

МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ: ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ИНДИКАТОРОВ

© 2008 Л.И. Фишман, М.Ю. Иванов*

Ключевые слова: мониторинг, индикаторы, индикативное управление, территориальная система образования.

Концепция мониторинга деятельности региональных и муниципальных органов управления образованием как механизма индикативного управления модернизацией управления территориальными системами образования предполагает использование специально сконструированных индикаторов. Исходя из представления об изоморфности деятельности территориальных органов управления образованием и управляющих компаний холдинговых структур, различия функций производителей образовательных услуг и органов управления образованием, необходимости “избыточной” интерпретации исходных данных при формировании индикаторов, сформулированы основные подходы к проектированию мониторинга.

Существенным дефектом управления процессами развития образования в Российской Федерации является неразработанность механизма оценки результатов осуществляемых преобразований. Не разработаны показатели оценки деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов по обеспечению государственных гарантий прав граждан в области образования. Отсутствует информация о результативности реализации государственной политики в области образования в разрезе субъектов Российской Федерации и отдельных муниципалитетов, не разработаны и не применяются индикаторы, ориентирующие деятельность органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципалитетов на реализацию приоритетов государственной политики в области модернизации управления образованием.

Подобная ситуация порождает отсутствие ответственности за результаты проводимой образовательной политики. Проблематичным оказывается решение задачи, поставленной в приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации: “В основу финансирования системы образования должен быть положен принцип “управление по результатам”. Необходимо,

чтобы любая финансируемая за счет бюджетных средств программа развития образовательной деятельности содержала четкий перечень индикаторов результативности”.

В ряде регионов РФ разрабатываются и реализуются механизмы эффективного функционирования региональных систем: стратегии и программы модернизации (реформирования) системы, реструктуризации региональной сети учреждений; региональные положения о новых видах и моделях образовательных учреждений, новых элементах инфраструктуры региональной системы образования; уточняется и развивается нормативно-правовая база, разрабатываются новые механизмы управления учреждениями, новые механизмы реализации бюджетного финансирования¹.

В то же время разработанные и используемые в этих регионах показатели результативности выполнения региональных программ развития образования не могут быть напрямую адаптированы для оценки реализации приоритетов государственной политики по модернизации управления образованием субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. Это связано с тем, что упомянутые показатели разрабатывались для конкретных проектов, в большинстве случаев предусматривают оценку результатов деятельности той или иной системы образования. При

* Фишман Лев Исаакович, доктор педагогических наук, профессор, зав. кафедрой социального менеджмента и управления образованием Самарского государственного педагогического университета; Иванов Михаил Юрьевич, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного педагогического университета.

этом индикаторы, отражающие непосредственные результаты деятельности органов управления образованием не разработаны.

Различные индикаторы модернизации образования предполагают прежде всего организацию оценки и рейтингования по некоторым показателям, связанным с результатами образования, сопутствующими факторами, а не ориентацию деятельности органов управления на определенные шаги по модернизации управления образованием в соответствии с приоритетами государственной политики в области образования, поскольку не предполагают вычленения показателей вклада органа управления образованием в достижение тех или иных результатов или эффектов.

Задание подобных индикаторов нужно, прежде всего, не для оценки, а для ориентации органов управления на модернизацию своей деятельности в заданных государственной политикой направлениях. При этом, естественно, индикаторы должны быть максимально “прозрачными”, большая часть индикаторов должна быть максимально “простой” по сбору данных, которые не должны подвергаться интерпретации после сбора.

Среди многочисленных предложенных и используемых индикаторов на практике очень мало таких, которые бы побуждали к определенным действиям (кроме как “потребовать от подведомственных учреждений”) сами органы управления образованием. И это в ситуации, когда реализация концепции модернизации образования предполагает целый ряд шагов, которые должны осуществлять именно территориальные органы управления образованием.

Другая проблема при формировании индикаторов, которые позволяли бы оценивать эффективность деятельности органов управления образованием в среднесрочной перспективе и ориентировать их на определенные действия, это просто отсутствие соответствующего опыта, и, как следствие, неудачные формулировки индикаторов или задание индикаторов на основе информации, для сбора которой требуются колоссальные затраты или качество которой сомнительно.

Ситуация с оценкой эффективности деятельности органов управления образованием осложняется еще и тем, что эти органы являются частью системы государственного и муниципального управления, которая сложна

сама по себе: в ней по понятным причинам (она создается для достижения “общественных благ”) не могут столь прямолинейно (как в случае крупных коммерческих дивизиональных структур) использоваться преимущественно чисто экономические механизмы оценки.

Наконец, оценка эффективности деятельности органов управления образованием еще более усложняется, если рассматривать ее не под чисто академическим углом зрения, а как элемент, механизм столь популярного в последние годы индикативного управления. Несмотря на значительное число публикаций, посвященных различным аспектам индикативного управления, практически отсутствуют (по крайней мере, в открытой печати) работы, отражающие проблемы конструирования индикаторов, позволяющих оценивать непосредственные результаты управления и управленческие отношения.

Другим обстоятельством, требующим учета при оценке эффективности управления территориальной системой образования, является тот факт, что мы имеем дело не с моноорганизацией. Территориальное управление вместе с сетью подведомственных учреждений, фактически, представляет собой институциональную единицу типа холдинга.

Под холдингом (от англ. holding - владеющий) традиционно понимается акционерная компания, использующая свой капитал для приобретения контрольных пакетов акций других компаний с целью установления господства и контроля над ними.

Экономическая сущность холдинга заключается в синергетическом эффекте: сумма интегрированных компаний, во главе с материнской компанией, достигает больших финансово-экономических показателей, чем сумма равных отдельно действующих компаний. Синергетический эффект возможен только при определенным образом построенном взаимодействии компаний, когда вклад каждой направлен на достижение общей цели холдинга.

Позитивной стороной холдингов является также использование преимуществ диверсификации производства, которая позволяет: более эффективно решать проблемы обновления капитала, обеспечивая данный процесс постоянным потоком денежных средств; решать задачи технологической реорганизации производства, “подтягивая” отстающие отрасли к уров-

ню передовых; использовать научно-технологический потенциал и рационально перераспределять высококвалифицированных специалистов.

Мы считаем территориальную систему образования организацией, изоморфной холдингу (по крайней мере, в управленческом аспекте) исходя из следующих соображений.

1. Сетевая структура территориальной системы образования.

В случае горизонтальной интеграции холдинг представляет собой материнскую компанию и сеть дочерних компаний, которые построены и работают одинаково, как близнецы; ключевым их различием является территориальный охват клиентов. В случае вертикальной интеграции холдинг представляет собой головную компанию и цепь дочерних предприятий, выстроенных по принципу полного цикла - выращивание (производство сырья), обработка, продажа, - которые объединены в единый комплекс.

Рассматривая структуру сети образовательных учреждений, функционирующих на некоторой территории, нетрудно заметить признаки как горизонтальной (сеть школ, сеть учреждений дошкольного образования, сеть учреждений профессионального образования), так и вертикальной (элементы сети выстроены по принципу полного цикла оказания услуг: ДОУ-СОШ-УНПСО) интеграции.

2. Территориальный орган управления образованием, как и материнская компания холдинга, институционально отделен от производственных подразделений.

3. Территориальный орган управления образованием, как и управляющая компания холдинга, не располагает собственной производственной базой, не занимается собственно производственной деятельностью.

Функции территориального органа управления образованием состоят в определении задач как для сети образовательных учреждений в целом, так и для ее подсистем (образованных по принципу вертикальной интеграции дочерних компаний) и обеспечении подведомственных образовательных учреждений необходимыми ресурсами для решения поставленных задач (для достижения определенных результатов - оказания образовательных услуг, которые могут рассматриваться как основные продукты холдинга). Частным случаем ресурсного обеспечения

является выстраивание таких механизмов, функционирование которых позволяет образовательным учреждениям обеспечивать себя частью ресурсов самостоятельно.

4. Вклад каждой дочерней компании направлен на достижение общей цели холдинга.

Таким образом, при рассмотрении управления образованием представляется полезным сравнение ситуации с крупными холдинговыми или дивизиональными структурами. Сравнение с холдингом оправдано потому, что существует множество производителей образовательных услуг (образовательных учреждений), входящих (например, для случая общего образования) в территориальные муниципальные холдинги, которые ставят перед ними задачи и обеспечивают ресурсами их достижение. Те, в свою очередь, входят в региональные холдинги. Наконец, последние имеют федеральную управляющую компанию. При всей условности названной метафоры (федеральный, региональные и муниципальные органы управления образованием являются подразделениями соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, а потому между ними нет прямого соподчинения), она дает представление о принципиальных взаимосвязях в управлении образованием.

При разработке индикаторов следует исходить из определенного понимания содержания управленческой деятельности органа управления территориальной системой образования. Эта деятельность состоит не в управлении отдельным подведомственным учреждением, либо каждым из подведомственных учреждений, а в управлении *сетью образовательных учреждений*, т.е. в обеспечении их всеми необходимыми ресурсами для достижения определенных результатов образования. При этом речь не идет об управлении с территориального уровня процессом достижения этих результатов, что представляется невозможным: орган управления институционально отделен от самого образовательного учреждения.

Поэтому индикаторы должны демонстрировать непосредственные результаты (эффекты) системы (органа) управления, а не результаты производственного (образовательного) процесса в управляемой системе. Рассмотрим возможные непосредственные эффекты деятельности территориального органа управления образованием.

Во-первых, деятельность территориального управления порождает эффекты, связанные с выполнением им своих управленческих функций. Эти эффекты состоят в изменениях в ресурсах (в широком смысле этого термина) подведомственной системы образования, отвечающих приоритетам образовательной политики (например, изменение структуры сети в целях обеспечения территориальной доступности качественных услуг общего образования при эффективном использовании ресурсов). При этом абсолютно ясно, что может быть сформировано дерево целей деятельности территориального управления по реализации каждого из приоритетов; при разработке целей последнего уровня могут быть получены формулировки в виде измеримых результатов. Проектируемые индикаторы должны позволять определить *факт и качество достижения целей модернизации*.

Во-вторых, учитывая, что основными результатами управления является определение целей и обеспечение территориальной сети ресурсами, адекватными этим целям, индикаторы данного типа связаны с *механизмами управления*, задействованными территориальным органом, и могут быть использованы для оценки эффективности его деятельности.

В-третьих, деятельность органа управления территориальной системой образования порождает в качестве эффекта определенные *образовательные результаты системы*, которые свидетельствуют о реализации приоритетов. Несмотря на то, что орган управления институционально отделен от подведомственных учреждений, функция которых состоит в достижении этих результатов, применительно к некоторым образовательным результатам возможно выделение вклада территориального управления в их достижение. Это такие образовательные результаты, получение которых заведомо невозможно без реализации управленческих решений по изменениям подведомственной системы образования, отвечающим приоритетам образовательной политики.

Индикаторы данного типа, представляя собой характеристики подведомственной сети, могут отражать (включать) ее (сети) обеспеченность различными видами ресурсов, необходимых для достижения образовательных результатов. При этом сами результаты работы системы образования могут использоваться не непосредственно, а исклю-

чительно для исчисления сложных индикаторов, характеризующих систему образования и управления ею.

При построения концепции индикаторов целесообразно обратиться к специфике обратных связей в управлении социальными системами. В современных исследованиях по проблемам управления обратные связи рассматриваются как составляющие информационного взаимодействия субъектов управления, входят в процесс принятия управленческого решения и задействуются исключительно после того, как решение начало действовать.

Вместе с тем, специфика обратных связей в социальных системах (в отличие от технических) заключается в проявлении всеми субъектами (а не только руководителями высшего уровня) способности самостоятельно и активно перерабатывать информацию. Поэтому процедура осуществления обратных связей должна рассматриваться и как способ воздействия на деятельность той или иной системы образования при минимальном вмешательстве в эту деятельность (тем более что действующее законодательство не допускает прямое вмешательство, например, регионального органа управления образованием в деятельность муниципального, а возможности косвенного вмешательства также ограничены). Для этого представляется необходимым рассмотрение нижестоящих объектов управления региональной системы образования (в частности - муниципальные органы управления) не только в качестве источников информации, идущей по каналам обратной связи, но и как ее активных пользователей, а также осуществление "делегирования обратных связей", то есть их временной или постоянной переадресации вышестоящим органом управления образованием, осуществляющим оценку деятельности нижестоящих органов, руководителям этих органов, результаты деятельности которых оцениваются.

Необходимыми условиями "делегирования" является однозначность параметров, а также доступность технологий и методик оценивания, что в том числе позволяет осуществлять самодиагностику результатов управленческой деятельности, экспертизу проектов собственных управленческих решений на предмет соответствия целям, транслируемым с вышестоящего уровня управления. При этом

происходит “подстройка” управленческих решений муниципального органа к заданным извне целям в автономном, не требующим вмешательства сверху, режиме. Эффективность такой “подстройки” усиливает увязка объема и качества выделяемых объекту оценки ресурсов с результатами оценивания.

Для реализации этого механизма требуется “избыточная” интерпретация исходных данных в процессе проектирования индикаторов, позволяющая минимизировать интерпретацию результатов измерения. Иными словами, отбор индикаторов, методик измерения должен производиться таким образом, чтобы из результатов измерения однозначно следовала оценка (высокая или низкая, свидетельствующая о повышении или понижении того или иного аспекта оценки), а предметом интерпретации результатов являлись бы только причины этих значений.

Исходя из изложенного выше, сформулируем основные принципы разработки индикаторов эффективности деятельности муниципального органа управления образованием:

♦ индикаторы должны быть предназначены не только для оценки эффективности управления региональной или муниципальной системой образования, но и для *индикативного планирования и управления*;

♦ индикаторы должны демонстрировать *непосредственные результаты системы (органа) управления*, а не результаты образовательного процесса в управляемой системе и, тем более, не социальные эффекты, поэтому индикаторы могут быть связаны с собственно механизмами управления и характеристиками территориальной системы образования (т.е. ресурсами данной системы); результаты работы системы образования могут использоваться не непосредственно, а *исключительно для исчисления сложных индикаторов*, характеризующих систему образования и управления ею;

♦ индикаторы не должны претендовать на отражение всех характеристик управления территориальной системой образования; основой для разработки индикаторов являются *стратегические приоритеты модернизации системы управления образованием* (согласно федеральным документам таковыми являются: оптимизация структуры образовательной сети территориальной системы, изменение организационно-финансовых механизмов тер-

риториальной системы, изменение механизмов работы с кадрами территориальной системы образования, изменение взаимодействия территориальной системы с субъектами внешней среды, изменение контроля функционирования и мониторинга качества образования в территориальной системе);

♦ индикаторы должны быть *конкретными, ориентирующими деятельность органов управления в среднесрочной перспективе*, должны позволять осуществлять индикативное управление в среднесрочной перспективе, иными словами задавать действия территориальных органов управления по модернизации подведомственных систем на ближайшие годы;

♦ при расчете численных значений индикаторов должны использоваться данные государственной статистической отчетности, информация о результатах осуществления официальных оценочных процедур, полученная в результате ответов субъектов подведомственной системы на запросы вышестоящего органа управления образованием; вместе с тем сбор данных не должен предполагать проведения специального сбора информации (возможны лишь дополнительные статистические исследования на базе имеющейся информации);

♦ информация полученная в результате расчета индикаторов не должна позволять иную интерпретацию, чем та, которая отвечает целям влияния на происходящие в территориальной системе образования процессы.

Таким образом, следование при разработке индикаторов эффективности деятельности территориальных органов управления образованием изложенным выше принципам позволяет использовать мониторинг деятельности территориальных органов управления образованием в качестве механизма индикативного управления модернизацией управления региональными и муниципальными системами образования.

¹ См.: Опыт модернизации управления территориальной системой образования на основе округов: оценка эффективности: Монография / Под общ. ред. проф. Е.Я. Когана. Самара, 2006; *Фишман Л.И.* Обратные связи в управлении педагогическими системами: опыт классификации и конструирования: Монография. СПб.; Самара, 1993; *Фишман Л.И.* Модель образовательного менеджмента в России: ценности и стереотипы: Монография. Казань; Самара, 1997.