

Фалюшина Лариса Игоревна

доктор педагогических наук

**МЕТОДОЛОГИЯ
АВТОМАТИЗИРОВАННОГО
МОНИТОРИНГА
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧИНОВНИКОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ
ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Falyushina Larisa Igorevna

D.Phil. in Education Science

**THE METHODOLOGY OF
AUTOMATED MONITORING OF
OFFICIALS' ACTIVITIES
IN THE STATE PRESCHOOL
EDUCATION SYSTEM**

Аннотация:

В статье определены основные показатели качества деятельности чиновников и обоснованы возможности разработки автоматизированных компьютерных систем дистанционного государственного управления их деятельностью. Представлены элементарные (изначальные) направления автоматизированного анализа деятельности чиновников системы дошкольного образования.

Ключевые слова:

автоматизированный мониторинг, чиновник, дошкольное образование, государственная система.

Summary:

The paper identifies the main parameters of quality of officials' activities and justifies the resources for development of automated computer programs for remote state control over the officials' activities. The author presents the basic (initial) areas for the automated analysis of the activities of the preschool education system officials.

Keywords:

automated monitoring, official, preschool education, state system.

Все органы власти должны поставить перед собой принципиальную задачу. Обеспечить максимальную эффективность бюджетных расходов, добиться как можно лучших результатов в рамках имеющихся финансовых возможностей.

В.В. Путин [1]

Благополучие любой страны определяется во многом качеством деятельности его чиновников. Государство, в принципе, создается для нормального существования его граждан, а оно должно обеспечиваться эффективным функционалом государственных служащих.

Возьмем, к примеру, современное состояние Украины. Для многих ее жителей, выдвигающих совершенно справедливо свои требования к государству, протестное движение – единственное средство защитить свои жизненные права. И снизить напряженность – значит добиться повышения уровня жизни населения Украины. А для этого государственные служащие должны работать уже не только на себя, а на обеспечение интересов населения. А это, в свою очередь, диктует необходимость «удерживать» государственных служащих в рамках этих интересов, что невозможно без выработки системы абсолютно четких критериев качества функционирования государственных чиновников самого разного уровня с тем, чтобы получить возможности адекватной и оперативной коррекции их деятельности. Пока же часто благополучие чиновника не находится в зависимости от состояния управляемого ими объекта. Таким образом, разработка эффективных индикаторов качества функционирования чиновников – одна из главных задач государства.

Основная задача данной статьи – определить основные показатели качества деятельности чиновников и обосновать возможности разработки автоматизированных компьютерных систем дистанционного государственного управления их деятельностью.

Методология построения автоматизированной системы оценки качества деятельности чиновников

Выстраивая модель этой системы, необходимо четко определить некоторые исходные, фундаментальные положения нашей модели.

– Основой системы должен стать эффективный **мониторинг** деятельности системы образования, так как невозможно это делать без реального отслеживания благополучия управляемых ими объектов.

– Качество деятельности чиновников определяется **динамикой** уровня жизнестойкости управляемых объектов, которая, в свою очередь, определяется уровнем **функциональности** системы (чем выше функциональность системы, тем выше ее жизнестойкость).

– Кроме того, мы исходим из того, что целостный (общесистемный) мониторинг системы дошкольного образования любого уровня должен основываться исключительно эффективным мониторингом деятельности **изначального ее уровня** (в нашем случае – деятельности каждого конкретного ДОУ).

– Источником входящей информации о деятельности системы дошкольного образования должна стать информация, получаемая от **единой системы электронного документооборота** в каждом ДОУ, так как именно на этом уровне осуществляется весь функционал системы дошкольного образования, именно здесь воспитывают и обучают детей. Если руководитель каждого ДОУ страны будет вести всю свою документацию в электронном виде, то она (эта информация) автоматически становится доступной к обработке на любом уровне управления. Причем эта информация (как исходная) не может быть искажена ни на одном из уровней системы. На основе этой, вполне достоверной информации мы получаем возможность объективной оценки деятельности чиновников образования.

– Основой для нашей модели служит разработанная нами универсальная технология управления большими социальными системами. Она служит инструментом эффективной методологии организации мониторинга, способного оперативно и адекватно выявлять и устранять дисфункции больших социальных систем. Именно такая технология управления большими социальными системами была нами представлена на научной конференции в Венгрии [2]. Она предполагает автоматизированную (на основе компьютерных программ) поляризацию достигнутых результатов по каждому из параметров. При этом выявляются высокоэффективные и дисфункциональные объекты. Определяя причины высоких результатов, мы выявляем скрытые ресурсы развития системы. Выявляя неэффективные – «болезни» системы. Кроме того, автоматически сопоставляются ресурсные и результатные показатели, мы фиксируем экономическую эффективность каждого объекта управления в режиме онлайн.

– Так же определяется степень интенсивности управленческого воздействия на деятельность данного руководителя: много дисфункций – интенсивное управленческое воздействие; мало дисфункций – незначительное воздействие (возможная полная самостоятельность...).

– Кроме того, мы исходим из крайне важного для нас положения о том, что в случаях управления макросистемами крайне эффективно использовать **технологии опосредованного управления** [3]. Важно не только качественное исполнение функционала самим чиновником, но не менее важным является обеспечение качества деятельности его непосредственных подчиненных, обеспечивая этим в свою очередь качество деятельности чиновников второго уровня, которая также оценивается не только качеством их непосредственной деятельности, но и качеством деятельности их непосредственных подчиненных... В результате, выстраивается целостная, эффективная система управления, в которой эффективное опосредованное управление становится главным инструментом управленца.

Объективная оценка деятельности каждого чиновника образования позволит на этой основе создавать показатели и индексы качества управленческой деятельности, автоматически выстраивая при этом рейтинг чиновников по каждому из критериев.

В конце на основе совокупности рейтингов будет составляться «Паспорт эффективности чиновника». Где будут фиксироваться как все его успехи, так и все дисфункции и их динамика. На основе такой многосторонней, совокупной оценки формируются рекомендации к повышению квалификации каждого руководителя.

Характеристика основных критериев (качества деятельности чиновников образования)

При разработке **критериев** качества деятельности чиновников мы выбирали основные показатели (направления), наиболее точно характеризующие качество управленческой деятельности. Они, как правило, достаточно сложны и нуждаются в детализации. Поэтому мы разрабатывали к каждому критерию свои **показатели**. Это более конкретизированные оценки. Еще более конкретизируется оценка деятельности чиновников в различных индексах. **Индексы** – это характеристики конкретные, основанные на сопоставительных данных. Как правило, они представляются нами в обобщенных сравнительных характеристиках (В – высокий уровень; В СР – выше-среднего; СР – средний; Н СР – ниже среднего; Н – низкий).

Совокупность оценок по разным критериям дает нам более полную и объективную оценку деятельности каждого чиновника. При этом подчеркиваем, что оценка эта должна производиться автоматически, на основе разработанных компьютерных программ по разработанным нами алгоритмам.

Все это делает управленческую деятельность оперативной, способной быстро реагировать и устранять дисфункции.

Представим в самом общем виде эти алгоритмы.

Критерий 1. Динамика развития управляемого объекта.

Этот критерий обслуживают следующие показатели.

1. Показатель – динамика количества ДОУ. Оценивается соотношением количества ДОУ в начале функционирования оцениваемого чиновника и на момент исследования.

Методика автоматизированной обработки информации.

Для того чтобы оценить качество деятельности чиновника второго уровня (уровня районного управления образования), необходимо тщательно обработать информацию первого уровня – информацию ДОУ, получаемую по средствам единого документооборота, которая поступает на сервер.

Из этого потока мы получаем информацию о **текущем** количестве ДОУ в данном районе. На этапе становления нашей информационной системы нам будет необходимо для сравнения ввести в систему еще и статистическую информацию о количестве ДОУ на время начала функционирования данного чиновника. Впоследствии необходимость ведения такой информации отпадет, так как она будет отыскиваться самой системой по материалам документооборота ДОУ того времени автоматически.

Сопоставляются эти данные по следующему алгоритму:

за 100 % берется количество ДОУ в начале функционирования чиновника (предположим, 200 ДОУ);

за x % берется фиксируемое на день анализа количество ДОУ (предположим, 185 ДОУ);

динамика состояния системы на период работы исследуемого чиновника вычисляется по формуле:

$X = 185 \times 100$ и делится на 200. Получаем результат 92,5, то есть от ранее существующей системы осталось только 92,5 %. А значит, показатель динамики должен отразить деградацию системы, при этом «размер» деградации составит 7,5 % ($100 - 92,5 = 7,5$ %) со знаком минус, так как зафиксирована деградация системы с показателем -7,5. Соответствующий **индекс** будет равен -7,5.

2. Показатель динамики количества детей, посещающих ДОУ района.

Точно так же автоматически может вычисляться и динамика количества детей, посещающих ДОУ района.

Количество таких показателей и их содержание варьируется в зависимости от основных задач развития системы дошкольного образования. Решения эти принимаются на стратегических уровнях.

Обращаем внимание на то, что эти показатели должны так же автоматизированно корректироваться **индексом** демпинговой деятельности государства. К примеру, легко показывать «прирост» числа ДОУ в условиях, когда государство направляет на это значительные целевые ресурсы... Поэтому данный критерий будет дополнительно корректироваться уровнем соотношения количества вновь открытых ДОУ в разных регионах, с примерно одинаковыми демпинговыми вложениями. Методология такого мониторинга выстраивается на основе нашей универсальной технологии. При этом высокий уровень эффективности использования дополнительных государственных средств дает прибавку к основному показателю 20 %. Средний показатель – не индексируется. Низкий же показатель дает отрицательный индекс – минус 20 % показателя.

Предположим, что для анализа автоматизированно выбрано из 20 районов 7 с примерно одинаковыми демпинговыми вложениями. Им было выделено примерно равное количество средств на строительство ДОУ, но

– в двух из них построили 1 ДОУ,

– в трех 2 ДОУ,

– еще в двух – 3 ДОУ.

В этом случае, компьютер автоматически выделит три ДОУ с нулевым индексом, 2 с отрицательным и еще 3 с положительным.

Все эти сложные вычисления должен производить компьютер на основе специально разработанной программы, выдавая автоматизированно рафинированный **индекс развития управляемого объекта**. Обращаем внимание на то, что количество показателей, отслеживаемых автоматизированно, может существенно варьироваться в зависимости от исходных установок управленца высшего уровня и усложняться по мере развития системы. В частности, на первых стадиях, стадиях примитивного управления, это могут быть всего 2–3 показателя. После «наведения порядка» в системе на уровне этих показателей система может усложняться. Однако важно осознавать, что внесение каждого нового, более сложного индекса может обеспечиваться только разработкой нового элемента соответствующей компьютерной программы управления.

Критерий 2. Жизнестойкость управляемой системы

Особенность данного критерия заключается в том, что он в отличие от первого характеризует не столько непосредственно деятельность целостного анализируемого субъекта, сколько сравнительную деятельность каждого его структурного подразделения.

Показатель – Уровень обеспеченности ресурсами. Этот показатель представляется несколькими индексами.

1.1 Индекс элементарный (постструктурный)

Этот анализ должен осуществляться также на основе разработанной нами методологии организации глобального мониторинга. Система в режиме онлайн автоматически высчитывает норматив обеспечения данным ресурсом на основе отсека нерациональных расходов (определяет норматив финансирования), затем автоматизированно присваивает каждому объекту по каждому критерию рейтинговую оценку (В – высокий уровень; ВС – уровень выше среднего; СР – средний уровень; НС – уровень ниже среднего; Н – низкий уровень).

Эта деятельность позволяет определить «достаточность» или «дефицитность» с позиции стандарта, ресурсного обеспечения каждого структурного подразделения системы в нашем случае, каждого ДОУ.

1.2 Индекс общий

Этот показатель объединяет предыдущую информацию автоматически.

Его предназначение заключается в выявлении и фиксации диапазона фиксируемых затрат, выявлении всех случаев необоснованного предоставления предпочтений отдельным ДОУ за счет налогоплательщика.

Общий индекс автоматизированно вычисляется совокупностью вышепредставленных показателей.

При этом акцентируется внимание:

- на индекс достаточности,
- на индекс равномерности распределения,
- на индекс общедоступности жизненно важных ресурсов.

Наличие необоснованных предпочтений отдельным учреждениям рассматривается при этом как грубая ДИСФУНКЦИЯ. Достаточность обеспечения ресурсами и общедоступность и равномерность распределения рассматривается как функциональная характеристика.

Предназначение этого индекса – оценить деятельность управленца с позиции эффективности целостной системы. Здесь соотносятся количество успешных и дисфункциональных структурных подразделений системы. Естественно, наличие дисфункциональных подразделений снижает общую рейтинговую оценку, наличие успешных – повышает...

Критерий 3. Уровень функциональности управляемой системы

По сути, этот критерий является продолжением предыдущего, но в значительно расширенном его варианте. Здесь рассматривается не только справедливость распределения ресурсов, но и все другие характеристики, определяющие эффективность функционирования управляемых систем. Она же определяется соотношением уровня достигнутых **результатов** с основным **показателем функциональности** системы.

Индекс 1.1 функциональности по посещаемости. Программа, обрабатывая исходную информацию из документооборота каждого ДОУ, автоматически определяет рейтинговую оценку по каждому направлению. В данном случае программа определяет уровень посещаемости, присваивая этому учреждению соответствующий индекс (В, В СР...).

Индекс 1.2 функциональности по заболеваемости. В данном случае компьютер аналогично обрабатывает исходную информацию о заболеваемости.

Индекс 1.3 функциональности по критериям выполнения норм продуктов при организации питания анализируют аналогично, получая информацию из заполненного в ДОУ меню в электронном виде.

Индекс 1.4 функциональности по критериям диапазона оказываемых услуг. В этом случае при анализе также определяется эталонный уровень количества образовательных услуг в ДОУ, соотношение этого эталонного и реального уровней дает основание для определения соответствующего индекса.

После определения **индекса рейтинговой оценки** данного учреждения по каждому из параметров определяется **индекс уровня общей функциональности** каждого ДОУ. На этой основе автоматически вычисляется **индекс уровня дисфункциональности второго уровня** (районного уровня), соотнося количество функциональных и дисфункциональных объектов.

Критерий 4 экономической эффективности

Показатель основан на прямом сопоставлении ресурсных и результатных показателей по каждому отдельному ДООУ. В этом случае также сначала автоматизированно выставляется рейтинговая оценка каждому объекту по каждому параметру, затем они сопоставляются, строя новый рейтинг.

Например, представляем следующие рейтинговые оценки в следующей таблице [4].

Условный номер ДООУ	Результатный показатель		Ресурсный показатель		Индекс экономической эффективности
1	Посещаемость	Н	Уровень затрат в расчете на одного ребенка	Н	Ср
2	Заболеваемость	В	Уровень затрат в расчете на одного ребенка	Ср	Н
3	Выполнение норм продуктов на одного ребенка	В	Стоимость питания ребенка в день	Ср	В
4	Количество дополнительных образовательных услуг	Ср	Уровень затрат в расчете на одного ребенка	Н	В

Так, в приведенной выше таблице мы видим высокие показатели индекса в ДООУ 3 и 4. При этом мы констатируем, что в 3-м ДООУ при высоком уровне функциональности (выполнение норм питания) стоимость питания определяется как средняя. В ДООУ 4 высокий уровень индекса экономической эффективности определяется тем, что среднем уровне диапазона услуг достигнут при низком уровне затрат.

Критерий 5 качества работы с персоналом

Показатель 1 текучести кадров

1.1 Общей текучести (соотношение числа сотрудников и числа уволившихся сотрудников).

1.2 Показатель текучести управленцев (то же, но по отношению к сотрудникам управленческого аппарата, особое внимание – текучести самых значимых фигур управленческого аппарата – чиновников первого уровня, то есть непосредственных заместителей исследуемого чиновника).

Актуальные на «сегодня показатели» автоматизированно сопоставляются с более ранними показателями. Динамика этих процессов, положительная или отрицательная, с соответствующей рейтинговой градацией отражается в данном показателе.

1.3 Показатель управления компетенциями подчиненных.

Определяется количеством управленческих воздействий на дисфункциональные подструктуры системы (также методом автоматизированного определения порога).

В этом случае источником основной информации становится стандартизированный план работы управленца по формированию профессиональных умений его подчиненных, особенно подчиненных «ближнего круга». В компьютерную программу на этом этапе можно заложить варианты решения проблемы для каждой из выявленных дисфункций. Например, при фиксации неудовлетворительной работы по заболеваемости это могут быть следующие стандартные решения:

- углубленный (ежедневный, еженедельный) контроль динамики проблемы;
- управленческое консультирование;
- повышение квалификации по этому направлению и так далее.

Однако основным показателем в этом направлении станет факт исчезновения (или наличия) дисфункции на следующем витке мониторинга. Например, факт снижения заболеваемости.

Эта информация дает возможность автоматизированного формулирования индексов.

Индекс коррекции деятельности управленцев дисфункциональных объектов.

Индекс коррекции деятельности (среднестатистический). Определяется количеством обобщенных данных по всей управляемой системе.

Индекс эффективности коррекции. Определяется фактором повторных проявлений выявленных ранее дисфункций (на новых витках мониторинга).

Индекс оперативности коррекции. Определяется скоростью выявления и устранения дисфункций.

Критерий 6 интенсификации – развития средствами использования внутренних ресурсов

Данный критерий является одним из самых сложных и включает в себя анализ информации, полученной в результате анализа по предыдущим критериям. Учитывая то, что интенсифи-

кация возможна только в двух случаях: **увеличение функциональности** ДОО при **фиксированном уровне затрат** и при **уменьшении затрат** при **фиксированной функциональности**, мы автоматизированно фиксируем достигнутые уровни, соотнося их друг с другом. Каждый из случаев интенсификации развития фиксируется системой автоматически, присваивая дополнительные баллы, в случаях повышения интенсивности использования основных ресурсов, присваивая соответствующий **индекс интенсификации**.

Обращаем внимание, что программа должна обеспечивать автоматически рейтинг «значимости» каждого из представленных критериев. Относительная «стоимость» этого показателя должна быть высокой, так как отражает высокий уровень управленческой деятельности, обеспечивая тем самым дополнительные резервы развития системы.

В заключение необходимо отметить следующее.

1. В данной статье читателю представлены лишь самые элементарные (изначальные) направления автоматизированного анализа деятельности чиновников образования. Их элементарность определяется общей неразработанностью проблемы, а также тем, что на современном этапе, этапе практически полного отсутствия мониторинга деятельности чиновников разного уровня, системе образования характерна полная внутрисистемная неразбериха. Поэтому на этапе первичного наведения порядка в системе вполне оправданны элементарные управленческие действия. В процессе наведения порядка в системе критерии будут расширяться и углубляться.

2. Однако даже представленные нами элементарные управленческие воздействия позволят реально управлять деятельностью чиновников, «удерживая» их в жестких рамках функциональности системы. А это значит, что жизнестойкость системы будет неизменно повышаться.

3. Кроме того, предлагаемая нами система, построенная на «идеальной» модели [5] успешной деятельности управленца, призвана «удерживать» его в рамках этой модели благодаря представленному нами мониторингу, что обеспечивает успешность управленческой деятельности.

4. Наша система, кроме того, обладает свойством ее оперативности, что определяется ее возможностями в режиме онлайн корректировать деятельность управленцев, что крайне необходимо современной системе образования.

5. Данная система призвана повышать мотивацию успешности управленческой деятельности каждого чиновника системы методом быстрого выявления каждой дисфункции и объективной ее оценки.

Все это обеспечит интенсивное развитие системы даже в условиях существующего уровня ее финансирования, без выделения значительных дополнительных государственных средств.

Ссылки и примечания:

1. Путин напомнил чиновникам об ответственности перед людьми [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosbalt.ru/business/2013/10/04/1183748.html> (дата обращения: 27.11.2014).
2. Falushina L. Methodology of organization of government monitoring of activity of the large social systems // Challenges for Analysis of the Economy, the Businesses, and Social Progress. International Scientific Conference. Szeged, November 19–21, 2009 : Abstract Book. Szeged, 2009.
3. Фалюшина Л.И. Опосредованное управление как эффективный метод развития макросистем (на примере государственной системы дошкольного образования) // Экономикс. 2014. № 5.
4. Обращаем внимание, что для примера мы представили, определив по каждому параметру, только один ДОО. При реальном анализе такая таблица будет составляться для всех ДОО по каждому параметру. И по каждому из параметров будет определена соответствующая рейтинговая оценка, формируя далее в автоматическом режиме общую рейтинговую оценку экономической эффективности ДОО.
5. В данном случае, говоря об идеальности модели, мы имеем в виду не ее безупречное качество, а лишь ее характеристику с позиции некоторой ее виртуальности.

References and notes:

1. *Putin reminded officials of responsibility to the people* 2013, retrieved 27 November 2014, <<http://www.rosbalt.ru/business/2013/10/04/1183748.html>>.
2. Falushina, L 2009, 'Methodology of organization of government monitoring of activity of the large social systems', *Challenges for Analysis of the Economy, the Businesses, and Social Progress. International Scientific Conference, Szeged, November 19-21, 2009: Abstract Book*, Szeged.
3. Falyushina, LI 2014, 'Indirect control as an effective method of macro (for example, the state system of preschool education)', *Economics*, no. 5.
4. Please note that for example we have presented, defining for each parameter is only one preschool. When analyzing real this table will be drawn up for all preschool for each parameter. And for each of the parameters will be determined by the relevant rating, forming later in automatic mode overall rating of economic efficiency of the DOW.
5. In this case, referring to the ideal model, we mean it is not perfect quality, but only its response to the position of some of its virtuality.