

Экспертиза программ в системе управления образованием¹

Светлана Юрьевна Митрофанова

История развития различных цивилизаций позволяет утверждать, что образование — это тот ресурс, который обеспечивает их социальный прогресс. Этот прогресс во многом зависит от того, насколько эффективна система управления образованием. В связи с этим для нас представляет интерес экспертиза процессов, которые происходят в системе управления образованием в современном российском обществе.

Для чего проводится экспертиза социальных программ

В практике управленческого воздействия выделяют две линии: внешнюю и внутреннюю. Система внешнего управления образованием строится по линии: федеральные органы — региональные органы — муниципальные органы — образовательные учреждения. Внутреннее управление строится внутри организации: директор школы — завуч — классный руководитель — ученики/ректор вуза — декан — студенты. Экспертиза образовательных программ затрагивает обе линии, но при этом акцент может ставиться на каком-то известном уровне управленческого воздействия, поскольку экспертизе подвергается конкретная программа конкретного уровня. Соответственно результаты экспертизы могут найти применение в рамках двух обозначенных линий.

Экспертиза образовательных программ позволяет:

- выявить проблемные зоны программ каждого уровня;
- определить готовность руководителей министерств, департаментов, отделов, учреждений образования, в том числе директоров средних общеобразовательных школ, к диалогу с общественностью, готовность вносить изменения в образовательные программы по итогам экспертизы, подвергать их корректировке;
- определить готовность экспертов образовательной среды изменить позицию в связи с аргументацией чиновников сферы образования;
- выработать совместные заключения чиновников и общественников, касающиеся реализации программ в сфере образования.

¹ Статья написана по итогам участия автора в качестве исполнителя в работе по гранту в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., соглашение № 14.В 37.21.0024.

Как провести экспертизу программ в системе управления образованием: этапы экспертизы

В качестве примера рассматривается экспертиза социальной программы регионального уровня, ориентированной на изменения в дошкольном образовании — «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений Самарской области на 2012–2015 годы»².

На первом этапе необходимо представить обоснование выбора программы, которая в дальнейшем будет подвергнута экспертизе. В нашем случае выбор программы обусловлен тем, что она удовлетворяет следующим условиям: во-первых, это областная целевая программа (далее — ОЦП), что зафиксировано в её названии, во-вторых, согласно паспорту программы, её финансирование осуществляется за счёт средств области, в-третьих, финансирование программы рассчитано по 2015 год включительно.

На втором этапе экспертизы обосновываем выбор фрагмента текста, который необходимо подвергнуть детальному и глубокому анализу. Это может быть, например, паспорт программы, где содержатся в краткой форме основные сведения о программе или определённая её часть. В нашем примере детальному анализу была подвергнута первая часть программы: «Характеристика проблемы, на решение которой направлена программа». Наш выбор обусловлен тем, что в этом фрагменте авторами текста обосновывается актуальность проблемы, решение которой возможно и необходимо в рамках программного формата.

Согласно выработанной нами методике, **на третьем этапе** выделяем секвенции и обосновываем принципы их выделения. Определение секвенций базируется на выделении абзацев в рамках той части программы, которая выбрана в качестве непосредственного объекта анализа на втором этапе экспертизы. Основным принципом обоснования их выделения служит такое правило секвентирования, как следование логике авторов текста. Поскольку авторы текста сочли необходимым разделить текст на абзацы именно таким образом, исследователь идёт след за ними, вскрывая латентные значения каждой секвенции — каждого абзаца.

На четвёртом этапе подвергаем анализу каждую секвенцию программы по отдельности и выделяем универсальные способы сжатия текста, характерные для этих секвенций, которые встречаются неоднократно в данном фрагменте и являются цементирующими в процессе выявления явных и латентных смыслов и ситуаций. Способы сжатия текста получаем на основе реконструирования практик (способов) формирования секвенции, которые в ней реализуются.

В нашем примере первая секвенция фрагмента выглядит следующим образом:

«Система дошкольного образования рассматривается сегодня как один из факторов укрепления и сохранения здоровья детей, формирования базисных качеств личности, а также улучшения демографической ситуации в Российской Федерации. С этой точки зрения увеличение рождаемости невозможно без предоставления гражданам России твёрдых социальных гарантий возможности устройства ребёнка в дошкольные образовательные учреждения (далее — ДОУ). Для реализации демографических задач система дошкольного образования должна

² Областная целевая программа «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений Самарской области на 2012–2015 годы». Общественная экспертиза данной программы была проведена в 2013 году группой исследователей, в состав которой вошли: Татьяна Михайловна Кобякова, студентка социологического факультета; Илона Олеговна Пересада, магистрант по направлению «социология социальных изменений»; преподаватели социологического факультета: Наталья Владимировна Палеева, Светлана Юрьевна Митрофанова и Нина Петровна Щукина. Для анализа этой программы была выбрана методика секвенционного анализа текстов.

стать общедоступной, и место в ДОУ должно быть предоставлено ребёнку в реальные сроки».

Анализ этого текста позволяет выявить прежде всего определённые нарушения в его логике. Так, не совсем понятно, как благодаря одному из множества факторов — системе ДОУ — достигаются перечисляемые успехи; это один из факторов или главный фактор? Улучшение демографической ситуации в начале текста рассматривается как дополнительное условие развития системы ДОУ, («а также»), а затем превращается в главный фактор увеличения рождаемости. Увеличение рождаемости в тексте напрямую зависит от устройства ребёнка в ДОУ, что вызывает сомнения. Не уточнены понятия: «реальные сроки», «общедоступность», «базисные качества личности», «твёрдые социальные гарантии». На контекстуальном уровне идёт критика социальных гарантий, поскольку подразумевается, что они могут быть и «мягкими». В тексте использованы клише: система ДОУ, социальные гарантии, общедоступность, улучшение демографической ситуации, укрепление и сохранение здоровья детей. Не принимается во внимание тот факт, что, прежде чем укреплять здоровье, его нужно сохранить, так как укреплять можно то, что есть, а то, что отсутствует — укрепить нельзя.

Подвергая подобному анализу каждый абзац выделенного фрагмента по отдельности, мы выделили способы сжатия текста, которые считаем универсальными, поскольку они встречаются в большинстве секвенций: использование клише, нарушение логики, снятие ответственности, декларируемая апелляция к нормативам более высокого уровня, гиперболизация, неточность в работе с данными.

На пятом этапе обосновываем необходимость вписывания универсальных способов сжатия текста в контекст, который понимаем как весь текст за исключением анализируемой единицы этого текста. Текст трактуем предельно широко, как форму представления информации, как последовательность знаков, образующую единое целое и служащую объектом изучения³. На этом этапе необходимо указать, в какие виды контекста вписываются выявленные универсальные способы сжатия текста. Существуют различные виды контекста, для нас наиболее значимы следующие: программный, ситуационный, нормативный, исследовательский. Остановимся на каждом из них подробнее.

На шестом этапе вписываем универсальные способы сжатия в программный контекст. Программа как контекст — это весь текст программы «минус» изучаемая единица, то есть контекст — это остальная часть программы, кроме той, что была подвергнута анализу ранее. Важно понимание программного контекста как «первичного», в который вписан изучаемый фрагмент. «Первичного» в нескольких смыслах: как непосредственного материала по отношению к анализируемой части текста, как ближайшего символического, смыслового контекста, в который она вписана.

Все выделенные нами ранее универсальные способы сжатия находят отражение в контексте программы. Например, гиперболизация обнаруживается в программном контексте в части 7, где заявляется, что увеличение количества мест в ДОУ приведёт к более качественному решению основных задач дошкольного образования. Таким образом, преувеличена роль ДОУ в том, что рост количества обеспечивает рост качества.

³ Толковый словарь русского языка // под ред. Т.Ф. Ефремовой. <http://tolskiovar.ru/t1248.html>

В рамках седьмого этапа рассмотрим ситуационный контекст как социальную ситуацию в регионе, в России в целом. Выделим следующие уровни ситуации в соответствии со сложившимися нормативными и исследовательскими практиками применительно к анализу программ: федеральный, региональный, муниципальный. Вписываем анализируемую программу в каждый из этих уровней, обосновываем, какому из них уделяем более пристальное внимание. Имеет смысл детально рассмотреть тот уровень, к которому относится сама анализируемая программа, причём в соответствии с объективными и субъективными компонентами ситуации. В качестве объективных условий понимаем те факторы, которые не зависят от сознания и воли разработчиков программы и в то же время определяют направление, рамки их деятельности. В качестве объективных факторов рассматриваем отчёты тех структур, от которых зависит существование данной программы, её финансирование, эти документы, как правило, представлены на сайтах соответствующих ведомств. Субъективный компонент ситуации в соответствии с определением ситуации, по У. Томасу и Ф. Знанецкому, представлен социальными установками людей⁴. Выбираем и обосновываем ключевую установку акторов, включённых в процесс распределения бюджетных средств, и анализируем её в соответствии с трёхкомпонентной структурой, выделяя аффективный, поведенческий и когнитивный компоненты. Покажем последовательность анализа ситуационного контекста на примере рассматриваемой программы.

Анализ социальной ситуации на федеральном уровне свидетельствует, что программа испытывает влияние ситуации более высокого уровня, что находит отражение и в сопоставлении этой программы с аналогичными программами, реализуемыми в других субъектах федерации⁵. Муниципальный уровень ситуации в данном случае определяется готовностью акторов муниципального уровня в сфере образования воспроизводить те нормативы, которые «спускаются сверху»: текст программ муниципального уровня вписывается в логику программ более высокого уровня. Для нас важен прежде всего региональный уровень, поскольку анализируем областную программу.

Принято выделять объективный и субъективный компоненты ситуации. Применительно к специфике региона объективный компонент ситуации представлен особенностями объективных факторов Самарской области, не зависящих от социальных установок людей. В связи с этим проанализированы базовые отчёты Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. Эта структура — методологический центр социального программирования в регионе, во многом определяет направление и рамки деятельности других структур, и в постановлении к анализируемой программе апелляция к министерству представлена дважды: во-первых, когда речь идёт о расходных обязательствах Самарской области, направленных на реализацию программных мероприятий, и, во-вторых, когда речь идёт о контроле за выполнением рассматриваемого постановления. В данном случае нормативный контекст является одним из определяющих при анализе объективных условий, что свидетельствует о тесной взаимосвязи контекстов. Однако применительно к нашему исследованию имеет смысл рассматривать нормативный контекст и как самостоятельный в силу его значимости.

Признавая значимость субъективного компонента ситуации и перефразируя автора теоремы У. Томаса, скажем так: «Если ситуация с ДОУ определяется как реальная, то она реальна по своим последствиям». Применительно к специфике нашего исследования анализ особенностей субъективного компонента в регионе представлен анализом социальной установки представителей ГРБС (главные распорядители бюджетных средств) Министерства

⁴ Томас У., Знанецкий Ф. Методологические заметки // Американская социологическая мысль. — М.: Международный университет Бизнеса и Управления. 1996.

⁵ Всего было рассмотрено 10 программ из 10 субъектов Федерации.

образования. «Снимок» этих установок мы получили на общественных слушаниях, проводимых Министерством образования области. Была проанализирована в качестве ключевой установка представителей Министерства образования: доказать эффективность расходования бюджетных средств, при этом были выделены три её компонента: поведенческий, когнитивный и аффективный. Под когнитивным компонентом подразумеваются приводимые в тексте факты и статистика. Аффективный компонент установки представляет собой эмоциональную оценку событий. Поведенческий компонент выражает определённые действия относительно исполнения программ и бюджета. Проведя анализ ситуационного контекста по обозначенным выше параметрам, пришли к выводу, что ситуационный контекст в той или иной мере воспроизводит универсальные способы сжатия текста, которые выявлены ранее при анализе первой части программы.

На восьмом этапе вписываем универсальные способы сжатия текста в нормативный контекст. Нормативный контекст есть нормативное основание как язык власти. Деятельность чиновника, исходя из логики работы самого механизма бюрократии, фактически основывается на существующих в обществе нормативах. В связи с этим качество работы чиновника определяется знанием и умением использовать в своей деятельности нормативы разного уровня, поэтому язык чиновников — это язык нормативов. В свою очередь, диалог предполагает партнёрство, базирующееся на взаимопонимании его участников. Иными словами освоение языка власти предполагает знание нормативной базы, лежащее в основе деятельности чиновников.

В силу сказанного в качестве контекста к областной целевой программе «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений Самарской области на 2012–2015 годы» рассматривали следующие нормативы федерального и регионального уровней, которые определяют разработку программ: Бюджетное послание Президента, Указы Президента от 7 мая 2012 г., основные направления бюджетной политики на 2012–2013 гг., доклад Министерства управления финансами. Указанные официально-административные тексты выступают как основание любой и не только программной деятельности разного рода министерств и ведомств. Можно выделить широкий и узкий нормативный контексты. Широкий — это нормативные документы федерального уровня, и узкий нормативный контекст — это нормативы регионального уровня, в том числе муниципалитетов.

В рамках анализа областной целевой программы «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений Самарской области на 2012–2015 годы», главным образом, авторы ссылаются на правовые акты министерств общенормативного содержания, а именно: на постановления правительства Самарской области и законы Самарской области. Эти документы являются основными нормативами местного значения, то есть они приняты и действуют на уровне Самарского региона. Таким образом, в изучаемой нами программе фактически отсутствует такой способ сжатия как декларированная апелляция к официальным текстам более высокого уровня. Однако в разделе, посвящённом предоставлению субсидий, имеется отсыл на статьи Бюджетного кодекса РФ. Наряду с обозначенным выше способом сжатия изучаемого текста его авторы прибегают к использованию гиперболизации роли ДОУ, а также клише. Таким образом, авторы ОЦП фокусируют своё внимание прежде всего на узком нормативном контексте. Вне их анализа оказываются документы более высокого уровня. Речь идёт, в первую очередь, об Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

№ 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», согласно которому к сентябрю 2012 г. необходимо принятие мер, направленных «на ликвидацию очередей на зачисление детей в возрасте от 3 до 7 лет в дошкольные образовательные учреждения». Более того, в том же Указе акцент сделан на необходимость к 2016 году обеспечить 100%-ную доступность дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет.

В рамках девятого этапа остановимся на анализе исследовательского контекста. Он представляет собой методологические рамки исследования и научные тексты по исследуемой тематике. Значимость исследовательского контекста определяется необходимостью реализации системного подхода и критического анализа к исследуемому тексту. Данный контекст определяется вписыванием полученных результатов в методологическую базу научного знания, а также сопоставлением результатов, полученных в рамках данного исследования с результатами других исследований по схожей тематике.

Н.Л. Хананашвили и А.С. Автономов⁶, рассматривая вопросы социального программирования, проектирования, отмечают некорректность в работе с данными, часто встречающуюся в представлении статистических данных: «Прежде всего эти данные могут быть неточными, субъективными, что совсем нежелательно», «они могут быть тенденциозно, предвзято подобранными». Авторы указывают и на нарушение логики социального программирования, проектирования, что может выражаться, в частности, в непонимании различий между причинами и следствиями проблемы, когда усилия направляются не на источник проблемы, а на её проявления. Особое внимание исследователи уделяют неточностям, возникающим при формулировке задач проекта, подчёркивая, что «эта работа даётся властным структурам очень нелегко»; «в результате сформулированными могут оказаться такие задачи, выполнение которых никоим образом не способствует достижению изначально поставленной проектом цели».

Любая социальная программа как система включает в себя различные элементы, которые по определению должны быть связаны между собой. При этом системообразующим элементом является цель, на реализацию которой она и направлена. Образовательные цели, по определению Э. Дюркгейма, в концентрированном виде должны содержать реальные общественные потребности, а взаимодействие потребностей, целей и идеалов — выступать в качестве основания динамических процессов системы образования⁷.

На практике это не всегда так, что свидетельствует о нарушении логики в управлении образовательными системами, когда руководители образовательных учреждений не осознают взаимосвязь и взаимообусловленность этих параметров и выбирают неверные каналы влияния на систему образования. В частности, на это указывает С.Н. Майорова-Щеглова в работах, посвящённых вопросу адаптации школьных учителей к ценностям информатизации. Автор показывает, что модернизация педагогической среды в нашей стране началась с экономической составляющей, а не с изменения общественного сознания, культуры, не с формирования ценности информатизации педагогической среды. Вместе с тем, как убедительно доказывает С.Н. Майорова-Щеглова, информатизация школы не может быть результативной без успешной социальной адаптации учителей, без принятия ими ценностей информационного общества⁸.

⁶ Автономов А.С., Хананашвили Н.Л. Оценка в социальном проектировании. Методическое пособие / Под общей редакцией А.С. Автономова. — М.: Национальная ассоциация благотворительных организаций. 2010. — С. 25–30.

⁷ Дюркгейм Э. Социология образования. — М.: ИНТОР, 1996.

⁸ Щеглова С.Н. Адаптация учителей к информатизации // Школьные технологии. — 2005. — № 1. — С. 207–216; Щеглова С.Н. Особенности адаптации школьных учителей к ценностям информатизации // Социологические исследования. — 2006. — № 8. — С. 115–121.

На нарушение логики в управлении системой образования, которое происходит в социальных программах, и образовательных в том числе, указывает А. Кузьмин. Автор применительно к тем программам, в названии которых звучит «целевая программа», доказывает, что программа «нецелевой» быть не может: «С точки зрения логики в этом понятии есть ошибка, так называемый «круг»: понятие «целевая программа» определяется как деятельность, направленная на достижение цели. Подобной ошибкой было бы, например, определять логику как учение о логических принципах. Согласно принятым во всём мире определениям, наличие цели является сущностной характеристикой программы. Другими словами, программа не может быть «нецелевой». Отсутствие цели означает, что рассматриваемая деятельность попросту не является программой»⁹.

Таким образом, исследовательский контекст предполагает критический анализ выделенных нами универсальных способов сжатия текста и проблематизацию текстов, в которых они используются.

На десятом этапе сопоставляем результаты проведённого анализа по каждому контексту, и на основе этого даём рекомендации по налаживанию эффективного взаимодействия между властью и общественностью.

Основные итоги анализа программы

Программный, нормативный и ситуационный контексты воспроизводят выявленные нами универсальные способы сжатия изученного текста, исследовательский контекст проблематизирует их. Рассматриваемая программа формально соответствует используемым в практике стандартам, вписывается в те рамки, которые спускаются «сверху». Учитывая результаты анализа исследовательского контекста, в содержание программы, на наш взгляд, необходимо внести ряд корректив: таких как, корректное обращение с данными, чёткое разграничение зон ответственности, чёткость в формулировках используемых дефиниций, соблюдение логики в изложении материала, аргументация апелляции к нормативам разного уровня. Реализация этих рекомендаций позволит заложить более продуктивную основу диалога между властью и общественностью.

Применение полученных результатов

Предложенный нами способ экспертизы социальных программ в сфере образования можно рассматривать как некую «инструкцию» по экспертизе социального программирования, позволяющую применить её результаты по разным векторам. Так, анализируемый кейс в дальнейшем можно использовать в следующих направлениях. Во-первых, как текст, содержащий «проблемное поле», требующее от агентов, ответственных за его составление неких разъяснений на обозначенные вопросы и противоречия. Во-вторых, как материал для подготовки к общественным слушаниям. В-третьих, как некую отправную «точку» для налаживания диалога между общественниками и управленцами как в сфере образования, так и специалистами экономического направления, которые ответственны за финансирование этой социальной программы.

⁹ Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелевой. — М.: Издательство «Престо-РК», 2009; Публичная социология в региональной системе управления социальной сферой: учебное пособие / С.Ю. Митрофанова, Б.А. Никитина, Е.И. Чердымова, Н.П. Щукина; под ред. Н.П. Щукиной. — Самара: Изд-во «Самарский университет», 2013.

Указанные направления использования кейса — это возможные способы его применения на практике, которые становятся очевидными по итогам экспертизы социальных программ. Отметим, что проблема использования результатов экспертирования социальных программ достаточно глубоко представлена в работах под редакцией Н.П. Щукиной¹⁰.

Возможности и ограничения

Важный вопрос при проведении экспертизы — уровень подготовки самих экспертов, их желание проводить экспертизу, учитывая, что по преимуществу общественная экспертиза — это неоплачиваемая и при этом трудоёмкая процедура, требующая от эксперта наличие известных компетенций. В роли экспертов образовательной среды могут выступать, например, педагоги, родители учащихся, обладающие достаточной квалификацией, мотивацией участия в экспертизе и располагающие временем для её проведения. Ограничения в проведении экспертизы в связи с этим могут быть связаны с проблемой поиска таких экспертов в силу, например, загруженности педагогов прямыми обязанностями, а родителей — зарабатыванием средств к существованию и воспитанием детей. Это выводит нас напрямую на вопрос о том, а сформировано ли в России сегодня гражданское общество? Экспертиза образовательных программ предполагает критическое отношение не только к программе как инструменту образовательной политики, но и к тому, как она проходит и кто её проводит. Вместе с тем возможности, которые открывает экспертиза для родителей и педагогов, существенны. Это возможности корректировать и влиять на образовательную среду с учётом интересов всех субъектов образовательного пространства.

Светлана Юрьевна Митрофанова,

преподаватель социологического факультета Самарского университета

¹⁰ Развитие общественной роли социологии в региональной системе управления социальной сферой: монография / Н.В.Авдошина, С.Ю.Митрофанова, Б.А.Никитина [и др.]; под ред. Н.П.Щукиной. — Самара: Изд-во «Самарский университет», 2013.