

УЧЕТ СПЕЦИФИКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ ПРИ ПРОЕКТИРОВАНИИ МЕХАНИЗМОВ ПОВЫШЕНИЯ ИХ КАЧЕСТВА

© 2009 Л.И. Фишман*

Ключевые слова: образовательная услуга, индикаторы качества, механизмы повышения качества, процессный подход.

Показана необходимость концептуализации качества образовательной услуги в двух аспектах: как потребительской категории, характеризующей ее свойства по отношению к внешней среде, и как категории, характеризующей ее производство; обоснован подход к формированию показателей качества в каждом из заданных аспектов. Выявлена специфика образовательных услуг, которую целесообразно учитывать при проектировании механизмов повышения их качества.

Образование является едва ли не крупнейшей отраслью экономики всех развитых стран мира. Поэтому задача повышения качества образования является весьма актуальной, также, как и разработка соответствующих механизмов. Однако даже само понятие "качество образования" в различных науках трактуется по-разному, что связано с различными трактовками самого феномена образования. Представляется, что любая отдельная трактовка (философская, педагогическая, психологическая, социологическая, экономическая) не позволяет спроектировать адекватные механизмы повышения качества образования. Требуется подход, интегрирующий достижения различных наук, в рамках которого необходимо определить, с одной стороны, сущность производства и потребления образования, а, с другой - выявить специфику образования, связанную с пониманием его закономерностей в разных научных дисциплинах.

Представляется, что этой сущностью производства и потребления образования является оказание специфических образовательных услуг. Действительно, понимание образования как механизма воспроизводства рабочей силы, института трансляции культуры общества, социального блага, отрасли экономики (во всех этих случаях, так или иначе, фиксируется целевая установка образования, а в последнем - и экономическая природа данного феномена) не противоречит тому, что производство и потребление образования про-

исходит в форме оказания услуги человеку (человеком или институцией). Образование осуществляется в интересах человека, общества, государства¹, поэтому образование - это социальное благо, механизм или институт, реализуемые в форме оказания образовательных услуг, удовлетворяющих запросы личности, различных сообществ и государства.

Образование - своеобразная услуга, однако именно услуга, поскольку обладает всеми ее характеристиками. Как всякая услуга, образовательная услуга имеет результат, в процессе ее производства потребляются ресурсы, она имеет стоимость.

С экономической точки зрения как человек, который поступает в образовательное учреждение (абитуриент), так и выпускник являются носителями, собственниками определенного товара - рабочей силы. Под рабочей силой подразумевается интеллектуально-нравственный и трудовой потенциал индивидуума - совокупность имеющихся у него знаний, компетенций, норм поведения. С точки зрения покупателя данного товара - работодателя - полезность приобретаемой им рабочей силы определяется способностью работника выполнять компетентно и в срок порученное ему дело².

До оказания образовательных услуг, на входе в процесс обучения, образовательное учреждение имеет дело с потребителями (клиентами), имеющими образование различного уровня, обладающими какими-то трудовыми навыками и придерживающимися определенных норм поведения. Каждый из них

* Фишман Лев Исаакович, доктор педагогических наук, профессор Поволжской государственной социально-гуманитарной академии, г. Самара. E-mail: kafedra_kl@mail.ru.

обладает определенным интеллектуально-нравственным и трудовым потенциалом. В процессе образования (дошкольного, общего, дополнительного, профессионального, повышения квалификации) обучаемые приобретают новые знания и компетенции, развиваются духовно и нравственно, постепенно повышая свой первоначальный потенциал.

Добавленный интеллектуально-нравственный и трудовой потенциал не является чем-то абстрактным. Он находит конкретное выражение в тех знаниях, трудовых навыках и нормах поведения, которые были приобретены обучаемым в ходе процесса обучения за время, проведенное в образовательном заведении. Уровень добавленного потенциала в принципе поддается исчислению и становится в странах Европейского Союза одним из важных объективных показателей конечных результатов деятельности системы образования.

Услуги, производимые отраслью образования, несмотря на нематериальный характер своих результатов, имеют вполне определенную стоимость. Как и в любой другой отрасли, стоимость услуг в образовании определяется издержками - расходами, связанными с использованием факторов производства. При этом не существует жесткой зависимости между объемами финансирования образовательных услуг и их качеством. Увеличение финансирования образования приводит к повышению качества его результатов только в том случае, если сопровождается изменением образовательных технологий³.

При этом качество образования, как и качество любого продукта, реализуемого любой организацией, определяется как степень соответствия характеристик продукта запросам (требованиям) субъектов внешней среды организации (производителя), прежде всего заказчиков и потребителей продукта.

Основные отличия услуги (а значит, и услуги образовательной) от товара состоят в том, что она неосвязаема для получателя до ее потребления, неотделима от ее производителя, непостоянна по качеству и несохраняема. Из специфики услуги следует, что любые отдельные услуги характеризуются в смысле качества результатами их оказания и важными для потребителей и заказчиков характеристиками (условиями) процесса их оказания. Поэтому применительно к конкретной

образовательной программе или конкретному образовательному учреждению - производителю таких услуг - можно выделить две группы характеристик качества образования:

- ◆ результаты образования (проявляющиеся в тех или иных характеристиках клиентов - обучающихся и выпускников, сформированных в процессе обучения);

- ◆ важные для потребителей и заказчиков непосредственные условия образовательного процесса.

Подчеркнем, что важные для потребителей и заказчиков непосредственные условия образовательного процесса - это не все материальные и нематериальные условия, позволяющие реализовать образовательную услугу, а те из них, которые воспринимаются потребителями и заказчиками как непосредственные ценности.

Рассматривая понятие "качество образования" применительно к территориальным системам образования, можно идентифицировать заказчиков системы образования, одновременно являющихся плательщиками или инвесторами (например, государство), для которых важно соотношение качества и стоимости оказания образовательной услуги, т.е. экономическая эффективность. Поставленная государством цель повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов⁴ означает требование к определенной организации образовательных ресурсов системы образования.

Наконец, применительно к территориальным системам образования и к той или иной системе образования в целом следует обратить внимание на специфику образования как отрасли, обслуживающей социально-экономическую сферу, что делает важными для некоторых категорий заказчиков образовательных услуг отдаленные (долгосрочные) эффекты.

Таким образом, выделяются четыре возможные группы характеристик качества образовательных услуг услуги как категории, характеризующей ее свойства по отношению к внешней среде систем образования различного уровня:

- ◆ результаты,
- ◆ важные для потребителей и заказчиков условия (составляющие качества образовательной услуги как потребительской категории);
- ◆ организация образовательных ресурсов,

◆ долгосрочные эффекты.

Как уже говорилось, качество любого продукта, реализуемого любой организацией, определяется как степень соответствия характеристик продукта запросам (требованиям) субъектов внешней среды данной организации, прежде всего заказчиков и потребителей продукта. Под потребителями (клиентами) понимаются субъекты внешней среды, которые непосредственно пользуются продуктом, а под заказчиками - субъекты, имеющие право предъявлять или правомочно предъявляющие требования к свойствам, характеристикам продукта. Приоритет запросов именно заказчиков и потребителей над запросами других субъектов внешней среды при обсуждении понятия "качество продукта" объясняется тем, что именно соответствием запросам данных категорий субъектов определяется востребованность продукта.

В отличие от большинства других организаций для производителей образовательных услуг характерна ситуация, в которой потребителями продукта (образовательной услуги) является одна категория субъектов - "обучаемые", при этом существует значительное число категорий заказчиков, к которым можно отнести и самих учащихся, и их родителей, и органы местного самоуправления, и учреждения последующих ступеней образования, и государственные органы, и т.д.

Следует заметить, что многие заказчики системы образования выдвигают требования вовсе не к образовательной услуге. Например, для многих родителей важен аспект работы школы как "камеры хранения", что находит отражение в их запросах. При этом они являются потребителем услуги образовательного учреждения, но не образовательной услуги. Работодатели формулируют требования к подготовке выпускника учреждения профессионального образования, т.е. к рабочей силе, но при этом они являются потребителем результатов (выпускников, рабочей силы, которую получают), а не самой образовательной услуги. Для образовательных учреждений они, тем самым, являются благополучателями.

Другими словами, образование, в частности, общее, профессиональное всех ступеней и т.д. находится в ситуации большого числа разнообразных заказчиков, требования кото-

рых могут противоречить и обязательно противоречат друг другу. Кроме того, оно находится в ситуации постоянного изменения запросов определенных категорий заказчиков и потребителей. Так, изменение федеральной или региональной политики, появление новых субъектов-заказчиков или просто обновление потребителей) приводит к снижению востребованности привычной и вчера еще удовлетворявшей всех услуги. Поэтому понятие "качество образования" является динамическим во времени и ситуативным (высокая степень соответствия данной образовательной услуги большинству запросов данных заказчиков не означает такую же степень соответствия тех же категорий заказчиков, проживающих в другой местности; высокая степень соответствия услуги запросам данной категории заказчиков может сопровождаться крайне низкой степенью соответствия запросам других категорий заказчиков).

Наконец, образование (во всех странах) является преимущественно бюджетной отраслью (в развитых странах из общественных фондов финансируется большинство образовательных программ, правда способы такого финансирования программ разного уровня и разной направленности могут отличаться). В самом деле, в большинстве сфер образования в качестве основного потребителя выступают дети, подростки, молодежь, не имеющие, как правило, собственных источников дохода. При этом государства, местные самоуправления, иные общественные институты в связи с пониманием образования как "социального блага", "института трансляции культуры общества" и т.д. берут на себя полностью или частично (для разных подсистем образования) издержки по реализации данных общественно важных функций.

Таким образом, образование молодежи явилось той сферой, где государству приходится непосредственно взять на себя (или законодательно возложить ряд обязанностей и функций на органы местного самоуправления) не только регулирование, но и непосредственное финансирование большинства подсистем образования. Объясняется этот феномен социально-экономической важностью отрасли и неготовностью непосредственных потребителей (учащихся) и большинства заказчиков платить за предоставляемые услуги. Имеющиеся данные

свидетельствуют, что даже в высоко интегрированных учебных заведениях Западной Европы, США, Канады с большим количеством взрослого контингента за счет бюджетных ассигнований покрывается не менее 70% стоимости образовательных услуг⁵. В подсистемах общего образования абсолютного большинства стран этот процент еще более значителен.

При этом государства (и сообщества), являясь лишь одними из заказчиков, но выполняя функции основных плательщиков в случае большинства типов образовательных услуг (а во многих случаях - в России, в частности, будучи собственниками образовательных организаций), зачастую доминируют при формулировании заказа по отношению к другим заказчикам, превращая в значительной степени их заказ в декларативный. Более того, бюджетный характер финансирования большинства образовательных услуг вкупе с пониманием образования как "общественного блага" зачастую имеет следствием постановку перед образовательными организациями заведомо нереализуемых или реализуемых лишь частично (которые относят к так называемым "воспитательным"), что повышает неопределенность внешнего заказа и приводит к трудностям в повышении качества образовательных услуг.

Образовательные услуги имеют и ряд существенных специфических черт, связанных с процессом их производства. В частности, весьма специфичной в случае образовательной услуги является позиция клиента, потребителя услуги. В отличие от потребителей большинства других типов услуг, обучаемый не может ее получить, не будучи включен в процесс ее производства. Иными словами, получение образовательных результатов напрямую зависит от усилий самого клиента.

Это предопределяет рассмотрение потребителя образовательной услуги не только в качестве субъекта внешней среды образовательной организации, но - одновременно - и в качестве субъекта ее внутренней среды (в некотором смысле - персонала организации). Однако при этом обучаемый является субъектом управления собственной (учебной) деятельностью, результатом которой является производство (и в то же время) получение образовательной услуги. Поэтому обучаемый является не только клиентом, частью персо-

нала, но и субъектом управления производством образовательной услуги⁶.

Это имеет существенные следствия (и ограничения) для управления качеством образовательных услуг. Как известно, в основе управления качеством в организациях лежит процессный подход, который применяется к основным производственным, управленческим и обслуживающим процессам производства продуктов. В случае производства образовательных услуг производственный (образовательный) процесс не может быть рассмотрен как процесс в смысле управления качеством, поскольку методология процессного подхода предусматривает выделение процессов с единственными владельцами, а в случае образовательных услуг существует множество субъектов управления этим процессом - обучаемых, не находящихся в административном подчинении руководителя. В связи со сказанным можно сделать вывод о том, что процессированию в управлении качеством производства образовательных услуг подлежат прежде всего те управленческие и обслуживающие процессы, которые позволяют повлиять на управленческую деятельность обучаемых, согласуя ее с целевыми установками руководителей и педагогов.

С позиций информационного подхода к анализу управления можно обратить внимание на еще одну специфику процесса производства образовательных услуг⁷. Она связана со сходством деятельности всех субъектов: руководителей образовательной организации, педагогов, обучаемых. У всех данных субъектов объектом их деятельности является (или должна являться) образовательная услуга, ее производство. Все они являются субъектами управления этим производством. Действительно, деятельность преподавателя правомерно рассматривать в качестве управления учебной деятельностью обучаемых, а в деятельности большинства руководителей образовательных организаций (кроме сверхбольших организаций или систем образования) присутствует не только управленческая, но и педагогическая составляющие.

Основываясь на данной специфике, можно выделить следующую последовательность целей-средств, которые правомерно рассматривать в качестве параметров или характеристик качества образовательной услуги в процессе ее производства. Очевидно, что отталкива-

ясь от характеристик образовательных результатов и важных для заказчиков и потребителей условий (процесса) ее оказания, которые (как показано выше) являются одновременно и потребительскими характеристиками качества образовательной услуги, необходимо рассматривать следующую последовательность параметров средств или условий их производства: производственные характеристики образовательного процесса, характеристики ресурсов для реализации образовательного процесса (прежде всего - характеристики преподавателей как важнейшего кадрового ресурса производственного процесса), характеристики процесса управления, характеристики руководителей образовательной системы как важнейшего ресурса процесса управления). Также понятно, что эти характеристики качества производства образовательной услуги правомерно рассматривать и в качестве внешних характеристик качества в ситуации, когда органы управления образованием, являющиеся заказчиками, оценивают функционирование и результаты функционирования нижестоящих образовательных систем.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы о специфике образовательных услуг и проектировании механизмов повышения их качества.

1. В качестве образовательной услуги как категории, характеризующей ее свойства по отношению к внешней среде систем образования различного уровня, целесообразно выделять качество образовательной услуги как потребительскую категорию (характеризуется результатом и важными для заказчиков и потребителей характеристиками условий (процесса) ее оказания), а также организацию образовательных ресурсов и долгосрочные эффекты деятельности систем образования.

2. Необходимо различать качество образовательной услуги как категории, характеризующей ее свойства по отношению к внешней среде, и качество ее производства в конкретной образовательной организации или системе образования, описываемой системой внутренних параметров организации или системы. К таким параметрам можно отнести характеристики образовательных результатов и важных для заказчиков и потребителей условий (процесса) ее оказания, производственные характеристики образовательного процесса, характеристики ресурсов для реализации образовательного про-

цесса, характеристики процесса управления, характеристики руководителей образовательной системы как важнейшего ресурса процесса управления). При этом в ситуации, когда органы управления образованием, являющиеся заказчиками, оценивают функционирование и результаты функционирования нижестоящих образовательных систем, целесообразно рассмотрение данных характеристик качества производства образовательной услуги в качестве внешних характеристик качества образовательной услуги.

3. В связи с тем, что образование рассматривается как социальное благо, как институт трансляции культуры того или иного общества, образование является преимущественно бюджетной отраслью во всех странах и в большинстве ситуаций наблюдается переоценивание возможностей организованного образования, что проявляется в постановке лишь частично реализуемых (в системах организованного образования) целей в области качества образовательных услуг.

4. Образование имеет существенную специфику, связанную с тем, в большинстве случаев оказания образовательных услуг наблюдается множественность заказчиков (обучаемые, сообщества: родители, работодатели, учреждения образования следующих ступеней, органы местного самоуправления и т.д., государство) при единственной группе потребителей - обучающихся и несовпадении (не полном совпадении) позиций заказчиков и плательщиков; требования различных субъектов, как правило, противоречат друг другу, что также приводит к трудностям в задании однозначных целей в области качества образовательных услуг.

5. Существенной спецификой производства образовательных услуг является то, что, в отличие от большинства других типов услуг, образовательная услуга требует активного участия клиента в ее производстве; в связи с этим в определенном плане потребитель образовательной услуги является не только субъектом внешней среды, но и внутренней - частью персонала организации. Данная специфика не позволяет рассматривать основной производственный (образовательный) процесс в образовательных организациях как процесс в смысле управления качеством, поскольку применение процессного подхода предусматривает наличие лишь одного владельца. В связи с этим процессированию в управлении качеством в образовательных орга-

низациях подлежат в первую очередь те управленческие и обслуживающие процессы, которые позволяют клиенту становится субъектом управления собственной деятельностью по достижению образовательных результатов.

б. Наконец, с информационных позиций спецификой производства образовательных услуг является множественность субъектов управления в них, проявляющаяся в сходстве информационной природы управленческой, основной производственной (педагогической) и учебной деятельности, которая (специфика) позволяет сконструировать единые модели управления качеством производства образовательных услуг на всех иерархических уровнях: руководитель образовательной организации - преподаватель - обучаемый.

¹ См. преамбулу Федерального закона "Об образовании" // <http://www.consultant.ru/popular/edu/>.

² Управление развитием территориальной образования / Н.Н. Петров и др. М., 2005.

³ См.: Управление развитием...; *Фишман И.С., Негрей Е.А.* Американский менеджмент: методология управления образованием: Монография. Самара, 2006.

⁴ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р // <http://www.kremlin.ru/text/docs/2002/04/57884.shtml>.

⁵ См.: Управление развитием...; *Фишман И.С., Негрей Е.А.* Указ. соч.

⁶ См.: *Фишман Л.И.* Обратные связи в управлении педагогическими системами: опыт классификации и конструирования: Монография. СПб.; Самара, 1993; *Fishman L.* Professional Values and Stereotypes of Russian Educational Managers // *International Journal of Educational Research*. V. 29. 1998. № 5. P. 397-484.

⁷ *Fishman L.* Указ. соч.

Поступила в редакцию 19.03.2009 г.