



С. Ю. Трапицын,
д.п.н., профессор, заведующий
кафедрой управления
образованием Российского
государственного
педагогического университета
им. А. И. Герцена

Ключевые слова: эффективность деятельности вузов, внешняя и внутренняя оценка эффективности деятельности, управление эффективностью.

В статье рассматриваются вопросы управления эффективностью деятельности вузов, анализируются основные тенденции и перспективы развития систем внешней и внутренней оценки эффективности, которые становятся все более актуальными в контексте современной государственной образовательной политики, становления инновационной экономики и общества знаний.

Изменения в экономике и социальной сфере формируют новый облик системы образования. Образование становится важнейшим фактором общественного развития, обеспечивающим становление инновационной экономики и общества знаний, происходит усиление роли университетов в социально-экономических процессах. По мнению авторитетного исследователя образовательных систем Майкла Барбера, радикальные преобразования в экономике имеют следствием два разных, но взаимосвязанных вызова, которые встают перед современными университетами. Во-первых, как и в любом другом секторе хозяйства, в сфере образования требуется пересмотр традиционных моделей управления. Во-вторых, в новой экономике качественно меняется спрос на знания и навыки работников: ведущими факторами экономического роста становится креативный человеческий капитал, способный создавать и осваивать инновации, формировать и удерживать продуктивные социальные и экономические отношения, обладающий развитой профессио-

УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ВУЗОВ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ

нальной, информационной и коммуникативной культурой.

Современный этап развития российского образования представляет собой новый виток масштабных реформ, период утверждения новых принципов и приоритетов государственной образовательной политики, формирования новых механизмов оценки эффективности образовательных организаций. Стержнем государственной политики в сфере высшего образования стало усиление подотчетности вузов, повышение требований к их информационной открытости и качеству предоставляемого образования. Неудивительно поэтому, что возник новый социальный заказ на разработку действенных механизмов и инструментов управления эффективностью деятельности институтов образования. При этом складывается несколько моделей такого управления.

Одну из них можно условно назвать «жесткой» или «директивной» и выделить в ней три ведущих драйвера. Прежде всего, это изменение системы финансирования вузов – переход от сметного финансирования к пре-

доставлению субсидий на выполнение госзадания. При этом с учетом развития конкурсных механизмов распределения финансовых средств, все более опирающихся на объективные свидетельства способности вузов достигать запланированных целей и на результаты предшествующей деятельности, активно продвигаемый еще прежним министром образования А. А. Фурсенко принцип госрегулирования деятельности вузов – «деньги в обмен на обязательства», сегодня, по сути, получил новую интерпретацию – «деньги в обмен на эффективность». Это ясно указывает, что государство берет курс на финансовую поддержку лишь демонстрирующих высокую эффективность вузов. В 2014 г. российские университеты в полной мере ощутили на себе действие этого принципа при реализации измененного порядка предоставления субсидий по государственному заданию на выполнение научно-исследовательских работ, к 2016 г. вузы полностью перейдут к установленным на федеральном уровне нормативам затрат по образовательным услугам.

Наряду с введением новых механизмов выделения и распределения средств федерального бюджета, сегодня активно обсуждаются и апробируются инструменты включения университетов в новые схемы финансирования (региональные, отраслевые, корпоративные), где регулятором эффективности деятельности будут выступать соответствующие экономические агенты. Такой подход соответствует известным и реализуемым на Западе моделям трансформации университетов – «третья миссия» университетов (Г. Ицкович, Л. Лейдесдорф), отражающей встроенность университетов в региональную инновационную экономическую систему; концепция академического капитализма Хеккета и др.

Переход на новую модель финансирования вузов в сочетании с развитием конкурсных механизмов стимулирует формирование в российском высшем образовании внутренних конкурентных рынков, то есть, по выражению Ньюмана, ведет к организации конкурентного общественного сектора. В этой ситуации очевидно, что в ближайшие годы произойдет существенное изменение баланса сил на рынке образовательных услуг, сопровождающееся усилением конкуренции между

вузами за ресурсы и сферы влияния, углублением дифференциации вузов, обозначением среди них, по терминологии Высшей школы экономики, лидеров, догоняющих и отстающих. Собственно, эта тенденция достаточно явно проявилась уже с появлением новых кластеров вузов – федеральные, национальные исследовательские университеты, вузы – победители конкурса программ стратегического развития. Проведенный Министерством образования и науки в июле 2013 г. конкурсный отбор вузов на право получения многомиллиардных субсидий на реализацию мероприятий, способствующих продвижению российских вузов в международных рейтингах, завершил общую картину, обозначив группу лидеров, элиту отечественного высшего образования, в которую вошли 15 университетов.

Сегодня около 100 российских вузов берут на себя более 60% общего объема финансирования высшего образования. Проблема здесь состоит в том, что неравные возможности доступа к финансовым ресурсам для отнесенных к разным категориям вузов потенциально обуславливают прогрессирующее отставание значительного их числа, что еще дальше отодвигает аутсайдеров от источников финансирования. Это, вероятнее всего, приведет к ситуации, в которой вузы в большей мере начнут ориентироваться не на отраслевые задачи, а на показатели эффективности, позволяющие им включиться в гонку за лидерство и попасть в соответствующую группу. При этом существенно возрастает риск утраты значительной частью вузов ключевых компетентностей, отраслевой специфики, что в условиях сохранения отраслевой структуры рынка труда чревато серьезными деформациями.

Другим элементом внешнего управления эффективностью деятельности вузов выступает так называемая «дорожная карта» развития российского образования до 2018 г., реализуемая в соответствии с распоряжением Правительства России от 30 декабря 2012 г. №2620-р «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки». В нее включены показатели роста эффективности и качества услуг, подлежащие ежеквартальному мониторингу. Сюда же входят и плановые (по

годам) показатели реорганизации (ликвидации) неэффективных образовательных учреждений и программ. То есть, по сути, процесс реализации дорожной карты будет включать в себя установление ежегодно обновляемой демаркационной линии эффективности, а попавшие за эту линию вузы будут подвергнуты процедуре секвестирования.

Не менее радикальным инструментом госрегулирования эффективности вузов выступает организованный Министерством образования и науки РФ мониторинг деятельности вузов. По итогам мониторинга 2012 г. 136 государственных вузов и 450 их филиалов, 41 негосударственный вуз и 55 их филиалов были признаны неэффективными. По результатам мониторинга 2013 г. 135 вузов и их 244 филиала были признаны неэффективными и нуждающимися в реорганизации, 31 вуз и 15 филиалов – нуждающимися в оптимизации. И это не считая 81 вуза и филиала, по которым не была достигнута договоренность межведомственной комиссии. Кроме того, 108 вузов вообще не представили данных для проведения мониторинга, 14 – не смогли объяснить причины расхождения в представленных данных.

Система министерского мониторинга постоянно совершенствуется, в нее вводятся новые показатели, отрабатываются технологии верификации представленных данных, выявления ошибок в отчетности. В 2013 г. в мониторинг введен дополнительный показатель, отражающий трудоустройство выпускников, а также дополнительный показатель для групп вузов, имеющих специфику деятельности, – сельскохозяйственных, медицинских, транспортных, спортивных, военных, творческих. В отличие от мониторинга 2012 г., отображающего панель оценки эффективности в виде набора цветowych индикаторов, мониторинг 2013 г. представляет управленцам больше возможностей для анализа показателей, их сравнения с медианными значениями по вузам страны и региона, оценки роли вуза в региональной системе подготовки кадров.

В марте 2014 г., согласно распоряжению Министерства образования и науки РФ, в вузах началось самообследование, которое станет основой очередного мониторинга. Какими будут его результаты? Как они повлияют на

деятельность вузов, особенно с учетом того, что министерство обещает обнародовать результаты мониторинга до начала приемной кампании и учитывать их при проведении аккредитации вузов, распределении контрольных цифр приема и пр.?

Итоги двух проведенных мониторингов вызвали настоящий шок не только в академической среде, но и у самой широкой общественности, стали предметом острых дискуссий и обсуждений. Наибольшей критике подверглась система показателей и последовавшие за мониторингом шаги по реорганизации ряда вузов. Вместе с тем при всей важности вопроса о выборе индикаторов мониторинга, представляется, что существеннее здесь другое: сам принцип, подход, поданный сигнал – государство твердо заявило о своем намерении проводить регулярную и публичную оценку работы вузов, показало, что время обычной реформаторской риторики и «игры в модернизацию» закончилось.

При всей полярности мнений и неоднозначности оценок результатов первых мониторингов эффективности деятельности вузов можно с уверенностью констатировать, что они не оставили равнодушными никого. А что вообще произошло? Результаты министерского мониторинга лишь подтвердили то, что и так было хорошо известно. Если сопоставить эти результаты с опросами общественного мнения, проводимого, в частности, Левада-центром, то они в основном совпадают: до 40% россиян считают отечественное высшее образование не соответствующим уровню современных требований, доля фирм, не готовых сотрудничать с учреждениями профессионального образования, выросла за 5 лет с 40 до 70%.

Вообще в мировой практике оценивания эффективности деятельности госучреждений показатели, связанные с общественным мнением, используются достаточно часто, а построенные на основании социологических опросов и обследований показатели в ряде случаев применяются и в практике бюджетирования (*result-oriented budgeting* – бюджетирование, ориентированное на результат). Известны ли были данные соцопросов вузовским управленцам? Конечно да, только они предпочли не слышать или не обращать вни-

мание на эти сигналы. Не услышать министерский сигнал оказалось невозможно, ведь за ним последовали реальные оргвыводы. «Климковский мониторинг» сумел разбудить даже самых недалёководных и консервативных вузовских управленцев, заставив их, наконец, повернуться лицом к проблемам современной экономики и менеджмента образования.

Мониторинг деятельности вузов выявил как минимум три серьёзные проблемы во внутривузовских системах управления. Первая из них связана с отсутствием в вузах единой и отлаженной системы учета, сбора накопления и анализа информации о процессах и результатах деятельности. Стало очевидным, что многие показатели вообще не учитываются в вузовской практике и в принятии управленческих решений, значения показателей вследствие несовершенства технологий их учета или умышленно искажаются, имеются различия в данных, представляемых различными структурами вуза. Вторая проблема связана с персонифицированностью показателей. К сожалению, обычная практика такова, что значения многих показателей эффективности деятельности вузов достигаются исчислимой группой его сотрудников и структурных подразделений. Налицо хорошо известная в экономической науке «проблема безбилетника», когда потребитель некоторого блага, в нашем случае вузовский преподаватель, ожидает получить его без какой-либо оплаты. Другими словами, в университетах существует значительная группа сотрудников, обладающих необходимым потенциалом для внесения реального вклада в достижение целевых показателей эффективности, но вместо этого спокойно ожидающая очередного повышения зарплаты, надбавок, премий, других социальных льгот, которые обеспечивает сам факт принадлежности к академическому сообществу. Третья проблема состоит в том, что вузы не используют в полной мере те возможности развития и тот потенциал, которыми они обладают. Очевидно, что сегодня необходим переход от традиционной реактивной системы учета показателей эффективности деятельности к проактивной позиции их целевого планирования и разработки конкретных и действенных мер по достижению запланиро-

ванных показателей. За каждый целевой показатель деятельности университета должна быть закреплена персональная ответственность. Показатели вуза должны проецироваться на показатели деятельности структурных подразделений, а далее – на отдельных сотрудников в виде производственного задания на год. Плюс хорошо продуманная система введения эффективного контракта и дифференцированной оплаты труда, действенные мотивационные программы, прозрачные механизмы морального и материального поощрения. Таким образом, программно-целевое управление эффективностью (именно управление, а не только учет и оценка) становится важнейшей функцией менеджмента вуза. Только при этом условии можно добиться реальной отдачи от внедрения системы внешнего и внутреннего мониторинга.

Проблема управления эффективностью деятельности вузов волнует сегодня не только Россию, всплеск интереса к ней наблюдается во всем мире. Специалистами отмечается растущее влияние рейтингов университетов на поведение субъектов рынка образовательных услуг. Наиболее популярными и признаваемыми сегодня в мире являются Шанхайский рейтинг и рейтинг журнала Times Higher Education (ТНЕ). Все большее участие в вузовских рейтингах начинают принимать СМИ: «Таймс», «Гардиан», «US News & World report», «Маклеан» и т.д. Другой тенденцией выступает появление, наряду с глобальными специализированными рейтингами (рейтинги бизнес-школ, юридических факультетов, магистерских программ), рейтинги по отдельным направлениям деятельности (наука, образование, финансы), рейтинги для отдельных категорий пользователей (афроамериканских студентов, инвалидов), рейтинги дополнительных сервисов вуза. Безусловно, эти тенденции должны найти отражение при разработке моделей и механизмов повышения эффективности российских университетов.

Следует отметить, что немало российских экспертов неоднозначно относятся к международным рейтингам. Высказывается мысль, что они ориентированы в основном не на образовательную, а на научную деятельность, не учитывают специфику отечественного высшего образования и неадекватно от-

ражают уровень достижений российских вузов. Взамен предлагаются альтернативные варианты, лишённые этих «недостатков», в которых, само собой, российские вузы занимают лидирующие позиции. Как контраргумент подобным выводам можно заметить, например, что университет Дзяо Тон – инициатор и разработчик Шанхайского рейтинга в первый год (2003) его проведения занял в нём 450 место, а по итогам 2013 г. занимает лишь 167 место. Наверное, не стоит подвергать глобальные рейтинги критике только по причине слабого представительства в них российских вузов. Бесспорно одно – они являются инструментами и индикаторами мировых процессов в образовании.

На фоне широких обсуждений мировых рейтингов идут не менее бурные дискуссии по вопросу создания национального российского рейтинга университетов. Рейтингование российских вузов началось ещё в 2001 г. по инициативе Министерства образования и науки РФ, но затем плавно сошло на нет. Вновь идея создания независимого рейтинга вузов стала широко обсуждаться с 2009 г. По инициативе Интерфакса и Радио «Эхо Москвы» стартовал проект национального рейтинга университетов. Национальным фондом подготовки кадров был запущен ещё один проект рейтингования вузов. Примерами признанных национальных рейтингов университетов могут служить рейтинги «Эксперт РА/РейтОП», Благотворительного фонда В. О. Потанина, рейтинг качества приема в российские вузы НИУ «Высшая школа экономики», мониторинг прозрачности сайтов российских вузов для абитуриентов.

Ещё одним вариантом внешней оценки деятельности вузов являются разнообразные модели независимой экспертизы и профессионально-общественной аккредитации. Таких моделей в мировой практике сложилось немало, и популярность их растёт. Так, в международную организацию по контролю качества в сфере высшего образования (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education) в 1991 г. входило всего 12 членов, в 2003 г. – уже 73, а сейчас она насчитывает 257 агентств из 92 стран. Среди наиболее представительных российских независимых аккредитационных агентств можно

выделить: АИОР – Ассоциация инженерного образования России, АККОРК – Агентство по общественному контролю качества образования и развитию карьеры, Национальный центр общественно-профессиональной аккредитации, Ассоциация юридического образования.

Безусловно, внешние оценки важны. Используя подобную информацию, вузы могут определить свое место, сравнить себя с другими, понять и оценить свои конкурентные преимущества и существующие проблемы. Однако сами по себе мониторинги и рейтинги не решают проблему эффективности вузов. Они служат лишь информационной основой для принятия руководством вузов и их структурных подразделений управленческих решений, реализация которых обеспечит реальный рост эффективности деятельности. В этом смысле гораздо лучшие перспективы для построения внутривузовских систем управления эффективностью имеют так называемые модели «мягкого» управления, базирующиеся на инициативном участии вузов, например, в процедурах международной сертификации систем качества, а также в различных конкурсах, устанавливающих взаимосвязь между достигнутыми результатами и эффективностью и системой управления вузом. Примерами таких конкурсов могут служить конкурс Премии Правительства России в области качества, конкурс «Системы качества подготовки выпускников образовательных учреждений профессионального образования» и ряд других. Главное преимущество здесь состоит в том, что подобный подход в большей степени направлен не на фиксацию достигнутых результатов, а на создание эффективных систем управления вузами.

К сожалению, идея повышения эффективности управления вузом на основе внедрения СМК стала настолько распространённой и аксиоматичной, что сегодня в сознании многих руководителей прочно утвердилась мысль, что уже сам по себе факт наличия в вузе сертифицированной системы менеджмента качества и есть гарантия эффективности его деятельности. Вместе с тем анализ практики работы многих вузов, формально внедривших у себя СМК, отнюдь не подтверждает бесспорность этого тезиса. Сис-

темное управление качеством требует от менеджмента вузов умения искать и находить причины проблем и новые возможности, перестраивать и улучшать существующие процессы, обеспечивать операционную эффективность. Локус внимания в этом случае перемещается с внешнего плана во внутренний, направленный на разработку стратегии и эффективный менеджмент процессов университета.

В экономической теории, менеджменте и управленческой практике накоплен определенный опыт управления эффективностью на основе использования ключевых показателей деятельности (KPI). В ряде стран (Япония, Великобритания, Германия, США, Корея, Сингапур, Малайзия, Гонконг, Бразилия) концепция KPI поднята на уровень национальной идеи. Модель управления на основе KPI может стать основой и для построения внутривузовских систем управления эффективностью. Ее внедрение позволит: разработать действенные механизмы и процедуры оценки деятельности структурных подразделений и сотрудников, встроить эти механизмы и процедуры в систему управления университетом, перейти от учета целевых показателей деятельности к их планированию и достижению, повысить конкурентоспособность и рейтинг университета в национальной и мировой системе образования.

Как бы тривиально и банально это не звучало, но чтобы управлять эффективностью деятельности вуза, надо ею действительно управлять, а не говорить бесконечно о необходимости такого управления. Мы находимся только в начале пути повышения эффективности российского высшего образования через создание формирования новых моделей управления и конкурентных преимуществ. Сегодня нам надо не только лучше осмыслить возможные модели и наши преимущества, но и активнее опираться на них, научиться строить вертикальные и горизонтальные механизмы распространения конкурентоспособных идей. Надо двигаться вперед. Начав обсуждение вопроса управления эффективностью деятельности вузов словами Майкла Барбера, цитатой из одной из его последних работ «Накануне схода лавины: высшее образование и грядущая революция», наверно, следует и закончить: «Чего уж точно не стоит делать при сходе лавины, так это стоять на месте!»

Литература

1. Барбер М. Преимущество системы ответственности и отчетности / М. Барбер, М. Муршед. – Вопросы образования. – 2004. – № 2. – С. 2–30.
2. Барбер М. Накануне схода лавины: высшее образование и грядущая революция / М. Барбер, К. Доннелли, С. Ризви. – Вопросы образования. – 2013. – № 3. – С. 152–229.

© Трапицын С. Ю.