

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ПАРАДОКСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Современное состояние управления сферой высшего образования характеризуется усилением контрольно-надзорных функций со стороны государства, увеличением подотчетности вузов в результатах работы. В этих условиях говорить о демократизации высшего образования не приходится, напротив, отмечается возрастающая его бюрократизация и формализация. Результатом реформ, активно начатых с целью вхождения российского высшего образования в Болонский процесс, стало возникновение массы парадоксов, соответствующим образом характеризующих сегодня государственное управление этой сферой. В статье рассматриваются только некоторые проблемы, с которыми сталкиваются высшие учебные заведения в процессе проводимых реформ в образовании, вызвавших институциональный кризис университетского сектора.

Ключевые слова: высшее образование, реформы высшего образования, университет, государственное управление.

O. A. Bainova

HIGHER EDUCATION: PARADOXES OF PUBLIC ADMINISTRATION

The modern state of the higher education governance is characterized by the reinforced supervisory function of the government and the increased accountability of universities for their results. These conditions do not inspire the democratization of the higher education, on the contrary it is getting more formalized. The reforms initiated to include the Russian higher education into Bologna process resulted in the creation of a number of paradoxes, which describe the public administration of the education today. The article focuses on some of the problems faced by universities in the process of the educational reforms which caused the institutional crisis of the university sector.

Keywords: higher education, educational reforms, university, public administration.

Характер реформ, проводимых в сфере высшего образования на протяжении почти двадцати последних лет и оцениваемых большинством заинтересованных сторон негативно, заставляет вновь обращаться к актуальной проблеме управления в сфере высшего образования.

Парадоксы, наблюдаемые сегодня в управлении высшим образованием, свидетельствуют о сложном положении, в котором находится практически каждый вуз в стране. Для этого достаточно посмотреть публикации последних лет по разным исследовательским направлениям, но содержащие в основном одинаково неутешительные выводы об институциональном кризисе отечественного высшего образования (Е. В. Строгецкая, А. Н. Леонтьев, Е. В. Балацкий, А. И. Галаган, С. Б. Серякова, Л. Ф. Красинская, Е. Р. Ахметшина, Д. П. Попов и др.).

Невозможно не согласиться с выводами этих и многих других исследователей, внимание которых обращено к анализу текущей ситуации, в какой находится российское высшее образование. В частности, работа [1] дает обобщенный комплексный анализ аномальных эффектов, полученных от не-

удачных реформ университетского сектора. Виной тому, по мнению Е. В. Балацкого (Финансовый университет при Правительстве РФ, ЦЭМИ РАН), является либо изначально непродуманное проектирование реформ, либо неправильная их реализация. В частности, автор отмечает, что политика минимального регулирования рынка вузов, заявленная в начале реформ, привела к возникновению бюджетного кризиса из-за расширения рынка университетов не столько за счет частных вузов, сколько за счет государственных. Это повлекло введение жестких реформаторских решений со стороны Минобрнауки России особенно в течение прошедших 3–4 лет. Последнее, в свою очередь, вступило в противоречие с идеей минимального вмешательства в жизнь высшей школы, а потому «создать полноценный рыночный сегмент частных вузов, способных конкурировать с государственными университетами, за 25 лет так и не удалось. На наш взгляд, это — генеральный парадокс реформы высшего образования в постсоветское время» [там же].

К сказанному добавим, что проводимая теперь в отношении вузов политика в первую очередь преследует цель их оптимизации, или, говоря попросту, сокращения. Так, за последние два года по итогам проверок со стороны Рособнадзора на предмет выявления эффективных-неэффективных вузов 500 вузов лишены лицензии. При этом с самого начала введения мониторинга не утихают споры о самих критериях оценивания эффективности.

В 2015 г. в целях дальнейшей оптимизации вузов Министерство образования и науки РФ разработало новый проект, заложенный Федеральной целевой программой развития образования на 2016-2020 годы. Одним из ожидаемых результатов ФЦП в рамках модернизации системы высшего образования является создание сети опорных региональных университетов во всех субъектах Российской Федерации. Подобная мера призвана стимулировать государственные высшие школы объединяться в названные университеты, которые по итогам конкурса могут рассчитывать на господдержку в виде субсидии, предоставляемой на срок от 1 до 3 лет в объеме до 200 млн. рублей в год. Так, согласно пункту 3.2. Положения, определяющего порядок проведения конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования на финансовое обеспечение программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета, «к участию в конкурсе допускается Заявитель¹, принявший решение о реорганизации путем присоединения к нему одной или нескольких образовательных организаций, расположенных в том же муниципальном образовании Российской Федерации» [2].

Таким образом, обязательным условием получения возможной финансовой поддержки является принятие решения как минимум двух университетов о своей реорганизации. При этом к участию в конкурсе не допускаются образовательные организации, в отношении которых установлена категория «федеральный университет», «национально-исследовательский университет», реализующие программы повышения конкурентоспособности ведущих уни-

¹ Заявитель — образовательная организация, подающая заявку на участие в конкурсе (п. 3.1. Положения)

верситетов Российской Федерации среди ведущих мировых научно-образовательных центров, а также образовательные организации, расположенные в Москве и Санкт-Петербурге. Что касается проведенной стратификации вузов, то в работе [3] уже высказывались сомнения по поводу того, правильно ли считать *повышение глобальной конкурентоспособности российских университетов* ключевым событием в реализации цели № 4, сформулированной в плане деятельности Минобрнауки России на среднесрочную перспективу — 2013–2018 гг.: «обеспечить соответствие качества подготовки и структуры программ профессионального образования потребностям российского общества и экономики». Думаем, что для достижения указанной цели внимание регулятора сферы образования должно быть обращено в первую очередь на вузы в регионах, где, собственно говоря, и существуют проблемы несоответствия структуры и качества подготовки профессиональных кадров потребностям экономики и рынка труда, а таких регионов, как известно, в России большинство. В погоне за мировыми стандартами, государство даёт финансовую поддержку избранным, что соответствующим образом сказывается на сокращении финансирования остальных вузов, каковых преобладающее число. Специалисты говорят о проведенной стратификации как процессе «наделения вузов разными ресурсами — материально-техническими, интеллектуальными, кадровыми и другими, что напрямую влияет на изменение их эффективности, престижности, следовательно — конкурентоспособности как организации, оказывающей образовательные услуги, и в качестве работодателя» [4].

Теперь же, как заявлено на официальном уровне, региональные многопрофильные университеты создаются «в целях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации». В этой ситуации можно было бы ожидать других взаимоотношений вузов и региональных властей, когда стратегическое развитие высшей школы как элемента образовательной системы региона органично вписывается в политику устойчивого развития данного субъекта федерации. Однако пока рано говорить о каких-либо положительных результатах, и повышение эффективности вряд ли возможно, по крайней мере, в ближайшее время, учитывая в основном формальный характер процесса реорганизации. И если региональные власти заинтересованы в имеющей государственную поддержку проекте создания многопрофильных университетов, то вузы по понятным причинам не изъявляют большого желания с кем-либо объединяться, достаточно вспомнить резонансные события, вызванные реорганизацией РГТУ, Самарского госуниверситета, МЭСИ и других вузов, признанных неэффективными.

Ошибками, допущенными в процессе образовательных реформ, стали полный отказ от старых, проверенных временем наработок, и достаточно быстрый безальтернативный переход к новому: так, среди часто критикуемых упоминают введение ЕГЭ. Высшая школа также переходит к системе тестирования, приобретающей все большую актуальность и в том числе с развитием дистанционного образования. В то же время введение тестов в образовательный процесс изначально не предполагало стимулов к разработке качественных тестов — для этого необходимо и время, и желание, и самое главное — глубокое знание предмета/предметов разработчика тестов. Работа в этом направлении, определяемая

самими специалистами как натаскивание, сначала школьников, а позже и студентов, превращается в формальную бессмысленность.

Так, изначально хороший проект, введенный на федеральном уровне, под названием «Интернет-тренажеры в системе образования» преследует благие цели — повышение качества образования, однако качество самих тестов, на наш взгляд, оставляет желать лучшего: ответы могут содержать ошибки, а рекомендуемая литература не соответствует ступени образования: студентам, обучающимся по программам СПО, предлагаются в основном наименования вузовских учебников. Все это наводит на мысль о формальных, а потому не рассчитанных на действительно успешные результаты различных проектов как составляющих частей образовательного процесса.

Наверное, должен поменяться подход к разработке тестов, — продуманных с точки зрения системности и логичности мышления в целом, с учетом требований ФГОС по развитию пресловутых общекультурных компетенций и т. д. Наши наблюдения показывают, что выполнение тестов в таком режиме не мотивирует студентов к самостоятельному поиску, не способствует заделу исследовательской работы, сводится к механическому заучиванию и запоминанию материала, что приводит к формированию лишь фрагментарных знаний.

Е. В. Балацкий указывает на то, что увлечение госстандартами и учебно-методическими объединениями привело к еще одному парадоксу — колоссальному размножению методических материалов и отчетности и как следствие, росту университетской бюрократии, причем, будучи несовершенными, госстандарты быстро устаревают и заменяются новыми. Автор заключает: «в целом институты ГОС и УМО работают крайне неэффективно, — это яркие примеры возникшего институционального конфликта в несовершенной культурной среде российских вузов» [1].

На наш взгляд, такая быстрая смена стандартов приводит к преобладанию формального характера организации учебного процесса на уровне конкретного вуза, что выражается в необходимости строгого следования положениям данного документа, имеющего зачастую погрешности не только стилистические, но и самое главное — содержательные в плане определения компетенций. В частности, ФГОС ВПО по направлению подготовки 080400 «Управление персоналом» (квалификация «бакалавр»), кроме объемного перечня компетенций (102 штуки: 24 ОК и 78 ПК), содержит не вполне понятную логику отнесения компетенций к дисциплинам. Так, дисциплина базовой части математического и естественнонаучного цикла (Б2) «Концепции современного естествознания» в соответствии с указанным стандартом предполагает формирование двух общекультурных компетенций: «способностью осуществлять деловое общение: публичные выступления, переговоры, проведение совещаний, деловая переписка, электронные коммуникации (ОК-20) и «владением основными методами защиты производственного персонала и населения от возможных аварий, катастроф, стихийных бедствий (ОК-23)». Появление таких стандартов свидетельствует о несерьезной подготовке разработчиками нормативного документа к его реализации, требующего неукоснительного выполнения его положений. В связи с увеличивающимся потоком бумажной работы создается дополнительная нагрузка на исполнителей в подготовке

соответствующих материалов (учебных планов, образовательных программ, рабочих программ, паспортов компетенций и т. д.) и отчетов.

Согласимся с авторами [5] в том, что в условиях постоянной смены новых правил и ожиданий следующих существует вероятность отказа от адаптации к ним, вырабатывается своего рода защитный механизм. Такой отказ может приобретать характер сопротивления внутри вуза со стороны исполнителей, прежде всего рядовых преподавателей. Формы же сопротивления могут быть разными: от скептицизма до полного отрицания.

Еще один парадокс, наблюдаемый сегодня в университетском секторе, — рост публикационной активности ППС как показателя уровня НИР при остающейся низкой исследовательской активности. И причин тому можно как минимум назвать две: увеличивающаяся загруженность рядовых преподавателей и отсутствие мотивации при существующем порядке платных публикаций в собственных же вузовских изданиях. Сложившаяся же практика в области исследовательских грантов разных видов отличается низкой вовлеченностью ППС в подобную деятельность.

В работе профессора М. И. Гомбоевой, посвященной изучению публикационной активности и грантовой деятельности в ЗабГГПУ им. Н. Г. Чернышевского, приводятся результаты собеседования с преподавателями, согласно которым «основным лимитирующим фактором научных исследований является сравнительно высокий объем учебной нагрузки... Более 60 % преподавателей отметило, что одной из причин, осложняющих занятия научной работой является недостаток времени» [6]. Для решения этой проблемы на уровне образовательной организации автором предлагается управление комплементарностью учебной и научной деятельности вузовского сотрудника.

Современное состояние управления сферой высшего образования характеризуется усилением контрольно-надзорных функций со стороны государства, увеличением подотчетности вузов за результаты работы. Масштабы и характер происходящих процессов свидетельствуют об изменении государственной политики, выражающемся в несоблюдении принципа автономии высших учебных заведений в том понимании, каком оно было закреплено в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Вопрос кадрового обеспечения, решаемый с точки зрения и внешнего и внутреннего управления, является ярким тому подтверждением. По утверждению Е.В. Балацкого, «уже в 2010 г. действовала система министерской отмашки, когда все кандидаты на ректорский пост должны быть согласованы с учредителем. Таким образом, любой «подозрительный» кандидат мог быть без объяснений забракован министерскими чиновниками; и обжалованию это решение не подлежит» [1]. Тем самым институт демократических выборов во многих вузах (там, где он еще сохранился), существует формально, и в скором времени и вовсе исчезнет. Далее, говоря об относительном показателе доходов ректоров к доходам рядовых преподавателей, автор отмечает, что разрыв в среднем составляет 13,5 раза (в 77 вузах России по состоянию на 2012 г.), тогда как в ведущих зарубежных университетах разница намного скромнее — 4–6 раз (например, в Гарварде). За годы реформ в России преподаватели вузов стали одной из самых низкооплачиваемых

групп населения страны, несмотря на неоднократные утверждения высшего руководства о повышении оплаты ППС до уровня средней зарплаты по экономике региона. В ситуации проводимой государством политики в отношении высшей школы статус преподавателя при его сохраняющемся ключевом положении в образовательном процессе существенно снизился. Это еще один из управленческих парадоксов, рассмотрение которого является предметом отдельного изучения.

В данной работе, безусловно, не все проблемы нашли свое отражение, но в целом отметим, что рассмотренные вопросы свидетельствуют об институциональном кризисе высшего образования. Высшее образование претерпевает значительные изменения в системе управления, осуществляющегося по большей части формально, без глубокого анализа существующего положения, в каком оказались разные вузы страны. Реформы высшего образования, имеющие объективные основания в силу меняющегося современного мира, безусловно, необходимы, однако формальный характер механизмов их реализации приводит к появлению ошибок и парадоксов в государственном управлении.

Литература

1. Балацкий Е. В. Управленческие парадоксы реформ в университетском секторе // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2 (26). С. 124–149.
2. Положение о порядке проведения конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования на финансовое обеспечение программ развития федеральных государственных образовательных организаций высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета // www.minobrnauki.ru
3. Баинова О. А. Государственное управление высшим образованием: региональный аспект // Современное развитие регионов России: политические, социальные и экономические аспекты // Материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Улан-Удэ, 17 апреля, 2015 г.). Улан-Удэ, Изд-во Бурятского госуниверситета, 2015. С. 119–122.
4. Шиняева О. В., Гоношилина И. Г. Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы, 2012 [Электронный ресурс] URL: <http://uchebnik-teoriya-politiki/stratifikatsiya-vyisshih-uchebnyih-zavedeniy-22627.html>
5. Цыренов Д. Д., Стробел Д. Институциональные основы управления образованием // Вестник Бурятского госуниверситета. 2012. № 2. С. 59–65.
6. Гомбоева М. И. Управление эффективностью НИР в региональном вузе: публикационная активность и грантовая деятельность ППС // Гуманитарный вектор. — 2012. № 1 (29). С. 172–178.

Баинова Оюна Александровна, кандидат культурологии, старший преподаватель кафедры управления персоналом Бурятского государственного университета, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина 24а, тел. 8(3012) 21-35-06, e-mail oyubai@mail.ru

Oyuna A. Bainova, cand. of culturology, Senior lecturer of the Department of Personnel Management, Buryat State University, 670000, Ulan-Ude, Smolin str. 24a, tel. 8 (3012) 21-35-06, e-mail oyubai@mail.ru