

УДК 378.662

ПРОЕКТИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА КАЧЕСТВА ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ВУЗЕ

И. А. Жигалова

QUALITY MANAGEMENT SYSTEM PROJECTING IN THE COURSE OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES' UNIVERSITY EDUCATION

I. A. Zhigalova

Статья посвящена характеристике теоретических подходов к проблеме проектирования системы менеджмента качества подготовки государственных и муниципальных служащих в вузе.

Ключевые слова: система менеджмента качества, государственная служба, муниципальная служба.

The article provides to the characteristic of theoretical approaches to the problem of quality management system projecting in the courses of the preparation of state and municipal employees in high school.

Keywords: quality management system, state service, municipal service.

Современные тенденции развития рыночной экономики оказывают влияние не только на появление высокой конкуренции в различных областях производственной деятельности, но и на сферу предоставления образовательных услуг.

В связи с этим возникает необходимость расширения конкурентных преимуществ высших учебных заведений за счёт повышения качества предоставляемых услуг и, как следствие, результата их деятельности.

Указанная проблема приобретает особое значение при подготовке высококвалифицированных специалистов в области государственного и муниципального управления, так как от данной категории служащих во многом зависит реализация выбранного курса развития страны и место России в мировом сообществе.

Таким образом, разработка современной модели управления качеством подготовки специалистов в сфере государственного и муниципального управления на основе теорий управления качеством является важной задачей для научного и педагогического сообщества.

Вопросы качества образования традиционно актуальны. Конституция РФ (ст. 43) гарантирует право каждого на образование. При этом конституционная норма охватывает исключительно вопросы доступности и обязательности образования (п.п. 1 – 4 ст. 43), а также пределов государственного регулирования (п. 5 ст. 43).

Принципы государственной политики в области образования определены в Законе «Об образовании» (ст. 2) и ФЗ «О высшем и послевузовском образовании» (ст. 2). Обращает на себя внимание отсутствие среди них такого ключевого понятия, как качество образования. Таким образом, качество образования не является ни приоритетом, ни общим принципом государственной политики.

В то же время, на основании названных выше законодательных актов, органы государственной власти наделяются полномочиями по федеральному государственному контролю качества образования (ст. 38 Закона «Об образовании»). Обратим внимание – не по обеспечению, а именно по контролю. Однако понятие

качества образования (обучения) нормативно не закреплено, а его критерии остаются дискуссионными. Поэтому предмет контроля органа государственной власти долгое время оставался неопределённым.

Летом 2011 г. в Закон «Об образовании» были внесены изменения, согласно которым под федеральным государственным контролем качества образования стала пониматься деятельность, направленная на оценку соответствия содержания и (или) качества подготовки обучающихся и выпускников образовательного учреждения... требованиям федеральных государственных образовательных стандартов или федеральным государственным требованиям посредством проведения проверок качества образования и принятия, предусмотренных законодательством РФ, мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов или федеральных государственных требований.

Указанная поправка не внесла ясности, указав на «оценку соответствия *содержания и (или) качества* подготовки обучающихся...». Таким образом, содержание и качество были разделены, а право оценки качества предоставлено исключительно органам исполнительной власти. Кроме того, осталось неясным, что означает полное соответствие стандартам: соответствие *содержанию* или *качеству* образования? «Контролерам» (органам исполнительной власти), не имеющим чётких критериев для оценки качества образования будет сложно «пресекать и устранять выявленные нарушения». Конечно, они могут традиционно делать это на свое субъективное усмотрение, усугубляя, таким образом, коррупциогенность образовательной среды.

Определенные трудности в конкретизации понятия «качество» образования могут быть объяснены и тем, что в международных документах оно также весьма расплывчато. «Всемирная Декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры» рассматривает качество в сфере высшего образования как многомерную концепцию, охватывающую все его функции и виды деятельности: учебные и академические программы, научные исследова-

ния и стипендии, обеспечение кадрами, а также обучающихся, здания, материально-техническую базу, оборудование, работу на благо общества и академическую среду. Декларация не даёт четких характеристик качества образования для каждого вида деятельности.

Не существует четких дефиниций и в новейших концептуальных документах. Идеологию развития образования в условиях модернизации и курса на инновационное развитие определила Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа», где опять же предусмотрена лишь «современная система оценки качества образования, которая должна обеспечивать нас достоверной информацией о том, как работают и отдельные образовательные учреждения, и система образования в целом». Отметим характерную для нормативных актов закономерность – ставится перспективная задача не обеспечивать качество, а лишь оценивать, «мониторить» его. Такая постановка вопроса выглядит более чем странной, так как оценки качественному состоянию отечественного образования в последние десятилетия даются традиционно низкие, но от этого, при наличии «контроля», ничего (кроме роста применения информационно-коммуникационных технологий) не меняется. Возможно, такие задачи поставлены на будущее?

Перспективу развития образования в целом определила Федеральная целевая программа развития образования (далее – ФЦП), которая в соответствии с п. 2 ст. 1. Закона «Об образовании» является организационной основой государственной политики РФ в области образования. Концепция новой ФЦП «стратегической целью государственной политики в области образования» провозгласила «повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина».

Отметим, что расшифровка понятия «качественное образование» в программе отсутствует, а как таковое качественное образование (что признают и сами разработчики программы) в целом отсутствует в стране. Отсюда совершенно не понятно к чему планируется обеспечивать доступ.

Из документа следует, что приоритет в реализации государственной политики в данной сфере однозначно отдан повышению доступности образования, что в мировой практике однозначно коррелирует с социально-экономическим равенством (неравенством), доступностью образования для социально незащищенных слоев населения, национальных меньшинств и т. п. Такое понимание следует и из ст. 43 Конституции РФ, где применены и взаимоувязаны понятия «доступности» и «бесплатности». В этом смысле прослеживается преемственность с Конституциями СССР, которые (ст. 45 (1977 г.) и ст. 121 (1936 г.)) обеспечивали исключительно бесплатность и всеобщность образования.

Сегодня, как справедливо отмечают отечественные исследователи, в условиях расширения платного сектора образовательных услуг, происходящего на фоне низкого уровня жизни большей части населения, проблема равенства в образовании перестает быть исключительно проблемой традиционно выделяемых

социально уязвимых слоев населения и становится в большей степени экономической проблемой.

В этом смысле задача обеспечения доступности уже ставилась в предыдущей ФЦП развития образования, действовавшей до 2010 г. Каковы результаты? На сегодня по официальной оценке, «в российском образовании в последние годы сложились тенденции и подходы к созданию условий, обеспечивающих качество и доступность образовательных услуг». Отсюда нетрудно сделать вывод об отсутствии как доступности, так и качества. В наличии лишь «тенденции и подходы», да и те сформировались лишь к «созданию условий, обеспечивающих качество». Напрашивается вывод о том, что в данном направлении мы находимся на дальних подступах к качественному образованию, что, собственно, Концепция новой ФЦП развития образования до 2015 г. не отрицает: «Уровень развития отечественного образования пока не соответствует требованиям инновационного социально ориентированного развития страны».

Анализ современной педагогической и социологической литературы показал редкое единодушие авторов в текущих оценках состояния качества образования. Если судить по всей совокупности имеющихся публикаций, качество образования большинства учащихся и студентов ухудшилось. «Каких-либо разъяснений, – совершенно справедливо отмечает В. Аванесов, – относительно таких оценок и объяснения причин ухудшения образования со стороны Министерства образования и науки РФ нет. Это означает, что Министерство от данной проблемы дистанцировалось, демонстрируя тем самым, что оно как бы ни в чём не виновато». Формально орган исполнительной власти трудно в чём-то обвинить, так как непонятно, о каком качестве идет речь, кто и как его измерял. Исследователи справедливо обращали внимание на отсутствие критериев оценки достижения поставленных целей.

В этой связи выглядит политически выверенным, но нелогичным, построение приоритетов в новой ФЦП, где предполагается решение следующих первоочередных задач:

- обеспечение инновационного характера базового образования;
- модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

В числе приоритетов нет обеспечения качества, есть лишь его оценка, которую сложно дать ввиду отсутствия четко разработанных критериев, которые могут агрегироваться в синтетический показатель (совокупная оценка работодателем, обучающимся, преподавателем), как это предлагается в современной западной литературе. Такой показатель необходим не только для отчетов органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в сфере образования. На-

сушная потребность определения параметров качества определяется также и тем, что в современных условиях образование – это в значительной степени платная услуга, на обеспечение качества которой (и ответственности за необеспечение) распространяются нормы гражданского и административного законодательства.

В соответствии со ст. 49 Закона «Об образовании» государство вправе, в случае некачественной подготовки выпускников государственным или муниципальным образовательным учреждением, предъявить данному образовательному учреждению иск по возмещению дополнительных затрат на переподготовку этих выпускников в других образовательных учреждениях. Основанием для предъявления такого иска является приостановление действия государственной аккредитации образовательного учреждения или лишение его государственной аккредитации.

Привлечь вуз к ответственности за некачественное образование возможно только в том случае, если такая ответственность прописана в договоре на оказание возмездных образовательных услуг. Такой договор относится к категории договоров присоединения, и обучающийся не вправе настаивать на включение в него каких-либо особых условий, что вполне устраивает вузы.

Таким образом, студенты, получающие бесплатное образование, фактически не имеют никаких рычагов воздействия на качество своей подготовки. В уставах вузов содержатся, как правило, общие формулировки, касающиеся права студента участвовать в решении вопросов деятельности высших учебных заведений.

Полагаем, что для защиты прав и законных интересов студентов (потребителей образовательных услуг) основания и меры ответственности вуза за качество обучения должны быть конкретизированы в законодательстве об образовании. Главное в том, что качество образования никто не гарантирует, Конституция РФ провозглашает лишь его доступность, равно как и действующие законы. Федеральная целевая программа и Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» ориентируют на «повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики». Что представляют собой данные требования, не совсем ясно.

На современном этапе наиболее распространённой среди российских вузов остаётся модель системы менеджмента качества по Международному стандарту серии ISO.

Большинство российских высших учебных заведений, активно внедряющих указанную модель, добились немалых результатов в совершенствовании организационной системы управления. Однако следует признать, что использование данной модели не всегда позволяет активно влиять на содержательные процессы качества высшего образования. Например, действующая модель серии ISO, по сути своей, не предполагает стимулирование вуза и преподавательского состава к улучшению результатов собственной деятельности, повышению качества образования в интересах потребителей.

Существующие противоречия могут иметь свое разрешение при использовании комплексной модели построения системы менеджмента качества, основанной на принципах целостной оптимизации процессов вуза, ориентированной на удовлетворение требований всех лиц, заинтересованных в деятельности организации при систематическом проведении самооценки результатов деятельности.

В основу данной модели могут быть положены принципы СМК, представленные в теории Всеобщего управления качеством (TQM). Немаловажное значение при применении модели СМК на принципах TQM в вузах имеет ориентация на ключевые компетенции, которыми должны обладать выпускники по завершению обучения.

Исходя из теории TQM, комплексная модель компетенции выпускников сферы государственного и муниципального управления будет зависеть от тех требований, которые к ним предъявляют работодатели и общество в целом для реализации поставленных перед ними задач: государственно-политических (обеспечение благосостояния общества и решение общегосударственных задач управления), экономических (повышение эффективности государственного управления экономикой), социальных (выполнение конституционных требований о государственной поддержке социальной сферы) и др.

Методология построения эффективной модели управления вузом на принципах TQM предполагает целостную структурную оптимизацию учебного заведения на основе установленных стратегических целей при построении процессной модели управления организацией.

Данная модель представляет собой совокупность взаимосвязанных основных и вспомогательных процессов, а также подпроцессов, которые участвуют в создании конечного результата деятельности высшего учебного заведения.

Принципиальным, на наш взгляд, является то, что использование принципов Всеобщего управления качеством позволяет подчинить все процессы, протекающие в вузе, основным требованиям к качеству результата деятельности каждого процесса и интересам потребителей.

Вместе с тем необходимо учитывать, что потребителями процессов, протекающих в вузе, являются не только абитуриенты, работодатели, коммерческие и некоммерческие организации, общество в целом, но также студенты, профессорско-преподавательский состав и другие работники (рис.).

При построении процессной модели высшего учебного заведения особенно важно определить, какие процессы являются основными (непосредственно участвующими в создании конечного результата деятельности организации), а какие – обеспечивающими основные процессы необходимыми ресурсами и участвующими в разработке стратегии организации.

Основные процессы деятельности каждого высшего учебного заведения (образовательный процесс, научно-исследовательский процесс, а также воспитательный процесс), в свою очередь, подразделяются на цепь взаимосвязанных подпроцессов второго уровня.

Например, процесс образования может быть представлен следующим образом: выявление требований

заказчика; планово-аналитическая деятельность, связанная с набором студентов; конкурсный прием абитуриентов; учебно-организационная деятельность, связанная с подготовкой первокурсников к занятиям; проведение занятий; мониторинг и оценка качества знаний; взаимодействие с работодателями; послеу-

зовское сопровождение специалистов. Кроме того, каждый из представленных подпроцессов образовательного процесса может быть разбит на ряд подпроцессов третьего уровня и т. д.

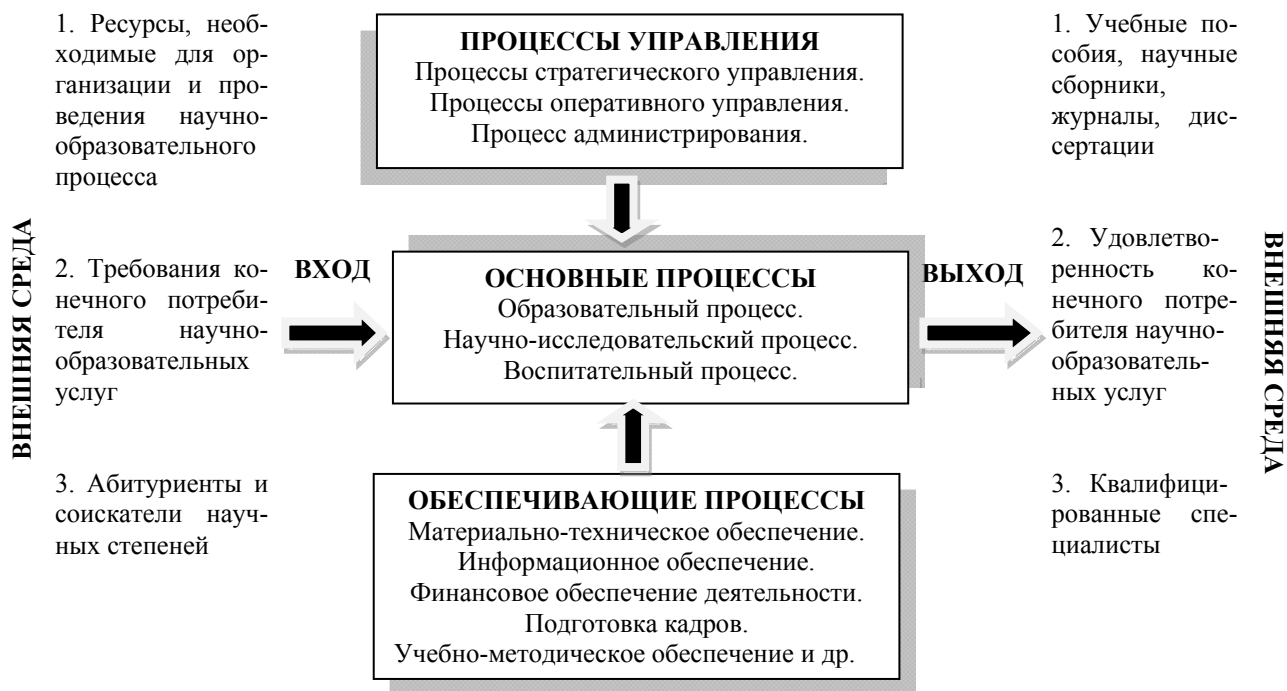


Рис. Процессная модель управления высшим учебным заведением на принципах TQM

Принципиальным преимуществом использования современной модели управления качеством на принципах TQM в вузе является возможность целостного непрерывного выявления и совершенствования так называемых «узких мест», прежде всего касающихся основных процессов деятельности вуза. Важно отметить, что глубоким преобразованиям подлежат только те процессы, которые составляют стабильную подсистему организации, поскольку, исходя из теории вариативности процессов (составная часть концепции TQM), в данных системах неэффективно проводить устранение причин, вызывающих отклонения в процессах (в отличие от нестабильных систем). Стабильными процессами являются те, на которые оказывают влияние только общие причины вариативности (проявляются постоянно и воздействуют на всех участников процесса), а на нестабильные процессы оказывают влияние как общие, так и особые причины (проявляются непостоянно и непредсказуемо, под действием определенных факторов). Например, общими причинами вариативности, влияющими на всех студентов в процессе образования, могут быть: устаревшие и неактуальные знания, неэффективные подходы передачи знаний преподаватель – студент, отсутствие необходимых условий для восприятия нового материала (плохая слышимость в аудиториях, шум, тусклое освещение и др.), перегруженность занятий. Примером особых причин вариативности можно привести индивидуальные факторы, воздействующие на отдельных студентов в группе: психико-

физиологические особенности личности, отсутствие интереса к обучению, низкая мотивация к получению высоких результатов, совмещение работы с обучением в вузе.

Использование преимуществ концепции TQM в анализе качества управления вузом, выявленные проблемы и недостатки в процессной модели управления позволяют разработать не только оптимальную функциональную структуру управления, ориентированную на выполнение миссии высшего учебного заведения, но и новые подходы к организации образовательного, научно-исследовательского и воспитательного процессов.

Литература

1. Федеральный закон от 18.07.2011 N 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
2. Всемирная Декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры. Париж. 09.10.1998 г. // Сборник документов, касающихся международных аспектов высшего образования / сост. Е. В. Шевченко. – СПб.: Оракул, 2000.
3. Наша новая школа. Национальная образовательная инициатива. Утв. Президентом РФ Д. Медведевым 4 февраля 2010 г. Пр-271.
4. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011 – 2015 годы. Утв. рас-

поряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. N 163-р.

5. Железов, Б. В. Проблема доступности образования и равенства образовательных возможностей в странах ОЭСР: Интернет-конференция «Финансирование и доступность высшего образования» 10.09.2004-30.10.2004 / Б. В. Железов, Т. А. Мешкова. Федеральный образовательный портал <http://ecsoc-man.hse.ru/text/16211652/>.

6. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011 – 2015 годы. Утв. рас-

поряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. N 163-р.

7. Аванесов, В. С. Стратегия развития российского образования в XXI веке / В. С. Аванесов // Конференция научного цикла ИНИОН РАН "Россия: ключевые проблемы и решения". 05.02.2010.

8. Вроейнстийн, А. И. Оценка качества высшего образования. Рекомендации по внешней оценке качества в вузах / А. И. Вроейнстийн. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2000.