

Агапова Елена Николаевна

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

## СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКИХ ВУЗАХ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМЫ АВТОНОМНОСТИ

### Аннотация:

Статья посвящена анализу структурных трансформаций в российских вузах, санкционированных Болонским соглашением, а также изучению проблемы вузов «центра» и «периферии». Предметом исследования является проблема утраты автономности вузами РФ. Детально рассмотрены иерархия и организационно-правовые формы существования государственных и частных вузов, описывается предполагаемый результат их категорирования, экономического и идеологического закрепления организационных изменений.

### Ключевые слова:

автономность вузов, ограничение автономности вузов, категорирование вузов, вузы «центра», вузы «периферии», Болонский процесс, некоммерческая организация.

Agapova Elena Nikolayevna

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

## STRUCTURAL CHANGES IN RUSSIAN UNIVERSITIES IN THE CONTEXT OF INDEPENDENCE

### Summary:

The article touches upon the issue of structural transformations in the Russian universities, sanctioned by the Bologna agreement, and studies the issue of central and periphery universities. The research deals with the loss of independence by Russian universities. The author considers in detail the hierarchy, legal forms of incorporation of public and private universities, describes the expected outcomes of their categorization, economic and ideological formalization of organizational changes.

### Keywords:

independence of universities, limitation of universities' autonomy, categorization of universities, central universities, periphery universities, Bologna Process, non-profit organization.

В настоящее время в России практически сформировалась новая иерархия высших образовательных организаций с четким разделением на вузы «центра» и «периферии», которая, по мнению О.В. Санниковой, напоминает «модель валлернстайновской миросистемы» [1].

К вузам «центра» относятся:

1) Московский государственный университет (МГУ) и Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ), финансово поддерживаемые государством и имеющие особый статус в связи с историческим ресурсом «первородства», благодаря которому они, например, имеют право устанавливать собственные стандарты обучения;

2) исследовательские университеты, которые должны обеспечить технологический и экономический прорыв внутри страны и конкурентоспособность на внешнем рынке на основе соединения обучения с исследованиями для получения нового знания;

3) федеральные университеты регионов России (Балтийский им. Иммануила Канта, Дальневосточный, Западно-Сибирский, Казанский, Крымский им. В.И. Вернадского, Северный (Арктический) им. М.В. Ломоносова, Северо-Восточный, Северо-Кавказский, Сибирский, Уральский им. Б.Н. Ельцина, Южный), одна из основных задач которых заключается в обеспечении высокого качества образования и научных исследований с целью содействия социальному и культурному развитию регионов в следующих направлениях:

- подготовка высококвалифицированных кадров;
- координация интересов местного сообщества, бизнеса и власти;
- обеспечение конкурентоспособности высшего образования;
- развитие внешней и внутренней среды, необходимой для организации академических обменов.

Благодаря поддержке государства к федеральным университетам стягиваются значительные финансовые, материальные и человеческие ресурсы. В это же время вузы «периферии» вынуждены конкурировать между собой за государственное субсидирование, а с вузами «центра» – за абитуриентов. Именно в вузах «центра» «статусные ценности ... преобладают над профессиональными, обнаруживая такое явление последних лет, как “псевдоконкурс”» [2, с. 52].

Отдельные исследователи отмечают, что эта проблема существует по причине того, что дипломы вузов единообразны. Так, «с формальной позиции дипломы, выданные выпускникам, например, физического и математического факультетов рядового педагогического института и

механико-математического или физического факультетов МГУ им. М.В. Ломоносова, абсолютно одинаковы, а поэтому декларируют одинаковый статус этих выпускников при их трудоустройстве и одинаковый уровень их подготовки» [3, с. 107]. Обозначенную проблему позволит исправить категорирование вузов, а также экономическое и идеологическое закрепление организационных изменений.

Новые требования, предъявляемые к организациям различных сфер деятельности со стороны «общества знаний», и введение профессиональных стандартов определяют необходимость развития компетентности работника и его личностных качеств в течение всей жизни. Таким образом, спрос на высшее образование определяется в современной России со стороны не только выпускников школ и колледжей, но и людей, получивших среднее общее полное образование несколько лет и даже десятилетий назад. В свою очередь, и российские вузы активно откликаются на потребности граждан в высшем образовании путем создания и использования дистанционных форм обучения, открытия учебных групп заочной и очно-заочной форм обучения, расширения спектра программ дополнительного образования, в том числе программ повышения квалификации и профессиональной подготовки.

Объективно анализируя те возражения, которые озвучивают ученые, профессионально занимающиеся исследованием институциональных трансформаций сферы высшего образования, в целом можно резюмировать, что изменения, санкционированные Болонским соглашением, вполне органично вписываются в уже существующие системы образования европейских стран, в то время как российскую систему высшего образования необходимо серьезно трансформировать. В частности, серьезные опасения вызывает *утрата автономии вузов*, чему активно содействовало введение Единого государственного экзамена и потеря высшими образовательными организациями самостоятельности в определении критериев поступления и контингента обучаемых.

А.А. Гретченко, полемизируя с зарубежными коллегами, отмечает, что и они пытаются доказать существование в европейских странах ограничений институциональной автономии вузов, которые влияют на качество образования [4, с. 26]. Позиции стран по данному вопросу существенно различаются. Так, в Великобритании, Ирландии, Нидерландах, Финляндии, Австрии и Дании вузам предоставлена широкая автономия с определенными требованиями относительно ответственности. В Бельгии, Германии и Греции на внутреннее управление вузом наложены серьезные ограничения, но, как правило, не вмешательством министерства, а органами аккредитации, которые определяют приемлемое качество академических образовательных программ.

В отношении российского контекста проблемы автономности вузов можно отметить, что в рамках реформы бюджетного сектора Российской Федерации 3 ноября 2006 г. Президент РФ В.В. Путин подписал Федеральный закон «Об автономных учреждениях», основной целью которого является сокращение затрат на содержание государственных и муниципальных учреждений путем создания аналогичных учреждений другого типа [5]. Этим законом была утверждена новая институциональная структура – автономное (независимое) учреждение, оказывающее услуги в области науки, образования, культуры, социальной защиты, физической культуры и спорта.

В данном контексте необходимо отметить, что государственные и частные (негосударственные) вузы могут существовать в организационно-правовых формах, предусмотренных для некоммерческих организаций. Отличием на законодательном уровне является то, что в странах Европы и Америки понятия «коммерческая» и «некоммерческая» организация обычно применяются к частной сфере с выделением «государственной» в качестве самостоятельной формы, а в России «указанные понятия используются по отношению как к частным, так и к государственным и муниципальным организациям: образовательное учреждение является некоммерческой организацией, которая может быть как частной, так и государственной» [6, с. 69].

Имущество частных некоммерческих организаций в отличие от имущества государственных некоммерческих организаций не находится в государственной или муниципальной собственности. Государственные и муниципальные образовательные организации могут создаваться в форме учреждений, а негосударственные – в форме частных учреждений, некоммерческих партнерств и автономных некоммерческих организаций.

По замыслу руководства РФ закон «Об автономных учреждениях» должен был стать основой для построения усовершенствованного механизма управления бюджетными расходами на высшее образование в масштабах всей России. Однако основная цель закона состоит не только в сокращении затрат бюджетов различных уровней, но и в модернизации работы государственных вузов, в расширении ассортимента и улучшении качества образовательных услуг, предоставляемых населению. Это значимый аспект, так как процесс создания автономных учреждений в сфере образования чрезвычайно важен для развития российской экономики.

Вместе с тем профессиональным сообществом, связанным с государственным управлением в социальной сфере в целом и в сфере высшего образования в частности, по поводу автономных учреждений выражаются далеко не однозначные мнения [7].

Так, например, вызывает недоумение тот факт, что по вопросу автономии вузов первостепенное значение имеет закон не «Об образовании в РФ», а «О некоммерческих организациях» [8].

В то же время в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ» сегодня любой государственный и частный вуз обладает достаточными правами, чтобы нести ответственность за свою деятельность перед студентами, обществом и государством [9]. Можно констатировать, что достигнута значительная степень самоуправления, необходимая вузам для внедрения механизмов самоорганизации, саморазвития и саморегулирования.

Вместе с тем недостаточное различие категорий «академическая» и «финансово-хозяйственная» автономия руководителями ряда государственных вузов в трактовке характера данных видов самоуправления на практике приводит к смещению в пользу финансово-хозяйственной автономии. Одним из следствий данного процесса является постепенное превращение успешно функционирующих государственных высших учебных заведений в якобы автономные организации, а по сути – в полукommerческие фирмы по оказанию образовательных услуг населению. Не случайно критериями работы вуза по формам министерской отчетности становятся привлеченные средства и полученная прибыль. Отсюда закономерно возникает вопрос об управлении вузами, с одной стороны являющимися государственными, но практически мало связанными с государством, а с другой не являющимися чисто рыночными структурами. Интересно то, что в цепочке предложенной многоуровневой системы управления автономными вузами: наблюдательный совет, ректор, президент и т. д., государство и учредители не несут ответственности по обязательствам вуза, а он, в свою очередь, не несет ответственности по обязательствам своих учредителей и государства.

В связи с этим А.А. Гретченко отмечает, что у некоторых современных руководителей высшей школы нарушаются этические представления: «автономия совести», побуждающая к нравственным поступкам не по внешнему принуждению, а по внутреннему убеждению, функционирует сегодня в условиях вульгаризации самой природы нравственности, сведения ее к мотивам созидания «личного мира» при игнорировании не только корпоративных интересов вуза, но и общества в целом» [10, с. 26]. В таком случае «введение автономии вузов в условиях России может привести к чему угодно – местничеству, волюнтаризму, торговле дипломами и учеными степенями» [11, с. 5].

По глубокому убеждению автора статьи, администрация вуза должна иметь четкие позиции относительно высшего образования как *общественной* ответственности, а государство должно вернуть свои руководящие позиции в вузе при сохранении всех его *академических* свобод.

Отметим, что в российских вузах, в отличие от европейских университетов, решения редко принимаются коллегиально и по-прежнему крайне велика степень участия администрации вуза в данном процессе. Преподаватели не реализуют возможность своего опосредованного участия в принятии решений через заведующих кафедрами и ученые советы в силу инерции и соблюдения принципа «невмешательства», а также отсутствия желания глубоко вникать в проблемы своего вуза и предлагать способы их разрешения. Причины этого заключаются в том, что:

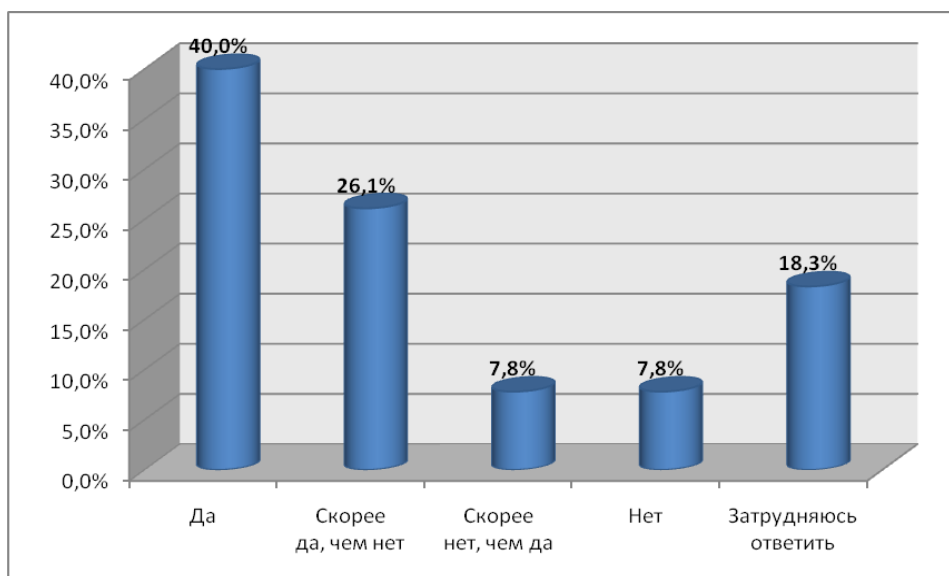
– во-первых, «коллегиальность» в последнее время – это лишь теоретически декларируемый принцип высшего образования, не подкрепленный практикой;

– во-вторых, иерархическое управление в российских вузах распределено между различными административными агентами, что исключает возможность фактического участия в нем преподавателей и студентов. «Хотя принятие решений происходит быстро и координационные издержки низкие, но возникают проблемы с выполнением принятых решений на нижних уровнях иерархии, следовательно, очень высоки издержки мотивации» [12, с. 9].

Исследования, проведенные на базе Института экономики и управления РГПУ им. А.И. Герцена в 2014–2015 учебном году, подтверждают, что, если бы у рядовых преподавателей была уверенность в значимости и востребованности своих предложений, они принимали бы активное участие в решении вопросов жизнедеятельности и конкурентоспособности вуза. Об этом свидетельствуют ответы респондентов на вопрос «*Готовы ли Вы принять участие в обсуждении стратегических планов вуза на ближайшие 3–5 лет?*» (рис. 1). Более 66 % опрошенных дали положительный ответ на заданный вопрос.

Также в ходе опроса выяснилось, что ни студенты, ни преподаватели не готовы взаимодействовать с органами управления образованием, если в процессе обучения у них возникнут проблемы, которые нужно рассматривать на более высоком, чем университет, уровне, например в Комитете по науке и высшей школе или в Министерстве образования и науки. Обсуждение ре-

спондентами возможности такого обращения, как правило, сопровождалось ироническими замечаниями, улыбками, а зачастую (у студентов) и смехом. Совершенно очевидно, что ни студенты, ни преподаватели не воспринимают всерьез свои возможности, из чего следует вывод, что в России нет нормального правового обеспечения системы образования, тогда как переход на Болонскую систему образования подразумевает активную правовую позицию студентов.



**Рисунок 1 – Ответы респондентов на вопрос об участии в разработке стратегии вуза**

Озабоченность тенденциями реализации иерархической модели управления была отмечена почти двадцать лет назад и нашла отражение в рабочем документе Всемирной конференции ЮНЕСКО «Высшее образование в XXI в.: подходы и практические меры», в котором, в частности, подчеркнуто, что в высшем образовании представлены две основные, противоположные модели управления (табл. 1) [13].

**Таблица 1 – Модели управления вузом**

№	Параметры	Централизованная	Децентрализованная
1	Организация промежуточных структур	Дисциплинарная подчиненность административных единиц (подразделений): факультеты / институты, управления / отделы	Достаточная автономность промежуточных структур
2	Полномочия подразделений	Зависят от центрального руководства (в принципиальных и второстепенных вопросах)	Относительная свобода в решении вопросов
3	Роль центрального руководства	Основная управленческая	Представительство вуза во внешней среде
4	Роль участников образовательного процесса (профессорско-преподавательский состав, студенты, администрация)	Простые исполнители. Стимулирование реализации их творческих функций отсутствует	Противопоставление участников друг другу, что препятствует созданию сплоченного коллектива и полноценному решению задач вуза

Однако между этими моделями существует и некая средняя модель, включающая как автономные, ответственные и подотчетные структуры, так и профессионально подготовленное центральное руководство, которая свойственна университетам, стремящимся учитывать перемены, происходящие в мире. Именно эта модель управления наиболее подходит для российских вузов, находящихся в последнее десятилетие в процессе постоянных структурных изменений, слияния, поглощения, оптимизации, утраты коллегиальности. Ответственность за реализацию принципа «высшее образование как общественное благо» со стороны руководства вузов и автономных структур позволит повысить эффективность образовательного процесса, в полной мере

реализовать накопленный человеческий и социальный капитал, обеспечить академическую свободу, сформировать у студентов активную позицию по вопросам собственного профессионального развития и участия в процедурах оценки качества образования.

#### Ссылки:

1. Санникова О.В. Профессиональное социально-гуманитарное образование в динамике российского образовательного пространства // Вестник Удмуртского университета. 2011. Вып. 2. С. 45–55.
2. Там же. С. 52.
3. Елисеев Б.П. К оценке современной стратегии государства в области высшего образования и о некоторых парадоксах высшей школы // Теория и практика общественного развития. 2010. № 4. С. 106–109.
4. Греченко А.А. Автономизация вузов России и Болонский процесс // Высшее образование в России. 2006. № 6. С. 25–27.
5. Об автономных учреждениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».
6. Федорчук Ю.М. Проблематика новых организационно-правовых форм вузов как субъектов хозяйственно-инвестиционной деятельности // Экономика. 2011. № 2. С. 68–73.
7. Гудак С.Н. Институциональные преобразования образовательных учреждений // Регион: экономика и социология. 2010. № 1. С. 316–327 ; Вавилина Н.Д. Запросы рынка труда к системе профессионального образования в условиях инновационного развития // Регион: экономика и социология. 2009. № 3. С. 146–156.
8. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.07.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 2012. Федер. вып. № 5976. 31 дек.
10. Греченко А.А. Указ. соч. С. 26.
11. Запесоцкий А.С. Ставка – будущее России. Азартная игра – Болонский процесс // Высшее образование в России. 2005. № 9. С. 5.
12. Веретенникова Н.В. Институциональные ловушки российской системы высшего образования // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 1. С. 5–13.
13. Высшее образование в XXI в.: подходы и практические меры / Соответствие высшего образования требованиям современности [продолжение публикации реферата Рабочего документа Всемирной конференции ЮНЕСКО «Высшее образование в XXI в.: подходы и практические меры» (Париж, 5–9 октября 1998 г.)] // Альма Матер (Вестник высшей школы). 1998. № 12. С. 23–26.

#### References:

1. Sannikova, OV 2011, 'Professional social and humanitarian education in the dynamics of the Russian educational space', *Bulletin of Udmurt University*, vol. 2, pp. 45-55.
2. Sannikova, OV 2011, 'Professional social and humanitarian education in the dynamics of the Russian educational space', *Bulletin of Udmurt University*, vol. 2, p. 52.
3. Eliseev, BP 2010, 'By assessing the current strategy of the state in higher education and some of the paradoxes of Higher School', *Theory and Practice of Social Development*, no. 4, pp. 106-109.
4. Gretchenko, AA 2006, 'Autonomization universities in Russia and the Bologna process', *Higher education in Russia*, no. 6, pp. 25-27.
5. On autonomous institutions [electronic resource]: Feder. the law of November 3, 2006 № 174-FZ. Access from inform. legal portal "Guarantor".
6. Fedorchuk, YM 2011, 'The issue of new legal forms of universities as agents of economic and investment activity', *Economy*, no. 2, pp. 68-73.
7. Hudak, SN 2010, 'Institutional transformations of educational institutions', *Region: economy and sociology*, no. 1, pp. 316-327; Vavilina, ND 2009, 'Request for the labor market to the system of vocational education in innovative development', *Region: economy and sociology*, no. 3, pp. 146-156.
8. On non-profit organizations [electronic resource]: Feder. Law of 12.01.1996 № 7-FZ (ed. by 07.13.2015). Access from sprav. legal system "Consultant".
9. 'On Education in the Russian Federation: Feder. Act of December 29, 2012 № 273-FZ' 2012, *the Russian newspaper, Feder.* no. 5976, December 31.
10. Gretchenko, AA 2006, 'Autonomization universities in Russia and the Bologna process', *Higher education in Russia*, no. 6, p. 26.
11. Zapesotsky, AS 2005, 'Rate - the future of Russia. Gambling - The Bologna process', *Higher education in Russia*, no. 9, p. 5.
12. Veretennikova, NV 2009, 'Institutional traps of the Russian system of higher education', *Bulletin of Tomsk State University*, no. 1, pp. 5-13.
13. 'Higher education in the XXI century .: Vision and Action, Compliance with the requirements of modern higher education [continued publication of the abstract Working Paper UNESCO World Conference "Higher Education in the XXI century .: Vision and Action" (Paris, October 5-9, 1998 .)]' 1998, *Alma Mater (Journal of the Higher School)*, no. 12, pp. 23-26.