

М. М. Кудинова

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ ЕГО МОДЕРНИЗАЦИИ

М. М. Kudinova

Improvement of State Governing in Higher Education under Educational Reform in Russia

The full-scale modernization of higher education requires the adequate adjustment of governing this sphere on the part of the state to ensure the success of reforms. The article shows the system of objects of governance in higher education under new organizational and economic conditions, studies changes in managing this system necessary to secure its proper functioning (these changes are shown from the point of view of each major reform). The article also puts forward suggestions for perfecting state governance and control in higher education required to create auspicious conditions for its further development.

Ключевые слова: система управления высшим профессиональным образованием (ВПО), модернизация высшего образования, система объектов управления ВПО, институциональные объекты управления, образовательные программы, проектное/стратегическое управление сферой высшего образования, объекты инфраструктуры образования, механизмы государственно-общественного управления высшим образованием.

В настоящее время в России осуществляется масштабная модернизация системы высшего профессионального образования (ВПО). Как для любой управляемой системы, необходимым условием успешной реализации запланированных реформ (изменения объекта управления) является адекватная перестройка системы управления данной сферой (субъекта управления). Именно поэтому в документах, регламентирующих проводимые реформы, совершенствование системы управления признается одним из ключевых направлений модернизации системы ВПО.

Представляется, что перестройка системы управления высшим образованием должна преследовать две основные цели:

- собственно адаптация к проводимым в данной области реформам;
- создание благоприятных условий для дальнейшего развития сферы ВПО в соответствии с постоянно изменяющимися потребностями личности, бизнеса и общества.

Рассмотрим, какие изменения целесообразно осуществить для достижения данных целей.

Адаптация системы управления ВПО к проводимым реформам. Осуществление реформ в сфере высшего образования приведет к формированию новой системы объектов управления (см. рис.).

Во-первых, в результате реструктуризации сети высших учебных заведений и перехода вузов в форму автономного учреждения (АУ) появятся новые институциональные объекты управления. Так, рационализация сети учреждений ВПО (появление «статусных» вузов — федеральных университетов, системообразующих и инновационных вузов) приведет к формированию групп высших учебных заведений, различающихся по уровням и степени инновационности реализуемых образовательных программ, масштабам образовательной и научной деятельности, качественным показателям (квалификации профессорско-преподавательского состава, состоянию материально-технической базы, востребованности выпускников и т. п.).

Специфика деятельности вузов различных категорий вызовет необходимость обособления регулирования «статусных» вузов и вузов, не имеющих особого статуса (классических вузов) внутри существующих структурных подразделений федеральных органов управления образования, ответственных за взаимодействие с учреждениями ВПО по различным аспектам их деятельности: формированию государственного заказа, финансированию, учету и отчетности, контролю качества образования, надзору за соблюдением лицензионных требований, за финансово-экономическим состоянием и др.



Объекты управления ВПО в новых организационно-экономических условиях

Организационно-экономический статус *автономных учреждений* подразумевает их большую экономическую самостоятельность, в том числе более широкие полномочия в части распоряжения имуществом. Данная особенность потребует усиления экономической компоненты регулирования вузов, которые перейдут в форму АУ, в частности, усиления надзора государства за их текущим финансово-экономическим состоянием и организации постоянного мониторинга его изменения. То же самое относится и к регулированию *вузов, обладающих особым статусом* (в силу значимости данных образовательных учреждений для системы образования вследствие их принадлежности к ключевым «точкам роста» в российском образовании, концентрации государством финансовых, образовательных, научных и иных ресурсов на их развитии). Для выполнения данной функции (мониторинга финансово-экономического состояния учреждений ВПО) целесообразно расширить полномочия Федерального агентства по образованию (Рособразования) в этой части и организовать в рамках действующего Управления экономики и финансов Рособразования¹

отдельное Управление надзора за финансово-экономическим состоянием вузов, включающее четыре отдела:

- отдел финансово-экономического контроля деятельности федеральных университетов, системообразующих и инновационных вузов;
- отдел финансово-экономического контроля деятельности вузов²;
- отдел финансово-экономического контроля деятельности вузов — автономных учреждений;
- отдел мониторинга и прогнозирования экономического состояния учреждений ВПО.

Во-вторых, *в связи с переходом на двухуровневую систему высшего образования появится новый объект управления — образовательная программа* (см. рис.). Выделение различных типов программ (программ бакалавриата и магистерских программ) потребует изменения системы федеральных государственных образовательных стандартов (разработки отдельных стандартов для каждого уровня высшего образования), применения к каждому из этих уровней своих инструментов контроля качества образования, а также требований к аккредитации и лицензиро-

ванию высших учебных заведений, реализующих данные программы.

Разделение управления программами бакалавриата и магистратуры вызовет необходимость выделения соответствующих отделов в рамках:

- отдела (станет управлением) стандартов и программ профессионального образования Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Министерства образования и науки РФ (Минобрнауки России);

- отделов контроля качества высшего и послевузовского профессионального образования, аккредитации и международной деятельности, лицензирования образовательной деятельности Рособрнадзора (данные три отдела также станут управлениями).

Отмеченные организационные преобразования в структуре органов управления образованием приведут к внедрению принципа реализации управленческих функций в системе ВПО по отношению не только к образовательным учреждениям, как это принято в России, но и к образовательным программам, что соответствует передовой мировой практике в данной области.

В-третьих, требуется *расширение проектного регулирования сферы высшего образования*, и, соответственно, реорганизация системы управления ВПО в направлении полноценного встраивания в нее данного типа регулирования и его осуществления наряду с институциональным и функциональным управлением (в настоящее время система управления высшим образованием адаптирована к реализации только одного проекта — приоритетного национального проекта «Образование»).

Для этого на базе существующих в рамках Федерального агентства по образованию (Рособразования) отделов, занимающихся реализацией проектов в сфере образования³, целесообразно образовать Департамент программ и проектов в сфере образования, а также Управление финансирования целевых программ и инфраструктурных проектов и Управление учета и отчетности по федеральным целевым программам и проектам в сфере образования (в рамках действующих Управления экономики и финансов и Управления бухгалтерского учета и отчетности соответственно).

Наконец, еще одним направлением реформирования является *создание системы управления объектами инфраструктуры образования* (представлены на рис.; их перечень является открытым). Кроме налаживания общего управле-

ния инфраструктурными проектами, описанного в предыдущем абзаце, решение данной задачи потребует осуществления целого ряда изменений в организационных и функциональных структурах органов управления образованием и подведомственных им организаций.

Так, изменение формата проведения итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений от традиционной схемы к единому государственному экзамену (ЕГЭ) требует осуществления ряда работ как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровне. На федеральном уровне можно выделить шесть направлений таких работ: организационно-технологическое, методическое, информационно-технологическое, кадровое обеспечение проведения ЕГЭ, его мониторинг и информационная поддержка.

Поскольку эксперимент по ЕГЭ проводится с 2001 г., необходимые организационные изменения в системе управления образованием на федеральном уровне во многом осуществлены. Так, организационно-технологическим и методическим обеспечением работ по ЕГЭ занимаются организации, подведомственные Рособрнадзору (государственное учреждение «Федеральный центр тестирования» и государственное научное учреждение «Федеральный центр педагогических измерений» соответственно). Вместе с тем прочие работы по ЕГЭ в настоящее время проводятся организациями, привлекаемыми Рособрнадзором ежегодно по конкурсу.

Данное положение дел оправданно в условиях проведения единого экзамена в качестве эксперимента, однако после внедрения его в штатном режиме целесообразным будет:

- передать часть наиболее важных работ — сопровождения федеральных баз данных, сети передачи данных, портала информационной поддержки, а также мониторинга ЕГЭ — Рособрнадзору. Для этого предлагается создать Управление по обеспечению проведения единого государственного экзамена (в рамках действующего Управления (станет департаментом) контроля и оценки качества образования), включающее отдел информационно-технологического обеспечения и информационной поддержки проведения ЕГЭ и отдел мониторинга ЕГЭ;

- передать выполнение прочих работ организациям, подведомственным Рособрнадзору и/или иным федеральным органам управления образованием.

Задача создания системы раскрытия информации о сфере высшего образования требует об-

разования департаментов информации и баз данных в рамках Рособразования и Рособнадзора (функционирование таких департаментов — неотъемлемый компонент систем управления образованием в развитых странах). В их функции должна входить подготовка статистики, ведение баз данных, проведение исследований в области ВПО, рейтингование вузов.

Реализацию некоторых проектов целесообразно возложить на подведомственные органам управления образованием организации, функции которых тесно коррелируют с данными проектами. Речь идет о запланированных государством к реализации в ближайшие годы инфраструктурных проектах по созданию системы подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, а также по формированию инфраструктуры единого образовательного информационного пространства. Ответственными за перечисленные проекты можно назначить подведомственные Минобрнауки России ФГУ «Федеральный институт развития образования» и ФГУ «Государственный научно-исследовательский институт информационных технологий и телекоммуникаций» соответственно.

Осуществление перечисленных выше ключевых реформ в сфере высшего образования потребует наиболее значительных изменений в системе управления ВПО. Вместе с тем данная система подлежит адаптации и к иным реформам, осуществляемым в настоящее время в этой области. В частности, *тренд на развитие международного сотрудничества и международной деятельности в области высшего образования* влечет необходимость расширения данного функционального направления в деятельности федеральных органов управления образованием, в том числе активизацию усилий государства на содействии экспорту образовательных услуг, гармонизации с европейскими системами ВПО и реализации положений Болонской декларации, обеспечении вхождения России в Европейскую ассоциацию гарантии качества в области высшего образования (ENQA).

Создание благоприятных условий для дальнейшего развития сферы ВПО. Реструктуризация функциональных и организационных структур органов управления образованием и подведомственных им организаций в целях их адаптации к проводимым в сфере ВПО реформам обеспечит эффективность управления развитием данной сферы на ограниченный интервал времени. При отсутствии механизмов, обеспечивающих гибкую реакцию системы управле-

ния на быстро меняющиеся в современном мире запросы, предъявляемые к высшему образованию со стороны личности, общества и деловых кругов, система управления, а значит, и сама сфера высшего образования по прошествии времени перестанут соответствовать данным запросам и потребуются новые масштабные реформы в этой области.

Во избежание подобных проблем в системе управления ВПО предлагается следующее:

1. *Усиление стратегической компоненты регулирования* сферы высшего образования путем формирования Управления стратегического планирования развития сферы образования в рамках Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Минобрнауки России. Кроме мониторинга развития сферы образования и формирования государственной политики в данной области, в фокусе внимания этого структурного подразделения должны находиться следующие вопросы: регулирование федеральных университетов, системообразующих и инновационных вузов; развитие организационно-экономических механизмов в образовании; программно-целевое управление и инфраструктурные проекты в образовании; государственно-частные партнерства и инвестиции в образование. Для проработки каждого из перечисленных направлений предлагается создать соответствующие отделы.

2. *Обеспечение развития механизмов государственно-общественного управления в системе высшего образования* через создание при федеральных органах управления образованием ряда экспертных советов — постоянно действующих совещательных органов, функционирование которых повысит степень участия работодателей, вузов, обучающихся, общественных и профессиональных объединений в выработке решений по важнейшим вопросам развития высшего образования.

Минимальный набор экспертных советов должен включать Экспертный совет по образовательным стандартам высшего образования (при Минобрнауки России), по контролю качества высшего образования (при Рособнадзоре), по государственно-частным партнерствам (ГЧП) и инвестициям в образование (при Рособразовании)⁴.

Способствовать развитию государственно-общественного участия в управлении сферой высшего образования будет также создание в структуре каждого из федеральных органов управления образованием Департамента по связям с общественностью, осуществляющего следующие

функции: информационное освещение деятельности данного государственного органа, связи со средствами массовой информации, взаимоотношения с учреждениями ВПО и их объединениями, обучающимися, их родителями, иными субъектами сферы образования, создание и поддержка информационных образовательных ресурсов.

3. *Повышение эффективности функционирования системы государственного управления сферой образования путем формирования в организационной структуре каждого органа управления образованием Департамента внутреннего контроля и систем управления*⁵, к функциям которого относился бы не только подбор кадров, но и разработка методологии, проведение оценки эффективности работы структурных подразделений Минобрнауки России (Рособразования), Рособрнадзора, управление рисками, совершенствование систем управления.

Суммируя все вышеизложенное, следует отметить, что основным трендом изменений системы управления высшим профессиональным образованием в условиях модернизации образования является усложнение организационных структур органов управления образованием (в связи с увеличением количества объектов управления в результате проводимых реформ), усиление проектного и стратегического управления сферой ВПО, повышение роли государства в реализации инфраструктурных проектов, внедрение механизмов государственно-общественного управления высшим образованием.

Примечания

¹ В этом случае Управление экономики и финансов станет Департаментом. Усложнение объектной стороны управления высшим образованием вследствие проводимых реформ (см. рисунок) приведет к необходимости детализации структурных подразделений федеральных органов управления образованием. В связи с этим их организационные структуры предлагается привести к единому формату: Отдел > Управление > Департамент. В соответствии с данным изменением действующие Управление Рособразования и Рособрнадзора станут Департаментами.

² Имеются в виду прочие — классические — вузы.

³ Сводный отдел программ в сфере образования, отдел информатизации образования, отдел реализации приоритетного национального проекта «Образование».

⁴ Развитию взаимодействия государства и бизнеса в области образования и увеличению масштабов привлечения негосударственных инвестиций в сферу ВПО также будет содействовать создание в рамках Рособразования отдела по государственно-частным партнерствам и инвестициям в образование, в функции которого входило бы управление проектами ГЧП на всех этапах их создания и функционирования.

⁵ Для Минобрнауки России — Управления внутреннего контроля и систем управления в рамках Департамента по управлению делами и государственной службе.

Литература

1. Актуальные вопросы развития образования в странах ОЭСР / А. В. Борисенкова [и др.] ; отв. ред. М. В. Ларионова. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 152 с.
2. Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации : тематический обзор ОЭСР по высшему образованию / под ред. М. В. Ларионовой, Т. А. Мешковой. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. 317 с.
3. Высшее образование в России: правила и реальность / А. С. Заборовская [и др.] ; отв. ред. С. В. Шишкин. М. : Независимый ин-т социальной политики, 2004. 407 с.
4. Прогноз развития системы высшего профессионального образования на 2009–2011 годы в условиях модернизации образования : отчет субисполн. о НИР (1-й этап) / Финансовая академия при Правительстве РФ ; рук. Я. М. Миркин ; исполн. : М. М. Кудинова [и др.]. М., 2007. 236 с.
5. Прогноз развития системы высшего профессионального образования на 2009–2011 годы в условиях модернизации образования : отчет субисполн. о НИР (2-й этап) / Финансовая академия при Правительстве РФ ; рук. Я. М. Миркин ; исполн. : М. М. Кудинова [и др.]. М., 2007. 66 с.
6. Разработка и обоснование модели финансирования единого государственного экзамена в штатном режиме: отчет (заключ.) / Финансовая академия при Правительстве РФ ; рук. Я. М. Миркин ; исполн. : Т. В. Тормозова [и др.]. М., 2006. 1857 с.
7. Разработка организационно-экономического механизма устойчивого развития учреждений высшего профессионального образования в условиях модернизации образования: отчет субисполн. о НИР (заключ.) / Финансовая академия при Правительстве РФ ; рук. Я. М. Миркин ; исполн. : Т. В. Тормозова [и др.]. М., 2007. 546 с.
8. Система управления в секторе высшего образования: сравнительный анализ и возможные варианты стратегии для Российской Федерации. М. : ООО «ТОРГТРАСТ», 2005. 85 с. (Сер. «Актуальные вопросы образовательной политики»).

