

УДК 37.0

ИССЛЕДОВАНИЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

*А.М. Патрусова, канд. техн. наук
БрГУ, Братск*

Рассмотрены и обобщены подходы к пониманию терминов: управление, субъект и объект управления, управление качеством образования; определены особенности качества образования и представлены этапы управления качеством образования на основе взаимосвязанных функций управления: планирование, организация, мотивация, контроль.

Ключевые слова: качество, образование, качество образования, управление, субъект управления, объект управления, цель управления, управление качеством, управление качеством образования.

Интересы многих ученых сосредоточены над проблемой управления качеством образования, что вызывает необходимость изучения исследуемой категории с позиций управления. Проведение анализа предполагает системное рассмотрение таких понятий, как управление, субъект управления, объект управления, цель управления, управление качеством, управление качеством образования.

Управление – распространенный термин, который может трактоваться по-разному и применяется для различных систем: биологических, технических, социально-экономических и др. Суть этого термина заключается в выработке целенаправленного воздействия на объект управления, в результате которого формируются определенные мероприятия, приводящие объект управления к нужному состоянию. Как отмечает В.В. Окрепилов, многие авторы в *управление* включают не только целенаправленные управляющие воздействия, но и саму постановку целей, выработку политики, принятие решений; другие связывают управление с упорядочением какого-либо многообразия или отождествляют понятие управления с понятиями контроля, руководства, менеджмента [6, с. 13]. Такой подход позволяет более детально показать процесс управления и выработать конкретные мероприятия на

каждом этапе управления. Понимая широту представления и понимания данного термина, предлагается рассматривать *управление* как процесс постановки целей и реализации воздействий по их достижению в отношении качества образования (объекта управления).

Субъект управления – лицо или группа лиц, а также орган или общество в целом, которые оказывают воздействие на объект управления с целью обеспечения его функционирования и достижения заданных целей. С учетом отраслевой направленности *субъектом управления* являются управляющие органы всех ступеней и лица, задействованные в обеспечении требуемого уровня качества образования.

Рассмотрим термин «объект управления». В теории автоматического управления (по мнению Б.И. Коновалова) *объект управления* – это некий механизм, устройство или процесс, желаемое поведение или протекание которого должно быть обеспечено. *Объект управления* может принадлежать как к неживой природе (техническое устройство), так и к живой природе (коллектив людей). Поведение *объекта управления*, результат его действия определяется показателями. В реальных условиях на объект управления многочисленные воздействия оказывает внешняя среда. Все воздействия, с точки зрения их влияния на выходные величини

ны объекта, разделяются на две принципиально отличительные группы. Некоторые из воздействий обеспечивают желаемое изменение поведения объекта, достижение поставленных целей. Такие воздействия называют *управляющими*. Другие воздействия, напротив, мешают достижению цели, и изменить их, как правило, невозможно. Такие воздействия называют *возмущающими* [5, с. 7].

В отличие от технических объектов, в нашем случае *объект управления – качество образования* – можно рассматривать как процесс (не механизм, не устройство), который характеризуется совокупностью характеристик определенных свойств (показателей). Граница между двумя группами воздействий или факторов (управляющими и возмущающими) недостаточно четкая. Допустим, что при первом рассмотрении *управляющими* воздействиями, обеспечивающими необходимый или достаточный уровень *качества образования*, являются: степень подготовки абитуриентов, уровень профессорско-преподавательского состава, материально-техническое обеспечение образовательного процесса и др. В то же самое время недостаточное выполнение требований, предъявляемых к перечисленным факторам, препятствует обеспечению достаточного уровня *качества образования* и превращает их в *возмущающие* воздействия по отношению к *качеству образования*. Необходимо отметить, что изменить эти факторы можно не всегда, а если и возможно, то для подобных изменений потребуется время (в отдельных случаях – несколько лет). Кроме того, и факторы внешней среды (политические, экономические, социальные и др.) оказывают непосредственное влияние на *качество образования*. Эти факторы также являются *возмущающими* воздействиями по отношению к *качеству образования* как объекту управления. Следовательно, всевозможные воздействия оказывают прямое или косвенное влияние на исследуемый объект управления.

В.Я. Ротач указывает, что *управление техническим объектом* обычно состоит в

выработке команд, реализация которых обеспечивает целенаправленное изменение состояния этого объекта при соблюдении заранее обусловленных требований и ограничений. Изменение управляемых величин в соответствии с целью управления осуществляется подачей на объект специально организуемых управляющих воздействий [7, с. 8]. Такой подход легко адаптировать к качеству образования как объекту управления. Целенаправленное изменение объекта управления заключается в реализации воздействий (факторов) качества образования для достижения требуемых признаков (свойств) объектов и субъектов образования. Качество образования как объект управления можно представить в виде схемы (рис. 1). При этом входными величинами будут факторы качества образования, а выходными – характеристики объекта управления.

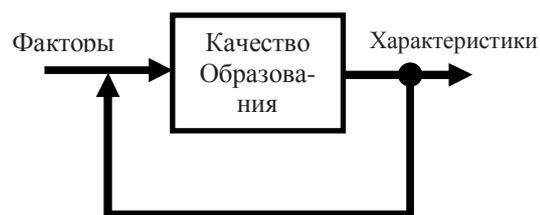


Рис. 1. Качество образования как объект управления.

Очевидно, что *управление качеством образования* должно заключаться в изменении факторов образования с целью обеспечения требуемого уровня качества. А.В. Гличев отмечает, что важная роль в механизме управления качеством отводится обратной связи: время и место обратной связи, а также цикл ее реализации. Несвоевременность и недостаточность информации снижают возможность быстро и эффективно внести изменения в технологию и организацию производства [1, с. 113]. В нашем случае значения характеристик качества образования вызывают действие обратной связи в виде выработки воздействий на объект управления с целью обеспечения заданного значения характеристик и, как

следствие, требуемого уровня качества образования.

Анализ рассмотренных терминов показал, что отдельные категории раскрывают особенности *качества образования как объекта управления*:

управление можно рассматривать как процесс постановки целей и выработки воздействий по их достижению в отношении качества образования;

в качестве *субъектов управления* качества образования выступают представители руководства образовательного учреждения профессионального образования и все лица, задействованные в обеспечении качества образования;

при рассмотрении качества образования как *объекта управления* входами являются факторы, оказывающие прямое или косвенное воздействие на качество образования, а выходом являются характеристики качества образования;

ценность *обратной связи* состоит в том, что на основании выявления отклонения характеристик качества образования можно своевременно изменить состояние качества образования путем изменения факторов качества образования и воздействия ими на объект управления.

Особый интерес в данном случае представляет непосредственно сам процесс воздействия – «механизм», «технология» управления качеством. А.В. Гличев отмечает, что управление качеством – сочетание действий, методов и средств, а не действия оперативного характера [1, с. 112]; управление качеством – это органическая составная часть общего управления производством, одна из его ветвей, одна из его функций [1, с. 117]. Б.И. Коновалов отмечает, что задача управления, по существу, заключается в формировании такого закона изменения управляющих воздействий, при котором достигается желаемое поведение объекта независимо от наличия возмущений. Сложная и разносторонняя задача управления включает более узкую задачу регулирования, которая заключается в поддержании выходных величин объекта равными (или пропорциональными) не-

которым эталонным функциям времени. Последние могут быть постоянными или изменяющимися как по заданному, так и по заранее неизвестному закону [5, с. 8].

Н.А. Селезнева предлагает три определения *управления качеством высшего образования* (общее, в широком смысле, в узком смысле):

– воздействие на процессы становления, обеспечения, поддержания развития (улучшения) качества по отношению ко всем объектам и процессам в высшем образовании (в цепи их жизненных циклов) со стороны «субъекта управления» и организация им обратной связи (контроля, оценки, анализа) в соответствии со сформулированными целями, нормами, стандартами;

– управление отношением адекватности (соответствия) высшего образования (как социального института) социальным нормам качества;

– управление качеством подготовки специалистов с высшим образованием (как результатом и как процессом) [8, с. 10].

С учетом изложенного, можно отметить, что *управление качеством образования* имеет ряд особенностей:

именно функция *управления качеством образования* составляет основу развития профессионального образования в современных условиях;

в отличие от технических объектов, регулирование характеристик качества образования сводится именно к поддержанию их на заданном или более высоком уровне в любой момент времени функционирования объекта управления;

управление качеством образования как процессом и как результатом подтверждает необходимость восприятия качества образования как объекта управления, имеющего входы, выходы, связанные между собой обратной связью.

Для определения этапов *управления качеством образования* можно рассматривать качество образования как процесс. Тогда, согласно ГОСТ Р ИСО 9001-2008, применим цикл «Plan – Do – Check – Act» (PDCA) [17, с. 7]. Смысл его заключается в

четырёх последовательных этапах в отношении любого процесса:

- планирование – разработка целей и процессов;
- осуществление – внедрение процессов;
- проверка – контроль процессов;
- действие – принятие действий по улучшению.

Если объединить два последних этапа, т. е. на основании контроля процесса предпринимать действия по его улучшению, мы не нарушим рекомендаций стандарта.

Рассмотрим этапы *управления качеством образования* на основе взаимосвязанных функций управления: планирование, организация, мотивация, контроль. В различных источниках можно встретить такие функции, как анализ, прогнозирование, исследование. В данном случае задачи, решаемые в рамках этих функций, будут распределены в предлагаемых этапах.

Важным мероприятием при **планировании** является постановка цели управления. А.В. Гличев отмечает, что *цель управления* – это уровень и состояние качества продукции с учетом экономических интересов производителя и потребителя, а также требований безопасности и экологичности продукции [1, с. 115]. По мнению К. Исикавы, управление качеством осуществляется *с целью* достижения уровня качества, удовлетворяющего требованиям потребителей [3, с. 60]. Э.М. Коротков предлагает для *управления качеством образования* считать *целью* повышение конкурентоспособности образовательного учреждения, а следовательно, и повышение его авторитета, укрепление статуса, стабилизация его будущего [4, с. 228]. Следовательно, *цель управления качеством образования* заключается в обеспечении определенного уровня конкурентоспособности выпускника, образовательной программы, образовательного учреждения в целом, удовлетворяющих производителя и все группы потребителей. Следовательно, на этапе планирования необходимо определить совокуп-

ность характеристик свойств качества образования в зависимости от уровня детализации объекта образования (студент, группа, образовательная программа, образовательное учреждение) и задать требуемый уровень каждой характеристики.

Как отмечает А.В. Гличев, при постановке цели управления возникают вопросы эффективности производства и потребления, доступности цены для потребителя, уровня себестоимости и прибыльности продукции для ее разработчика и производителя [1, с. 115]. Это вопросы, ответы на которые необходимо дать на этапе планирования воздействий, поскольку объем средств на изменение любого из факторов обусловлен и размером возможного финансирования производителя (вуза), и платежеспособностью потребителя, а главное – любое изменение должно быть актуальным и востребованным.

Может случиться, что рост качества будет более значительным, чем рост затрат. Но чаще всего бывает наоборот – затраты растут в большей мере, чем полезные свойства продукта. Такие ситуации, их положительные и отрицательные последствия анализируются на основе сравнения соотношений изменений полезных свойств и затрат [2, с. 51]. Поэтому нельзя не учитывать тот факт, что обеспечение баланса между затратами на обеспечение качества образования и положительного эффекта (достижение положительных результатов) – одно из необходимых условий при реализации мероприятий по управлению качеством образования.

Таким образом, на этапе планирования управления качеством образования определяются мероприятия для достижения сформулированной цели. К ним относятся:

- установление последовательности и формирование календарного плана выполнения всех видов деятельности;
- распределение полномочий и ответственности персонала для выполнения каждого вида деятельности;
- оценка всех видов затрат (на ресур-

сы, необходимые для осуществления всех видов деятельности, а также временных затрат);

– определение совокупности характеристик качества образования, задание требуемого уровня каждой характеристики.

Организация – второй этап в процессе управления качеством образования, связанный с практической реализацией действий, запланированных на предыдущем этапе. Здесь осуществляются систематическая координация и своевременное доведение до конкретных исполнителей поставленных задач, правильный подбор и расстановка сил (регулирование формальных взаимоотношений персонала образовательного учреждения).

Особое внимание должно уделяться организационной структуре, которая обеспечивает поддержку мероприятий по обеспечению качества образования. Наилучшей структурой организации считается та, которая позволяет оптимально взаимодействовать с внешней и внутренней средой, удовлетворять потребности образовательного учреждения профессионального образования и наиболее эффективно достигать поставленных целей. При этом отдельные требования могут предъявляться к конкретным структурным подразделениям.

Поскольку организация как этап в процессе управления качеством образования и обеспечение качества образования тесно взаимосвязаны, затронем вопросы обеспечения качества образования. Как отмечает К. Исикава: обеспечение качества – основа управления качеством [3, с. 90]; обеспечение качества – это гарантирование такого уровня качества продукции, который позволяет потребителю с уверенностью покупать и использовать ее в течение длительного времени, причем эта продукция должна полностью удовлетворять требованиям потребителя [3, с. 92]. А.В. Гличев указывает: обеспечение качества продукции – это выполнение необходимых работ по поддержанию показателей качества вы-

пускаемой продукции на уровне, установленном в плане по качеству, нормативной, технической документации; обеспечение качества продукции – это часть работ управления качеством продукции [1, с. 112]. По мнению Н.А. Селзневой, обеспечение качества высшего образования – поддержание качества высшего образования (как результата, как процесса, как образовательной системы) на уровне не ниже установленных норм, требований, стандартов [8, с. 9]. Основная цель этапа организации – обеспечить соответствие характеристик качества образования заданным критериям. Необходимо отметить, что организация – один из важнейших этапов управления качеством образования, поскольку это этап «производства» качества образования, именно здесь происходит «становление» его уровня, а значит, обеспечение требуемого уровня качества образования.

Таким образом, на этапе организации управления качеством образования решаются задачи по реализации запланированных действий. К ним относятся:

- постановка задач персоналу и установление критериев их выполнения;
- обеспечение необходимыми ресурсами исполнителей;
- создание необходимых условий для выполнения исполнителями поставленных задач;
- координирование деятельности исполнителей.

Мотивация как отдельный этап управления качеством образования представляет собой активизацию деятельности исполнителей. Если считать и студента исполнителем, то *на первом уровне* детализации объекта образования цепочка исполнителей представляет собой связь студент – преподаватель; *на втором уровне*: студенческая группа – преподаватели, заведующие кафедрами, декан; *на третьем уровне*: образовательная программа – преподаватели, заведующие кафедрами, руководитель образовательной программы, декан, проректор, ректор; *на четвертом уровне*: образо-

вательное учреждение – органы управления образованием, работодатели, родители, СМИ и пр. Мы видим, что мотивацию как этап усложняет разнообразие исполнителей, участвующих в процессе управления качеством образования.

К задачам, решаемым на этапе мотивации, относятся:

- изучение мотивов исполнителей;
- мотивация исполнителей (использование способов воздействия на их мотивы).

В результате решения этих задач не всегда можно рассчитывать на получение положительных результатов.

Контроль – завершающий этап управления качеством образования, на котором определяется, достигнуты ли поставленные цели. По мнению К. Исикавы, заниматься управлением качеством означает:

1. Использование контроля качества как основы.
2. Комплексное регулирование издержек, цены и доходов.
3. Контроль количества (объем производства, реализации и запасов) [3, с. 59].

При этом Э.М. Коротков говорит, что нельзя управление качеством сводить только к контролю качества. Оно включает так же, как любое управление, основные функции: мотивация, организация, планирование, анализ и исследование качества [4, с. 226]. Поэтому предлагается осуществлять комплексное регулирование в рамках четвертого этапа управления качеством образования, которое включает решение следующих задач:

- измерение достигнутых результатов;
- проверка соответствия заданным требованиям;
- проведение корректирующих действий (в случае, если достигнуты результаты, отличающиеся от установленных требований).

Не вызывает сомнений, что на данном этапе необходимо использовать все виды контроля (предварительный, текущий, итоговый). Особый интерес представляет итоговый контроль, поскольку его ре-

зультатом является факт соответствия выпускника, образовательной программы, образовательного учреждения установленным стандартам. Кроме производителя (образовательного учреждения) и потребителя (выпускников), участниками итогового контроля становятся и работодатели, и родители выпускников, и общество в целом. Более подробно на итоговом контроле остановимся при рассмотрении оценки качества результатов образования.

Очевидно, что после этапа контроля наступает необходимость последовательного повторения рассмотренных этапов, которые можно представить в виде схемы (рис. 2). Реализация этапов управления качеством образования в виде цикла раскрывает один из восьми принципов менеджмента качества – непрерывного совершенствования. Если спроецировать предложенный цикл этапов управления качеством образования на объект образования в зависимости от его уровня детализации (в отношении отдельного студента, студенческой группы, образовательной программы, образовательного учреждения), то мы будем наблюдать возможность исполнения рассмотренных этапов на каждом уровне детализации объекта образования. Чем выше уровень детализации, тем шире масштаб осуществления каждого из этапов.

Рассмотрев некоторые аспекты управления качеством образования, можно сделать следующие выводы:

1. Анализ отдельных понятий теории автоматического управления позволяет адаптировать к рассматриваемому объекту управления следующие термины: управление, субъект управления, объект управления, цель управления, управление качеством, управление качеством образования.

2. Если рассматривать *качество образования* как *объект управления*, то функционирование объекта зависит от факторов, оказывающих непосредственное или опосредованное воздействие на качество образования, причем результатом такого воздействия являются конкретные харак-

теристики (параметры, показатели) качества образования. При этом представители руководства и лица, задействованные в обеспечении качества образования, являются субъектами управления.

3. Действие *обратной связи* заключается в том, что выходной сигнал объекта управления – характеристики качества образования – используется для изменения факторов качества образования и

воздействия ими на объект управления.

4. Предложенные этапы управления качеством образования (планирование, организация, мотивация, контроль) (рис. 2) необходимо рассматривать в зависимости от уровня детализации объекта образования (в отношении отдельного студента, студенческой группы, образовательной программы, образовательного учреждения).



Рис. 2. Этапы управления качеством образования.

Литература

1. Гличев А.В. Основы управления качеством продукции. М.: Изд-во АМИ, 1998. 356 с.
2. Гличев А.В. Основы управления качеством продукции. М.: Изд-во стандартов, 1988. 79 с.
3. ГОСТ Р ИСО 9000-2008. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2008. 65 с.
4. Исикава К. Японские методы управления качеством: сокр. пер. с англ. / научн. ред. и авт. предисл. А.В. Гличев. М.: Экономика, 1988. 215 с.
5. Коротков Э.М. Качество образования: формирование, факторы и оценка, управление. М.: ГУУ, 2002. 84 с.
6. Патрусова А.М. Выявление подходов к толкованию понятия «качество образования» // Проблемы социально-экономического развития Сибири. - 2010. № 2. С. 40-47.
7. Селезнева Н.А. Системы обеспечения качества и управление качеством высшего образования по специальностям (направлениям подготовки) как главные объекты комплексного исследования и модернизации: доклад в слайдах // Материалы XIV Всерос. совещания «Проблемы качества образования». М.; Уфа, 2004. С. 45-49.

УДК 338

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ:
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СНИЖЕНИЯ**

*Д.В. Ступин, президент «СППБ»
А.А. Сапожников*, д-р. экон. наук
БрГУ, Братск*

Проблема необходимости и достаточности административных барьеров лежит в основе всех экономических преобразований, произошедших в стране после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Эта проблема полностью не решена до сих пор, а выработка стимулирующих (а не угнетающих) механизмов государственного регулирования остается важнейшей научно-прикладной задачей.

Снижение административных барьеров является одним из основных направлений современного этапа административной реформы. Правительством Российской Федерации утверждены Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и план мероприятий по ее реализации. Предпринят ряд мер для реализации Концепции на региональном и местном уровнях исполнительной власти. В статье обсуждаются основные положения этих документов и механизмы их реализации.

Ключевые слова: административные барьеры, административная реформа, концепция снижения административных барьеров, механизмы реализации концепции, региональный и местный уровни исполнительной власти, программно-целевой метод.

Летом 2011 года Правительство Российской Федерации своим распоряжением от 10.06.2011 г. № 1021-р [1] утвердило Концепцию снижения административ-

ных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и план мероприятий по ее реализации.

* - автор, с которым следует вести переписку.