

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ КАК СТРУКТУРА ТИПА “ХОЛДИНГ”: ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНА УПРАВЛЕНИЯ

© 2008 М.Ю. Иванов*

Ключевые слова: эффективность управления территориальная система образования индикаторы эффективности.

Представлен аналитический обзор публикаций, посвященных использованию методологии сложных многоэлементных организационных систем для оценки эффективности территориальных производственных структур. Сделан вывод об изоморфности территориальной системы образования многоэлементной территориально распределенной производственной структуры типа “холдинг”. Определены границы применения методик и индикаторов измерения эффективности в сфере бизнеса применительно к разработке индикаторов эффективности управления территориальной системой образования.

Основная сложность в оценке деятельности органов управления проявляется в том, что их деятельность не ведет напрямую к результату, который можно зафиксировать и измерить посредством статистического инструментария. Сам по себе государственный (или муниципальный) орган управления является организацией, которая не производит продукции или услуг. Она формирует и поддерживает функционирование определенных механизмов в подведомственной сфере. Следовательно, нельзя оценить деятельность такой организации на основании степени удовлетворенности потребителя, а оценка состояния и динамики непосредственно подведомственной системы позволит нам получить информацию не о результатах деятельности органа государственного или муниципального управления, а об эффектах, которые связаны с результатами управленческой деятельности косвенными и вероятностными связями.

Другим обстоятельством, требующим учета при оценке эффективности управления территориальной системой образования, является тот факт, что мы имеем дело не с моноорганизацией. Территориальное управление вместе с сетью подведомственных учреждений фактически представляет собой институциональную единицу типа холдинга.

Под холдингом (от англ. holding - владеющий) традиционно понимается акционерная компания, использующая свой капитал для приобретения контрольных пакетов акций дру-

гих компаний с целью установления господства и контроля над ними.

Экономическая сущность холдинга заключается в синергетическом эффекте: сумма интегрированных компаний во главе с материнской компанией достигает больших финансово-экономических показателей, чем сумма равных отдельно действующих компаний. Синергетический эффект возможен только при определенном образом простроенном взаимодействии компаний, когда вклад каждой направлен на достижение общей цели холдинга¹.

Позитивной стороной холдингов является также использование преимуществ диверсификации производства, которая позволяет более эффективно решать проблемы обновления капитала, обеспечивая данный процесс постоянным потоком денежных средств; решать задачи технологической реорганизации производства, “подтягивая” отстающие отрасли к уровню передовых; использовать научно-технический потенциал и рационально перераспределять высококвалифицированных специалистов².

Мы считаем территориальную систему образования организацией, изоморфной холдингу (по крайней мере, в управленческом аспекте), исходя из следующих соображений.

1. Территориальная система образования имеет сетевую структуру.

В случае горизонтальной интеграции холдинг представляет собой материнскую ком-

* Иванов Михаил Юрьевич, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета.

панию и сеть дочерних компаний, которые построены и работают одинаково, как близнецы; ключевым их различием является территориальный охват клиентов. В случае вертикальной интеграции холдинг представляет собой головную компанию и цепь дочерних предприятий, выстроенных по принципу полного цикла (выращивание, обработка, продажа), которые объединены в единый комплекс.

Рассматривая структуру сети образовательных учреждений, функционирующих на территории округа, нетрудно заметить признаки как горизонтальной (сеть школ, сеть учреждений дошкольного образования, сеть учреждений профессионального образования), так и вертикальной (элементы сети выстроены по принципу полного цикла оказания услуг: ДОУ - СОШ - УНПСО) интеграции.

2. Территориальный орган управления образованием, как и материнская компания холдинга, институционально отделен от производственных подразделений.

3. Территориальный орган управления образованием, как и управляющая компания холдинга, не располагает собственной производственной базой, не занимается собственно производственной деятельностью.

Функции территориального органа управления образованием состоят в определении задач как для сети образовательных учреждений в целом, так и для ее подсистем (образованных по принципу вертикальной интеграции дочерних компаний) и обеспечивают подведомственные образовательные учреждения необходимыми ресурсами для решения поставленных задач (для достижения определенных результатов образования, которые могут рассматриваться как основная услуга холдинга). Частным случаем ресурсного обеспечения является выстраивание таких механизмов, функционирование которых позволяет образовательным учреждениям обеспечивать себя частью ресурсов самостоятельно.

4. Вклад каждой дочерней компании направлен на достижение общей цели холдинга.

Таким образом, при рассмотрении управления образованием представляется полезным сравнение ситуации с крупными холдинговыми или дивизиональными структурами.

Сравнение с холдингом оправдано потому, что существует множество производителей образовательных услуг (образовательных учреждений), входящих (например, для случая общего образования) в территориальные муниципальные холдинги, которые ставят перед ними задачи и обеспечивают ресурсами их достижение. Те, в свою очередь, входят в региональные холдинги. Наконец, последние имеют федеральную управляющую компанию. При всей условности названной метафоры (федеральный, региональные и муниципальные органы управления образованием являются подразделениями соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, а потому между ними нет прямого соподчинения), она дает представление о принципиальных взаимосвязях в управлении образованием.

Необходимо констатировать: несмотря на то, что в современной экономике холдинг относится к наиболее сложным, но часто используемым структурам управления, практически все из доступных нам исследований ограничены в своей проблематике организационно-управленческим уровнем организации и избегают сложных многоэлементных организационных систем.

Представляется, что в отечественной теории эффективности сложных многоэлементных организационных систем недостаточно проработаны вопросы, связанные с корпоративными программами (КП - это реализуемый в корпорации комплекс взаимосвязанных проектов).

Так, например, существующие на сегодняшний день результаты исследования корпоративного управления проектами³ не учитывают или учитывают не в полной мере признаки корпоративных программ. Вместе с тем имеющиеся модели и методы управления программами, как научными⁴, так и отраслевыми⁵, региональными⁶, а также, методы программно-целевого планирования и управления⁷ не отражают специфики корпораций.

В исследовании "Управление корпоративными программами: информационные системы и математические модели"⁸, проведенном Е.С. Гламаздиным, Д.А. Новиковым и А.В. Цветковым, обосновывается целесообразность интеграции теоретико-игровых и оптимизационных моделей и методов построения

механизмов управления корпоративными программами с существующими в теории управления результатами решения задач структурного синтеза, финансового управления и системной оптимизации, что позволило бы создать комплекс гибких и эффективных механизмов корпоративного управления. Тем самым авторский коллектив определил задачу разработать и исследовать эффективные механизмы синтеза системных и операционных подходов к эффективности, в том числе и при управлении корпоративными программами на высшем организационном уровне.

Более высокий организационно-управленческий уровень, нежели уровень организации, в современных условиях оказался востребован управленцами всех сфер. Новые подходы к уровню управления и эффективности потребовали новой теоретической базы⁹. В работе В.Н. Буркова, В.В. Дорохина, В.Г. Балашова “Механизмы согласования корпоративных интересов”¹⁰ предпринята попытка описать основные механизмы согласования корпоративных интересов, исследовать их свойства и дать рекомендации по применению этих механизмов в практике корпоративного управления. Авторы попытались определить направление путей решения задачи системы корпоративного механизма управления - согласование интересов участников корпоративных отношений.

За границы организации вышла работа Д.А. Новикова и А.В. Цветкова “Механизмы функционирования организационных систем с распределенным контролем”¹¹. Работа содержит результаты исследований теоретико-игровых моделей управления организационными системами с распределенным контролем, включающими в себя линейные, матричные и сетевые структуры управления. Значительное внимание уделяется изучению практически важных частных случаев взаимодействия участников системы - задачам стимулирования персонала, определения эффективности управления организационными системами и др.

В монографии “Феномен инвестиционно-строительного комплекса, или Как сохраняется строительный комплекс страны в рыночной экономике” анализируется эффективность управления корпоративной структурой, а также холдингом, сущность которого рассмотрена в отдельной главе¹².

Чаще всего анализ эффективности систем управления оказывается востребованным в связи с созданием или реорганизацией холдинговых структур (или других многоэлементных организационных систем). Вполне разумным можно считать в этой связи подход П.Е. Горина, предлагающего анализировать эффективность систем управления в каждой из холдинговых компаний, взяв за основу наиболее эффективную, “подгоняя” под нее остальные¹³. Еще более остро эта задача стоит в случае выстраивания централизованной системы управления и при операциях слияния или поглощения.

Однако, несмотря на явный интерес (об измерении эффективности бизнес-единиц (монокомпаний) уже сказано много), вопрос внедрения систем измерения эффективности в холдинговых компаниях по-прежнему вызывает острые споры. Тем не менее сегодня активно разрабатываются подходы к оценке эффективности корпоративного центра в холдинге, эффективности разрешения внутренних разногласий менеджеров корпоративного центра и руководителей бизнес-единиц, подходы и принципы оценки эффективности корпоративной структуры, проблема управления холдингом в разрезе собственно специфики его организационной структуры¹⁴.

Последнее направление нашло отражение в монографии “Оптимальные иерархические структуры”¹⁵. Авторы определили, что иерархичность структуры, т.е. определенная соподчиненность элементов и подсистем, является важнейшим свойством организационной системы (определяется зависимостью организационной эффективности в связи с системой организации управленческих уровней системы)¹⁶. Это доказывает отечественная практика последнего десятилетия, которая наглядно показывает влияние структуры на эффективность организации.

В то же время авторы констатируют, что пока не создано единого методологического подхода к исследованию организационных систем как многоуровневых систем с иерархической структурой¹⁷.

В отечественной теории проблема эффективности как организации, так и многоэлементных организационных систем рассматривается именно так: “системная” эффективность отдельно от “операционной” эффективности. Это хорошо видно из приведенных

выше примеров многочисленных исследований. Системный подход в исследованиях, способный объединить оба подхода к пониманию эффективности, реализован слабо, в немногих трудах, как, например, в книге "Управление эффективностью и качеством. Модульная программа"¹⁸.

Одним из таких примеров является работа М.В. Губко "Управление организационными системами с коалиционным взаимодействием участников"¹⁹. Настоящая работа посвящена исследованию задач управления организационными системами с коалиционным взаимодействием участников, в том числе разработке эффективных механизмов стимулирования в веерной и матричной организационных структурах механизмов распределения ресурсов и механизмов формирования состава организационных систем.

Другой пример нового подхода в исследованиях демонстрирует А.В. Бандурин²⁰. В монографии проанализированы проблемы деятельности отечественных и зарубежных корпораций, предложен комплекс мероприятий по созданию многоуровневой, многопоточковой масштабируемой системы корпоративного управления, рассмотрены различные аспекты деятельности корпорации (управление качеством, привлечение дополнительных источников финансирования, правовое регулирование деятельности корпораций). Автор подробно исследует методы оценки эффективности деятельности корпорации, ее затрат. Отдельный раздел посвящен сущности критериев эффективности и методов управления корпоративной собственностью, критериев эффективности использования корпоративных пакетов акций, находящихся в корпоративной собственности. Проводится оценка эффективности использования объектов недвижимости.

Если в теории эффективного управления сложными экономическими (прежде всего) и социальными системами обозначился сдвиг в сторону многоэлементных организационных систем (в том числе холдингов), то в системе образования на федеральном и региональном уровнях теорией активных систем почти не рассматривается организационно-управленческая система уровня, аналогичного холдингу.

Даже когда речь идет о моделях и механизмах управления в образовании, теория

традиционно замыкается либо на образовательное учреждение, либо на вопросы педагогики. В этой связи, если обратиться, например, к математическому моделированию управленческих систем в образовании на сегодняшний день известны результаты использования в педагогике математического моделирования), можно условно выделить три блока. Наиболее крупным блоком являются работы, посвященные теории измерений²¹ и методам статистической обработки результатов педагогических экспериментов²².

Второй блок представляют работы, использующие аппарат дискретной математики (в первую очередь - теории графов) для построения моделей оптимизации учебного процесса - определения числа, состава и последовательности изучения учебных курсов²³. Сюда же можно условно отнести работы по оптимизации содержания обучения²⁴.

Третий блок составляют модели научения, описывающие динамику приобретения знаний, формирования умений и навыков²⁵.

Также в последнее время резко возрос интерес к такому аспекту, как управление образовательной сетью или образовательным комплексом как организационной системой.²⁶ К немногим из общего числа теоретических исследований, рассматривающих образовательную сеть региона (области) в качестве некой сложной системы образовательного холдинга, можно отнести монографию Д.А. Новикова и Н.П. Глотовой "Модели и механизмы управления образовательными сетями и комплексами".

Работа содержит обсуждение специфики образовательных сетей и образовательных комплексов как организационных систем, а также основные принципы и механизмы управления ими. Для этого с позиций современной теории управления вводятся универсальные модели образовательной сети и образовательного комплекса (детализируются их состав, структура и функции), определяются объекты управления и перечисляются основные функции и механизмы управления. Основным методом исследования является *математическое моделирование*, заключающееся в разработке формальных моделей образовательных комплексов, позволяющих описывать их состояние в зависимости от управляющих воздействий и, следовательно, решать *задачу управления* - поиска

таких допустимых управляющих воздействий, которые приведут образовательный комплекс в требуемое (эффективное с точки зрения органа управления) состояние. Образовательным комплексом авторы называют форму организации образовательных систем как объединения организационно интегрированных образовательных учреждений, реализующих комплекс взаимосвязанных образовательных программ различных уровней. Таким образом, основное отличие образовательного комплекса от образовательной сети заключается в более высокой степени организационной интеграции (включая ресурсную) и взаимосвязи реализуемых образовательных программ.

Помимо организационной интеграции, авторы выделяют производственно-образовательные и научно-образовательные холдинги и образовательные комплексы²⁷. Объединение образовательных учреждений в образовательный комплекс может происходить по региональному (территориальному) признаку²⁸ и по объединяющей базовой организации (образовательному учреждению), которой, как правило, является университет.²⁹ В последнем случае образовательный комплекс называется университетским комплексом.

Впрочем, указанная работа, как и другая - "Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем", носит сугубо концептуальный характер.

Можно отметить, что сегодня теория эффективного управления сложными экономическими (прежде всего) и социальными системами в качестве активной и развивающейся тенденции набирает обороты. Но в целом теоретические концепции и методологические подходы к оценке эффективности и ее показателям лишь недавно вышли на организационный уровень региона и холдинга³⁰.

Главной же проблемой в приложении имеющегося практического и теоретического опыта управления многоэлементными организационными системами и управления их эффективностью при организации сложных холдинговых систем в сфере управления образованием является специфика последнего. Основная задача любого холдинга - повышение экономической эффективности организации с целью получения максимальной прибыли и использования ее для получения еще большей прибыли³¹. В коммерческой

сфере эффективность так или иначе все-таки измеряется прежде всего экономическими эффектами в отличие от управленческих эффектов в сфере управления образованием, которые менее прогнозируемы и не всегда поддаются точному измерению и определению. Это делает наработанные методики и индикаторы измерения эффективности в сфере экономической теории управления непригодными применительно к разработке индикаторов мониторинга управления территориальной системой образования.

¹ *Тарелкина Т.* Управление холдингом // Пищевая промышленность. 2002. № 3.

² *Асаул А.Н.* Феномен инвестиционно-строительного комплекса: как сохраняется строительный комплекс страны в рыночной экономике [Электронный ресурс]: Монография. Режим доступа: <http://www.aup.ru/books/m65>. С. 103-104.

³ *Колосова Е.В., Новиков Д.А., Цветков А.В.* Методика освоения объема в оперативном управлении проектами. Москва, 2001; Управление проектами: справочное пособие / Под ред. И.И. Мазура, В.Д. Шапиро. М., 2001; Цветков А.В. Стимулирование в управлении проектами. М., 2001.

⁴ *Бурков В.Н., Новиков Д.А.* Теория активных систем: состояние и перспективы. М., 1999.; Косов Е.В., Попов Г.Х. Управление межотраслевыми научно-техническими программами. М., 1972.

⁵ *Ириков В.А., Тренин В.Н.* Распределенные системы принятия решений. М., 1999.

⁶ *Андронникова Н.Г., Баркалов С.А., Бурков В.Н., Котенко А.М.* Модели и методы оптимизации региональных программ развития. М., 2001; *Бурков В.Н., Заложнев А.Ю., Леонтьев С.В., Новиков Д.А., Чернышев Р.А.* Механизмы финансирования программ регионального развития. М., 2002; *Гилев С.Е., Леонтьев С.В., Новиков Д.А.* Распределенные системы принятия решений в управлении региональным развитием. М., 2002; *Леонтьев С.В.* Модели и методы управления разработкой и реализацией программ регионального развития. М., 2002 и др.

⁷ *Ириков В.А., Тренин В.Н.* Распределенные системы принятия решений. М., 1999; *Мильнер Б.З.* Организация программно-целевого управления. М., 1987; *Поспелов Г.С., Ириков В.А., Курилов А.Е.* Процедуры и алгоритмы формирования комплексных программ. М., 1985; *Поспелов Г.С., Ириков В.А.* Программно-целевое планирование и управление. М., 1976; *Санталайнен Т.* Управление по результатам. М., 1988; Реформирование и реструктуризация предприятий. М., 1998.

⁸ *Гламаздин Е.С., Новиков Д.А., Цветков А.В.* Управление корпоративными программами: информа-

ционные системы и математические модели. М., 2003. С. 93-94.

⁹ Яковлев В.А. Концепция, методы и модели повышения эффективности управления мегаполисом (агломерацией) в современных условиях / ГУУ. М., 1999; Якутин Ю.В. Интегрированные корпоративные структуры: развитие и эффективность. М., 1999; Бурков В.Н., Агеев И.А., Баранчикова Е.А. Крюков С.В., Семенов П.И. Механизмы корпоративного управления. М., 2004; Рубцов С.В. Целевое управление в корпорациях. Управление изменениями. М., 2001; Куклин А.А. Эффективность управления региональными финансовыми и товарными потоками. Екатеринбург, 2000.

¹⁰ Бурков В.Н., Дорохин В.В., Балашов В.Г. Механизмы согласования корпоративных интересов. М., 2002.

¹¹ Новиков Д.А., Цветков А.В. Механизмы функционирования организационных систем с распределенным контролем. М., 2001.

¹² Асаул А.Н. Феномен инвестиционно-строительного комплекса или как сохраняется строительный комплекс страны в рыночной экономике: Монография. <http://www.aup.ru/books/m65>.

¹³ Горин П.Е. Оценка эффективности управления: предмет, методы, инструменты (на примере лесопильно-деревообрабатывающего комбината ЛДК) // Роль аналитика в управлении компанией: Сборник статей. М., 2002.

¹⁴ Асаул А.Н., Песоцкая Е.В., Томилов В.В. Оценка эффективности предпринимательской деятельности // Гуманитарные науки. 1997. №2; Батрак А.В. Критерии эффективности деятельности корпоративной структуры // Экономика строительства. 2000. № 11; Батрак А.В. Подходы и принципы оценки эффективности корпоративной структуры // Вузовский сборник научных трудов. СПб., 2000; Аванесов А. Измеряем эффективность холдинга // Ведомости. 29.07.2004; Тарелкина В. Управление холдингом // Пищевая промышленность. 2002. №4; Мещеряков С.Г. Основные экономические показатели и методы оценки эффективности деятельности холдинга. <http://www.cfin.ru/bandurin>.

¹⁵ Воронин А.А., Мишин С.П. Оптимальные иерархические структуры: Монография. М., 2003.

¹⁶ Циркунов А.Д. Основы синтеза структуры сложных систем. М., 1982.

¹⁷ Месарович М., Мако Д., Такахага И. Теория иерархических многоуровневых систем. М., 1973; Новиков Д.А., Цветков А.В. Механизмы функционирования организационных систем с распределенным контролем. М., 2001; Новиков Д.А., Петраков С.Н. Курс теории активных систем. М., 1999.

¹⁸ Управление эффективностью и качеством. Модульная программа. Часть 1 - 2. Повышение эффективности и качества: концепции, процессы и методы / Под ред. И Прокопенко, К. Норты. М., 2001.

¹⁹ Губко М.В. Управление организационными системами с коалиционным взаимодействием участников. М., 2003.

²⁰ Бандурин А. В. Деятельность корпораций. М., 1999.

²¹ Ительсон Л.Б. Математические и кибернетические методы в педагогике. М., 1964; Михеев В.И. Моделирование и методы теории измерений в педагогике. М., 2004; Новиков Д.А. Статистические методы в педагогических исследованиях (типовые случаи). М., 2004; Пфанцагель И. Теория измерений. М., 1976; Супес П., Зинес Д. Основы теории измерений / Психологические измерения. М., 1967. С. 9-11.

²² Ительсон Л.Б. Математические и кибернетические методы в педагогике. М., 1964; Кыверялг А.А. Методы исследований в профессиональной педагогике. Таллинн, 1980.

²³ Логвинов И.И. Имитационное моделирование учебных программ. М., 1980; Логвинов И.И. На пути к теории обучения. М., 1999; Черкасов Б.П. Совершенствование учебных планов и программ на базе сетевого планирования. М., 1975.

²⁴ Загвязинский В.И. Теория обучения. М., 2001; Леднев В.С. Содержание общего среднего образования. М., 1980.

²⁵ Аткинсон Р., Бауэр Г., Кротерс Э. Введение в математическую теорию обучения. М., 1969; Аткинсон Р. Человеческая память и процесс обучения. М., 1980; Буш Р., Мостеллер Ф. Стохастические модели обучаемости. М., 1962; Новиков А.М. Процесс и методы формирования трудовых умений: профпедагогика. М., 1986; Новиков Д.А. Закономерности итеративного обучения. М., 1998.

²⁶ Новиков Д.А. Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем. М., 2001; Новиков Д.А., Глотова Н.П. Модели и механизмы управления образовательными сетями и комплексами. М., 2004.

²⁷ Бочкина Н.В. Образовательный комплекс как форма интеграции в сфере образования. СПб., 1997; Курдюмова И.М. Зарубежный опыт оценки деятельности образовательных учреждений. М., 2002; Олейникова О.Н. Многоуровневые учебные заведения профессионального образования за рубежом. М., 2001.

²⁸ Новиков Д.А. Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем. Концептуальные положения. М., 2001.; Редько А.А. Управление качеством непрерывного образовательного образования в региональном учебно-научно-педагогическом комплексе. М., 2001; Сладкова Н.М. Система управления образовательными проектами в регионе. Автореф. дисс... канд. пед. наук. Москва, 1999.

²⁹ Садовничий В.А., Белокуров В.В., Сушко В.Г., Шикин Е.В. Университетское образование. М., 1995; Сергеев Н.С. Становление и развитие университетских научно-образовательных комплексов // Вузовские вести. 2001. № 22; Суровцев И.С. Университетские комплексы - новые условия трансфера технологий и кадрового сопровождения производства / Научная программа высшей школы как фактор интеграции регионов. Тверь, 2002. С. 137-138.

³⁰ Управление эффективностью и качеством. Модульная программа. Часть 1 - 2. Повышение эффективности и качества: концепции, процессы и методы / Под ред. И Прокопенко, К. Норты. М., 2001.

³¹ Тарелкина В. Управление холдингом // Пищевая промышленность. 2002. №4.