

**Агапова Елена Николаевна**

кандидат педагогических наук,  
доцент кафедры управления образованием  
и кадрового менеджмента  
Российского государственного педагогического  
университета имени А.И. Герцена

## **ПЕРЕМНЫ В УПРАВЛЕНИИ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫМИ ДЕТЕРМИНАНТАМИ**

---

---

**Аннотация:**

*В статье рассматривается современное управление системой высшего образования России. Приведены результаты анкетирования руководителей вузов Санкт-Петербурга (2013/14 уч. г.), что выявило две тенденции современной государственной образовательной политики, дан их анализ. Отмечается неравномерное распределение институциональных детерминант, слишком большое внимание функции контроля в системе управления. Названы проблемы, связанные с включением российской системы высшего образования в социальную систему страны и приведением управления в соответствие с приоритетными целями и задачами развития общества.*

**Ключевые слова:**

*высшее образование, контроль, система отчетности, количественные и технологические изменения, измеримые показатели, институциональные детерминанты, проблема доверия, ценности молодежи.*

---

---

**Agapova Elena Nikolayevna**

PhD in Education Science,  
Assistant Professor,  
Education Management  
and HR Management Department,  
Herzen State Pedagogical University of Russia

## **CHANGES IN THE HIGHER EDUCATION MANAGEMENT CAUSED BY THE INSTITUTIONAL DETERMINANTS**

---

---

**Summary:**

*The article deals with the current higher education management system in Russia. The author presents results of the survey of St. Petersburg higher school managers (2013/14 academic year), which has revealed two trends of the contemporary state educational policy, their analysis is given. It is noted that the institutional determinants are maldistributed, and there is too much attention to the control function of the management system. The author considers the problems associated with the inclusion of the Russian system of higher education in the social system of the country and bringing the management in accordance with the priority goals and objectives of the social development.*

**Keywords:**

*higher education, control, reporting system, quantitative and technological changes, gaugeable indicators, institutional determinants, problem of confidence, youth's values.*

---

---

Управление образованием представляет собой институт планирования, организации, мотивации, контроля, координации, в рамках которого выполняются задачи, поставленные обществом.

Результаты анкетирования руководителей вузов Санкт-Петербурга (2013/2014 учебный год) убедительно показывают неравномерность распределения институциональных детерминант, обуславливающих то или иное явление в управлении образованием как на федеральном, так и региональном уровнях.

Так, исследование выявило явный «перекос» в сторону реализации института контроля, четко обозначив две тенденции современной государственной образовательной политики: 1) преваляирование количественных и технологических изменений в системе отчетности деятельности вузов; 2) ориентация на критерии, характеризующие внутреннее развитие вуза.

Проанализируем первую тенденцию. Респонденты, с одной стороны, отмечают необходимость мониторинга вузов как основного источника обеспечения информационного единства управления образованием, формулирования единой методологии прогнозирования результатов. С другой стороны, подчеркивают необоснованное, не имеющее своевременной и качественной обратной связи увеличение «вала отчетности», которое сопровождается постоянным изменением ее форм.

Руководители вузов подчеркивают: «создается впечатление, что модернизация понимается только как модернизация форм отчетности», «изменение форм отчетности служит для оправдания нужности управленческих структур», «постоянные отчеты приводят к большим потерям времени», «внедрение компьютерных технологий не уменьшило, а, наоборот, увеличило количество отчетов», «технологическая модернизация отчетов сопровождается запутанностью и неясностью формулировок».

Поскольку управляющие органы взяли за основу современную педагогическую технологию контроля, то необходимо понимать, что она гарантирует достижение только четко поставленных целей, то есть полная управляемость образовательным процессом в вузе возможна только в том случае, если этот процесс заранее спроектирован. Следует обратить внимание на то, что именно в

постановке «диагностических» целей сконцентрированы наиболее трудные методологические проблемы этого подхода, неэффективность применения которого в управлении высшим образованием во многом определяется нерешенностью фундаментальной проблемы – «возможности объективации новообразований в виде содержания и результатов формируемых действий, доступных внешнему наблюдению и измерению» [1, с. 21]. Наличие нерешенных проблем такого уровня значимости позволяет говорить лишь о некотором приближении к идеалу организации и контроля образовательного процесса в вузе, что вместе с его многоаспектностью ведет к появлению большого числа весьма «приближенных» решений, принимаемых руководством в условиях неопределенности.

Об опасности вышеописанных тенденций свидетельствуют выводы, к которым пришел по результатам 30 интервью с представителями бюджетных образовательных учреждений доктор экономических наук В.В. Вольчик. Институциональные детерминанты избыточной отчетности и контроля, по мнению респондентов, связаны с: «1) проблемой доверия; 2) проблемой автономности руководства, которому надо оправдать свои руководящие позиции; 3) укреплением управленческой вертикали, что выражается в увеличении контроля наряду с ослаблением обратных связей между управляющими и управляемыми» [2, с. 13].

Проблема доверия, таким образом, явилась центральной причиной дисфункций управления, порождающей дублирующие отчеты, которые являются иллюзией управляемости. Не менее важной причиной увеличения количества отчетных документов является стремление бюрократических структур к самосохранению путем демонстрации необходимости как нахождения своей личности на данной должности, так и обоснования существования самой руководящей позиции в соответствии с административными регламентами. Респонденты акцентировали внимание на несогласованности между различными организациями и отделами, требующими отчеты, не смотря на то что в последние годы значительно возросли возможности образовательных учреждений по обработке информации.

На эту особенность российской бюрократической системы обращалось внимание еще в аналитическом отчете Всемирного банка по Европе и Центральной Азии (2000). В частности, в нем отмечалось, что эффективное управление невозможно без «ответственности центрального уровня за распространение информации с точки зрения учета и контроля за работой системы образования», а также то, что «общество не может контролировать систему образования, не имея надежной информации о ее работе» [3, с. 112].

Несмотря на то что данный документ был обнародован более десяти лет назад, обозначенные в нем тенденции не менее актуальны и в настоящее время, а именно: иерархическая структура правил, нечеткое распределение управленческих полномочий и, как следствие, их неоправданное дублирование [4]. Очевидно, что там, где нет четкого определения полномочий и индикаторов деятельности, контролирующее высшее образование органы вынуждены внедрять собственные показатели результативности деятельности вузов.

Поясняя вторую тенденцию, необходимо отметить, что в отчетах, как правило, идет ориентация только на «внутренние критерии», а именно количество:

- преподавателей, имеющих ученые звания и степени;
- публикаций (ВАК, РИНЦ, СКОПУС и т. п.);
- студентов, принявших участие в конкурсах;
- количество конференций, проводимых в вузе и т. п.

Однако при всей важности «внутренних» показателей они не отражают общественную востребованность образования и, что главное, не актуализируют в должной степени информационно-аналитическую, планово-прогностическую и ценностно-мотивирующую функции государственной образовательной политики. Даже такие показатели, как количество абитуриентов и проходной балл в вузы, который становится выше год от года, нельзя считать безусловным свидетельством значимости и эффективности высшего образования, поскольку поступление в то или иное высшее учебное заведение может зависеть от множества факторов, подчас не имеющих непосредственного отношения собственно к образованию.

Так, в результате исследования факторов, которые побудили абитуриентов в 2013 г. к поступлению на факультет управления РГПУ им. А.И. Герцена, было выявлено, что университетский диплом как элемент статуса рассматривают 31 % из них; 42 % – как гарантию престижного трудоустройства; 13 % – как легальный способ избежать службы в армии; 11 % – как возможность переехать в большой город; 3 % – как способ избавиться от родительской опеки. Не последнюю роль в выборе вуза играет инфантилизм современных выпускников школ, вынуждающих родителей искать в вузовском обучении способ продлить период управляемости и «пристроенности» детей.

Одна же из главных характеристик результативности и эффективности образования – востребованность выпускников вузов на рынке труда по полученной специальности, на обучение которой были затрачены средства, – только сейчас начинает являться предметом анализа, являя весьма опасный путь – автономизацию образовательной системы, свидетельствующий о независимости высшего образования от общества.

Система образования имеет свою специфику: итоговые качественные и количественные результаты ее функционирования отделены большим интервалом времени от момента анализа и корректировки управленческого решения, поэтому решения, принятые сегодня, могут привести к значительным изменениям в будущем и существенно отличаться от предполагаемых результатов. В связи с этим важную роль в системе управления образованием играет выбор методов оценки эффективности и механизмов управления.

Для оценки состояния управления системой образования в соответствии с заявляемыми основными целями модернизации необходимы показатели, позволяющие оценить результат их выполнения, которые до сих пор четко не определены.

Накопленный педагогической теорией и практикой опыт организации системы контроля на основе квалиметрического подхода в настоящее время не может служить достаточным основанием для решения возникающих проблем, качественно новых или предоставляющих сложность в объективной оценке результатов реализуемых управленческих решений в силу своего *социокультурного характера*.

В связи с этим можно констатировать, что управление системой высшего образования осложняется отсутствием четко сформулированной *цели* развития системы образования и *измеримых показателей* достижения поставленных задач [5]. Это обусловлено, на наш взгляд, тем, что система высшего образования в России на сегодняшний день еще не вписана должным образом в социальную систему, не соответствует приоритетным для развития общества целям и задачам.

В этом плане нам близка идея К. Манхейма: «образование формирует не человека вообще, а человека в данном обществе и для этого общества» [6, с. 467]. Согласно ему, роль образования заключается в формировании «такого человека, в котором в соответствии с ожиданиями нуждается ближайшая стадия в развитии общества» [7, с. 467]. В этом и состоит главная проблема реализации институциональных детерминант государственной образовательной политики.

Осуществляя функцию макропроектирования управления образованием, следует прибегать к нормативному прогнозированию, идя от определения облика желаемой личности – к реальной, т. е. развертывая алгоритм от будущего к настоящему, ясно представляя концепцию будущего страны, те идеалы, которые общество и государство предложат студенческой молодежи. Значительную роль для будущего инновационного развития страны играют формируемые у человека жизненные установки, модели поведения, культура личности в целом, которые либо оказывают содействие распространению инноваций в экономике и общественной жизни, либо препятствуют ему. Задача власти состоит в создании условий для трансляции и воспроизводства ценностей, так как в ее руках находится ключевой институт такой трансляции – образование, наряду со СМИ, сетью культурно-просветительных учреждений и библиотечной системой.

Анализ литературы показывает, что страны, где власть не ориентирована на работу с ценностными ориентациями общества, например Аргентина, Греция и т. п., имеют гораздо меньше шансов для перехода на устойчивую траекторию экономического развития.

В отчете Всемирного банка по Европе и Центральной Азии настоятельно рекомендуется ориентироваться на доминирование местных условий, подчеркивается тем самым, что всякая стратегия образования должна учитывать прежде всего локальные факторы, а также социально-бытовые, технологические и культурные условия.

Необходимо отметить, что попытки «перекроить» общество в целом и систему образования по западным меркам и лекалам (например, Болонский процесс) без учета отечественного опыта являются однозначно бесперспективными, а иногда и опасными. Это же касается навязываемых «правильных» европейских и американских ценностей, где индивидуализм, к примеру, оказывается более прогрессивной ценностью, чем коллективизм, издавна присущий русскому народу и во многом обеспечивший его великие победы и значительные достижения.

#### **Ссылки:**

1. Ермаков В.Г., Нечаев Н.Н. Контроль в сфере образования: прошлое, настоящее, будущее // Вестник МГЛУ. 2007. № 53. С. 3–36.
2. Вольчик В.В. Проблема доверия и модернизация институтов // Terra Economicus. 2012. Т. 10, № 2. С. 12–18.
3. Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития / Всемирный Банк Европа и Центральная Азия. Сектор социального развития. Washington, 2000.
4. Там же.
5. Новиков С.Г., Новикова Е.И. Управление Российским высшим образованием в контексте Болонского процесса: заметки об эксперименте с ожидаемыми результатами // Учебный эксперимент в образовании : научно-методический журнал. 2010. № 1. С. 4–8.
6. Манхейм К. Диагноз нашего времени : пер. с нем. и англ. М., 1994. 700 с.
7. Там же.

## References:

1. Ermakov, VG & Nechayev, NN 2007, 'Control of Education: Past, Present and Future', *Bulletin of Moscow State Linguistic University*, no. 53, pp. 3-36.
2. Volchik, VV 2012, 'The problem of confidence and modernization of institutions', *Terra Economicus*, vol. 10, no. 2, p. 12-18.
3. *Education in Transition Economies: Challenges Development, The World Bank Europe and Central Asia. Sector for Social Development 2000*, Washington.
4. *Education in Transition Economies: Challenges Development, The World Bank Europe and Central Asia. Sector for Social Development 2000*, Washington.
5. Novikov, SG & Novikova, EI 2010, 'Management of Russian higher education in the context of the Bologna Process: notes about the experiment with the expected results', *Teaching experiment in education: Scientific-methodical journal*, no. 1, pp. 4-8.
6. Manheim, K 1994, *Diagnosis of our time*, Moscow, 700 p.
7. Manheim, K 1994, *Diagnosis of our time*, Moscow, 700 p.