

# **ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

Н. М. Жукова

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

В статье приведены результаты исследования динамики изменений организационно-управленческой структуры высшей школы России в постсоветский период. Выявлены и проанализированы основные направления ее развития, законодательно-нормативные основы организационных преобразований и их влияние на качество подготовки специалистов. Приведены результаты эмпирического исследования программной документации по учебным предметам и дисциплинам.

In this article the results of research of dynamics of changes of organizational-administrative structure of the higher school of Russia in the post-Soviet period are given. The basic directions of its development, legislative – normative bases of organizational transformations and their influence on quality of preparation of experts are revealed and analyzed. Results of empirical research of the program documentation on subjects and the disciplines made in various high schools in a specified period are given.

В связи с распадом СССР, а вместе с ним советской системы высшего образования и отлаженной схемы ее управления в начале 1990-х гг. возникла объективная необходимость не только в создании новой законодательно-нормативной базы для проведения реформы высшего образования, но и в срочной реорганизации системы управления и организационной структуры высшей профессиональной школы.

Ведущими идеями реформы на этом этапе стали «демократические перемены в организации и управлении учебным процессом, уход от моноидеологического содержания образования, совершенствование механизмов диверсификации и дифференциации, отказ от жесткого регламентирования вузовской деятельности со стороны центральных ведомств, учет проблем регионов и отдельных учебных заведений, прекращение финансирования образования по остаточному принципу, преодоление стереотипов о приоритете физического труда над умственным и т. д.» [3].

Однако эти прогрессивные по своей сути идеи не сразу нашли воплощение в реальной практике высшей школы и реформах, проводимых в системе образования. Демократизация в этой сфере имела две противоположных тен-

денции. С одной стороны, в российской высшей школе стала осуществляться регионализация управления, направленная на перераспределение властных функций между федеральными и региональными органами управления образованием в пользу последних. А с другой – с начала 1990-х гг. активно осуществлялась концентрация вузов федерального подчинения в ведении одного центрального органа управления – Государственного комитета по высшему образованию<sup>1</sup>.

Несмотря на централизацию управления высшей школой, часть вузов, в соответствии со сложившимися традициями, осталась в подчинении отраслевых министерств и ведомств, которые по своему усмотрению осуществляли регламентирование деятельности образовательных учреждений и процесса их реформирования. Различные темпы реформирования вузов разной подчиненности, наметившаяся тенденция проведения узковедомственных преобразований в области содержания и профилей подготовки специалистов вызвали необходимость принятия на уровне государства специальных решений и нормативно-законодательных актов, определивших долю федеральных и ведомственных норм в управлении высшими учебными заведениями, осуществлении их реформирования, государственного нормирования содержания и уровня подготовки специалистов. В этой связи была сформирована пятиуровневая структура законодательной и учебно-нормативной базы по системе высшего образования, включающая акты общегосударственного и федерального уровней, законодательство субъектов РФ, уровни документов муниципального и локального управления высшими учебными заведениями.

Существенное место здесь заняли документы, призванные определенным образом нормировать деятельность всех типов высших образовательных учреждений, в том числе и через систему госконтроля вузов. С этой целью Госкомвузом была введена обязательная государственная аккредитация профессиональных образовательных учреждений и итоговая аттестация выпускников высших учебных заведений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> В 1991 г. Госкомвузу РФ, как центральному органу управления высшей школой, подчинялось 40% всех вузов, а к 1995 г. в его ведении было уже 56% [4]; 14.08.1996 г. Указом президента РФ в связи с созданием Министерства общего и профессионального образования Госкомвуз был упразднен.

<sup>2</sup> В этой связи Госкомвуз (ГКВ) издает ряд документов: постановление от 25.05.94 г. «Об утверждении Положения об итоговой государственной аттестации выпускников высших учебных заведений в РФ»; постановление № 6 от 30.11.94 г. «Об утверждении Временного положения о государственной аккредитации учреждений среднего и высшего профессионального образования РФ» от 21.12.94 г. Инструктивное письмо № 30 «О порядке введения и лицензирования новых образовательных профессиональных программ высшего образования» (о дополнительных образовательных услугах, предоставляемых вузами); приказ ГКВ № 961 от 29.05.96 г. «О государственной аккредитации высшего профессионального образования РФ» 29.05.96 г. и др.

В рамках программы организационно-структурных преобразований в России первой половины 1990-х гг. в систему высшего образования стала вводиться многоуровневая подготовка кадров. Началом этого процесса считается принятие в 1992 г. Федерального закона «Об образовании», установившего (ст. № 20–25) систему подготовки специалистов различного профессионального уровня. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996) закрепил юридически три ступени высшего образования и четвертый уровень послевузовской подготовки: первая ступень – неполное высшее, срок обучения 2 года; вторая ступень – базовое высшее, бакалавриат, срок обучения 4 года; третья ступень – дипломированный специалист, срок подготовки 5 лет (ранее существовавшая модель) и «магистр», со сроком подготовки 6 лет (новая модель); четвертый уровень – послевузовское профессиональное образование, предоставляет гражданам право повышения уровня образования, научной, педагогической квалификации на базе высшего профессионального образования в аспирантуре, ординатуре, адъюнктуре и докторантуре, создаваемых при высших образовательных и научных учреждениях [2]. Окончательно двухуровневая модель высшего образования закреплена Указом Президента РФ В. В. Путиным в октябре 2007 г. Переход на нее будет осуществляться постепенно и завершится 1 сентября 2009 г., что, в соответствии с Болонским соглашением, будет способствовать вхождению российской высшей школы в европейское образовательное пространство.

Таким образом, действующая в нашей стране многие десятилетия схема пяти-шестилетней подготовки специалистов в вузе в 1990-е гг. дополнилась новыми программами, вариативными по содержанию и срокам обучения. Однако мнения относительно значимости диверсификации программ для высшей школы и в обществе, и в самой системе образования полярно разделились.

С точки зрения сторонников перехода высшей школы на многоуровневую модель, диверсификация программ не разрушила, а дополнила традиционную для России образовательную систему, став реальным механизмом демократизации системы высшего образования. В качестве позитивных последствий введения многоуровневой модели ВПО в России называются следующие позиции: двухуровневая система позволит повысить эффективность использования бюджетных средств; привлечь работодателей к финансированию подготовки кадров, причем на второй ступени – магистратуре; дать возможность студентам продолжить обучение в любом европейском вузе и легче устроиться на работу; решить проблему с переизбытком на рынке труда специалистов, которые при увеличивающемся в РФ спросе на квалифицированные кадры не котируются, так как слабо представляют себе, что должен уметь современный офисный или производственный служащий [1].

Противники организационно-структурного нововведения в высшей школе подвергли критике разночтения в определении уровней и ступеней высшего образования, данные в разных законодательных и нормативных актах, в первую очередь в законах «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», других нормативных и учебно-программных документах. В качестве аргументов против диверсификации программ приводились примеры содержательной нестыковки уровней образования, снижения фундаментальной теоретической составляющей в содержании образования специалистов разного уровня при одновременном ухудшении их практической подготовки. Это, по мнению оппонентов многоуровневой модели, существенно ухудшает качество высшего образования, приводит к утрате традиций и высокого международного статуса российской высшей школы. Представителями этой группы высказывались и высказываются до сих пор как категоричные мнения о ее полной неприемлемости для отечественной высшей школы, так и осторожные предупреждения о преждевременности ее введения в России. Последнее связывается, в частности, с отсутствием правового статуса лиц, получающих дипломы бакалавра и магистра, их взаимоотношений с государственными органами, предприятиями (организациями) профессиональной сферы в решении производственных, социально-бытовых и других вопросов.

Еще одним признаком коренных перемен в организационно-управленческой структуре системы образования в исследуемый период явилось создание негосударственных вузов, статус которых законодательно был определен в Конституции РФ и федеральных законах. Нормативно под негосударственными вузами на момент их появления понимали образовательные учреждения, созданные в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством РФ для некоммерческих организаций, и управляемые частными лицами, коммерческими и общественными организациями [2]. В большинстве исследований этого нового для отечественной высшей школы явления (А. П. Березовский, В. Н. Вениаминов, Н. С. Голубкова, О. И. Ильинский, С. И. Плаксий, В. М. Рамзаев, И. А. Расторопшина, В. А. Солоницин, О. К. Тулякова и др.) понятие *негосударственный вуз* определяется как *относительно свободная некоммерческая предпринимательская самофинансируемая и самоуправляемая организация, предоставляющая потребителям платные образовательные услуги на договорной основе*. В литературных источниках, исследовательских работах и практике высшего образования наряду с использованием термина «негосударственные вузы» относительно подобных образовательных учреждений применяются также названия «платные», «некоммерческие» или, напротив, «коммерческие высшие учебные заведения». Использование различных терминов для обозначения данного типа вузов связано с правовыми, педагогическими, орга-

низационно-управленческими и другими противоречиями, выработавшимися данным сектором высшей школы, государством и обществом. С одной стороны, «негосударственные вузы», не получая финансовой поддержки государства, вели и ведут подготовку специалистов (или бакалавров, или магистров) на коммерческой основе и являются самоуправляемыми организациями. Но, с другой стороны, с середины 1990-х гг. они осуществляют свою образовательную деятельность только на основе государственной аккредитации и аттестации, по Государственным образовательным стандартам ВПО. То есть, по сути, выполняют госзаказ за счет средств населения и благодаря специфической самоуправляющей структуре.

Процесс создания негосударственных вузов сразу после принятия законодательных основ набрал стремительные темпы. Причем, по данным Института статистических исследований и экономики знаний, «особенно высокий, почти экспоненциальный рост числа таких вузов наблюдался в период с 1995 по 2000 г. В дальнейшем темпы роста снизились, а в период с 2004 по 2006 г. не появилось ни одного нового негосударственного вуза» [6]. Число студентов в указанный период в секторе негосударственного высшего образования увеличилось в 14 раз, тогда как в государственной системе высшего образования – только в 2,3 раза. К 2006 г. 45% всех вузов России составляли негосударственные, в которых обучалось 1, 4 млн студентов, т. е. 14% общего контингента. В 2006 г. 352 негосударственных высших образовательных учреждения подготовили выпускников по 28 направлениям бакалавриата и 62 специальностям. Причем 36% из их числа составили юристы, 30% – специалисты в области финансов, кредита, бухучета и аудита, 26% – менеджмента организаций, остальной процент приходится на выпускников других специальностей [1; 5].

Негосударственные учебные заведения, созданные в первой половине 1990-х гг., – это, как правило, академии и университеты менеджмента, маркетинга и бизнеса, высшие экономические, коммерческие колледжи, институты защиты предпринимательства и коммерческой безопасности, экономики, банковского дела, права. Создание учебных заведений этой направленности отвечало потребностям общества в связи с вхождением России в рыночную экономику, но при этом создавало перекосы в квалификационной структуре подготавливаемых для народного хозяйства специалистов. Это привело уже в конце 1990-х гг. к перенасыщенности рынка специалистов кадрами перечисленных выше направлений профессиональной деятельности, особенно в сфере экономики и права. Причем как качество подготовки значительного числа этих специалистов, так и документы, выданные выпускникам негосударственными образовательными учреждениями (не имевшими статуса государственного высшего образования), не позволяли им конкурировать на рынке труда с выпускниками государственных вузов.

Так, согласно официальной статистике, в 1996 г. (год первого в РФ выпуска бакалавров) из 20 380 дипломов бакалавра, полученных выпускниками вузов, только 461 документ (2,3%) был государственного образца. В 2000 г. число госдипломов, полученных бакалаврами, возросло более чем в 10 раз и составляло 27,6% (всего было выдано 70 948 документов об окончании бакалавриата, и только 19 588 – гособразца), в 2003 г. уже 51,6% выпускников-бакалавров имели государственные дипломы [5].

Это незамедлительно сказывалось на качестве высшего образования в целом и привело к девальвации его статуса в обществе. По оценке ученых Института статистических исследований и экономики знаний ГУ ВШЭ, в 1990-е и начале 2000-х гг. увеличение числа выпускников с дипломами юридических и экономических факультетов, не обеспеченными соответствующим уровнем подготовки, привело не к подрыву кредитной системы стратификации, а к сильной дифференциации дипломов. Роль критерия стратификации стал выполнять не факт «наличия / отсутствия» у специалиста диплома о высшем образовании, а рейтинг выдавшего его учебного заведения.

Показательны в этом смысле следующие данные: в 1990 г. в РФ специалистов с высшим образованием в области экономики и управления было всего 14%, в гуманитарно-социальной сфере – 12%, а в 2003 г. их стало 30% и 21% соответственно. На этом фоне относительная доля специалистов с высшим техническим образованием за указанный период уменьшилась в 2 раза, а их абсолютное число осталось на уровне 1990 г., тогда как абсолютное число экономистов увеличилось в 6 раз (в эти показатели вошли данные и по выпускникам госвузов) [5].

Как известно, одним из критериев оценки потенциала вуза по обеспечению качества подготовки специалистов является состояние учебно-программной документации. Проведенный нами анализ программ учебных предметов, разработанных в различных негосударственных вузах в исследуемый период, позволил сделать вывод о том, что на этапе зарождения негосударственного сектора высшей школы качество учебно-программной документации было очень низким. Наиболее неблагоприятным было состояние учебно-программной документации в 1990-е гг. по предметам, «нетрадиционным» для структуры содержания отечественного высшего образования. Это предметы и дисциплины, включенные в учебные планы подготовки специалистов в области экономики, права, менеджмента как по аналогии с зарубежными образовательными программами по схожим специальностям, так и исходя из местных интересов разработчиков содержания образования в конкретном негосударственном вузе. Новыми в содержании подготовки специалистов в вузах были, например, такие предметы, как «Финансовая среда, предпринимательство и предпринимательские риски», «Этика бизнеса», «Финансовый менеджмент», «Обработка графических изображений, трюки и эффекты», «Философия успеха», «Психология предпринимательского риска» и др.

Содержание этих дисциплин и методика их преподавания определялись составителями учебных планов и программ в каждом учебном заведении на основе собственных представлений об их дидактических целях, структуре содержания, а также с учетом зарубежных аналогов программ или переводных изданий учебников и научно-популярных брошюр в соответствующих областях знаний. Поэтому программы созвучных по названию курсов в разных вузах отличались как по структуре, так и по качеству раскрытия разделов. В большинстве своем эти программы включали: краткий перечень тем для изучения (в табличной или текстовой форме), вопросы для подготовки к зачету или экзамену, учебные задания для самостоятельной работы, объем которой, как правило, значительно превышал учебное время, отведенное на аудиторские занятия. Немногим лучше была ситуация с дисциплинами, вошедшими в содержание обучения студентов негосударственных вузов по аналогии с государственными учебными планами (ряд общепрофессиональных, естественнонаучных и специальных предметов по отдельным направлениям подготовки). Структура программ таких предметов заимствовались из аналогов государственных вузов, но качество их составления существенно ухудшилось по сравнению с первоисточниками – примерными и рабочими программами соответствующих предметов и дисциплин в госвузах. С одной стороны, это было связано со значительным уменьшением объема учебного времени на освоение естественнонаучных и общепрофессиональных предметов в условиях коммерческих вузов, сокращением форм аудиторной работы (в первую очередь лабораторных и практических занятий), отсутствием у преобладающего числа негосударственных вузов собственной учебно-материальной и методической базы и, в связи с этим, заменой практического обучения в лабораториях на освоение учебников или различных методических разработок. С другой стороны, на первом этапе становления этого сектора высшей школы не существовало механизма регулирования процесса отбора и построения содержания образования, контроля качества подготовки будущих специалистов, в том числе и на уровне учебных предметов.

Этот механизм стал складываться только благодаря введению государственных стандартов высшего образования. В соответствии с постановлением Правительства РФ № 940 от 12.08. 1994 г. «...положения государственного стандарта подлежали обязательному применению всеми образовательными учреждениями, расположенными на территории Российской Федерации и аккредитованными федеральным (центральным) государственным органом управления высшим образованием в качестве учебных заведений» (ГОС ВПО, п. 1.2). Это постановление, естественно, касалось и негосударственных вузов. Однако вплоть до 2000-х гг. только около трети таких учебных заведений имели государственную аккредитацию, а органы управления образованием, в связи со значительно выросшим числом вузов в стране, открывшимися спе-

циальностями и специализациями, реально могли осуществлять контроль образовательной деятельности преимущественно государственных и уже аккредитованных негосударственных образовательных учреждений<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что качество учебно-программной документации в негосударственных вузах (как, впрочем, и в государственной высшей школе) ощутимо улучшилось только в начале 2000-х гг., в связи с разработкой второго поколения ГОС ВПО, ужесточением требований по государственной аккредитации и лицензированию вузов. Министерством общего и профессионального образования (позже Минобрнауки РФ) издан ряд приказов, инструктивных писем и других нормативных актов по вопросам аккредитации образовательных учреждений, контроля качества подготовки специалистов, разработки учебно-программной документации по специальностям и учебно-методического обеспечения по предметам<sup>2</sup>.

На наш взгляд, значительный потенциал в развитии негосударственного сектора высшего образования связан с обновлением структуры ВПО, переходом высшей школы на двухуровневую систему подготовки кадров с широким спектром форм обучения (очной, вечерней, заочной, экстерната, дистанционного обучения и др.), введением государственных именных финансовых обязательств. Негосударственные вузы могут успешно выполнять государственный заказ по реализации этих направлений модернизации высшего образования, особенно при подготовке бакалавров в гуманитарных, социально-экономических сферах деятельности и магистров в соответствующих областях научного знания. Заметим, что в международной практике коммерческие образовательные учреждения рассматриваются как прибыльные организации (позволяющие получить прибыль учредителям и работникам учебных заведений), безвозмездно финансируемые из национального и местного бюджетов, а также из средств их учредителей.

Показательным в реформировании организационной структуры высшей школы было появление системы платных образовательных услуг и экстерната, разрешенных в высшей школе с 1993/94 уч. г. Стоит отметить, что в год введения экстерната эту форму обучения избрали 6,1 тыс. студентов, в 1995/96 уч. г. их число составило 7, 5 тыс. человек, в 2000 г. – 52, 2 тыс.,

---

<sup>1</sup> В 1994 г. из 500 негосударственных учебных заведений высшего профессионального образования 157 имели гослицензию на право ведения образовательной деятельности, в 2001 г. была аккредитована только одна треть таких учебных заведений (причем 7% из их числа имели статус университетов и академий), в 2005 г. уже 77% негосударственных вузов имели государственную аккредитацию, а в 2006 г. эта цифра приблизилась к 85% [6]. В 2000-е гг. госаккредитацию не прошли в основном многочисленные филиалы негосударственных вузов, открытые в различных регионах России в начале XXI в. Кстати сказать, такая ситуация характерна и для значительного числа периферийных филиалов госвузов.

<sup>2</sup> В перечне одиннадцати показателей государственной аккредитации, установленных приказом Минобрнауки РФ (№ 1965 от 20.05.2000 г.), первым стоит показатель по выполнению вузами требований к минимуму содержания подготовки специалиста, структуре учебных планов и программ предметов.

а в 2005 уч. г. – уже 146, 5 тыс. человек<sup>1</sup>. Причем к 2005 г. в системе высшего образования более четверти всех студентов обучались на платной основе, из них 12,5% составляли «студенты-платники» государственных вузов. Платные образовательные услуги в начале 1990-х гг. были лишь одним из направлений деятельности вузов по привлечению внебюджетных средств для «выживания». В вузах в исследуемый период были созданы различные хозрасчетные и коммерческие структуры: малые предприятия, кооперативы, совместные предприятия, коммерческие банки, биржи и др. Через эти структуры осуществлялись различные виды деятельности вузов: учебная (эта сфера стала называться образовательными услугами), научно-исследовательская, опытно-конструкторская, научно-методическая, производственная (выпуск товаров народного потребления, ремонтно-строительные работы и др.), хозяйственная (сдача в аренду помещений и оборудования), посредническая и др. Внебюджетные средства вузов в этот период составляли примерно четвертую-пятую часть бюджетных ассигнований. В целом это направление реформирования высшей школы первой половины 1990-х гг., существенно изменившее функционирование вуза как субъекта рыночных отношений, получило название *коммерциализации вузов*. Ее цель состояла в адаптации высшей школы к рыночным условиям посредством создания рынка образовательных услуг.

Трансформация организационной структуры системы высшего образования СССР в первой половине 1990-х гг. происходила, в том числе, и через изменение статуса многих вузов. В период экономического спада 1990-х гг. стало массовым стремление «институтов» к повышению своего статуса путем перехода в разряд «университетов». Во многом это связывают со стратегической политикой вузов по «выживанию», поскольку за повышением статуса вуза следовало увеличение финансирования. В итоге традиционная советская иерархия вузов в организационной структуре системы высшего образования оказалась сломанной. Значительная часть сегодняшних «неклассических» университетов – это бывшие педагогические, технические и другие институты, получившие свой статус в 1993–1996 гг.

Наряду с изменением статуса многих вузов произошло расширение их внутренней организационной структуры. В конце 1990-х гг. на их базе в небольших городах на периферии России были созданы многочисленные филиалы, которые уже в начале 2000-х гг. по результатам государственной аккредитации и лицензирования были закрыты как не обеспечивающие качество высшего образования.

В заключение следует отметить, что изменения в организационной структуре высшей школы в постсоветский период происходили как на основе администрирования, принятия централизованных управленческих решений

---

<sup>1</sup> Положение об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях РФ утверждено приказом Министерства общего и профессионального образования (№ 2033) в октябре 1997 г.

по социально-экономическому реформированию общества и системы образования, объективно сложившихся условий перехода высшей школы в сферу рыночных отношений, так и под влиянием внутренних потребностей системы в демократизации, предполагающей возможность создания вариативных программ подготовки специалистов, гибких технологий обучения, авторских методик в преподавании учебных предметов и дисциплин и т. п.

В перспективе развития организационно-управленческой структуры высшего образования ведущей тенденцией станет переход (на добровольной основе) государственных вузов в статус автономности, сокращение числа негосударственных вузов и вхождение их части в наиболее сильные государственные и негосударственные высшие образовательные учреждения, переориентация их образовательной деятельности на переподготовку и повышение квалификации кадров, образование взрослого населения.

### Литература

1. Агранова М. Лавры бакалавра и магия магистра [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [www.rosgazeta.ru](http://www.rosgazeta.ru).
2. Закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» № 125-ФЗ. – М., 1996. – 66 с.
3. Концептуальные вопросы развития высшего образования / Под ред. Б. Б. Косова. – М.: Изд-во НИИВО АПН, 1991. – С. 39.
4. Кинелев В. Г. Объективная необходимость. История, проблемы и перспективы реформирования высшего образования России. – М.: Республика, 1995. – 328 с.
5. Статистические данные по системе образования: Материалы коллегии Минобразования России по итогам деятельности в 2000 г. // М-во образования РФ. – М., 2001. – 31 с.
6. Образование в Российской Федерации: Статист. сб. – М.: ГУ ВШЭ, Ин-т статистических исслед. и экономики знаний, 2003, 2004.

И. Ф. Исаев,  
В. Н. Кормакова

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ЛИЧНОСТНОГО САМООПРЕДЕЛЕНИЯ ШКОЛЬНИКОВ

В статье представлена концепция профессионально-личностного самоопределения школьников. Раскрывается сущность данного вида самоопределения как поиск способа жизнедеятельности на основе проектирования стратегии жизни. Показано, каким образом школьники создают и творчески осваивают систему профессионально значимых ценностей в разно-