

© Евстифеева Г. Г.
канд. соц. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Евстифеев Р. В.
д-р полит. наук,
Владимирский филиал РАНХиГС

КАЧЕСТВО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ¹

Аннотация: в статье на основе результатов исследования, выполненного в рамках финансирования научно-исследовательских работ на конкурсной основе из средств Владимирского филиала РАНХиГС, анализируются основные представления преподавателей и студентов о качестве образования в вузе. Исследование зафиксировало наличие содержательных разрывов в сознании основных участников образовательного процесса, противоречия в нормативном и содержательном подходах к развитию качества образования. Авторами разработаны предложения по развитию качества образования, согласования интересов и траекторий развития участников образовательного процесса с политикой развития качества образования в вузе.

Ключевые слова: качество образования, нормативный подход, содержательный подход, управление образованием, разрывы.

Resume: The article on the bases of funding research projects on a competitive basis from the funds of Vladimir branch of RANEP, analyzes a basic understanding of teachers and students about the education quality at the university. The study pointed out a substantial cleavages in the consousness of the main participants of the educational process, the contradictions in the normative and substantive approach in the development of education quality. The authors have developed proposals for the development of education quality, coordination of interests and the trajectories of the participants of the educational process with the policy of the quality of education at the university.

Keywords: education quality, normative approach, substantive approach, education management, cleavages.

Процесс приобретения человеком профессиональных компетенций в рамках формализованного образовательного процесса в образовательном учреждении может рассматриваться с различных позиций². Один из самых распространенных и очевидных – нормативный подход, в рамках которого данный процесс описывается и оценивается с точки зрения его соответствия принятым законодательным нормам и нормативным актам. Второй подход можно обозначить как содержательный, то есть основанный на

¹ Статья выполнена в рамках программы финансирования научно-исследовательских работ на конкурсной основе из средств Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2015 году.

² A Comparative Analysis of Higher Education Systems. Issues, Challenges and Dilemmas. Ed. by Michael Kariwo, Tatiana Gounkoand MusembiNungu. Sense Publishers, Rotterdam, The Netherlands. 2014.
University Rankings. Theoretical Basis, Methodology and Impacts on Global Higher Education. Ed. by Jung Cheol Shin, Robert K. Toutkoushian, Ulrich Teichler. SpringerDordrechtHeidelbergLondonNewYork, 2011.

содержании образования, на качественных оценках процесса образования и его результатов с точки зрения участников образовательного процесса.

Интересным примером может служить исследование внедрения компетентностного подхода в университетах штата Техас, проведенного корпорацией RAND в 2015 году и выявившего как достоинства, так и недостатки внедрения компетентностной модели³. Данный подход отличается тем, что в его основе лежат не нормативные требования к организации образовательного процесса, а интересы обучающихся, выпускников, работодателей и преподавателей.

Основой для сочетания нормативного и содержательного подходов является главный документ, регулирующий «общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование»⁴.

Именно в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в статье 2, определяющей основные понятия, мы встречаем, с одной стороны, содержательный подход к определению процессов образования, воспитания, обучения, а с другой стороны - нормативистское понимание образования.

Понимая под качеством образования в первую очередь степень соответствия нормам, установленным государством, законодатель, кроме того, предусматривает в своем определении и такую важную составляющую качества, как его соответствие интересам «физического или юридического лица». Таким образом, признавая существование содержательного значения некоторых основополагающих терминов (образование, воспитание, обучение), законодатель в целом признает сочетание нормативного и содержательного подходов к самому процессу образования и его итогам (качество образования и результаты).

Необходимость соблюдения обозначенных выше норм закона, иных правовых норм и стандартов невозможно оспаривать. Вместе с тем, полагаем, что в ряде случаев происходит доминирование нормативного подхода над содержательным, что может приводить к излишней регламентации и иерархизации образовательного процесса и, в конечном итоге, к доминированию стандартов и норм в той сфере человеческой жизни, в которой наибольшее значение для будущего имеют свободное развитие и инициатива, своевременная адекватная и «умная» реакция на непредсказуемые для законодателя сочетания условий и явлений реальности⁵.

С другой стороны, было бы абсолютно неверным «отмахиваться» от данного нормативного подхода и уходить в сферы педагогических технологий и методических приемов в надежде, что нормативная и педагогические области могут существовать, не пересекаясь друг с другом – это совершенно не так, более того, такой уход и такая надежда вредны как для нормативного подхода, так и для педагогических технологий.

Содержательный подход к организации образовательного процесса в учреждениях образования в целом и в вузах в частности принципиально не противоречит нормативному подходу, но расширяет и углубляет его в сторону

³ Competency-Based Education Programs in Texas. An Innovative Approach to Higher Education. URL: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1239-1.html.

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. - № 53, ч. I, ст. 7598.

⁵ Бляхер М. Л. Последствия увеличения плотности регулирования российских государственных университетов (социологический анализ): дис. ... канд. соц. наук. - Хабаровск, 2015.

всестороннего учета психолого-педагогических вопросов, проблем взаимодействия педагога и ученика, педагогов между собой, обучающихся между собой⁶.

Например, это хорошо заметно при анализе статьи Закона, описывающей систему образования (п. 1 ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), статей 2, 3, 12 Закона, в которых определены основные понятия, принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, а также требования к образовательным программам.

Возрастание воздействия государства, произошедшее во второй половине нулевых годов, вызвало объективное усиление внутривузовской бюрократии, отвечающей за реализацию норм и правил, вырабатываемых государственными органами. Это усиление проявляется и в численном увеличении группы вузовских администраторов, и в усилении их влияния на организацию образовательного процесса. Возрастание административной нагрузки на преподавателей, рост числа формальных требований по научной и образовательной деятельности объективно способствует тому, что соответствие измеряемым параметрам становится основой оценки деятельности профессорско-преподавательского состава.

Данные о растущей нагрузке преподавателей подтверждаются исследованиями и экспертными оценками⁷.

Так в ходе Мониторинга экономики образования, проведенного Высшей школой экономики совместно с Аналитическим центром Юрия Левады, было выявлено, что в 2014 году произошел резкий скачок количества рабочих часов в неделю у преподавателей российских вузов⁸.

Исследование, проведенное по сопоставимой методике в 2013 году, еще не обнаруживало столь серьезного увеличения нагрузки на преподавателей. Объем рабочего времени преподавателей вузов, потраченного на разные виды деятельности, в целом остался примерно на том же уровне за 2006–2013 гг., хотя затраты на аудиторные занятия несколько выросли, а на административную работу упали. Большая часть времени уходила на аудиторные занятия (16,3 часа в неделю в 2006 г. и 18,2 часа в 2013 г.) и административную работу (19 часов в 2006 г. и 14,7 часа в 2013 г.), а также на подготовку к занятиям (11,3 часа в неделю в 2006 г. и 10,2 часа в 2013 г.).

Однако в 2014 году количество рабочих часов в неделю у преподавателей российских вузов в 2014 году увеличилось на 16 часов по сравнению с 2013. Несмотря на то, что за последние пять лет суммарное рабочее время университетских преподавателей медленно снижалось с 41 часов в неделю в 2010 году до 38 часов (2013

⁶ Евстифеев Р. В., Прохорова А. М. Проблемы формирования программно-методического обеспечения образовательного процесса в ВУЗе: содержательный подход // Ученые записки. Владимирский филиал РАНХиГС. – 2014. - № 4 (12). - С. 90-93.

⁷ См. Борьба за профессию (2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://gefter.ru/archive/15636>; Результаты опроса преподавателей образовательных организаций высшего образования, проведенного в рамках Мониторинга экономики образования Высшей школой экономики совместно с Аналитическим центром Юрия Левады (2014) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/news/science/152892954.html>; Стратегии преподавателей учреждений профессионального образования в 2013 г. Информационный бюллетень. – Москва : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2015.

⁸ Результаты опроса преподавателей образовательных организаций высшего образования, проведенного в рамках Мониторинга экономики образования Высшей школой экономики совместно с Аналитическим центром Юрия Левады (2014) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/news/science/152892954.html>.

год), именно в 2014 году зафиксирован резкий рост суммарного рабочего времени преподавателей до 54 часов в неделю⁹.

О растущей нагрузке на преподавателей вузов, не связанной напрямую с осуществлением образовательного взаимодействия со студентами, говорят и эксперты¹⁰, отмечая, что увеличение нагрузки происходит в основном за счет роста требований к документированию образовательного процесса, которые некоторые преподаватели считают избыточным.

Определенное подтверждение данной позиции удалось также найти в ходе проведенного во Владимирском филиале РАНХиГС качественного исследования «Качество высшего образования в представлениях участников образовательного процесса: ожидания, оценки, перспективы»¹¹.

Исследование носило качественный характер, то есть изначально не претендовало на всеобъемлющее знание, которое можно было бы распространить на все образовательное пространство России. Вместе с тем, относясь к полученным данным весьма аккуратно, полагаем, что они могут помочь лучшему пониманию процессов, происходящих внутри системы образования.

Исследованием зафиксировано, что общий рост суммарной нагрузки преподавателя и рост неаудиторной нагрузки, не связанной напрямую с ведением образовательной деятельности, порождает риски снижения качества образования. В соответствии с нормативными требованиями к нагрузке преподавателей вузов нагрузка делится на две части: аудиторную и внеаудиторную. В рамках внеаудиторной работы преподаватель обязан готовиться к занятиям, разрабатывать и обновлять учебно-методическую документацию, совершенствовать свое преподавательское мастерство. Однако по объективным причинам учет объемов внеаудиторной нагрузки представляет из себя довольно сложную задачу, решаемую при помощи сложившихся нормативов внеаудиторной нагрузки. Если же задачи начинают довольно быстро и глубоко меняться и качественно, и количественно, то сложившаяся практика учета объемов внеаудиторной нагрузки и их нормативное закрепление начинают менее адекватно отражать реальные затраты рабочего времени преподавателей.

Если представить процесс обеспечения качества образования как единую ткань взаимосвязанных друг с другом элементов, то выявленные в ряде исследований и в экспертных оценках тенденции можно сгруппировать в виде по меньшей мере трех важнейших разрывов этой ткани:

1. «Студенты как объекты и субъекты образовательного процесса».
2. «Преподаватели между нормативными и содержательными требованиями».
3. «Администрирование между хорошим отчетом и хорошим образованием».

Первый разрыв: *«Студенты как объекты и субъекты образовательного процесса»*.

Выявленные в исследованиях мнения и представления студентов о качестве образования позволяют диагностировать важное противоречие: студенты как главные

⁹ Стратегии преподавателей учреждений профессионального образования в 2013 г. Информационный бюллетень. – Москва : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2015. С. 48.

¹⁰ См.: Борьба за профессию (2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://gefter.ru/archive/15636>.

¹¹ В ходе исследования было проведено 3 фокус-группы со студентами и 10 глубинных интервью с преподавателями по оригинальной методике, разработанной научным коллективом. Исследование было направлено на выявление основных представлений участников образовательного процесса о качестве образования в вузе, о способах его достижения, а также на определение перспектив и направлений развития качества образования, которые видятся предпочтительными участникам образовательного процесса.

потребители образования тем не менее в недостаточной мере вовлечены в формирование требований к качеству образования, проявляя вполне сформированную субъектность только в части отношения к конкретным условиям обучения.

Иными словами студенты довольно слабо осознают важность и необходимость требований основных документов, определяющих требования к качеству образования, начиная с Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации», ФГОС и заканчивая внутренними документами вуза. Для них данные положения не являются насущной необходимостью, поскольку в их представлениях качество образования - это прежде всего преподаватель, его способности, его поведение, взаимоотношение со студентами, включая его требования к студентам. Кроме того, к качеству образования студенты относят некоторые понятные им элементы организации учебного процесса (аудитории, удобство занятий, расписания и т.д.).

Конечно, студенчество далеко не однородно. Существует серьезная дифференциация, исходя из направлений подготовки, возраста, вузов и т.д. Довольно большие различия обусловлены различиями в жизненном опыте и накопленным опытом получения образования. Тем не менее большинство студентов довольно далеки от того, чтобы самим формулировать требования к качеству образования. Иными словами, можно сделать вывод, что студенты как главные потребители качества образования недостаточно вовлечены в процессы осмысления и тем более формирования требований и критериев к качеству образования.

В этом противоречии между субъектностью и объектностью студентов, на наш взгляд, коренится проблема слабой заинтересованности студентов в понимании проблем качества образования, что приводит к тому, что потенциал обучающихся в вопросах развития качества образования и оценки качества используется недостаточно.

Второй разрыв: *«Преподаватели между нормативными и содержательными требованиями»*.

Оценки экспертов, а также выявленные в ходе проведенных глубинных интервью представления преподавателей о качестве образования позволяют диагностировать наличие разрыва между содержанием образовательного процесса и формальными требованиями к нему.

Несмотря на определенные различия в статусах, свойственные разным группам преподавателей, тем не менее в целом преподаватели ощущают растущие противоречия между нормативным и содержательным подходами в виде дискомфорта от необходимости соответствовать каждому из этих подходов и принимать решение о том, куда направить свои ограниченные ресурсы – на соответствие формальным нормам или на содержательную работу со студентами.

Растущая нагрузка преподавателей, которую зафиксировали другие исследования, делает проблему распределения рабочего времени преподавателей более острой. Преподаватели отмечают, что превалирование нормативного подхода к качеству образования со стороны контролирующих инстанций меняет их приоритеты и заставляет трансформировать собственную роль в образовательном процессе. Пока эта трансформация носит в основном латентный характер, но при продолжающемся административном воздействии может выйти наружу и вступить в открытое противоречие с заявленной политикой развития качества образования и с конкурентной стратегией вуза на образовательном рынке.

Несмотря на то, что данный разрыв скорее касается организации труда преподавателей в конкретном вузе и взаимоотношений работников и работодателей, в конечном итоге напряжение и потенциал противоречий фокусируется на проводимых

государством изменениях в системе образования. Это предопределяет риски снижения эффективности государственной политики, реализуемой в учреждениях образования.

Третий разрыв: *«Администрирование между "хорошим" отчетом и "хорошим" образованием»*.

Именно администрация вуза, или «внутренняя бюрократия», отвечает за организацию работы, в том числе и за организацию образовательного процесса. «Внутренняя бюрократия» также представляет вуз при взаимодействии с органами власти, с внешней средой, во многом предопределяя получение ресурсов в виде бюджетного и внебюджетного финансирования, бюджетных мест, политического и экономического влияния и т.д.

Влияние «внутренней бюрократии» на процессы обеспечения качества образования довольно велико, однако стоит отметить, что в оценках преподавателей это влияние скорее носит регламентирующий характер, причем не увеличивающий, а ограничивающий возможности преподавателя. Направления и степень влияния административного персонала на качество образования, очевидно, имеют свою логику, изучение которой – отдельная научная задача. Отметим только выявленное в представлениях преподавателей ресурсное и санкционное доминирование требований нормативного подхода в деятельности «внутренней бюрократии». При этом администрация вуза вынуждена балансировать между интересами потребителей, интересами преподавателей и требованиями со стороны контролирующих органов, самостоятельно ранжируя приоритетность тех или иных направлений своей деятельности.

Объектность студентов, нехватка ресурсов преподавателей при совмещении нормативного и содержательного подходов в обеспечении качества образования, совмещенные с отмеченным дисбалансом в требованиях нормативного подхода в деятельности «внутренней бюрократии», создают ситуацию, при которой существенно возрастают риски формализации образовательного процесса. Исследования и экспертные опросы показывают, что данная формализация, основанная на документировании образовательного процесса, в отдельных случаях может приводить к возникновению фальсеоинтеракций, то есть особых форм социального взаимодействия, при которых участники взаимодействия знают о том, что один из них лжет, но все демонстрируют принятие этой лжи за истину¹². При этом административная логика, то есть логика организации образовательного процесса и контроля его основных параметров, может вступать в противоречие с логикой обеспечения качества содержания образовательного процесса. Данный вывод при всей его кажущейся радикальности требует внимательного рассмотрения и изучения, так как именно это противоречие может являться серьезным риском для эффективности проводимой государством политики в сфере образования.

В частности, экспертные мнения показывают, что преподаватели в числе значимых факторов, влияющих на качество образования, называют растущую необходимость готовить отчеты, а также чрезмерную формализацию требований к программно-методическому обеспечению образовательного процесса. В то же время административная логика исходит из правильного в целом посыла, что цель документирования образовательного процесса вовсе не формализация требований, а раскрытие содержания образования в образовательных программах, рабочих

¹² См.: Бляхер М. Л. Последствия увеличения плотности регулирования российских государственных университетов (социологический анализ): дис. ... канд. соц. наук. - Хабаровск, 2015; Каширина М. В. Фальсеоинтеракции в системе высшего профессионального образования: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. - Абакан, 2015.

программах дисциплин, для того чтобы и студент, и работодатель, и государственные органы видели и понимали, что и как преподается в вузе тем или иным преподавателем. Однако представляется, что связь между правильным документом и правильным процессом все же более сложная и более противоречивая, что и создает некоторый лаг между документом и реальностью. Попытки этот лаг нивелировать с помощью более тщательного контроля и регламентации во многом создают ситуацию, когда администрация вуза вынуждена в первую очередь ориентироваться на «правильно составленные документы», во вторую очередь обращая внимание на содержательные критерии и показатели качества образования.

Таким образом, одним из главных рисков для обеспечения качества образования, на наш взгляд, является критическое противоречие между увеличивающейся нагрузкой преподавателей и необходимостью, с одной стороны, обеспечивать формальные показатели качества, а с другой стороны - содержательно поддерживать качество образования на высоком уровне.

Объективное превалирование нормативного подхода, выраженное в нормативных документах и требованиях административных структур, ограничивает ресурсы всех участников образовательного процесса для содержательной работы. Своеобразное соединение нормативного и содержательного подходов с превалированием первого создает иерархическое организованное пространство, в котором взаимоотношения преподавателя и студента оказываются в самом низу пирамиды условий, норм и правил.

При этом степень регламентации деятельности педагога влияет на интенсивность и глубину проявляемой им инициативы и реализуемой академической свободы в процессе образования. Эта взаимосвязь не носит характер простой обратно пропорциональной связи, хотя можно говорить об определенных противоречиях между регламентацией и академической свободой. Оказываясь между этими двумя полюсами, преподаватель вынужден нести определенные риски, включаясь в работу по формированию всей пирамиды документов по организации образовательного процесса в качестве ответственного лица и исполнителя норм, что заставляет его минимизировать личную инициативу и находить сложные компромиссы между академической свободой и регламентацией.

Растущая нагрузка преподавателей и доминирование нормативного подхода создает условия для существенного увеличения риска снижения эффективности государственной политики в сфере образования за счет роста фальсеоинтеракций, имитирующих те или иные формальные взаимодействия и показатели образовательного процесса.

Содержательный подход, акцентирующий внимание педагогов и менеджеров образования на сути самого процесса, позволяет, оставаясь в рамках правовых норм, корректировать, изменять и дополнять значимые компоненты общей картины образовательного процесса, включая в него в качестве активных действующих лиц педагогов и обучаемых.

С точки зрения содержательного подхода для эффективной реализации государственной политики в сфере образования требуется перераспределение функций между педагогами, обеспечивающими содержание образовательного процесса, и персоналом, обеспечивающим организационные и правовые условия образовательного процесса, что может привести к созданию определенной правовой защиты образовательного процесса. Такое перераспределение не избавит образовательный процесс от необходимой регламентации и вместе с тем в рамках сегодняшнего

правового поля позволит высвободить существенную часть времени педагога на собственное развитие, взаимодействие с обучаемыми и внешней средой.

Не менее важным, чем переключение ресурсов преподавателей на содержательную работу, является использование возможностей основных получателей образовательных услуг, студентов, которые пока находятся в стороне от развернувшейся борьбы за качество образования. Позиции и мнения студентов пока характеризуют их скорее как объектов, а не субъектов образовательного процесса.

В связи с проведенным исследованием и его выводами авторами сформулированы предложения и рекомендации.

Во-первых, необходимо дальнейшее изучение проблем, связанных с обеспечением качества образования, рассматриваемого как процесс целенаправленного взаимодействия всех участников образовательного процесса.

Во-вторых, считаем необходимым принятие и реализацию перечня мер по вовлечению студентов в процессы обеспечения качества образования, созданию условий, при которых получатели образовательной услуги стремились бы осознавать и понимать нормы и критерии качества образования, определяемые нормативными документами, вовлекались бы в процессы нормативного и содержательного определения условий организации образовательного процесса, обеспечения и оценки его качества.

В-третьих, необходимо обеспечить более активное вовлечение преподавателей в содержательную оценку качества образования, формирование критериев оценки качества образования, через институализацию участия преподавателей в этой работе, создание институтов ежегодного подведения итогов и выявление лучших подразделений и преподавателей.

В-четвертых, необходимо рассмотреть возможности влияния на качество образования, предоставляемые содержательным подходом, что возможно при эффективном перераспределении функций между педагогами, обеспечивающими содержание образовательного процесса, и персоналом, обеспечивающим организационные и правовые условия образовательного процесса. Такое перераспределение не снимет с образовательного процесса необходимую регламентацию, однако, что не менее важно, в рамках сегодняшнего правового поля позволит высвободить существенную часть времени педагога на собственное развитие и взаимодействие со студентами.

Список литературы

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. - № 53, ч. I, ст. 7598.
2. Бляхер М. Л. Последствия увеличения плотности регулирования российских государственных университетов (социологический анализ): дис. ... канд. соц. наук. - Хабаровск, 2015.
3. Борьба за профессию (2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://gefter.ru/archive/15636>.
4. Евстифеев Р. В., Прохорова А. М. Проблемы формирования программно-методического обеспечения образовательного процесса в ВУЗе: содержательный подход // Ученые записки. Владимирский филиал РАНХиГС. – 2014. - № 4 (12). - С. 90-93.
5. Каширина М. В. Фальсеоинтеракции в системе высшего профессионального образования: социологический анализ: дис. ... канд. соц. наук. - Абакан, 2015.

6. Результаты опроса преподавателей образовательных организаций высшего образования, проведенного в рамках Мониторинга экономики образования Высшей школой экономики совместно с Аналитическим центром Юрия Левады (2014) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/news/science/152892954.html>.

7. Стратегии преподавателей учреждений профессионального образования в 2013 г. Информационный бюллетень. – Москва : Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2015.

8. A Comparative Analysis of Higher Education Systems. Issues, Challenges and Dilemmas. Ed. by Michael Kariwo, Tatiana Gounko and Musembi Nungu. Sense Publishers, Rotterdam, The Netherlands. 2014.

9. University Rankings. Theoretical Basis, Methodology and Impacts on Global Higher Education. Ed. by Jung Cheol Shin, Robert K. Toutkoushian, Ulrich Teichler. Springer Dordrecht Heidelberg London New York, 2011.

10. Competency-Based Education Programs in Texas. An Innovative Approach to Higher Education. URL: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1239-1.html.