый документ, включающий в себя *инвариантный и вариативный блоки*.

Инвариантный блок рабочей программы апробации механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования дает характеристику и общую постановку проблемы, включая:

- характеристику возможностей и ограничений внедрения ЧГП в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- описание конкурентных механизмов ЧГП, охватывающих такие области хозяйственной активности образовательных учреждений, как управление имуществом, формы экономической поддержки образовательных учреждений, управление содержательными компонентами программ по развитию детского творчества, физкультуры и спорта, необходимых для пилотного внедрения механизмов сотрудничества семей, государства и бизнеса;
- концепцию внедрения ЧГП в пилотных регионах в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования;
- рекомендации по разработке нормативно-правовой базы в сфере ЧГП в дошкольном, общем и дополнительном образовании.

Вариативный блок рабочей программы обеспечивает формирование региональной управленческой команды, которая осуществляет пилотную апробацию механизмов частно-государственного партнерства в сфере дошкольного, общего и дополнительного образования в выбранных регионах и образовательных учреждениях с учетом различных начальных условий, и сложившейся практики взаимодействия семей, государства и бизнеса.

Региональная управленческая команда, являясь интеллектуальным ядром представителей организаций, участвующих во внедрении ЧГП в каждом пилотном регионе, способствует созданию обстановки социального партнерства во имя решения как общих, так и частных задач внедрения ЧГП, ведущих к удовлетворению потребностей всех участников проекта.

Процесс формирования управленческой команды включает четыре основных этапа:

- первый этап – *адаптация* (этап взаимного информирования и анализа задач);
- второй этап – *группирование и кооперация* (создание объединений – подгрупп по симпатиям и интересам). На этом этапе происходит осознание отдельными подгруппами невозможности эффективного решения задачи без коммуникации и взаимодействия с другими подгруппами, что приводит к формированию схем общения и интер-групповых норм, общих для управленческой команды в целом;
- третий этап – *нормирование деятельности*. Разрабатываются принципы группового взаимодействия и нормируется либо область внутрigrупповой коммуникации, либо область коллективной деятельности;
- четвертый этап – *функционирование*. С точки зрения деловой активности эту стадию можно рассматривать как стадию принятия решений для успешного выполнения поставленных задач. На данном этапе команда открыта для проявления и разрешения конфликтов, признается разнообразие стилей и подходов к решению задачи.

При выборе и практической реализации механизмов формирования управленческих команд для обеспечения пилотного внедрения ЧГП необходимо исходить из понятия управленческой команды как группы профессионалов с совпадающими личностными ценностями, объединенной рабочей программой апробации и задачами развития образования в регионе, несущей ответственность за конечные результаты взаимодействия семей, государства и бизнеса.

Для формирования региональной управленческой команды используются три различных подхода.

Первый подход – лидерский. В рамках этого подхода управленческая команда формируется вокруг лидера, который удерживает основные цели деятельности, имеет продуманный план реализации и в соответствии с этим планом формирует вокруг себя команду, разделяющую цели и способную реализовать задуманный план. В выбранных пилотных регионах предстоит организовать процедуру по выявлению лидера, готового взять на себя апробацию, а затем и внедрение ЧГП в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Такой лидер должен иметь не только опыт управленческой работы, быть признанным профессионалом в сфере образования, но и разделять идеи частно-государственного партнерства, быть знакомым с основными моделями партнерства, а также механизмами их внедрения.

В связи с этим выявление такого лидера превращается в довольно сложную задачу, но если ее удастся решить, то успешность формирования эффективной управленческой команды довольно высока. Тем самым можно констатировать, что использование этого подхода опирается на знание потенциального круга лидеров в выбранных пилотных регионах, которые способны взять на себя задачи по апробации и пилотному внедрению ЧГП. Если круг потенциальных лидеров узок, то целесообразно использовать другие механизмы формирования управленческой команды.

Второй подход – конкурсный. В рамках этого подхода управленческая команда формируется на основе открытого объявленного конкурса для реализации заданной программы деятельности. Программа работы команды, а также структура команды, распределение ролей и функциональных обязанностей разрабатывается и публично предъявляется. Фактически конкурс объявляется на замещение должностей (позиций) в команде, которая будет работать по реализации объявленной программы деятельности по внедрению ЧГП в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Особенность конкурсного подхода для формирования управленческой команды заключается в обязательности этапа проверки совместимости членов команды, которые выбраны по конкурсу, их возможности работать вместе и реализовывать поставленные задачи. Это главный риск конкурсного подхода при формировании команды.

Конкурсный подход эффективен, если необходимо заместить одного или нескольких членов команды, но если надо сформировать всю команду, то целесообразно дополнить процедуру конкурса тренингом по формированию команды. Этот тип тренинга хорошо разработан в управленческой практике и носит название «Team building». Возможность использования конкурсного подхода для формирования управленческой команды сопряжена с необходимостью дополнения этого подхода именно этим типом тренинга. В противном случае при запуске работы управленческой команды она может развалиться из-за отсутствия слаженности в работе команды, недостаточности взаимопонимания и четкой коммуникации. Тем не менее, сочетание конкурсного подхода с тренингом компенсирует ограниченность данного подхода и может быть применено для формирования управленческой команды в целях внедрения ЧГП в выбранных пилотных регионах по дошкольному, общему и дополнительному образованию.

Третий подход – адаптационный. Адаптационный подход ориентирован на использование уже работающей управленческой команды и переориентации направленности ее деятельности на внедрение ЧГП в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Такая переориентация может быть осуществлена тренингами команды по заданным программам. Фактически речь идет о перепрограммировании деятельности команды, обладающей опытом управленческой работы, имеющей налаженное внутри командное взаимодействие и распределение ролей, что может существенно сократить сроки формирования команды. Залогом успеха в применении этого подхода служит минимизация риска развала управленческой команды. К преимуществам данного подхода следует отнести и относительное сокращение сроков формирования команды.

Универсальными принципами при формировании управленческих команд в выбранных пилотных регионах вне зависимости от подхода, который будет использован для их формирования, служат:

- обеспечение общесистемных характеристик и требований к управляющей команде;
- учет внешних условий деятельности организаций, участвующих во внедрении ЧГП в конкретном регионе;
- учет внутренних условий деятельности организаций, участвующих во внедрении ЧГП в конкретном регионе;
- обеспечение взаимосвязи между организационной культурой и эффективностью функционирования управленческой команды.

При формировании региональной управленческой команды должны учитываться такие общесистемные ее характеристики, как:

- представление о команде не только как о системе взаимодействующих между собой элементов (участников), но и как о системообразующем элементе процесса управления;
- наличие структуры отношений, сохраняющих одновременно иерархическое подчинение и горизонтальный самоорганизующийся характер взаимодействия и сотрудничества участников команды, в результате чего проявляется синергетический эффект ее деятельности;
- способность достигать социального партнерства между всеми группами участников внедрения ЧГП (региональными и муниципальными органами исполнительной власти, органами управления образованием, управленческим и преподавательским составом образовательных учреждений, бизнес-структурами, общественными организациями и др.) в целях активного их взаимодействия в процессе принятия и реализации ключевых решений, связанных с внедрением ЧГП;
- целостность, проявляющаяся в том, что команда должна обладать интегративными качествами, не присущими ее отдельным элементам (участникам команды).