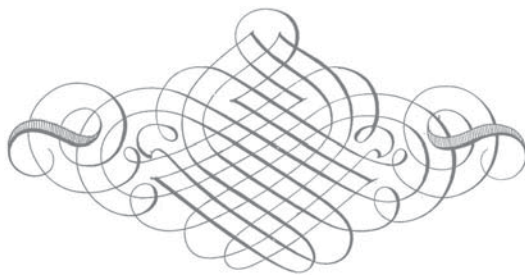


ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ВУЗОМ



С. А. Беляков

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ: ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ

•

S. A. Belyakov

Foreign experience of improvement of educational governance organizing: the main models

Main models of educational governance organizing in developed countries are analyzed. Approaches to governance models comparison, their peculiarities and characteristics are considered. Special attention is given to perspectives of usage of these models and problems of their introduction into practice.

Ключевые слова: управление образованием, модели управления, зарубежный опыт управления образованием, анализ и оценка моделей управления, стратегическое управление, сопоставление систем управления разных стран.

Key words: education management, models of educational governance, foreign experience of education management, analysis and rating of management models, strategic management, comparison of management models from different countries.

Анализ государственных систем высшего образования достаточно долго был неотъемлемой частью большинства научных исследований, проводимых в сфере высшего образования. В этом направлении была предпринята также серия попыток разработки пригодных для использования типологий государственных систем управления в целях изучения межстрановых отличий и комплексности национальных схем управления высшим образованием [38, 42–44, 46, 48–51 и др.].

Одной из первых и наиболее часто упоминаемых моделей типологизации систем управления является трехгранная модель Бартон Кларка (Burton Clark), которая была разработана еще до того, как теория менеджериализма стала проникать в сферу административного управления [40]. В соответствии с данной моделью развитые и индустриальные страны различаются «координационными» мерами в управ-

лении сферой высшего образования, располагаемыми между тремя осями:

- координация, где наиболее значимую роль играет рынок (например, в США);
- координация, где наиболее значимую роль играет государство (например, бывший СССР и Швеция);
- координация, в основе которой лежит влияние со стороны академической олигархии (например, Италия и Великобритания).

Системы управления высшим образованием разных стран используют различные формы сочетания всех трех направлений координации, характеризующиеся соответственно различным положением этих систем в указанных координатных плоскостях.

В дальнейших исследованиях отмечалось, что Кларк не разрабатывал каких-либо четких критериев для классификации стран по характеристикам систем управления высшим образова-

ем, рассматривая взаимоотношения между государством и учебными заведениями в разрезе «начальник — подчиненный». Например, в Швеции государство играло доминирующую роль в сфере образования в начале 1980-х гг. и имело возможность использовать этот факт в своих целях (государственная модель управления), в то время как во Франции министерство образования не могло себе позволить, даже обладая соответствующей компетенцией, действовать самостоятельно, без опоры на авторитет ученых и административные ресурсы высших учебных заведений (более сбалансированная модель взаимодействия между государством и академическим сообществом). В Италии университеты находятся полностью под управлением академического сообщества, невзирая на формально сильные позиции государства в сфере высшего образования [40].

Несомненными достоинствами модели являются ее наглядность и возможность позиционирования различных систем управления относительно небольшого числа важных характеристик используемых инструментов управления: государственных, рыночных, академических — и на этой основе сравнивать системы друг с другом. Обращает на себя внимание, как и в других случаях такого рода сопоставлений, один простой вопрос, который, с нашей точки зрения, сильно уменьшает полезный эффект модели. Вопрос этот связан с количественной оценкой используемых характеристик, которая представляет собой серьезную проблему, так до настоящего времени не получившую разрешения. Используемая двоичная оценка «сильное—слабое» представляется все же достаточно грубой. Кроме того, судя по описанию, модель использует в качестве граничных точек субъективную оценку существовавших в момент разработки систем управления высшим образованием. Можно отметить, что модель, решая задачу сравнения систем управления, не отвечает на вопрос о том, какая из них лучше обеспечивает достижение целей, поставленных перед системами высшего образования той или иной страны.

В довершение критики следует указать на слабость управленческого смысла точки, принятой за нулевую. В самом деле, как следует характеризовать систему управления, в которой слабо выражены все три характеристики? Тем более что именно так Кларк характеризовал систему управления высшим образованием в Великобритании. Очевидно, что там должна присутствовать определяющая характеристика, не от-

раженная в модели. Если эту характеристику дополнительно включить в модель, то это не только ее сильно усложнит, но и, возможно, позволит получить иные результаты.

С момента опубликования работы Кларка в 1983 г. [41] были разработаны другие схожие типы моделей, при этом исследователи ссылались на его трехгранную модель: Бечер и Коган (Becher and Kogan, 1992), Нив и ван Вут (Neave and van Vught, 1994), Бергкуист (Bergquist, 1992), Карри и Фишер (Curry and Fischer, 1986), МакДениэл (McDaniel, 1996). Одним из наиболее часто цитируемых исследований в области управления, разработанных в последнее время, является работа ван Вута, который сократил трехкоординатное пространство Кларка до двух типов моделей управления высшим образованием: государство-контролер (state control model) и государство-наблюдатель (state supervising model) [53] — на основе двух различных моделей государственного управления:

— рационального планирования и контроля (rational planning and control); включает постановку целей, задач, определение условий функционирования, ресурсного обеспечения, контроля и т. д.;

— саморегулирования (self-regulation), где все указанные параметры определяются без участия государства.

Согласно подходу ван Вута, модель, в рамках которой государство выступает в качестве контролера, распространена во многих европейских странах и характеризуется сильным влиянием со стороны государственного бюрократического аппарата, с одной стороны, и сравнительно сильными позициями академической олигархии в университетах, с другой стороны. В рамках данной модели целью вмешательства государства в управление является регулирование условий доступности образования, программ обучения, требований к дипломам, системы экзаменов, кадровых вопросов и системы оплаты труда академического персонала. Академическое сообщество удерживает сильные позиции в сфере регулирования внутриуниверситетских процессов, в частности, касающихся вопросов содержания образования и выбора направлений и проведения научных исследований. В большинстве стран тем не менее имеет место сочетание двух источников влияния — государства и академической олигархии. Наиболее слабым звеном в государственной модели управления считается внутриуниверситетский менеджмент, который является, как правило, исключительной преро-

гативой администрации. Подобная система управления регулируется по двум направлениям воздействия академического университетского сообщества и государственного бюрократического аппарата [40, 53].

Представляется, однако, что в данной модели характеристика государства как контролера недостаточно полно отображает его роль в управлении высшим образованием. Кроме собственно контроля, и это отмечается в указанных исследованиях, государство регулирует такие важные характеристики образования, как, например, доступность. Инструментом регулирования выступает установление определенных требований к функционированию системы высшего образования для получения нужного результата, что можно с уверенностью назвать управлением в полном смысле этого термина. Контроль при этом выступает в качестве метода определения состояния системы высшего образования относительно заданных параметров, например, той же доступности.

Модель, в рамках которой государство выступает в качестве наблюдателя, присуща странам с англо-саксонскими образовательными традициями. Она характеризуется слабым влиянием со стороны государственного бюрократического аппарата. В рамках этой модели управленческие функции разграничиваются главным образом между сильным академическим сообществом и внутриуниверситетской администрацией. Влияние государства автору подхода в этом случае представляется достаточно дистанцированным, отстраненным. Государство осуществляет наблюдение за системой высшего образования в целях обеспечения качества образования, получая для этого определенную «прозрачную» отчетность. Правительство не вмешивается в функционирование системы высшего образования, осуществляя регулирование и жесткий контроль. Как отмечено в использованном источнике [40, с. 4], предложенная модель не различает по этому признаку системы управления образованием США и Великобритании, что свидетельствует о ее ограниченности.

И в этом случае предложенная характеристика степени участия государства в управлении высшим образованием обладает определенными допущениями, поскольку отражает хотя и слабую, но вовлеченность государства в управление, выражающуюся в оказании определенного влияния на объект управления. По всей видимости, наблюдение представляет собой все тот же контроль за соблюдением ограниченных, но

все же установленных требований к функционированию системы высшего образования и внесение в них необходимых изменений, а также воздействие на систему высшего образования для приведения ее в соответствие этим требованиям.

По сути дела, обе модели отражают одно и то же: роль государства в управлении высшим образованием, точнее, степень его участия в этом процессе. Поскольку количественно оценить ее автор подхода, видимо, не мог, была предложена качественная субъективная оценка на уровне «контроль или наблюдение».

Следует добавить, что истоки формирования позиции государства как «наблюдателя» находятся в Средневековье, когда при возникновении университетов как автономных объединений преподавателей и студентов формировались их взаимоотношения с властью городов и государств. Этот процесс получил весьма интересное описание в «Истории средневекового университета» [15]. Позиция государства как наблюдателя была выражена В. Гумбольдтом [10], утверждавшим, что государство, вмешиваясь в высшее образование, всегда вносит в него дезорганизующее начало и поэтому должно постоянно исправлять результаты своего вмешательства. Эта позиция государства была отражена также в ряде других работ (см., например, [13, 22 и др.]).

Объединение различных подходов к типологизации моделей управления высшим образованием, а также необходимость позиционирования модели нового менеджериализма в управлении образованием позволили уточнить схему Кларка, выделив в качестве осей уже «куба управления» следующие характеристики [40]:

1) уровень автономии университета в принятии решений: процедурная (как делать) или реальная, основная (что и как делать);

2) культурный статус университета: элемент культуры государства или утилитарное образование, производитель услуг (рыночная составляющая, степень вовлеченности в рыночные отношения);

3) уровень бюрократизации во внутренней организации принятия решений в университете: коллегиальное или бюрократически-олигархическое, замкнутое на ограниченную группу лиц, с жестко установленными процедурами.

Крайними точками куба выбраны существующие системы управления образованием разных стран, в которых соответствующие характеристики имеют максимальные значения. Графическое изображение «куба управления» представлено на рис. 1.

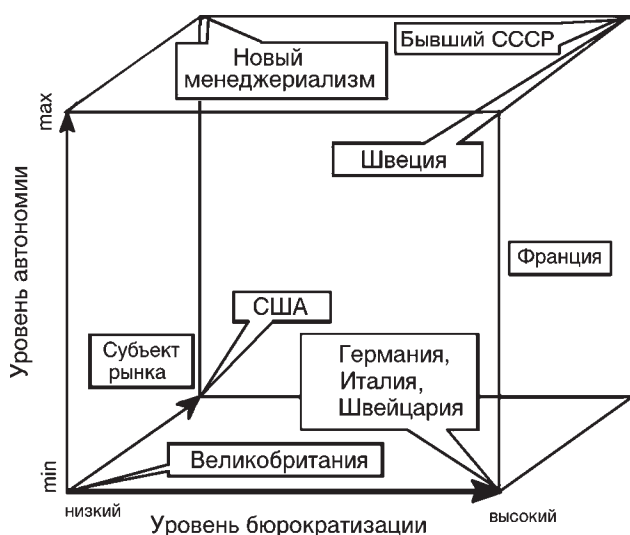


Рис. 1. «Куб управления» высшим образованием

На основе представленной схемы могут быть выделены восемь типов моделей управления — вершины куба, например:

- бюрократически-государственный: высокий уровень автономии и бюрократизации, слабое проявление рынка, университет представляется элементом культуры государства;

- рыночный: университет представляется элементом рынка, низкий уровень автономии, низкий уровень внутренней бюрократизации принятия решений;

- бюрократически-олигархический: жесткие процедуры принятия решений, низкий уровень автономии, университет представляется элементом «верхушки» университета;

- нового менеджериализма: университет представляется элементом рынка, высокий уровень автономии, низкий уровень внутренней бюрократизации принятия решений и т. д.

Такая схема, по мнению ее автора, более полно справляется с задачей позиционирования различных систем управления высшим образованием и позволяет выявить относительную структурную близость, например, модели нового менеджериализма с различными моделями и позиционировать эту модель относительно других.

С другой стороны, нельзя не отметить некоторую недосказанность в построенной модели. Обращает на себя внимание отсутствие идентификации точки начала координат, на что уже обращалось внимание выше, а также точки, характеризующейся жесткими процедурами принятия решений, позиционированием университетов как элементов рынка и низким уровнем автономии.

В исходной схеме [40, с. 7] модель управления высшим образованием во Франции хотя и расположена вблизи этой точки, но полностью не идентифицирована с указанными характеристиками.

Модель управления высшим образованием России может быть позиционирована практически (хотя и не точно) в тех же координатах, что и аналогичная модель бывшего Советского Союза: достаточно высокий уровень автономии вузов, сильное бюрократическо-процедурное начало в принятии решений, представление вузов как производства кадров высшей квалификации для народного хозяйства страны. Разумеется, это довольно приблизительная характеристика, но суть дела она, с нашей точки зрения, отображает верно.

Собственно, «куб управления», как уже отмечалось выше, разрабатывался еще и для того, чтобы можно было определить место нового менеджериализма среди других моделей управления высшим образованием. Надо сказать, что модель нового менеджериализма не является чем-то принципиально или даже просто новым. Вся ее новизна заключается, с нашей точки зрения, в перенесении методов и практики управления коммерческого сектора на некоммерческие организации. В этом смысле эта модель вплотную примыкает к модели «товаризации образования»¹, хотя и не во всем совпадает с ней. Примеры перенесения подходов, методов и практики управления коммерческого сектора на образовательные учреждения представлены в ряде работ, посвященных совершенствованию управления вузами, оценке их состояния [2, 7, 16, 18 и др.]. Практически вся самостоятельная, приносящая доходы деятельность образовательных учреждений анализируется с позиций коммерческой сферы деятельности, а предлагаемые решения по ее совершенствованию основываются на рыночных механизмах и регуляторах, хотя в большинстве работ это не называется новым менеджериализмом.

Новый менеджериализм в качестве модели управления в общественном секторе активно анализируется в отечественной и зарубежной литературе, причем применительно не столько к сфере образования, сколько ко всему социальному сектору (см., например, [1, 12, 14, 28, 31, 37 и др.]).

Менеджериализм базируется на четырех основных постулатах:

- эффективность как первичная ценность;

¹ О моделях управления образованием речь пойдет ниже.

- вера в универсальный характер инструментов и методов управления;
- осознание менеджерами себя как обособленной социальной группы;
- представление менеджеров как моральных агентов, заботящихся об общественных интересах [1].

Менеджериализм как некая доктрина направлен на решение задачи повышения эффективности производства, а в современных условиях — и социальной сферы, включая образование. Поскольку определения эффективности образования в настоящее время не разработано, считается, что оно, при прочих равных условиях, отражает рост качества образования или оказываемых образовательных услуг. Правда, определение качества образования, особенно в части его измерения, является, с нашей точки зрения, неким абстрактным понятием, не подкрепленным методологией его измерения. В этих условиях говорить о повышении качества представляется, как минимум, дискуссионным. Поэтому как нельзя более уместным выглядит четвертый, мягко говоря, априорный постулат менеджериализма, устанавливающий моральную (неизмеримую и эфемерную) связь менеджера с общественными интересами, что, скорее, напоминает пожелание в форме: «Хорошо бы так было».

Новый менеджериализм представляет собой перенесение «просто менеджериализма» на организации и отношения общественного сектора. Основные характеристики нового менеджериализма [28 и др.]:

- повышение роли управления как некоего набора регламентированных процедур;
- предоставление менеджерам (управленцам) большей автономии в разработке и принятии решений;
- расширение функционала менеджеров за счет передачи им функций с вышестоящего и нижестоящего уровней управления;
- повышение роли единоначалия при сокращении масштабов коллегиальности в принятии решений.

На основе «куба управления» позиционирование модели нового менеджериализма относительно других моделей управления показывает следующее:

- новый менеджериализм антагоничен бюрократически-олигархической модели по всем трем осям;
- новый менеджериализм имеет сходство с рыночной моделью управления по двум из трех осей: слабо выраженной академической олигар-

хии и сильно выраженному рыночному началу;

- новый менеджериализм близок к государственно-корпоративной модели по двум осям: сильно представленным государственному и рыночному (корпоративному) началам.

Собственно, такое сопоставление представляет собой, с нашей точки зрения, не более чем констатацию сходства и различий в наборах характеристик различных моделей. Однако из этого выводится простая и исчерпывающая, по мнению выдвинувших ее авторов, гипотеза: в странах, в которых присутствует бюрократически-олигархический метод управления, будет гораздо больше сложностей реформирования их систем образования посредством новой теории менеджериализма, нежели в странах с системой, регулируемой рынком, например, в США [40].

Можно было бы и согласиться с таким выводом, если бы не некоторые соображения:

- новый менеджериализм является хоть и перспективной (в оценках, по крайней мере) моделью управления, но не лучшей из возможных или применяющихся на практике, особенно для сферы образования; его внедрение обусловлено тем, что старые модели управления, по ряду оценок, не соответствуют современным условиям;
- переход модели управления из одного состояния в другое оценен, с нашей точки зрения, умозрительно, исключительно на основе иллюстрации, что не выявляет реальные трудности и проблемы такого рода изменения;
- то же самое можно сказать и о перемещении системы управления по осям модели Бартона (или другой) из одной позиции в другую, все утверждения о сложности или относительной простоте такого перемещения представляются в значительной мере также умозрительными;
- «куб управления» недостаточно точно позиционирует эту модель, поскольку помещает ее в координаты высокой степени коллегиальности в принятии решений, хотя, судя по приведенным выше постулатам, она ближе к олигархическому варианту, где в роли «олигархии» выступает менеджмент без сильно регламентированных процедур. С другой стороны, если рассматривать менеджмент как обособленную социальную группу, то уровень коллегиальности в его работе можно признать достаточно высоким, хотя это зависит от конкретных условий и правил не является.

Эти соображения частично подтверждаются сравнением нового менеджериализма и некоторых моделей управления (табл. 1) [40, с. 9].

Новая модель менеджериализма не демонстрирует очевидных позитивных результатов относительно величины транзакционных издержек. Очевидно, транзакционные издержки в рамках рыночной модели невелики, поскольку правительство не предпринимает активных действий в определении академических целей или организации финансового контроля. С другой стороны, регулирование посредством рынка обладает недостаточным количеством инструментов, с помощью которых можно было бы избежать рыночных недостатков, возникающих в результате неподконтрольной конкуренции между университетами, таких как:

- вытеснение социальных групп из сферы высшего образования;
- отказ от дорогостоящих образовательных услуг;
- разногласия между бедными и богатыми университетами;
- разорительная конкуренция за человеческие и другие ресурсы и пр. [40].

В связи с формированием новой модели образования, основанной на индивидуализации обучения, применении новых образовательных тех-

нологий, создании новых образовательных институтов, поддерживающих индивидуализацию обучения и новые образовательные технологии, создается и новая, соответствующая этим изменениям система управления образованием [48]. Следует, правда, отметить, что пока в качестве новых технологий рассматриваются в основном различные формы дистанционного (online) и электронного (e-learning) обучения, а в качестве новой системы управления — формы поддержки этого обучения со стороны государственной власти и работодателей. Однако серьезного воздействия на систему управления эти новые формы и технологии обучения пока не оказали. Достаточно сказать, что проблемы управления электронным обучением рассматриваются главным образом в ключе «разработки подходов» (см., например, [27]).

Одновременно с моделями организации управления рассматриваются и организационные модели образовательных организаций, точнее — высших учебных заведений, как наиболее диверсифицированного центра осуществления образовательной деятельности. На основе анализа направлений деятельности университетов, харак-

Таблица 1

Сравнительный анализ трех моделей управления высшим образованием

Характеристика	Бюрократически-олигархическая	Рыночная	Новый менеджериализм
Уровень рисков недобросовестности (моральные риски) академической сферы	Высокий: не хватает целей, утверждаемых на государственном уровне	Низкий: рынок как механизм регулирования; не хватает целей, утверждаемых на государственном уровне	Низкий: риск недобросовестности (моральный риск) должен быть исключен в рамках контрактных отношений и контроля результатов
Уровень транзакционных издержек при определении условий контракта	Низкий	Низкий	Высокий
Уровень транзакционных издержек контроля	Высокий: финансовый контроль институционального менеджмента; контроль на входе	Низкий: рынок как механизм регулирования	Очень высокий: в части академических структур, если отсутствуют рыночные механизмы регулирования; очень низкий — в части институционального менеджмента
Способ регулирования	Иерархическое и финансовое регулирование институциональной сферы	Рыночное регулирование	Дистанционное регулирование
Проблемы	«Скрытая деятельность». Автономизация. Коллегиальная координация и административные ограничения	Провалы рынка. Эволюционное и неконтролируемое развитие	Слишком низкая или слишком высокая степень детализации задач. Конкуренция внутри системы («межплеменная война»)

теристик и практики деятельности в [45] предложен метод их классификации по совокупности признаков. Логика автора понятна: определить характерные черты «обычного», традиционного университета и на этой основе выделить отличающиеся от традиционного по ряду признаков новые формы университетов:

- расширенные традиционные университеты;
- университеты, получающие прибыль от обучения взрослых;
- университеты, основывающие свою деятельность на технологиях дистанционного обучения;
- корпоративные университеты;
- стратегические альянсы университетов с производством;
- университеты, осуществляющие обучение и сертификацию компетенций;
- глобальные мультинациональные университеты.

Традиционные университеты представлены в виде следующего набора характеристик:

- постоянно наличествующий контингент студентов;
- определенная (которую можно более или менее точно обрисовать) географическая область, из которой главным образом формируется контингент студентов (город, регион, несколько регионов, государство);
- наличие преподавателей на условиях полной занятости, которые организуют и проводят занятия, учат «лицом к лицу», ведут общественную работу и участвуют в управлении университетом;
- наличие центральной библиотеки и физкультурного центра;
- неприбыльный финансовый статус;
- оценка эффективности по показателям финансирования, характеристикам фондов библиотеки, зданий, уровню квалификации преподавателей и студентов.

Эти показатели, как отмечает автор [45], были характерны для оценки университетов еще в XIX в.

Выделенные формы университетов имеют ряд важных отличий от университета традиционного. Для примера можно привести совокупность характеристик двух форм университетов: расширенного традиционного и прибыльного, ориентированного на обучение взрослых (табл. 2).

Подход представляется очень интересным, но незавершенным, поскольку лишь иллюстрирует различия между выделенными на основе практического опыта формами университетов.

К тому же остается неясным, какие именно признаки или группы признаков являются определяющими при отнесении университетов к той или иной форме и какое именно значение того или иного признака (или сочетание значений признаков) «переводит» университет из одной формы в другую. Следует учитывать, что такое разделение также основано главным образом на субъективных качественных оценках выделенных характеристик. Отсюда, кстати, и схожесть формулировок значений характеристик для очень разных форм университетов: некоммерческого с расширенными функциями и коммерческого.

Наличие шести признаков и n их допустимых значений позволяет выделить большое число видов университетов, что делает проведение анализа этих форм чрезвычайно трудоемким и, вероятнее всего, бесперспективным занятием². К тому же традиционный университет может обладать более или менее выраженными чертами любой формы университета и любыми их комбинациями или даже всеми чертами вместе.

Тем не менее предложенная классификация может использоваться для анализа проблем организации управления в условиях наличия различных форм университетов и их взаимодействия в системе высшего образования.

Краткий анализ различных моделей управления высшим образованием в разных странах позволяет сделать некоторые выводы относительно их содержания и возможности распространения.

Наличие разных моделей свидетельствует о том, что их характеристики не указывают на их качество в смысле возможностей использования. Разные страны применяют различные модели. При этом необходимость совершенствования управления является общей проблемой. Следовательно, применимость той или иной модели для условий конкретного государства определяется особенностями именно этого государства, местом и ролью в нем системы образования, исторически сложившимся взаимодействием общества и системы образования.

Ни одна из предложенных моделей управления высшим образованием не позволяет достоверно выявить ее преимущества перед другими моделями. С одной стороны, это свидетель-

² Хотя, может быть, при отсутствии иных вариантов это и не самый плохой способ. Ведь выделяются же в российском законодательстве виды некоммерческих организаций, различающихся между собой по нескольким признакам.

Сравнительные характеристики университетов: расширенного традиционного и прибыльного

Характеристика	Расширенный традиционный университет	Прибыльный университет
Философия	Кампус идет к студентам	Кампус может быть, может не быть
Миссия	Внешняя направленность, завершение образования и развитие рабочей силы	Исключительно развитие рабочей силы
Финансирование	Самофинансирование и рыночный механизм	Рыночный механизм, ориентация на рабочую силу, прибыль
Учебный план	Более гибко настроен на развитие компетенции рабочей силы	Сфокусирован на нужды рабочих мест, ориентирован на взрослых
Обучение	Большая вариативность и ориентация на опыт студентов	Стандартизованные методы, ориентация на опыт студентов
Преподаватели	Большее использование персонала с профессиональным опытом	Персонал с профессиональным опытом на частичной занятости
Студенты	Наличие жизненного и производственного опыта является условием доступа	Наличие жизненного и производственного опыта является существенным условием доступа
Библиотека	Доступ только к документам и ресурсам, предусмотренным программой	Доступ только к документам и ресурсам, предусмотренным программой
Образовательные технологии	Ориентация на лекции и расширенный доступ	Ориентация на лекции и расширенный доступ
Физическое воспитание	Меньшая степень использования (в рамках кампуса)	Обеспечивается в пределах рыночного спроса
Оценка результатов	Кредиты (кредитные часы)	Доходы, прибыльность
Управление	Совет попечителей	Совет директоров
Аккредитация	Региональная, с участием родительских организаций; аккредитация также отдельных программ	Региональная; аккредитация также отдельных программ

ствуется о неразработанности методологии такой оценки, а с другой стороны, указывает на то, что все они могут использоваться. Следовательно, анализ моделей управления нуждается в дальнейшем развитии для решения данной задачи.

Наличие нескольких возможных моделей управления вовсе не указывает на то, что их совершенствование заключается в переходе с одной модели на другую. Поэтому говорить о возможности или трудности «передвижения» по осям «куба управления», с нашей точки зрения, можно только при обосновании необходимости изменения модели. В большинстве случаев такая необходимость обосновывается весьма умозрительно.

Можно предположить, что модели в принципе равнозначны для практического применения, а в качестве подтверждения сослаться на опыт разных стран в использовании различных моделей организации и управления образованием.

Примером последовательной смены различных моделей управления может служить опыт США, где применялись и применяются различные модели построения управления образованием, перенесенные главным образом из сферы военно-промышленного комплекса [39, 47, 52]. К таким моделям относятся:

- система планирования, программирования и бюджетирования (1960–1970-е гг.);
- управление по целям (1975–1980-е гг.);
- бюджетирование на нулевой основе (1970-е гг.);
- стратегическое планирование (1980-е гг.);
- измерение эффективности, нахождение эффективных образцов реализации процессов — бенчмаркинг (конец 1970-х гг.);
- высшее образование как товар (1990-е гг. — настоящее время);
- всеобщее управление качеством, всеобщий менеджмент качества (1980–1990-е гг. — настоящее время);

— реинжиниринг бизнес-процессов (1990-е гг.).

Представленные модели создавались в расчете на отдельную организацию, осуществляющую образовательную деятельность, и не были ориентированы на образование как систему.

Система планирования, программирования и бюджетирования (СППБ) включает в себя определение долгосрочных целей, разработку альтернативных способов их достижения и оценку издержек и выгод этих способов. Из них выбирается наилучший с точки зрения соотношения затрат и результатов, разрабатывается программа его реализации и составляется годовой финансовый план ее выполнения.

Применение СППБ требует:

— формулирования одной или нескольких долгосрочных не противоречащих друг другу целей деятельности организации. Следует отметить, что вопрос долгосрочности целей представляется как минимум дискуссионным, поскольку модель касается все же отдельной организации, которая, с нашей точки зрения, вряд ли может ставить перед собой цели на достаточно длительную перспективу, особенно в меняющихся условиях функционирования. Говорить о долгосрочности целеполагания следует, таким образом, с определенной осторожностью;

— разработки нескольких различных способов достижения этих целей, если существуют возможности их многовариантного достижения;

— выработки или установления адекватных содержанию деятельности объекта управления критериев выбора способа достижения поставленных целей;

— разработки системы оценки затрат на реализацию каждого способа достижения поставленных целей и сопоставимой с затратами оценки получаемых при этом результатов;

— разработки программы реализации выбранного способа достижения поставленных целей.

Необходимым элементом СППБ является составление финансового плана, в котором находят отражение все вышеуказанные составные элементы подхода.

В качестве условий применения данной модели выступают тождественность или допустимая эквивалентность результатов, которые получаются при реализации различных способов решения поставленных задач. Кроме того, при различии получаемых результатов должно иметь содержательный смысл сопоставление этих результатов с требуемыми на их получение затратами. Иными словами, должно иметь смысл вы-

ражение $O_i = f(Z_i; R_i)$, где O_i — оценка i -го способа по затратам и результату его реализации; Z_i — затраты на получение i -го результата; R_i — i -й результат. Если в результате реализации различных способов решения поставленной задачи получаются идентичные результаты, то выбирается наименее затратный из них.

Содержание модели определяет возможность ее применения в системе образования. Первая из них — определение описываемого в виде долгосрочной цели деятельности состояния системы образования как объекта управления. Как уже неоднократно отмечалось, формулирование цели является достаточно сложной проблемой, для системы образования в настоящее время не решенной. Для больших систем, к которым относится и образование, сложно сформулировать единую цель функционирования и (или) развития, поэтому формулируется некоторая совокупность целей или стратегических задач. В частности, в Федеральной целевой программе развития образования (ФЦПРО) таких целей определено несколько [32]. Основной стратегической целью программы является обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования. Достижение этой комплексной цели обусловлено необходимостью решения четырех стратегических задач, в качестве которых выделены:

— совершенствование содержания и технологий образования;

— развитие системы обеспечения качества образовательных услуг;

— повышение эффективности управления в системе образования;

— совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

По каждой из указанных задач в рамках модели СППБ должны быть определены не менее двух способов решения, что предусматривает необходимость разработки и оценки не менее 16 вариантов решений этих задач ($N = 2^4$). А поскольку каждая такая задача представляет собой направление деятельности, содержащее, как правило, множества частных задач, то сложность проведения работы в соответствии с данной моделью возрастает многократно, возрастают и затраты на его реализацию.

Кроме того, представленная модель оставляет открытым ряд вопросов, связанных с ее применением к сфере образования. Среди них можно отметить следующие:

- модель не содержит встроенных средств для формирования вариантов решения поставленных задач, подразумевая, видимо, что такие средства имеются за ее пределами;

- модель требует разработки критериев оценки вариантов решений сформулированных задач;

- одновременное решение нескольких задач, необходимость которого представлена, например, в случае с реализацией ФЦПРО, требует разработки комбинированных вариантов решений, с последующей оценкой и сопоставлением друг с другом;

- модель не дает ответа на вопрос о том, являются ли предложенные варианты решений исчерпывающими, и, следовательно, не гарантирует того, что выбранный вариант является самым эффективным для достижения поставленных целей.

Справедливости ради следует отметить, что любая модель, основанная на оценке альтернатив достижения поставленной цели и не содержащая механизмов формирования этих альтернатив, также позволяет выбрать наиболее эффективный вариант только из числа предложенных.

Модель СППБ отличается большой трудоемкостью, связанной с необходимостью разработки и оценки множества вариантов решений при достижении состояния системы, определяемого несколькими целями и задачами, поэтому широкого распространения она не получила.

В практической деятельности модель применяется при разработке целевых программ и (или) проектов в рамках отдельной организации.

Попытки применения подобной модели в практике отечественного прогнозирования образования развития не получили из-за этой трудоемкости, ограниченности времени на разработку прогнозов, неясности долгосрочных целей и ресурсных ограничений. Например, в 1995 г. при разработке прогноза на 1996 г. предусматривалась разработка различных вариантов развития системы образования, однако реальной возможности разработать различные варианты функционирования системы образования, не говоря уж о развитии, не было.

Модель управления по целям (УПЦ) по своему содержанию наиболее близка к «классическому» определению управления. Если образовательная организация видит перед собой (или

перед ней поставлены) долгосрочные цели, то для их достижения руководителями выстраивается иерархия задач перед подразделениями вплоть до отдельных работников в виде постановки ряда промежуточных задач, решение которых должно привести к достижению поставленных долгосрочных целей. Контроль получаемых при этом результатов и их сопоставление с долгосрочными целями являются источником информации для подготовки и принятия управленческих решений по формированию и(или) уточнению промежуточных задач и, при необходимости, уточнению самих долгосрочных целей. Важнейшим условием применения УПЦ является измеримость и сопоставимость целей, задач и результатов.

Применение данной модели к системе образования как объекту управления требует определения:

- долгосрочных целей функционирования системы образования, сроков их достижения, набора измеримых и сопоставимых показателей, характеризующих поставленные цели и получаемые результаты;

- круга задач, которые необходимо решить для достижения поставленных целей, сроков их решения, показателей оценки полученных результатов;

- конкретных задач для всех участников управления системой образования, сроков их решения, показателей оценки полученных результатов;

- механизмов формирования промежуточных задач, решением которых обеспечивается достижение поставленных целей, в том числе по срокам и получаемым результатам, и др.

В ряде работ, посвященных изучению проблем управления системой образования, отмечаются довольно размытые формулировки долгосрочных целей, носящие во многом декларативный характер. Это затрудняет определение основных и промежуточных задач, сроков их реализации, результатов и пр., т. е. делает, по существу, затруднительным реализацию данной модели применительно к системе образования.

Кроме того, модель имеет, с нашей точки зрения, выраженный «диспетчерский» характер, более подходящий для производственных процессов, в которых можно достаточно четко определить не только конечные, но и промежуточные результаты, а также поставить задачи по их достижению.

Модель УПЦ представляет собой упорядоченный вариант организации управления обра-

зованием с последовательным прохождением всех его стадий от постановки цели до контроля получения результатов и внесения корректив в реализуемые процессы. УПЦ можно было бы и не выделять в качестве самостоятельной модели, функционирующей в режиме оперативного реагирования на изменяющиеся внешние и внутренние условия. К числу таких условий можно отнести оценки и высказывания руководителей относительно отдельных, частных проблем функционирования системы образования.

С другой стороны, модель УПЦ представляет собой общий случай организации управления, содержащий, по сути дела, в той или иной степени все характерные черты управления вообще. Поэтому выделять его в качестве самостоятельной модели управления представляется ненужным.

Модель бюджетирования на нулевой основе (БНО) базируется на денежной оценке каждого выполняемого действия, жестком обосновании необходимости расходования средств на его выполнение и, главное, размеров этих расходов. Любая программа, новая или старая, любое действие, осуществляемое организацией, каждый год должны оправдывать свое существование, как и «каждое без исключения расходование средств». В рамках модели БНО организация или процесс разбиваются на отдельные виды деятельности (подпроцессы), разрабатываются альтернативные способы их выполнения и располагаются по ранжиру, основываясь на анализах затрат на их выполнение и получаемых результатов. Ресурсы для реализации этих действий выделяются в строгом соответствии с ранжированием по принципу «первым больше, чем вторым» или «сначала первым, а что останется — вторым».

БНО можно представить в виде двух процессов:

- анализ и оптимизация реализуемых процессов на предмет возможного изменения их масштабов вплоть до полного прекращения;

- переоценка оптимизированного процесса на предмет возможного его ресурсного обеспечения.

Такое построение управления может быть реализовано средствами реинжиниринга бизнес-процессов, что, с нашей точки зрения, позволяет и не выделять БНО в качестве самостоятельной модели организации управления образованием. Тем не менее модель привлекательна тем, что позволяет периодически пересматривать осуществляемые виды деятельности, изыскивать резервы их совершенствования и повышения эф-

фективности использования выделяемых для этого ресурсов.

Данную модель можно рассматривать как обоснование:

- необходимости осуществления каждого вида деятельности объекта управления, т. е. отдельных образовательных учреждений или всей системы образования, поскольку каждый из этих видов деятельности требует определенных расходов на свое осуществление;

- величины расходов на осуществление того или иного вида деятельности, необходимость которого обоснована;

- возможного перераспределения ресурсов между различными видами деятельности в связи с изменением оценки степени их значимости для отдельного учреждения или системы в целом.

Ограничения в применении модели БНО для системы образования представляются достаточно очевидными:

- модель предполагает возможность свертывания того или иного вида деятельности вплоть до полного прекращения, причем по факторам неэффективности исполнения и (или) ресурсоемкости; применительно к функционированию системы образования этот подход может оказаться неприемлемым по неэкономическим основаниям; если ни один вид деятельности не может быть прекращен, то обоснование необходимости их выполнения становится ненужным, а можно осуществлять только их оптимизацию (что, впрочем, весьма полезно);

- ежегодная ревизия всех видов деятельности представляет собой очень трудоемкую операцию, и при этом ее результаты могут не дать ожидаемого эффекта в виде, например, экономии ресурсов или улучшения результатов деятельности;

- возможности перераспределения ресурсов между различными видами деятельности образовательного учреждения ограничены действующим законодательством (например, невозможность взаимозамещения бюджетных и внебюджетных средств);

- некоторые виды деятельности в рамках системы образования и (или) отдельного образовательного учреждения необходимо осуществлять независимо от ее оценки, что делает такую оценку ненужной;

- обоснование необходимости осуществления той или иной деятельности для некоммерческого сектора представляет собой сложную самостоятельную проблему, что только увеличивает трудоемкость реализации модели БНО.

Модель БНО широкого распространения и развития не получила, хотя отдельные ее элементы могут применяться и применяются, например, в практике организации внебюджетной деятельности образовательных учреждений (подробнее возможность оценки видов внебюджетной деятельности отражена в [3]).

Модель стратегического планирования предполагает определение наиболее важного для организации или отдельного процесса будущего состояния, т. е. цели, и выбор путей, средств, способов достижения этого состояния. В части общей формулировки стратегическое планирование напоминает СППБ, как, впрочем, и УПЦ. Основанием для выделения стратегического планирования в качестве отдельного направления построения системы управления считается постановка более отдаленных по сравнению с другими моделями целей, достижение которых обусловлено влиянием большего числа внешних факторов, отличающихся большей неопределенностью. К таким факторам относят состояние внешней среды, перспективы ресурсного обеспечения, перспективы изменения спроса на результаты деятельности и т. д.

Как следует из описания [19, 39], стратегическое планирование изначально было ориентировано на крупные корпорации, отрасли экономики и другие подобные крупные объекты, состояние и развитие которых, по мнению авторов, определяется не сколько внутренними факторами, сколько внешними. Стратегическое планирование получило довольно широкое распространение в различных отраслях экономики, в том числе и в образовании. В значительной мере эта модель применяется к подсистемам образования (региональным системам образования, высшим учебным заведениям), что подтверждается рядом публикаций по этой проблематике (см., например, [5, 20, 21, 26, 30, 33, 34 и др.]), причем характеризуется эта модель как сравнительно недавнее явление для условий Российской Федерации, хотя и отмечается известная преемственность с практикой перспективного планирования. Интересна трактовка различий между стратегическим и перспективным планированием, представленная в [9]. Отмечается, в частности, что перспективное планирование имеет в качестве предмета расходование средств, а стратегическое — их зарабатывание в меняющихся рыночных условиях в течение определенного времени. Такая позиция напоминает попытки противопоставления управления и менеджмента, в которых управление представлено как

бюрократическое руководство, а менеджмент — как сложное социально-экономическое, информационное и организационно-технологическое явление, процесс деятельности, имеющий дело со сменой состояний, качеств объекта, что предполагает наличие определенных тенденций и этапов [29]. С нашей точки зрения, подобного рода различия, выводимые на основе изучения технологической стороны управления и планирования, степени детализации и представления целей и задач, сроков их достижения, степени учета внешних и других факторов, свидетельствуют больше о сходстве, нежели о различии в содержании указанных процессов.

Судя по формулировкам в литературе, строгого определения стратегического управления пока что не выработано. Существующие подходы базируются на представлениях о том, что стратегические цели удалены от момента их постановки лет на 10–15, масштабы этих целей сопоставимы как минимум с позиционированием объекта в масштабах если не всего народного хозяйства, то экономики региона а степень учета внешних и внутренних факторов, влияющих на состояние объекта, является максимальной.

Обычно в дополнение к стратегическому рассматривается кратко- и среднесрочное (тактическое) управление, в котором, по мнению авторов, указанные выше признаки представлены в существенно меньшей степени. Считается, что такого представления вполне достаточно для того, чтобы сформировать самостоятельную модель управления.

Не углубляясь в рассуждения по этому кругу проблем, можно высказать несколько соображений относительно стратегического управления.

Стратегия — военный термин, обозначающий планирование, организацию и выполнение военных операций, имеющих определяющее влияние на ход войны как исторического явления. Стратегия рассматривается также как способ достижения победы в войне. Из этого следует, в частности, что стратегические цели могут ставиться перед соединениями, обладающими военным потенциалом, сопоставимым с потенциалом всего государства, всех вооруженных сил. Никому в голову не приходит говорить о стратегических целях дивизии или воинской части.

В последнее время стало, пожалуй, модным использовать этот термин для обозначения способа (способов) действий любого субъекта, принимаемых им для своего позиционирования среди других субъектов. Однако даже общие рассуждения позволяют утверждать, что далеко не

каждый субъект, изменив свое положение, может оказать сколько-нибудь существенное влияние на состояние всей экономики, отдельной отрасли или региона, т. е. системы, элементом которой он является. Для сферы образования это означает, что изменение состояния отдельного образовательного учреждения может и не повлиять на состояние всей сферы. И с этой точки зрения говорить о стратегических целях образовательного учреждения можно лишь с известной условностью, понимая под ними только состояние самого этого учреждения относительно, например, других учреждений и не более того. С другой стороны, на систему иного масштаба, например экономику отдельного региона, изменение состояния крупного высшего учебного заведения может существенно повлиять. Впрочем, наличие такого влияния еще нужно обосновывать. И совсем уж не подходит этот термин для обозначения действий учебного заведения существенно меньшего масштаба. Впрочем, наблюдается и такое.

Стратегическое планирование применительно к образовательному учреждению следует рассматривать как определение долгосрочной цели в виде конкретного состояния этого учреждения, учитывающего внешние и внутренние факторы, место и роль этого учреждения в определенной подсистеме, в качестве которой может рассматриваться экономика региона, региональная сфера образования и т. п. Стратегическое планирование, таким образом, направлено на изменение относительного положения образовательного учреждения в определенной системе (подсистеме). Выбор этой системы определяется самим образовательным учреждением.

Стратегическое планирование практически ничем не отличается от «нестратегического». Можно сказать, что в нем цели должны иметь более отдаленный и более глобальный характер для условий образовательного учреждения, а также степень учета внешних и внутренних факторов его функционирования должна быть выше. Однако, с нашей точки зрения, нет никаких препятствий и для того, чтобы по этой же схеме решать проблемы любого планирования и управления в рамках достижения и менее амбициозных целей. В некотором смысле можно рассматривать данную модель как более детализированный вариант перспективного планирования.

Проблемы реализации стратегического планирования и управления описаны достаточно подробно. В первую очередь они касаются:

- определения сроков планирования и (или) постановки стратегической цели, которое сводится главным образом к формулировке «достаточно длительные»;

- определения миссии объекта планирования и управления, которая представляет собой некое сочетание описания будущего состояния объекта и путей его достижения;

- разработки программ (планов мероприятий) по достижению стратегических целей и решению стратегических задач;

- определения, оценки и учета внешних и внутренних условий функционирования вузов на более или менее длительную перспективу.

Модель бенчмаркинга представляет собой совершенствование управления «по образцу», предполагающее изучение чужой практики с целью сопоставить с ней свою. Это сопоставление, по мнению авторов подхода, позволяет сделать вывод об эффективности сравниваемой деятельности по отношению к аналогичной деятельности в других организациях. В результате такого сравнения может быть сформулирована цель повысить эффективность своей деятельности в соответствии с найденным образцом.

Исходя из основных положений бенчмаркинга, объектом подхода может быть не только организация в целом, но и ее отдельные элементы: структурные подразделения, отдельные процессы или их элементы. Следовательно, можно подходить к построению управления образовательным процессом или его совершенствованию на основе поиска, изучения и применения опыта аналогичной деятельности в других организациях.

Недостатками бенчмаркинга считаются:

- сложность прямого перенесения «чужого» опыта в «свои» условия;

- необходимость анализа и переработки этого опыта для иных условий;

- затрудненность доступа к изучению «чужого» опыта;

- возможное отсутствие нужного опыта в других организациях.

Если рассмотреть модель бенчмаркинга несколько более детально, можно отметить довольно сложную и громоздкую последовательность действий. Модель представляет собой достаточно трудоемкий процесс, реализация которого может и не привести к ожидаемым результатам в силу следующих обстоятельств:

- анализ «собственных» процессов может не выявить проблем, которые могут быть реше-

ны путем совершенствования внутренней организации деятельности;

- изучение деятельности других организаций, даже если не учитывать затрудненность такой работы, может не выявить иных вариантов реализации аналогичных или даже подобных процессов, которые могут выполняться точно так же, как и в «своей» организации;

- сопоставление процессов может не выявить примеров лучшей организации, т. е. не будет результата работы.

Элементы бенчмаркинга — изучение и применение передового опыта в практике работы — используются достаточно широко. Хотя, с нашей точки зрения, организации, изучая «чужой» опыт, предпочитают использовать все же свои разработки.

Модель, получившая название «товаризация образования», основана на представлении высшего образования как процесса производства и одновременного потребления платных образовательных услуг. Соответственно, управление этим процессом должно строиться по аналогии с управлением в коммерческих организациях. В этих условиях и оценка деятельности образовательных организаций не отличается по смыслу от оценки любой коммерческой организации:

- экономическое положение определяется прибылью;

- эффективность деятельности определяется отношением прибыли к затратам;

- эффективность деятельности структурных подразделений и реализации отдельных процессов определяется их вкладом в формирование прибыли всего учебного заведения.

К основным недостаткам данного подхода можно отнести то обстоятельство, что фокус внимания в нем смещается от содержания процесса к его стоимостным результатам. В настоящее время подавляющее большинство высших учебных заведений созданы и функционируют в качестве некоммерческих (неприбыльных, *non-profit*) организаций, ориентированных не на финансовый результат в виде прибыли, а на осуществление социально значимого образовательного процесса. Это, однако, не исключает в будущем преобразования их в коммерческие организации: так, примеры функционирования университетов в статусе коммерческих корпораций имеются в США [11, 36].

Можно также сослаться на исторический опыт России конца XIX — начала XX в., когда были созданы и успешно функционировали на коммерческой основе промышленные училища [8].

Следует отметить также, что во многих случаях предлагается оценивать положение и деятельность образовательных учреждений по экономическим результатам [2, 16, 17 и др.].

Возможное применение этой модели является, с нашей точки зрения, важным для системы образования, поскольку в ее основе лежит принципиально иной подход к определению основной цели функционирования и развития системы.

Модель всеобщего управления качеством (ВУК; TQM — Total Quality Management) предполагает в общем случае проведение измерения качества там, где это возможно, целесообразно, технологически оправдано, и построение деятельности образовательного учреждения таким образом, чтобы обеспечивать максимально возможный или установленный уровень качества его деятельности. В основу модели положен достаточно спорный принцип, согласно которому совокупность качественных подпроцессов создает качественный же процесс и качественный результат. Тем не менее работа по оценке и повышению качества образования осуществляется во всем мире.

Управление качеством направлено главным образом на образовательные учреждения, а не на систему образования. Модель отражает процесс измерения различных параметров процессов, осуществляемых в образовательном учреждении, оценку этих параметров и формирование исходной информации для принятия решений по управлению. В этом смысле ВУК можно интерпретировать как управление процессом по параметру или совокупности параметров его качества. Иначе говоря, измерение различных параметров процесса должно формировать управленческие решения по изменению этого процесса с целью повышения его качества (все же осторожно добавим: и качества его результатов).

Оценка качества образовательного процесса, с нашей точки зрения, является необходимым элементом его осуществления и, в частности, его управления. Поэтому наличие в учебном заведении элементов системы ВУК в той или иной форме является необходимым, независимо от того, какая модель применяется для построения управления.

Общая схема модели ВУК практически не отличается, например, от схемы модели товаризации образования с заменой определения стоимостных результатов на оценку качества процесса или нескольких процессов.

Проблемам качества образования посвяще-

но много работ и выполненных проектов. Тем не менее разработка системы оценки качества образования в России как была, так и остается одной из приоритетных в рамках процесса модернизации образования.

В основу модели реинжиниринга бизнес-процессов (РБП) положено более или менее регулярное перепроектирование последовательности и содержания процессов, реализуемых образовательным учреждением, на предмет изыскания варианта, в наибольшей степени адекватного внешним и внутренним условиям. Эту модель можно сравнить с бенчмаркингом в условиях отсутствия стороннего образца для изучения, поскольку роль последнего выполняет собственное представление о том, что организация при определенных изменениях может работать лучше, или с бюджетированием на нулевой основе в части оценки и совершенствования отдельных видов деятельности и (или) отдельных процессов в организации.

Применительно к образовательному учреждению РБП предполагает нахождение такого сочетания структуры подразделений, их функционирования, форм и методов их взаимодействия, оснащения, контроля и т. п., при котором состояние функционирования образовательного учреждения будет оцениваться как более высокое по отношению к существующему.

Перепроектирование системы управления осуществляется путем проектирования и оптимизации процессов функционирования организации доступными средствами. Стандартизованным подходом для проведения такой работы в форме функционального моделирования является стандарт IDEF0 [25].

Применение РБП требует решения ряда важных проблем:

- оценки состояния образовательного учреждения;
- сопоставления полученной оценки с некими представлениями о том, каким оно должно быть в рамках существующих внешних и внутренних условий, с состоянием других образовательных учреждений, иными показателями и индикаторами, характеризующими состояние системы образования;
- определения критериев выбора лучшего состояния, если таковых несколько, а их характеристики многомерны.

РБП может рассматриваться и как метод определения целей и задач совершенствования организации функционирования объекта, что объединяет данную модель с управлением по

целям и в какой-то степени с моделью планирования, программирования и бюджетирования. В некотором смысле РБП подобно БНО, поскольку предполагает переоценку реализуемых процессов в ходе их перепроектирования с последующей модернизацией, не исключающей их завершение.

Необходимо отметить, что применение РБП затруднено по следующим причинам:

- проведение РБП является достаточно длительным и дорогостоящим мероприятием, поскольку предусматривает не только составление новой схемы бизнес-процессов, но и ее реализацию;
- эффект от проведения РБП и реализации новой схемы должен превышать расходы, что достижимо (в принципе) в достаточно длительной перспективе, учитывая некоммерческий характер образовательной деятельности;
- функционирование образовательного учреждения объединяет в себе достаточно много различных, часто не взаимосвязанных процессов, что существенным образом увеличивает число возможных вариантов построения бизнес-процессов их взаимодействия, т. е. потенциал применения данного подхода может рассматриваться как небольшой;

— в настоящее время не разработана методология оценки качества различных вариантов организации функционирования образовательного учреждения или системы образования.

Применение данной модели для сложившихся процессов, что характерно для сферы образования, не дает, как правило, значительного их улучшения. Поэтому РБП применяется в основном к вновь формируемым или существенно модернизируемым из-за изменения условий их осуществления процессам для прогнозирования последствий таких изменений.

Следует отметить также, что в отечественной практике модернизации образования модель РБП широкого распространения не получила. Можно даже сказать — вообще никакого распространения не получила, поскольку при разработке основных направлений модернизации образования анализ и моделирование бизнес-процессов не применялись.

Обобщая характеристики рассмотренных моделей совершенствования управления образованием, можно отметить следующие общие для них положения:

- модели основаны на определении цели совершенствования организации деятельности образовательного учреждения — стратегической,

оперативной, краткосрочной, т. е. различающейся степенью отдаленности от момента ее определения;

- все они предполагают разработку нескольких вариантов достижения поставленной цели и выбор по тем или иным признакам-критериям наиболее подходящего варианта. В качестве критериев рассматриваются различные характеристики этих вариантов: затраты на осуществление, длительность, сложность и т. д., в зависимости от действующих ограничений и (или) условий. Следует отметить, что выбор варианта может основываться как на одном, так и на нескольких критериях;

- в качестве одного из требований при разработке вариантов достижения поставленных целей является учет внешних и внутренних условий функционирования образовательного учреждения или организации;

- модели предусматривают разработку и реализацию набора мероприятий, реализация которых необходима для достижения поставленной цели, т. е. разработку и реализацию программы или проекта.

Таким образом, рассматриваемые подходы представляют собой в конечном счете разнообразные варианты реализации управления по целям.

Вместе с тем наличие нескольких, хотя и похожих, подходов позволяет предположить, что они применяются для реализации разных представлений о совершенствовании управления образованием, поскольку каждая из моделей обла-

дает определенной направленностью и особенностями применения (табл. 3).

Как видно из приведенных характеристик, модели охватывают все элементы процесса управления: от определения целей и задач до мероприятий и контроля результатов. Несмотря на это, вопросы собственно определения целей, постановки задач и разработки мероприятий по их достижению и решению остаются открытыми. К настоящему времени не разработаны подходы к их решению, что обуславливает весьма значительную субъективную составляющую в процессе управления.

Учитывая указанные особенности, эти модели можно (видимо, и нужно) применять в качестве своего рода инструментов для разработки программ совершенствования образования и управления образованием. Такой процесс можно представить в виде схемы (рис. 2).

Схема построена в виде многократно описанной (см., например, [4, 6, 24, 29, 35 и др.]) общей последовательности действий по осуществлению управления образованием с указанием тех инструментов-моделей, которые, с нашей точки зрения, целесообразно использовать на разных этапах ее осуществления.

Схема содержит определенные упрощения и может рассматриваться только в качестве иллюстрации. Однако даже в этих условиях она позволяет сделать некоторые важные выводы относительно содержания управления образованием.

1. Разработанные модели совершенствования

Таблица 3

Основная направленность моделей совершенствования управления образованием

Модель	Основная направленность
СППБ	Разработка частных целей и задач в рамках достижения основной цели
УПЦ	Разработка частных целей и задач в рамках достижения основной цели
БНО	Разработка и оценка мероприятий и процессов в рамках поставленных целей и задач
Стратегическое планирование	Постановка целей и задач на перспективу
Бенчмаркинг	Разработка мероприятий для решения поставленных задач и повышения эффективности процессов
Товаризация образования	Определение основной цели, частных целей и постановка задач на рыночных (коммерческих) принципах
Менеджмент качества	Контроль и оценка качества, т. е. мониторинг реализации мероприятий по параметру качества процесса и (или) результата
РПБ	Постановка задач, разработка мероприятий

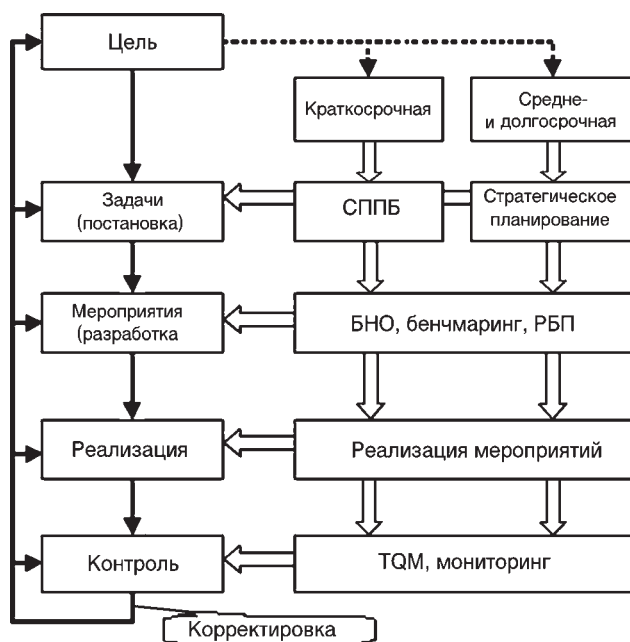


Рис. 2. Возможности использования моделей в процессе управления образованием

управления образованием, несмотря на критические их оценки, использовать не только можно, но и нужно применительно к отдельным этапам процесса управления.

2. Применение этих моделей требует их дальнейшей разработки уже в качестве инструментов управления.

3. Основной направленностью разработки моделей должно быть, по нашему мнению, снижение роли субъективного фактора в анализе и оценке состояния системы образования, постановке целей и задач и разработке мероприятий по их реализации.

При реализации моделей построения системы управления необходимо учесть ряд важных, с нашей точки зрения, условий, которым эти модели должны удовлетворять.

Во-первых, модели должны вписываться в рамки государственной образовательной (и не только) политики как при постановке целей и задач, так и при проектировании перечней реализуемых мероприятий. Во-вторых, построение и реализацию моделей должны осуществлять специалисты, обладающие необходимой квалификацией. Трудно представить, что все образовательные учреждения обладают достаточным для этой работы кадровым потенциалом. Поэтому следует предусмотреть подготовку кадров по этим направлениям и (или) создание специализированных организаций, способных осуществлять указанную работу в соответствующих масшта-

бах. В-третьих, при постановке и достижении целей в системе образования и в рамках отдельного образовательного учреждения необходимо учитывать ресурсные ограничения и действующий порядок их предоставления организациям системы образования.

1. Абрамов Р. Н. Менеджериализм: экономическая идеология и управленческая практика [Электронный ресурс] // Экономическая социология. 2007. Т. 8, № 2. С. 92–101. URL: <http://ecsoc.msses.ru>

2. Арзязкова О. Н., Платонов А. М. Механизм управления внебюджетной деятельностью государственного вуза как делового предприятия // Университетское управление: практика и анализ. 2000. № 3(14). С. 50–53.

3. Беляков С. А. Лекции по экономике образования. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2002. 338 с.

4. Беляков С. А. Новые лекции по экономике образования. М.: МАКС Пресс, 2007. 424 с.

5. Васильев В. Н., Воронин А. В. Стратегическое планирование развития регионального распределенного университетского комплекса // Университетское управление: практика и анализ. 2002. № 2.

6. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: учеб. 3-е изд. М.: Гардарики, 1998. 528 с.

7. Внебюджетное финансирование профессионального образования на возмездной основе с использованием финансовых механизмов рынка государственных ценных бумаг / В. С. Акопов, Б. Д. Бышовец, А. А. Дагаев и др. // Университетское управление: практика и анализ. 2002. № 1(20). С. 43–45.

8. Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года / под ред. В. Г. Кинелева. М.: НИИ ВО, 1995. 352 с.

9. Грудзинский А. О. Стратегическое управление университетом: от плана к инновационной миссии // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 1.

10. Гумбольдт В. О внутренней и внешней организации высших научных заведений в Берлине // Университетское управление: практика и анализ. 1998. № 3(6).

11. Демидова Л., Шейман И. Неприбыльный сектор в системе хозяйственных отношений в США // Вопр. экономики. 1994. № 4.

12. Дим Р. «Новый менеджериализм» и высшее образование: управление качеством и продуктивностью работы в университетах Великобритании // Вопр. образования. 2004. № 3. С. 44–56.

13. Дуда Г. Введение к меморандуму Вильгельма фон Гумбольдта «О внутренней и внешней организации высших научных заведений в Берлине» // Университетское управление: практика и анализ. 1998. № 3(6). С. 24–27.

14. Искорцева Н. В. Менеджериализация социальных сервисов: основные принципы и проблемы [Электронный ресурс] // Журн. исслед. социальной политики. 2005. Т. 3, № 4. С. 479–496. URL: http://www.jsps.ru/pdfs/JSPS%20vol3_num4.pdf

15. История средневекового университета // Alma Mater: вестн. высш. школы. 1991. № 7–10; 1992. № 1.

16. Кельчевская Н. Р. Оценка экономической устойчивости государственного вуза // Университетское управление: практика и анализ. 2002. № 4 (23). С. 5–23.
17. Кельчевская Н. Р., Котляревская И. В. Маркетинг — рыночная инновация в управлении государственным вузом // Университетское управление: практика и анализ. 2000. № 3 (14). С. 47–49.
18. Кельчевская Н. Р., Слукина С. А. Методические вопросы определения точки безубыточности для образовательной деятельности вуза и оптимизации уровня цены образовательных услуг // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 2 (25). С. 52–58.
19. King У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М. : Прогресс, 1982. 400 с.
20. Клюев А. К., Корунов С. М. Стратегии вузовского развития // Университетское управление: практика и анализ. 2003. № 3.
21. Князев Е. А. Реформирование управления: что об этом думают в Казанском университете // Университетское управление: практика и анализ. 1999. № 3–4 (11).
22. Ляхович Е. Модель Гумбольдта: университеты — центры эталонного знания (опыт воплощения идеала) // Alma Mater : вестн. высш. школы. 1994. № 2. С. 35–38.
23. Мальцева Г. И. Стратегическое управление университетом // Университетское управление: практика и анализ. 2005. № 2. С. 15–23.
24. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации : пер. с англ. М. : Дело, 1997. 704 с.
25. Методология функционального моделирования. Информационные технологии поддержки жизненного цикла продукции. Рекомендации по стандартизации. Р 50.1.028-2001. М. : Госстандарт России, 2001. 53 с.
26. Михайлова Е. Н., Боровский Г. А. Стратегическое планирование и развитие Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена // Университетское управление: практика и анализ. 2002. № 2.
27. Национальная политика в области e-Learning: опыт развитых стран / И. Смирнова, Е. Хвилон, Е. Тихомирова и др. // e-Learning World (Мир электронного обучения). 2006. № 6(16). С. 8–19.
28. Павлюткин И. В. Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации (к концепции «нового менеджериализма») // Вопр. образования. 2004. № 3. С. 57–65.
29. Попов А., Русинов Ф. Генезис менеджмента и управления // Высш. образование в России. 1995. № 2. С. 64–71.
30. Развитие стратегического подхода к управлению в российских университетах / под ред. Е. А. Князева. Казань : Унипресс, 2001. 528 с.
31. Романов П. В., Смирнова Е. Р., Ярская В. Н. Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики // Мир России. 2008. № 3. С. 109–131.
32. Российская Федерация. Правительство. Об утверждении Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы : постановление от 23 дек. 2005 г. № 803.
33. Стратегическое планирование системных изменений в образовании: Опыт разработки региональных проектов / под ред. А. М. Моисеева. М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. 176 с.
34. Управление в высшей школе: опыт, тенденции, перспективы / рук. авт. колл. В. М. Филиппов ; В. М. Филиппов, Б. Л. Агранович, Д. Г. Арсеньев и др. 2-е изд. М. : Логос, 2006. 488 с.
35. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / А. Н. Тихонов, А. Е. Абрамешин, Т. П. Воронина и др. ; под ред. А. Н. Тихонова. М. : Вита-Пресс, 1998. 256 с.
36. Юрьева Т. Негосударственный вуз как неприбыльная организация // Рос. экон. журн. 1994. № 7.
37. Ярская-Смирнова Е. Р., Романов П. В. Новая идеология и практика социальных услуг: оценка эффективности в контексте либерализации социальной политики // Журн. исслед. социальной политики. 2005. Т. 3, № 4. С. 497–522.
38. Atkinson-Grosjean J., Grosjean G. The Use of Performance Models in Higher Education: A Comparative International Review [Электронный ресурс] // The Education Policy Analysis Archives. 2000. Vol. 8, № 30. URL: <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n30.html>.
39. Birnbaum R. Management fads in higher education; where they come from, what they do, why they fail. Jossey-Bass Inc., Publishers, 2000.
40. Braun D. Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism [Электронный ресурс] // Swiss Political Science Review. 1999. № 5(3). Pp. 1–24. URL: <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/spsa/14247755/v5n3/s1.pdf?expires=1194459613&id=40503396&titleid=6689&accname=Guest+User&checksum=CCFC9650C539488B7C3069B3207E0C40>
41. Burton C. C. The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley, CA : University of California Press, 1983.
42. Education System Governance, Comments in Support of a Data-Driven Decision Process, Presented by Dr. Marshall Berman in collaboration with Jack Jekowski [Электронный ресурс]. New Mexico : Albuquerque Business Education Compact, Dec. 17, 2002 (revised with augmented data, Dec. 21, 2002). URL: http://www.cesame-nm.org/download/ABEC_GovernanceDiscussion.pdf
43. Friehs B. Models of Education Governance and Administration, University of Graz [Электронный ресурс]. URL: http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/erasmus011-oth-enl-t03.pdf.
44. Hahn R. The Global State of Higher Education and the Rise of Private Finance [Электронный ресурс]. Washington, DC 20036 : Institute for Higher Education Policy, August 2007. URL: http://www.ihep.org/Pubs/PDF/Global_State_of_Higher_Education.pdf
45. Hanna D. E. Higher Education in an Era of Digital Competition: Emerging Organizational Models [Электронный ресурс] University of Wisconsin-Extension. URL: http://www.sloan-c.org/publications/jaln/v2n1/pdf/v2n1_hanna.pdf
46. Kezar A. Understanding and Facilitating Change in Higher Education in the 21st Century. ERIC Digest. [Электронный ресурс] Washington DC : George Washington Univ., 2001. URL: <http://www.ericdigests.org/2002-2/21st.htm>.
47. Managing schools towards high performance:

Linking school management theory to the school effectiveness knowledge base / ed. by A. J. Visscher. Lisse, The Netherlands : Swetz & Zeitlinger, B. V., 1999. 354 p.

48. *Mendenhall R. W.* Technology: Creating New Models in Higher Education [Электронный ресурс] Salt Lake City, Utah : Western Governors University. URL: <http://www.nga.org/Files/pdf/HIGHEREDTECH.pdf>.

49. Message from Commissioner Richard H. Cate. Vermont Department of Education [Электронный ресурс]. URL: http://education.vermont.gov/new/pdftdoc/dept/ed_governance/agenda.pdf

50. Model Institutions for Excellence. A Model of Success The Model Institutions for Excellence Program's successful Leadership in System Education (1995–2007), 2007 : National Report. Institute for Higher Education Policy, Apr. 2007 [Электронный ресурс]. URL: [http://](http://www.ihep.org/Pubs/PDF/Model_Institutions_for_Excellence_2007_National_Report_Inside.pdf)

www.ihep.org/Pubs/PDF/Model_Institutions_for_Excellence_2007_National_Report_Inside.pdf

51. Self-Government Agreements and The Public Works Function. The Royal Commission's Governance Model. Public Works and Government Services Canada, 2006 [Электронный ресурс]. URL: http://www.pwgsc.gc.ca/si/inac/content/docs_governance_agree_2-e.html

52. *Slaughter S., Leslie L. L.* Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university. Baltimore and L. : The Johns Hopkins University Press, 1997.

53. *Vught F. A. van.* Policy Models and Policy Instruments in Higher Education. The Effects of governmental policy-making on the innovative behaviour of higher education institutions [Электронный ресурс] // Political science series. 1995. № 26. URL: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_26.pdf

