

УДК 005.6:[37+001]

Фирсова Л.В.

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ
ПРОЦЕССА
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В УПРАВЛЕНИИ
КАЧЕСТВОМ
СОВРЕМЕННОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ**

Ключевые слова: качество образования и науки, институционализация контроля (надзора), регламентация, адаптация, планирование, экспертирование, государственно-общественный контроль.

В качестве базовой функции управления качеством образования на современном этапе выступает контроль и надзор, институционализированный форматом Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, созданной в июне 2004 г. [1].

Государственный контроль (надзор) в сфере образования осуществляется на региональном и муниципальном уровнях. Порядок организации и осуществления как регионального, так и муниципального контроля регулируется федеральными, региональными и муниципальными законодательными актами.

Служба государственного контроля (надзора) в области образования рассматривается как регулирующая система, реализующая, помимо контроля, надзора и мониторинга, функции регламентации, адаптации и планирования.

Уточним, что регламентация есть деятельность по установлению правил, определяющих порядок данной (или другой) деятельности, включающий требования к свойствам и состояниям элементов деятельности, а также процессов деятельности.

Адаптация есть отклик на внутренние и внешние изменения таким образом, чтобы сохранить или повысить эффективность деятельности [2].

Процесс адаптации обуславливает применение мониторинга и надзора. То есть регулирование осуществляемой деятельности, направленное на поддержание динамического равновесия системы в процессе ее функционирования и развития, включает процедуры мониторинга и надзора. В регулировании следует выделить диагностику, которая заключается не только в функции компаратора (выявления отклонения от заданного диапазона значений какого-либо свойства

или состояния), но и в функции оценки причин, приведших к данным отклонениям. Анализ данных причин подразумевает исследование симптомов и предсимптомов, т.е. неслучайных тенденций или циклов в пределах заданного диапазона значений какого-либо свойства или состояния. Результатом регулирования является предписание, т.е. релевантная информация, которая поступает в орган управления с указанием, какие могут быть осуществлены изменения и в каких элементах управления.

Управляющий орган может принимать меры воздействия на управляемый объект, которые определяются выявлением причин, приведших к отклонению; выработкой решения (бездействия, содействия, противодействия) и исполнением (выполнением прямого, косвенного и условного воздействия). Непосредственное воздействие осуществляется путем регулирования, косвенное – путем адаптации, условное – путем планирования.

Выделяют три вида принимаемых мер в отношении подконтрольных субъектов: восстановление установленных правил и условий деятельности, порядка поведения; пресечение выявленных нарушений; устранение причиненного вреда и причин, способствующих нарушениям.

В системе российского образования существовали различные формы государственного контроля. Но уже для первых этапов развития российского образования была характерна жесткая тотальная система надзора за всеми сторонами деятельности учебных заведений, основанная на применении административных санкций. Учитывая особенности российского государства, характеризующиеся традициями жесткой вертикали власти, актуализируется децентрализация управления, пред-

ставленная форматом государственно-общественного контроля как новой организационно-правовой формы контроля, функционирующей наряду с государственной и общественной, реализуя управление коммуникациями в сфере контроля, оптимизируя «вертикальные» и «горизонтальные» связи государственных органов контроля и общественных институтов как равноправных партнеров.

Государственно-общественный контроль в сфере образования решает задачу адаптации субъектов образования к нововведениям и изменениям на основе получения информации и соотнесения ее с целями развития современного образования.

Именно государственно-общественный контроль призван осуществлять: экспертизу инноваций в сфере образования; мониторинг качества инновационных проектов; формирование и мониторинг законодательной базы реализации инноваций.

Базовыми принципами государственно-общественного контроля определены:

- принцип публичности, обеспечивающий открытость функционирования институтов государственного контроля (надзора) в сфере образования и социального, выражающего общественное мнение;
- принцип паритетности, характеризующий взаимодействие «вертикали» государственного контроля и «горизонталей» общественного, включая уровни субъекта образования, образовательного учреждения, муниципальной, региональной и федеральной образовательных систем;
- принцип сетевой организации, характеризующий взаимодействие множества акторов, включая элементы общегосударственного, регионального, местного управления,

групп интересов, социальных институтов, частных организаций и т.д.

Государственно-общественный контроль в образовании представляет собой форму внешнего управления (руководства) (external steering) системой образования. Содержание словосочетания «внешнее руководство» имеет более широкое значение, чем административный контроль, и определяется как «направленное влияние» в сетевых структурах. Сетевое управление актуализирует использование категории «со-управление», характеризующей заинтересованность множества акторов в совместных действиях.

Отметим, что деятельность службы контроля (надзора) ориентирована не только на надзор за выполнением законодательства, установленных норм и правил, но и на обеспечение качественных характеристик объектов и процессов, осуществляемых в сфере образования. То есть управление ориентировано на контроль результата деятельности, обуславливая применение принципа процессного подхода. Таким образом, процессное управление интегрировано с функциональным, обеспечивая организацию непрерывности управления «горизонтально» структурированными процессами, характеризующими образовательную деятельность.

«Горизонтальная» структуризация надзорной деятельности ориентирована не только на надзор за выполнением законодательства, но и на обеспечение качественных характеристик осуществляемых в образовательной деятельности процессов, характеризуется категорией «технология».

Итак, технологии в контрольно-надзорной деятельности содержательно определяются категорией «качество», целеориентированы на поддержание взаимосвязей процессов,

характеризующих разноплановые виды деятельности в сфере образования. Комплекс процессов обеспечивает создание ценностей, актуальных для потребителей образовательных услуг с учетом фактора времени и пространства. Процессы, идентифицируемые в формате системы образования, дополняют межорганизационные, характеризующие технологии контроля (надзора), являющиеся сложными пространственно-распределенными системами. Глобализация, усиливая интеграционные процессы, формирует сложные организационные структуры регионального, межрегионального и межнационального характера, ориентированные на потребителя с дифференцированными, в том числе национально обусловленными потребностями. Технологии контроля (надзора) в данном контексте определяются категориями «межрегиональные» и «межнациональные», цель которых – совершенствование и повышение эффективности функционирования и развития образовательных систем на уровне регионов и государства.

Развитие образования как макросистемы обуславливает постепенное наращивание межорганизационных процессов, т.е. ресурса технологий контроля (надзора), актуализируя дифференциацию и постоянную коррекцию понятийного аппарата, характеризующего содержательную основу концепта «ресурсы института контроля и надзора в сфере образования».

Так, например, сегодня важным направлением деятельности надзорных органов выступает аналитико-правовой мониторинг: накопление и систематизация информации о положении дел по исполнению законодательства, анализ правоприменительной практики в сфере образования. Правовой мониторинг является межорганизаци-

онным процессом, характеризующим состояние и развитие механизмов регулирования образования.

На основании информационной базы, созданной в результате мониторинга, надзорные органы в сфере образования смогут обеспечить предоставление информации для принятия управленческих решений по упорядочению деятельности образовательной системы, а также информирование широкой общественности о положении дел в области образования.

Институциональные структуры, в том числе исследуемый институт государственного контроля/надзора, характеризует структурная динамичность. Возникновение новых структур, характеризующих, например, потребности субъектов управления социальными факторами, обуславливает адаптацию институциональной структуры к новым условиям и ее постоянное изменение [4, с. 22].

Процесс институционализации связан с возникновением и наличием определенных потребностей и оптимальных форм организации их удовлетворения.

В индустриальную эпоху самым распространенным типом организации была бюрократия. В настоящее время, в эпоху «третьей волны», основанной на информационных технологиях, бюрократия становится неэффективной. Поэтому нужны новые типы организаций, например сетевые. В связи с этим представляет интерес механизм институционализации интересов субъектов инновационной системы, обеспечивающей взаимодействие интересов трех субъектов развития – государства, бизнеса и науки.

Переход экономики страны на инновационный путь развития актуализирует проблему реформирования российской науки с учетом того факта,

что развитие науки носит опережающий характер. Это затрудняет процедуру оценки эффективности научных исследований, результативность которых, особенно в гуманитарной сфере, может быть отстраненной во времени. Необходимо создание федеральных и региональных инновационных центров, в которых следует предусмотреть работу отделов по обеспечению экспертирования инновационных проектов. Процедуру экспертизы осуществляют эксперты отраслевых советов, в состав которых входят российские и зарубежные ученые.

Инновационный центр федерального/регионального уровня призван решать задачи:

- дифференциации и создания информационной базы инновационных проектов, обеспечивающих формирование национальной инновационной системы России;
- проведения экспертизы хода реализации экспертных разработок и экспертной оценки полученных промежуточных и итоговых результатов;
- надзора за соблюдением законодательства,
- разработки изменений в действующие законы, диктуемых правоприменительной практикой и процессом развития отечественной науки.

Технологии в контрольно-надзорной деятельности в сфере науки содержательно определяются категорией «инновационное качество», целеориентированы на создание национальной инновационной системы России и соотносимы с базовым процессом экспертирования разноплановых проектов, а также проектов, обеспечивающих аттестацию субъектов, реализующих исследовательские проекты, оформленные в виде диссертаций.

Инновационные разработки, касающиеся сферы развития образова-

ния, выделяются в отдельный ресурс формируемой информационной базы проектов и вновь проходят процедуру экспертирования в плане перспективы повышения эффективности функционирования образовательных систем регионального и федерального уровней.

Экспертирование выступает межорганизационным процессом, интегрирующим процедуру контроля (надзора) в сферах образования и науки. Формирование межорганизационного процесса/технологии экспертирования позволяет интегрировать в сферу образования инновационные проекты, направленные на совершенствование качества образования, и использовать при реализации инновационных проектов рекомендации, разработанные в инновационной образовательной практике, касающиеся, например, критериев и индикаторов, характеризующих различные аспекты функционирования и развития образовательных систем.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в образовании и науке обретет целостность, инициируя гармоничное развитие вышеназванных сфер, способствуя совершенствованию качества образования и научных работ.

Следует отметить, что внедрение новаций и последующая институционализация обуславливают актуализацию человеческих ресурсов и управления ими с целью достижения успеха преобразований. Контроль и надзор в сфере образования и науки характеризуются осмыслением понятия «ресурсы», в качестве которых рассматривается интеллектуальный капитал.

Интеллектуальный капитал определяют как совокупность интеллектуальных активов и трудовых ресурсов (И.Д. Егорычев, Л.И. Лукичева); нематериальные активы, усиливаю-

щие конкурентные преимущества (Э. Брукинг); научные и обыденные знания работников, интеллектуальную собственность и накопленный опыт, общение и организационную структуру, информационные сети и имидж фирмы (В.Л. Иноземцев); совокупность человеческого, организационного и клиентского капитала (Л. Эдвиссон). Интеллектуальный капитал рассматривается как философско-экономическая категория (И. Пронина).

Ведутся исследования в аспекте обоснования методов интеллектуального капитала в соотношении с деятельностью организаций и общества [3; 5–7; 9–11].

Оформляется теория социального капитала. Термин «социальный капитал» введен Дж. Лоури. Согласно его трактовке, социальный капитал – это естественно возникающие социальные отношения между людьми, которые развивают или помогают развитию определенного набора навыков или характеристик, ценных на рынке [8].

Человеческий, интеллектуальный, социальный виды капитала рассматриваются нами как стратегический ресурс, соотношенный со сферой научно-педагогического знания, характеризуя содержательную сущность понятия «человеческие ресурсы». То есть содержание управления качеством современного образования включает концепт «управление человеческими ресурсами», определяя в качестве сфер контроля и надзора процессы, обеспечивающие управление накоплением активов субъектов образования и использование интеллектуального потенциала/капитала личности.

Проблема управления человеческими ресурсами в сфере образования и науки актуальна и не исследована. Однако возможно выделение нового аспекта контрольно-надзорной дея-

тельности в контексте формирования модели управления человеческими ресурсами. В этом случае служба контроля и надзора организует новое направление совершенствования качества образования, выступая институтом, генерирующим инновации.

В числе перспективных направлений, характеризующих качество образования в плане накопления интеллектуальных активов личности, учреждения, системы образования муниципального, регионального и национального уровней, назовем следующие:

- демократизация «вертикали» управления человеческими ресурсами;
- внешняя социальная среда как фактор управления человеческими ресурсами;
- прогнозирование изменений в человеческих ресурсах на национальном, региональном, муниципальном и локальном уровнях управления;
- проектирование и реализация социально ориентированных программ, направленных на развитие потенциальных и накопленных человеческих ресурсов;
- ориентация личности на постоянное наращивание интеллектуального капитала на основе инновационной деятельности.

Итак, процессы децентрализации управления, трансформации государственного надзора за качеством образования в государственно-общественный, интеграции процессного управления с функциональным, динамизации межорганизационных процессов, выступающих технологическим ресурсом образования и науки, формирования новых ресурсов

государственного контроля и надзора, соотносимых с процессом управления человеческими ресурсами, рассматриваются в качестве методологических характеристик институционализации контроля (надзора) в сфере образования и науки как системного объекта управления качеством современного образования.

Литература

1. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (в ред. Постановлений Правительства РФ от 07.10.2006 № 606, от 21.07.2008 № 552, от 07.11.2008 № 814, от 27.01.2009 № 43, от 25.06.2009 № 535, от 08.08.2009 № 649). URL: http://obrnadzor.gov.ru/about/general_information/situation.
2. Акофф Р. Акофф о менеджменте / пер. с англ. под ред. Л.А. Волковой. СПб.: Питер, 2002.
3. Кадомцева В.А. Интеллектуальный потенциал в системе факторов экономического роста в странах ЕС: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М.: Масс-Пресс, 2007.
4. Литвинцева Е.А. Институт государственной гражданской службы: структурные компоненты и императивы: автореф. дис. ... д-ра социол. наук. М., 2011.
5. Andriessen D.G., Stam C.D. The intellectual capital of the European Union. URL: www.intellectualcapital.nl/artikelen/ICofEU2004.pdf.
6. Bonfour A., Edvinsson L. Intellectual capital for communities. Nations, Regions and Cities. Burlington: Elsevier Buitenworth-Heinemann, 2005.
7. Edvinsson L., Malone M.S. Intellectual Capital: Realizing your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower. N.Y.: Harper Business, 1997.
8. Loury G. Dynamic Theory of Racial Income Differences // Women Minorities and Employment Discrimination. L.: Lexington, 1976.
9. Malhotra Y. Knowledge Assets in the Global Economy: Assessment of National Intellectual Capital // Journal of Global Information Management. 2000. July–Sept. Vol. 8 (3). P. 5–15.
10. Sveiby K.E. Methods for Measuring Intangible Assets. URL: <http://www.sveiby.com/articles/MeasureIntangibleAssets.html>.
11. Sveiby K.E. The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge Based Assets. URL: <http://www.sveiby.com/articles/MeasureIntangibleAssets.html>.