

Теория и практика управления образованием

УДК 378.1
ББК 4448.4

ИЗМЕРЕНИЕ И ОЦЕНИВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ СУБЪЕКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РЕЗУЛЬТАТИВНО-ПРЕДВОСХИЩАЮЩЕЙ СТАДИИ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

И.О. Котлярова

Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск)

Субъекты муниципального уровня управления образованием при разработке целевых программ выполняют важную функцию обеспечения связей муниципальных программ и программ образовательных учреждений с Федеральными целевыми программами. Исследованы взаимоотношения субъектов муниципального управления на результативно-предвосхищающей стадии проектирования целевых программ в сфере образования. Выявлены параметры, характеризующие результаты их взаимоотношений.

Ключевые слова: муниципальное управление, целевая программа, результативно-предвосхищающая стадия проектирования, параметр, критерии измерения и оценивания.

В сфере образования важны процедуры организации, измерения и оценивания отношений субъектов управления, которые взаимодействуют друг с другом, находясь на разных уровнях управления, причем как в сфере образования, так и в других сферах жизнедеятельности людей. Нами исследованы взаимоотношения субъектов муниципального управления при разработке целевых программ в сфере образования. Прежде чем перейти к исследованию практики взаимоотношения субъектов управления, нами были изучены научные труды, позволившие выявить определенные признаки изучаемого явления [2, 7–11]. Этапы измерения и оценивания их отношений соответствуют этапам процесса разработки и реализации целевой программы. В аспекте управления это две стадии: результативно предвосхищающая (которая составляла объект нашего изучения) и результативно создающая [11]. На первой из стадий проектируется программа. Предметом управленческих взаимоотношений на результативно-предвосхищающей стадии разработки программы развития является выявление и изучение актуальных для муниципального уровня проблем, разрешение которых будет намечено в муниципальной целевой программе;

выработка стратегии разрешения проблем; проектирование мероприятий и средств для их разрешения; определение субъектов реализации программы.

Оценивание результативно предвосхищающей стадии процесса разработки программы развития осуществляется по результатам измерения параметров, эту стадию характеризующих. Их выбор определяется необходимостью измерить само протекание процесса и достигнутые результаты (продукты). Процесс состоит в анализе состояния и выявлении проблем; в разработке стратегии развития; в проектировании мер по разрешению проблем; в подборе исполнителей и организаторов разрешения проблем; в составлении муниципальной целевой программы развития как документа, синтезирующего в себе требующие разрешения проблемы; проект организации по их разрешению. Результатом на данной стадии являются следующие продукты. Во-первых, это выявленные проблемы. Во-вторых, выработанная стратегия их разрешения. В-третьих, разработанная муниципальная целевая программа как окончательный результат (продукт) взаимодействия на этой стадии. Дадим краткую характеристику параметров и их измерения.

Параметр 1. Острота проблемы. Выбор этого параметра обусловлен тем, что в разработке программы является значимым решение вопроса о первоочередности решения той или иной проблемы. В программе развития следует отражать те проблемы, которые наиболее актуальны для данного муниципального образования. В соответствии с отобранными проблемами строятся мероприятия по их разрешению, подбираются исполнители и проектируются ожидаемые результаты. Таким образом, актуальные муниципальные проблемы являются системообразующим признаком построения программы развития. Условно нами отграничены три уровня остроты проблемы.

Критерии, по которым уровни отличаются друг от друга, следующие: отражение проблемы в Федеральных программах; отражение муниципальной специфики; наличие практической потребности в разрешении проблемы; наличие негативных социальных тенденций, обуславливающих проблему; обострение противоречий в социально-педагогической сфере, обуславливающих проблему. Первый критерий выражает требование соответствия муниципальной программы федеральным программам либо установкам. Это означает целесообразность отражения социально значимых проблем в муниципальных целевых программах. В то же время каждое муниципальное образование имеет свою специфику. Она обусловлена особенностями социальной, производственной, национально-культурной и прочих сфер жизнедеятельности в муниципальном образовании. Таким образом, каждая из проблем, указанных на более высоком уровне управления образованием приобретает здесь свою специфику. Она может выражаться в согласованности и рассогласованности остроты проблемы на разных уровнях, в конкретизации их, в существенном видоизменении. Этим обусловлена целесообразность введения второго критерия, который выступает уточнением к первому.

Как уже упоминалось, мера актуальности федеральных, региональных и муниципальных проблем может быть различной. Критерием актуальности проблемы в каждом муниципальном образовании выступает практика образования, социальной жизни в целом. В частности, острота проблемы может найти выражение в обострении противоречий социального характера. Они характеризуются разного рода негативными проявлениями (рост

преступности, увеличение числа беспризорных детей, наркомании, токсикомании и других), принимающих характер тенденции. Таким образом, целесообразно включение таких критериев, как «практическая потребность решения проблемы» и «социально негативные (опасные) тенденции», характеризующие данную проблему. По вышеназванным критериям нами выявлено три уровня актуальности проблем (актуальная, значимая, неактуальная). Адекватными методами исследования параметра являются: методы экспертной оценки, рефлексивные методы, изучение документации [3, 4, 6, 12].

Параметр 2. Стратегия разрешения проблемы. Стратегия связана с выработкой общих направлений развития, подходов к осуществлению управления этим процессом. Формализованный результат описания предстоящей стратегии становится продуктом, по которому оценивается эффективность управленческих отношений. Целесообразность введения этого параметра обусловлена тем, что выработанная стратегия является существенным промежуточным результатом проектирования программы развития и определяющим параметром для дальнейшего управленческого взаимодействия. Шкала измерения параметра включает три уровня (положительный, нейтральный, отрицательный), различающихся по критериям: самостоятельность партнеров взаимодействия; согласованность действий; соответствие стратегической линии развития образования и социальной сферы; направленность на разрешение выявленных проблем; учет ведомственных интересов партнеров. Используются методы исследования, аналогичные методам исследования параметра 1.

Параметр 3. Мероприятия. Введение параметра обусловлено тем, что мероприятия являются конкретным выражением замыслов, стратегии разрешения проблем и реальным средством их разрешения. Они представляют масштабные результаты (продукты) управленческих взаимоотношений. По критериям: основания и процедура выбора мероприятий; их направленность; соответствие стратегии; соответствие областной программе, – вычленены три уровня (высокий, средний, низкий). Используются аналитические методы исследования, сопоставление содержания мероприятий и цели, стратегии.

Параметр 4. Процесс управленческого взаимодействия при разработке программы

(ведомственный анализ целевых программ более высокого уровня управления; выявление проблем на ведомственном уровне; выявление проблем на межведомственном уровне; разработка стратегии, идеи и замысла муниципальной программы развития; разработка стратегии, идеи и замысла муниципальной целевой программы, связанной в разрешении определенной проблемы; проектирование мероприятий на ведомственном и межведомственном уровнях). Критерии вычленения уровней (выше удовлетворительного, удовлетворительного, неудовлетворительного): размерность (количество партнеров); полнота (количество выполненных этапов из числа возможных); глубина (мера взаимодействия на каждом этапе); паритетность взаимодействия (участие партнеров); энергозатраты и напряженность (затраченное время, распределение функций). На этом этапе были использованы тесты, методы качественного и количественного анализа, метод наблюдения [1, 3, 4, 6]. Методами наблюдения, экспертной оценки, беседы нами выявлены нижеперечисленные этапы процесса, осуществляемыми на результативно-предвосхищающей стадии: 1. Изучение проблемы в ведомствах; выявление проблем в ведомствах. 2. Согласование проблем на межведомственном уровне; выдвижение Координационным советом проблем для включения в муниципальную программу развития. 3. Ведомственное проектирование мероприятий по разрешению проблем; назначение возможных ответственных лиц. 4. Межведомственное согласование мероприятий для включения в программу развития. 5. Составление целевой программы. 6. Апробация, корректировка и принятие окончательного варианта программы.

На каждом этапе процесса, осуществленного на результативно-предвосхищающей стадии, при проверке используются материалы вопросников, разработанных для экспертизы по критериям параметра 4. Также применяются методы исследования документации и наблюдения.

Параметр 5. Муниципальная целевая программа как документ. Целесообразность введения этого параметра обусловлена тем, что целевая программа является окончательным продуктом управленческих взаимоотношений на результативно-предвосхищающей стадии. Уровни оценки муниципальной программы развития: выше удовлетворительного, удовлетворительный, неудовлетворительный, выде-

ляются на основании критериев: отражение направлений и мероприятий из областной программы развития; наличие инициативных направлений и мероприятий; острота решаемых проблем; наличие муниципальной стратегии развития; соответствие мероприятий поставленным задачам; обоснованность обеспеченности решения задач; источники финансирования; назначение финансирования. Основной метод – оценивание программы экспертами в соответствии с выданными критериями и вопросником. По результатам экспертной оценки с экспертами проводилось собеседование.

Разработана и апробирована комплексная методика, основанная на использовании известных методов педагогического исследования, предполагающая одновременное исследование нескольких параметров. Комплексное оценивание осуществляется по результатам оценивания всех пяти параметров по следующим критериям: высокий уровень (высший уровень достигался по 4–5 критериям, возможен средний уровень по одному из параметров); средний уровень (средний уровень достигался по 3–5 критериям; по остальным критериям возможны были низкая или высокая оценки); низкий уровень (низкий уровень достигнут по трем или более параметрам).

Неоднозначность описания каждого уровня приводит к тому, что каждое из комплексных состояний может описываться конечным множеством вариантов состояний по разным параметрам. В целях избегания повторов в описаниях разных вариантов одного и того же уровня мы не приводим их. Отметим лишь, что методика определения комплексной оценки обуславливает вариативность оценивания управленческих взаимоотношений и их результатов.

Разработанная комплексная шкала позволяет осуществлять измерение процесса и результатов (продуктов) управленческих взаимоотношений при разработке целевых муниципальных программ. Высокий уровень свидетельствует о полной успешности управленческих взаимоотношений, нашедших выражение в согласованном и результативном взаимодействии. Средний уровень также заслуживает положительной оценки; при этом возможна выработка рекомендаций со стороны главного управления образования Администрации области (или Министерства образования и науки области) по повышению уровня взаимодействия по отдельным пара-

метрам. Низкий уровень свидетельствует об отсутствии управленческого взаимодействия при разработке программы развития. В этом случае необходимы срочные меры по коррекции управленческих взаимоотношений.

Литература

1. Аванесов, В.С. Тесты в социологическом исследовании / В.С. Аванесов. – М.: Политиздат, 1982. – 223 с.
2. Голубков, Е.П. Программно-целевой метод управления / Е.П. Голубков. – М.: Знание, 1980. – 64 с.
3. Загвязинский, В.И. Методология и методика психолого-педагогического исследования / В.И. Загвязинский, Г. Атаханов. – М.: Akademiа, 2001. – 206 с.
4. Зауэр, Л.С. Рейтинговая оценка деятельности педагогических работников учреждений начального профессионального образования / Л.С. Зауэр. – М.: Издат. центр АПО, 2002. – 44 с.
5. Иванова, Е.М. Основы психологического изучения профессиональной деятельности: учеб. пособие / Е.М. Иванова. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – 208 с.
6. Ковалев, Е.М. Качественные методы в полевых социологических исследованиях / Е.М. Ковалев, И.Е. Штейнберг; под ред. И.Е. Штейнберга. – СПб.: Алетейя, 2009. – 356 с. – (Качественные методы в социальных исследованиях).
7. Куган, Б.А. Управление образовательной системой: взаимодействие субъектов регионального и муниципального уровней / Б.А. Куган, Г.Н. Сериков. – М.: Гуманит. издат. центр ВЛАДОС, 2002. – 632 с.
8. Регион: управление образованием по результатам. Теория и практика / под ред. П.И. Третьякова. – М.: Новая шк., 2001. – 880 с.
9. Репин, С.А. Программно-целевой принцип управления образованием: моногр. / С.А. Репин. – Челябинск: Факел, 1999. – 180 с.
10. Сериков, Г.Н. Основания нормирования деятельности участников образования / Г.Н. Сериков. – Челябинск: ЧИПКРО, 1995. – 200 с.
11. Сериков, Г.Н. Управление образованием: системная интерпретация: моногр. / Г.Н. Сериков. – Челябинск: Факел, 1998. – 664 с.
12. Черепанов, В.С. Экспертные оценки в педагогических исследованиях / В.С. Черепанов. – М.: Педагогика, 1989. – 150 с.

Котлярова Ирина Олеговна, доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры «Безопасность жизнедеятельности», Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск), kio_ppo@mail.ru.

*Bulletin of the South Ural State University
Series "Education. Pedagogy"
2013, vol. 5, no. 3, pp. 8–11*

MEASUREMENT AND ASSESMENT OF RELATIONS OF LOCAL GOVERNEMENT SUBJECTS AT EFFECTIVE AND ANTICIPATIVE STAGE OF SPECIAL PURPOSE PROGRAMS DESIGN

I.O. Kotlyarova

While developing special purpose programs the subjects of local level education management perform an important function of providing the connections between the local programs and educational institutions programs with the Federal special purpose programs. The relations of local government subjects at the effective and anticipative stage of special purpose program design in the education sphere have been researched. The indicators characterizing the results of their relations have been found out.

Keywords: local government, special purpose program, effective and anticipative stage of design, indicator, measurement and assessment criteria.

Kotlyarova Irina Olegovna, Doctor of Pedagogy, Professor, Professor of the Chair of Life Safety, South Ural State University (Chelyabinsk), kio_ppo@mail.ru.

Поступила в редакцию 26 мая 2013 г.