

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ «БЕРЕЖЛИВОГО РЕГИОНА»
В РАЗВИТИИ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ
ХАНТЫ-МАНСКИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ**

Грошева Татьяна Александровна

*кандидат экономических наук,
директор института академического дизайна,
ФГБОУ ВО «Югорский государственный университет»,
Ханты-Мансийск, Россия
E-mail: t_grosheva@ugrasu.ru*

Дивеева Галина Вячеславовна

*кандидат педагогических наук
заместитель директора АУ ХМАО-Югры
«Институт развития образования»,
Ханты-Мансийск, Россия
E-mail: dgv@iro86.ru*

Введение. Технологии бережливого производства получают всё большее распространение не только в производственной сфере российских предприятий, но и в системе государственного и муниципального управления, доказывая свою эффективность и результативность. В статье предпринимается попытка обобщения представлений о реализации бережливого производства в системе регионального управления и обоснования комплексной системы «бережливого» управления на примере системы оценки качества образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Цель: провести анализ реализации концепции «бережливого региона» в системе управления качеством образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Методы: в статье использованы такие общенаучные методы исследования как: обобщение, анализ и синтез, конкретизация.

Результаты: определены основные направления реализации концепции «бережливого региона» в системе государственного управления качеством оказания услуг отраслей социальной сферы. Детально проанализирована региональная методика комплексной оценки качества образовательных результатов обучающихся школ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с позиции реализации выявленных на теоретическом этапе исследования принципов бережливого производства.

Выводы: автором обосновывается необходимость комплексного подхода к внедрению технологий бережливого производства в систему управления качеством социальных услуг, включающую такие составляющие, как увеличение скорости обработки информации, устранение ряда «типичных» потерь, управления на принципах «системы непрерывных улучшений», а также развитие методов «предвидения».

Ключевые слова: менеджмент образования, государственное управление, оценка качества, лин-технологии, «бережливый регион».

**IMPLEMENTATION OF THE APPROACHES OF THE "LEAN REGION"
IN THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM FOR ASSESSING THE QUALITY
OF EDUCATION OF THE KHANTY-MANSI AUTONOMOUS OKRUG – UGRA**

Tatiana A. Grosheva

*Candidate of Economic Sciences
Director of the Institute of Academic Design
Yugra State University
Khanty-Mansiysk, Russia
E-mail: t_grosheva@ugrasu.ru*

Galina V. Diveeva

*Candidate of Pedagogical Sciences
Deputy Director of the Autonomous Institution of the
Khanty-Mansi Autonomous okrug – Ugra,
Institute for Education Development,
Khanty-Mansiysk, Russia
E-mail: dgv@iro86.ru*

Introduction. Leather-made technologies are becoming increasingly distributed not only in the production sector of Russian enterprises, but also in the system of state and municipal management, proving their effectiveness and effectiveness. The article is attempted to summarize the idea of the implementation of leaning production in the regional management system and the rationale for the integrated system of "leaning" management on the example of an education quality assessment system of the Khanty-Mansi Autonomous okrug – Ugra.

The purpose: is to analyze the implementation of the concept of a "lean region" in the quality management system of education of the of the Khanty-Mansi Autonomous okrug – Ugra.

Methods: The article uses such general scientific research methods as a generalization, analysis and synthesis, concretization.

The results are determined by the main directions for the implementation of the concept of "leaning region" in the system of government quality management of the provision of services of the social sphere. The regional methodology for a comprehensive assessment of the quality of educational results of students of the Khanty-Mansi Autonomous okrug – Ugra is analyzed from the position of the implementation of the proceeding principles identified at theoretical stage.

The conclusions by the author substantiates the need for a comprehensive approach to the implementation of leaning technologies into the system of social services quality management, including such components such as an increase in the rate of information processing, eliminating a number of "typical" losses, management on the principles of "continuous improvement systems", as well as the development of "foresight systems".

Key words: education management, public administration, quality assessment, lean technologies, "lean region".

Введение

Технологии и методы бережливого производства все в большей степени охватывают деятельность экономических агентов, демонстрируя свою результативность и эффективность. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра стал одним из «пионеров» России, который на официальном уровне ввел Концепцию «Бережливый регион», ставя целью внедрения технологий бережливого производства в деятельность организаций и учреждений региона, в т. ч. в систему государственного и муниципального управления. Реализуемые на территории

автономного округа элементы системы управления во многом удовлетворяют принципам концепции бережливости. В данной статье проведен анализ становления и развития системы комплексной оценки образовательных результатов школ Югры с позиции принципов бережливого производства. Выявлены текущие проблемы и «потери» системы, сформированы предложения по ее совершенствованию.

Результаты и обсуждение

В современных исследованиях можно выделить ряд работ, в которых рассматриваются вопросы внедрения бережливого производства в практику государственного управления.

Например, в работе Галий Е. А. и Сексяева А. Ю. [1] в качестве перспективного метода бережливого производства применительно к работе государственных органов и учреждений указывается метод Кайдзен – как простая в применении и универсальная практика непрерывного совершенствования процессов производства, разработки, управления и т.п. При этом под бережливым производством в управлении понимается реализация концепции минимизации потерь времени и ресурсов с одновременной максимизацией клиентоориентированности.

С позиции Петровой Л. П. [2] бережливое производство в государственном управлении повышает производительность труда сотрудников и удовлетворенность населения качеством государственных услуг, снижает стоимость их предоставления и сокращает время, затрачиваемое на оказание услуги. Среди целей внедрения бережливого производства в общественном секторе автором указывается также на повышение эффективности управления за счет развития методов «предвидения», предупреждения проблем.

В статье Савицкой И. М. [3] с соавторами на примере совершенствования методами бережливого производства деятельности многофункциональных центров России рассмотрена модель «семи видов потерь» как основа перехода к принципам бережливости. Реализация указанной модели позволяет сформировать нацеленность на устранение потерь в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг, среди которых потери перепроизводства, ожидания, брака, излишней обработке и т. п.

В публикации Албастовой Л. Н. и Хашевой И. А. [4] концепция бережливого производства представлена в совокупности трех подсистем – стратегического управления, процессов и персонала, а также соответствующих им трех групп технологий – анализа, улучшений и вовлечения. Авторами отмечается, что бережливое производство в государственном управлении – это прежде всего скорость (максимально быстрая и точная обработка информации и выработка на ее основе управленческих решений). Авторами также указывается на значимость устранения потерь как ключевой цели реализации концепции «бережливого государства», а также приоритет повышения качества оказываемых государственных услуг.

Согласно концепции правительственного лин-центра США (LEAN Government Center), которую принято рассматривать как передовую практику «бережливого государства», бережливое производство в государственном управлении призвано обеспечить увеличение пропускной способности и обслуживания при одновременном снижении затрат и потерь. Ключевой акцент делается на управлении процессами с учетом формируемой ими добавленной стоимости в отношении потребителей-налогоплательщиков и на обеспечении устойчивых (долгосрочных) результатов на основе принципов системного мышления. Так, например, в качестве примеров лин-проектов, направленных на повышение эффективности управления системой образования (школами) приводится проект по исключению дублирующих функций департаментов города и округа, а также проект по анализу «внеклассных» затрат (потерь), связанных с простоем учреждений в свободное от основной работы время.

Проводя обзор международной практики применения концепции «бережливого государства», Царенко А. С. [4] указывает на «включенность» в данную категорию двух составных элементов – оптимизации процессов деятельности органов государственного управления и муниципальной власти, а также повышение эффективности и устойчивости функционирования

ния предприятий общественного сектора. Со ссылкой на мировой опыт автор характеризует подход «бережливое государство» через оптимизацию ценности для общества, вовлеченность служащих и стейкхолдеров в деятельность по постоянному улучшению, использование модели быстрых постоянных улучшений, нацеленность на снижение сложности процессов и использование средств визуального контроля для оперативной обратной связи.

Таким образом, современные подходы к исследованию реализации концепции «бережливого государства» акцентируют внимание на следующих аспектах:

- 1) первостепенная значимость минимизации потерь времени – увеличение скорости обработки информации и принятия на ее основе управленческих решений;
- 2) ориентация на устранение ряда «типичных» потерь в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг;
- 3) построение управления на принципах «системы непрерывных улучшений» с вовлечением всех заинтересованных лиц в деятельность по ее постоянному совершенствованию;
- 4) развитие методов «предвидения», предупреждения проблемных ситуаций в управляемой системе, включая нацеленность на повышение эффективности и устойчивости функционирования предприятий общественного сектора.

В Концепции «Бережливый регион» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре [5] в качестве значимых для государственного сектора методов бережливого производства указываются методы, ориентированные на повышение качества услуг и снижение времени их оказания – стандартизация работ, защита от ошибок и потерь, картирование потока создания ценности, реализация инструментов концепции «хороший спрос – плохой спрос» и т. п. В Концепции также акцентируется внимание на потерях, минимизация которых должна обеспечиваться средствами бережливого производства, – запасы, дефекты, излишняя сложность, перепроизводство, ожидания, лишние передвижения и перемещения. Внедрение бережливого производства в государственном (муниципальном) управлении автономного округа помимо ориентации на повышение эффективности и результативности должно способствовать ускорению принятия стратегических решений и улучшению внутрисистемных взаимодействий.

Реализация с 2016 года подходов «бережливого региона» оказала системное воздействие на деятельность органов управления Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. В настоящем исследовании предпринята попытка анализа с позиции принципов «бережливости» становления и развития системы комплексной оценки образовательных результатов обучающихся образовательных организаций Югры (далее – Комплексная оценка).

В 2017 году Ханты-Мансийский автономный округ – Югра присоединился к реализации мероприятий по повышению качества образования в школах с низкими результатами обучения в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2016-2020 годы.

В реализации задачи перевода школ со стабильно низкими образовательными результатами в эффективный режим функционирования значимым (основополагающим) этапом выступает этап идентификации соответствующих групп школ. С 2017 года в Югре разработана и апробирована региональная методика идентификации организаций с низкими образовательными результатами, в основе которой – индекс образовательных результатов (интегрированный показатель совокупности результатов оценочных процедур в образовании, определяющий позиции конкретной школы (профессиональной образовательной организации) относительно других образовательных организаций Югры).

Развитие системы оценивания образовательных результатов в период 2017-2019 годов обусловило необходимость формирования комплексной оценки качества образовательных результатов обучающихся организаций Югры, утвержденной и фактически реализованной в 2019, 2020 и 2021 годах [6].

С позиции реализации подходов «бережливого региона» предусмотренная методикой процедура комплексной оценки образовательных достижений обучающихся школ Югры, пройдя пятилетний этап своего становления, к 2021 году обеспечивает:

в части ориентации на устранение потерь в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг – использованием программного модуля платформы «Региональный мониторинг», который существенно упрощает доступ организаций как к первичным данным Комплексной оценки (формируемым преимущественно из официальных отчетов по итогам соответствующих оценочных процедур), так и к итоговым результатам Комплексной оценки. В результате происходит минимизация таких видов потерь, как:

- «дефекты» (ошибки и пропуски данных верифицируются при необходимости самими оцениваемыми организациями путем согласования),
- «перепроизводство» (исключается лишняя переписка, подготовка дублирующих отчетов и копий подтверждающих документов; большинство сведений системы первоначально «выгружается» из официальных отчетов на уровне регионального оператора и не требует участия оцениваемых организаций,
- «излишняя сложность процессов» (происходит исключение дублирующих функций регионального и муниципального уровней управления),
- «лишнее перемещение» (исключается излишний документооборот).

1) в части минимизации потерь времени, увеличения скорости обработки информации и принятия на ее основе управленческих решений – учет показателей Комплексной оценки нарастающим итогом по совокупности результатов оценочных процедур за последние 3 учебных года, предшествующих текущему. Т. е. фактически ежегодная оценка обновляется только на один год из трех оцениваемых, что существенно увеличивает скорость получения итоговых результатов, исключает фиксацию резких изменений и формирует основу принятия оперативных управленческих решений. Так, например, при проведении Комплексной оценки 2021 года в система оценивания была дополнена только 35-ю показателями за 2020–2021 учебный год из 105 используемых за последние три года.

2) в части построения управления на принципах «системы непрерывных улучшений» с вовлечением стейкхолдеров – использованием в основе Комплексной оценки индекса образовательных результатов – интегрального показателя образовательных результатов обучающихся, формируемого по каждой образовательной организации Югры по совокупности оценочных процедур государственной итоговой аттестации, всероссийских проверочных работ, результатов всероссийской олимпиады школьников, региональных диагностических работ и, в качестве исключения 2020 и 2021 годов, диагностических работ в 10-х классах и контрольных работ в 9-х классах соответственно. С одной стороны, процедурами Комплексной оценки предусмотрено ежегодное установление весовых коэффициентов утвержденных групп показателей через процедуру общественного обсуждения из целей и задач образовательной политики на текущем этапе развития. Это обеспечивает вовлечением стейкхолдеров в процесс принятия управленческих решений и их заинтересованность в дальнейшем использовании результатов оценки. С другой стороны, использование в Комплексной оценке образовательных достижений индекса образовательных результатов как суммы именно нормированных показателей обеспечивает следующие преимущества:

- возможность формирования относительных позиций организации по совокупности образовательных результатов среди других оцениваемых организаций (например, если по конкретной оценочной процедуре организация получила среднюю оценку 4, но данная оценка ниже средних оценок других организаций, позиции школы будут относительно низкими);

- возможность ежегодного пересмотра состава показателей как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения в зависимости от числа используемых оценочных процедур без существенного влияния на итоговый результат оценки;
 - возможность использования в оценке значительного числа оценочных процедур без обязательного требования к обеспечению 100-го охвата организаций;
 - возможность проведения сопоставлений относительных образовательных результатов школ различного уровня (например, основных и средних общеобразовательных организаций);
 - возможность реализации рекомендаций по повышению объективности оценки образовательных результатов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 16.03.2018 № 05-71 [7] в части исключения необъективных результатов без существенного влияния на совокупное качество оценки;
 - возможность ежегодно фиксировать образовательные организации с относительно высокими и низкими образовательными результатами и ориентировать управленческое воздействие в «системе непрерывных улучшений» на поддержку последних; при этом кризисными ситуациями будут признаваться лишь случаи стабильно низких на протяжении 3-х лет образовательных результатов, минимизация и исключение которых будет свидетельствовать об эффективности системы управления качеством образования в традиционном ее понимании.
- 3) в части развития методов «предвидения», предупреждения проблемных ситуаций в управляемой системе – выявление «зон риска»: школ с резкой дифференциацией средних показателей образовательных результатов в рамках различных оценочных процедур и/или неустойчивостью средних показателей образовательных результатов в динамике, а также с использованием методики Высшей школы экономики [8] групп школ:
- «эффективных» – с одновременно высокими значениями индекса социального благополучия и индекса образовательных результатов, т.е. демонстрирующих относительно высокое качество образования при благоприятных социальных условиях;
 - «резильентных» – с низким значением индекса социального благополучия при одновременно высоком значении индекса образовательных результатов, т.е. демонстрирующих относительно высокое качество образования при неблагоприятных социальных условиях;
 - «несправляющихся» – с высоким значением индекса социального благополучия и одновременно низким значением индекса образовательных результатов, т.е. при благоприятных социальных условиях не обеспечивающих надлежащее (относительно других организаций) качество образования;
 - «депривированных» – с одновременно низким значением индекса социального благополучия и индекса образовательных результатов.

Комплексная оценка позволяет не только решать задачи по идентификации школ, имеющих стабильно высокие и стабильно низкие образовательные результаты обучающихся, и выявлению школ «зон риска», но и определять школы, демонстрирующие положительную динамику развития, результативные управленческие и педагогические практики которых, значимые с позиции диссеминации.

На основе подобного анализа, с одной стороны, фиксируются не только кризисные, но и потенциально проблемные ситуации в обеспечении качества образования, а система управления получает возможность работать на предупреждение их развития в кризисные. С другой стороны, система взаимодействий школ в логике непрерывных улучшений обеспечена возможностью использования выявленных эффективных практик повышения качества образования, применимость которых к конкретной образовательной организации обязательно учитывает контекстные характеристики (рисунок 1)

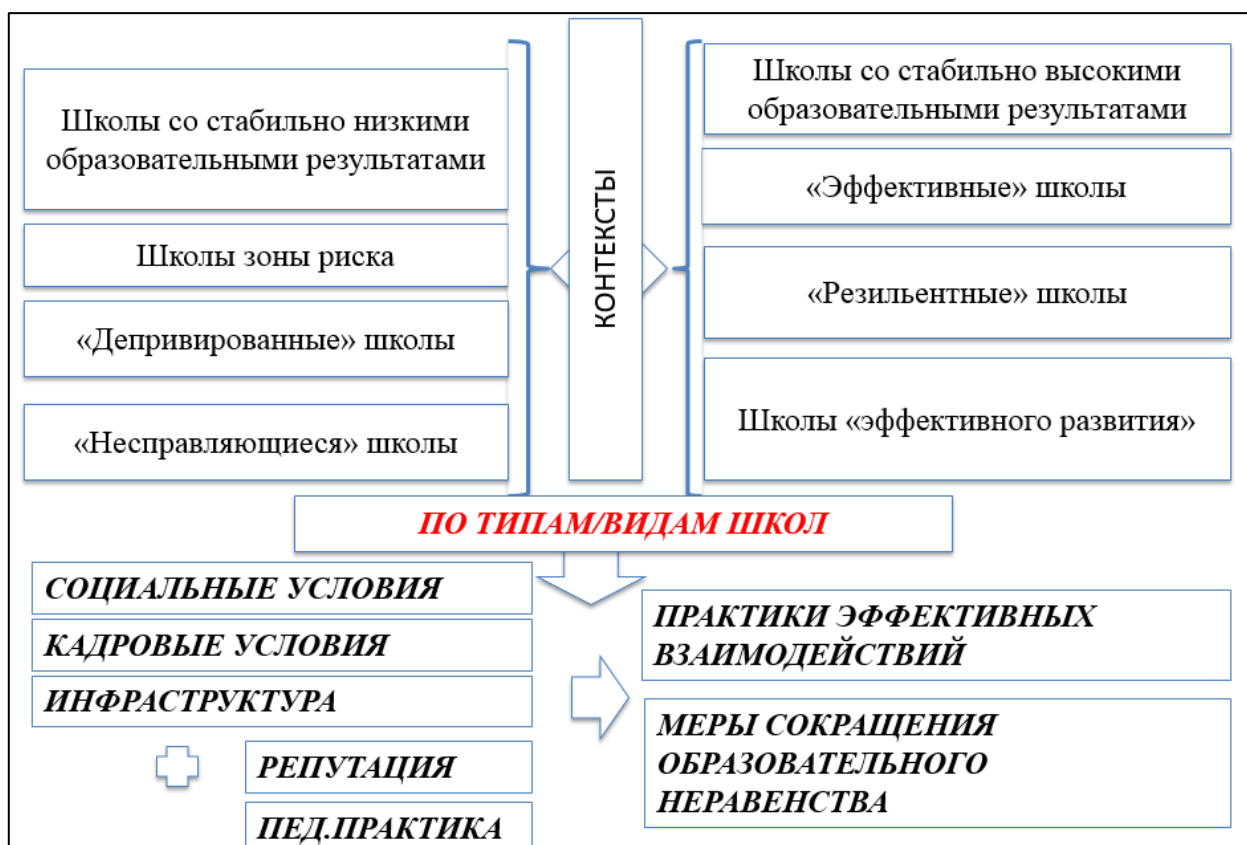


Рисунок 1. Схема взаимодействия в системе непрерывных улучшений качества общего образования Югры

Исследования в области управления качеством образования неизменно доказывают, что социальные, инфраструктурные и кадровые контексты в деятельности организаций имеют значение. Масштаб населенного пункта, количество обучающихся непосредственно в самой образовательной организации, уровень квалификации педагогов, специфику контингента обучающихся и реализуемых образовательных программ необходимо учитывать при принятии управленческих решений и имплантации педагогических практик при реализации задачи перехода образовательной организации в эффективный режим функционирования.

Применение контекстного анализа, в свою очередь, формирует возможности организаций эффективной системы взаимодействия образовательных организаций в региональном пространстве, ориентированных на повышение качества общего образования.

Заключение и выводы

Представленный пример развития технологий бережливого производства является далеко не единственным в системе управления образованием Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, однако, именно он позволяет комплексно представить реализацию принципов «бережливого региона» по одновременно 4-м наиболее важным направлениям рационализации производства и управления качеством – увеличение скорости обработки информации, устранение ряда «типичных» потерь, управления на принципах «системы непрерывных улучшений», а также развитие методов «предвидения» (предупреждения проблемных ситуаций). Соглашаясь с выводами Кузнецова А. И. [9], акцентирующего внимание на качестве образования как основной создаваемой ценности образовательных организаций, следует согласиться, что применение инструментов бережливого производства в управлении образованием обеспечивает формирование (и совершенствование) непрерывного потока создания ценности образовательных услуг.

Однако, дополняя тезисы Давыдовой Н. С. [9], что «эффективный регион» проявляется не только в повышении эффективности органов государственного управления в обеспечении повышения удовлетворенности населения путем сокращения потерь взаимодействия населения с органами власти и организациями общественного сектора с применением методов бережливого производства, но и путем организации эффективных взаимодействий и работы в системе непрерывных улучшений между органами власти и организациями, оказывающими оказание социальных услуг.

Именно системный подход к развитию технологий бережливого производства в отраслях социальной сферы формирует сегодня потенциал роста эффективности в управлении повышением качества.

Список литературы

1. Галий, Е. А. Применение методов бережливого производства в государственном управлении / Е. А. Галий, А. Ю. Сексяев. – Текст : непосредственный // Перспективы развития науки и образования : сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции, Тамбов, 30 декабря 2017 года. – Тамбов : Консалтинговая компания Юком, 2017. – С. 40–45.
2. Петрова, Л. Б. Бережливое производство как один из инструментов менеджмента качества в государственном управлении Российской Федерации / Л. Б. Петрова. – Текст : непосредственный // Science Time. – 2019. – № 10(70). – С. 47–49.
3. Савицкая, И. М. Реализация концепции «бережливое производство» в сфере оказания государственных и муниципальных услуг / И. М. Савицкая, С. В. Горбанев, И. В. Андреева. – Текст : непосредственный // Новые технологии. – 2018. – № 2. – С. 85–93.
4. Царенко, А. С. «Бережливое государство»: перспективы применения бережливых технологий в государственном управлении в России и за рубежом / А. С. Царенко. – Текст : непосредственный // Государственное управление. Электронный вестник. – 2014. – № 45. – С. 74–109.
5. О концепции "бережливый регион" в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 августа 2016 года № 455-рп : (в редакции распоряжений Правительства ХМАО – Югры от 27.01.2017 № 34-рп, от 20.04.2018 № 176-рп). – Текст : электронный // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/429064584> (дата обращения: 20.02.2022).
6. Методика комплексной оценки качества образовательных результатов обучающихся образовательных организаций, расположенных на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – Текст : электронный // Институт развития образования Югры. – URL: https://iro86.ru/imagesМетодика_комплексной_оценки_качества_образования_2021.pdf (дата обращения: 20.02.2022).
7. О направлении рекомендаций по повышению объективности оценки образовательных результатов : письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования от 16.03.2018 № 05-71. – Текст : электронный // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/557087324> (дата обращения: 20.02.2022).
8. Ястребов, Г. А. Использование контекстных данных в системе оценки качества образования: опыт разработки и апробация инструментария / Г. А. Ястребов, М. А. Пинская, С. Г. Косарецкий. – Текст : непосредственный // Вопросы образования. – 2014. – № 4. – С. 58–95.
9. Технологии бережливого производства в системе образования / составитель О. А. Суйкова. – Текст : непосредственный // Инновационное развитие профессионального образования. – 2021. – № 3 (31). – С. 170–183.