

РАЗРАБОТКА ИНДИКАТОРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ

© М.Ю. Иванов*

Ключевые слова: эффективность управления территориальная система образования индикаторы эффективности.

В настоящее время 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. Сформулированы требования к интерпретации исходных данных при проектировании системы оценки эффективности деятельности органов управления территориальными системами образования, а также основные подходы к проектированию индикаторов.

Серьезной проблемой повышения качества 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 реализации 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, механизмы реализации бюджетного финансирования.

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 этом индикаторы, отражающие не-

* Иванов Михаил Юрьевич, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета.

посредственные результаты деятельности органов управления образованием в области его модернизации не разработаны.

Значительная часть предложенных наборов индикаторов ориентирована на оценку “выходов” систем образования, говоря точнее, некоторых эффектов их функционирования. И это является замечательной иллюстрацией тенденции изменения взгляда на образование: теперь это не некоторая “вещь в себе” или, даже, для себя (как было совсем недавно), а отрасль, призванная решать задачи удовлетворения запросов человека, сообществ, государства, ресурс социально-экономического развития муниципалитета, региона, страны в целом.

Такие, ориентированные на оценку, как правило, весьма долгосрочных и отдаленных эффектов функционирования образовательных систем, наборы индикаторов естественно отражают и долгосрочные ориентиры для этих систем. При этом чаще всего остается открытым вопрос о том, что и как надо делать органам управления образованием для достижения этих весьма отдаленных целей. Иными словами, значительная часть (если не большинство) подобных индикаторов фиксируют “миссию” той или иной системы образования, оставляя за скобками стратегию ее достижения.

Понятно, что реально управлять (причем речь здесь идет о стратегическом, а не тактическом или оперативном управлении), используя подобные индикаторы, невозможно. Впрочем, их разработчики, очевидно, и не ставят такие цели.

Другие наборы индикаторов (разрабатываемые обычно органами управления образованием или по их заказам) предназначены, прежде всего, для управления, поскольку содержат императивы определенных действий. При этом чаще всего такие действия подразумеваются от руководителей образовательных учреждений. Понятно, что если задаются индикаторы типа “процента правонарушений школьников” или “среднего балла ЕГЭ”, то есть индикаторы, фиксирующие очевидные или менее очевидные результаты деятельности образовательной системы, то ответственность за их достижение ложится (или перекладывается органами управления) прежде всего на производителей этих результатов - образовательные учреждения.

Заметим, что зачастую использование таких индикаторов для оценки деятельности образовательных учреждений и (или) их руководителей (при формировании рейтингов школ, определения дополнительных выплат директорам) подталкивает руководителей на решения, весьма неожиданные для лиц, их принимающих. Например, известны случаи, когда, чтобы не снизился средний балл, директора “престижных” учреждений общего образования всеми правдами и неправдами не дают выпускникам сдавать выпускные экзамены по некоторым предметам в форме ЕГЭ.

Но главное в другом. Среди многочисленных предложенных и используемых индикаторов 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. Приведем пример первой ситуации. Государственный орган управления образованием одного из российских субъектов несколько лет назад прикладывал очень заметные усилия для реструктуризации сельских сетей общеобразовательных учреждений, правомерно считая, что только создание крупных школ, в которые будет осуществляться подвоз старшеклассников из нескольких населенных пунктов, может обеспечить условия для повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. В частности, только создание таких “образовательных центров” (термин, который использовался в регионе), по мнению руководителей органа управления образованием данного региона, может позволить организовать профильное образование.

Заметим, что здесь мы видим задачу, которую должны решать не руководители школ, а руководители муниципальных органов управления образованием: структура школьной сети (практически все общеобразовательные школы - муниципальные) находится в их ведении. Так вот для оценки деятельности муниципальных руководителей образования на региональном уровне был задействован индикатор “процент старшеклассников, которые учатся в образовательных центрах” и была поставлена задача обеспечить к определенному году определенное значение этого показателя. Каково же было удивление руководителей регионального органа управления образованием, когда они увидели, что следствием введения такого индикатора в ряде случаев оказались не действия по реструктуризации сети, а... смена вывесок: малочисленные средние школы были срочно переименованы в “образовательные центры”.

Таким образом, практическая актуальность разработки вопросов конструирования индикаторов, позволяющих оценивать эффективность деятельности территориальных органов управления образованием в среднесрочной перспективе, несомненна. Скажем теперь несколько слов об актуальности данной проблематики в теоретическом плане.

Существует множество подходов (а в них - нюансов) в определении эффективности управления. И если в случае небольших производственных систем происходящая почти повсеместно подмена эффективности управления (как элемента, обеспечивающего достижение целей) эффективностью или результативностью деятельности всей организации во многих случаях оправдана, то в случае сложных многофункциональных и многоэлементных систем - естественно, нет. Не случаен, в связи с этим, все возрастающий в последние годы интерес исследователей к оценке эффективности управления именно таких сложных систем.

Ситуация с оценкой эффективности деятельности органов управления образованием - в чем то еще более сложная, поскольку 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 вопросы конструирования индикаторов, позволяющих оценивать непосредственные результаты управления и управленческие отношения. По-видимому, это является как реальным отражением состояния науки об управлении, зачастую пренебрегающей потенциалом исследований в области теоретической социологии, так и “рыночными реалиями”: “индикативная” проблематика разрабатывается преимущественно специалистами в области управленческого консультирования, объективно не заинтересованными в распространении результатов их изысканий.

Вообще, в теоретическом плане наиболее принципиальными взгляды на орган управления образованием как на управляющую компанию холдинговой структуры и рассмотрение оценки не под углом зрения последующей интерпретации результатов измерения, а - прежде всего - с позиций интерпретации исходных данных. Это позволяет отделить результаты (и, соответственно, показатели), отражающие результаты деятельности образовательных учреждений от результатов деятельности органов управления образованием. Второй - сформулировать принцип избыточной интерпретации исходных данных для операционализации проектирования индикаторов, которые можно использовать для индикативного (в том числе, стратегического) управления (а не задания миссии организации или системы).

При проектировании индикаторов оценки эффективности деятельности территориальных органов управления образованием представляется продуктивным 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 и т.д. 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. Сравнение территориального органа управления образованием с управляющей компанией холдинга позволяет зафиксировать тот факт, что эти органы не оказывают образовательные услуги, а выполняют *другие функции*, реализация которых и подлежит оценке.

Принципиально важными являются требования к интерпретации исходных данных при проектировании системы оценки эффективности деятельности органов управления территориальными системами образования. Среди них требования соответствия:

1) получаемой информации управленческой цели (цели влияния на происходящие в системе образования процессы);

2) субъектов-источников информации и измерительных инструментов управленческой цели (цели влияния на происходящие в системе образования процессы);

3) влияния, производимого самим измерением, управленческой цели.

Последнее требование (вытекающее из общих принципов согласования интерпретации и дополнения формализма) должно реализовываться через “избыточную” интерпретацию исходных данных, позволяющую минимизировать интерпретацию результатов измерения. Иными словами, отбор показателей, 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.

Среди условий качественного проведения этапов оцифровки признаков и интерпретации результатов в процессе оценки эффективности деятельности органа управления территориальной системой образования, с нашей точки зрения, наиболее важным при проектировании индикаторов является условие обеспечение максимальной технологичности измерения и анализа результатов: везде, где это целесообразно, важно предусмотреть возможность “переключения” информационного потока на пользователя-исполнителя. Это означает, что сам процесс оценки эффективности управления территориальными системами образования должен побуждать субъектов систем образования (нижестоящих субъектов) совершенствовать свою деятельность, причем это совершенствование должно являться результатом влияния процедуры измерения (оценки), а не последующего прямого управленческого воздействия.

Основопологающим моментом для построения подобного механизма измерения является четкое соответствие измерительного инструмента целеполаганию в области управления территориальными системами. Создание такого инструмента тем сложнее, чем большее количество целей преследуется и чем большее расхождение между явными и латентными целями допускается. Вторым важным моментом является четкое осознание явных целей, а значит и целей измерения субъектом, результаты деятельности которого оцениваются, чему самым существенным образом способствует способ измерения.

Сказанное позволяет сформулировать основные подходы к разработке индикаторов эффективности деятельности территориального органа управления образованием:

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

♦ индикаторы должны демонстрировать *непосредственные результаты системы (органа) управления*, а не результаты производственного (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); 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*;

◆ 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) и интерпретации собираемой информации.

Кроме того, полученный набор индикаторов должен:

◆ ориентироваться на органы управления образованием субъектов РФ и федеральный орган управления образованием как на пользователей;

◆ позволять принимать управленческие решения на региональном и федеральном уровнях управления образованием;

◆ послужить основой для разработки региональных и федеральных нормативных документов;

◆ быть достаточным для ориентации деятельности органов управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципалитетов на приоритеты государственной политики модернизации управления системой образования;

◆ при проведении работ должны быть учтены результаты осуществленных в рамках проекта “Реформа системы образования” федеральных и региональных проектов по мониторингу систем образования.

¹ Опыт модернизации управления территориальной системой образования на основе округов: оценка эффективности: Монография / Под общ. ред. проф. Е.Я. Когана. Самара, 2006.

² Петров Н.Н., Фишман Л.И., Дудников В.В., Прудникова В.А. Управление развитием территориальной системы образования: Учеб.-консульт. пособие. М., 2005.