

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации



Под редакцией Р. И. Буряги

Авторский коллектив:

Р. И. Буряга, доктор экономических наук, профессор
И. Ф. Бегрова, доктор экономических наук, профессор
О. Т. Борова, доктор экономических наук, профессор
И. В. Мельникова, доктор экономических наук, профессор

**Совершенствование оценки
эффективности деятельности
подведомственных
Правительству Российской
Федерации образовательных
и научных учреждений**



Коллектив авторов

**Совершенствование
оценки эффективности
деятельности подведомственных
Правительству Российской
Федерации образовательных
и научных учреждений**

«Научная библиотека»

2014

УДК 378.1
ББК 74.04

Коллектив авторов

Совершенствование оценки эффективности деятельности
подведомственных Правительству Российской Федерации
образовательных и научных учреждений / Коллектив авторов —
«Научная библиотека», 2014

ISBN 978-5-906660-40-4

Монография подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финуниверситета 2013 г. В монографии исследуются зарубежный опыт и отечественная практика оценки эффективности деятельности образовательных и научных учреждений. Дана классификация понятий «потенциал» и «деятельность» образовательных и научных учреждений, на основании чего предложена матрица объектов для формирования системы аналитических показателей исследовательского университета (научно-образовательного центра). На основе предложенной матрицы разработаны структура, состав и база данных типовых аналитических показателей для оценки деятельности учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации. Предложен алгоритм проведения оценки эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации. Даны методические рекомендации по организации мониторинга результатов самооценки этих учреждений. Данное монографическое издание предназначено руководителям и сотрудникам Аппарата Правительства Российской Федерации, министерств, в ведении которых находятся образовательные и научные учреждения. Также оно может быть полезно руководителям образовательных и научных учреждений, преподавателям, научным сотрудникам, аспирантам и студентам, интересующимся проблемами вузовского менеджмента.

УДК 378.1
ББК 74.04

ISBN 978-5-906660-40-4

© Коллектив авторов, 2014
© Научная библиотека, 2014

Содержание

Введение	7
1. Обзор зарубежной практики оценки эффективности деятельности государственных и негосударственных образовательных и научных учреждений	10
1.1. Зарубежная практика специальной оценки вузов	10
1.1.1. Модели оценки высшего образования	10
1.1.2. Европейские стандарты аккредитации университетов	13
1.1.3. Оценка интеллектуального потенциала как основа процесса оценки и самооценки вузов	14
Конец ознакомительного фрагмента.	15

**Совершенствование оценки
эффективности деятельности
подведомственных Правительству
Российской Федерации
образовательных и научных учреждений**

© Булыга Р. П., Ветрова И. Ф., Королев О. Г., Мельник М. В., 2014

© Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА», 2014

Введение

Тенденции современного мира направлены на увеличение роли высшего образования в обществе, т. к. именно высшее образование выстраивает систему ценностей, связанную со стратегическими параметрами обеспечения национальной безопасности мировых держав, таких как «...благоприятные условия жизни и развития личности, социально-экономическая и военно-политическая стабильность общества...»¹, научно-технический прогресс. Направленность развитых стран на «...формирование новой технологической базы экономических систем, основанной на использовании новейших достижений в области биотехнологий, информатики и нанотехнологий»², обязывает Россию противостоять «долговременным системным вызовам, отражающим ... мировые тенденции»³.

Инновационное развитие России невозможно без эффективной конкурентоспособной системы образования, т. к. именно в этом секторе формируется мировоззрение, направленное на реализацию стоящих перед страной стратегических национальных приоритетов во всех областях народного хозяйства.

Актуальность развития российской науки и образования в современных условиях интеграции и глобализации подтверждается активной законодательской деятельностью последних лет. В частности, были приняты новые или претерпели ряд редакций такие правовые и нормативные акты, как «Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года» (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1)), Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 27.09.2013) «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 (в ред. от 23.07.2013) и др.

Однако, несмотря на существенное совершенствование правовой и нормативной базы регулирования системы науки и образования, в настоящее время отсутствуют единые методологические подходы к оценке эффективности деятельности образовательных учреждений. Вышесказанное свидетельствует об актуальности темы исследования.

Целью работы является проведение анализа и оценки существующей системы мониторинга эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации, и разработка предложений по ее совершенствованию.

Для реализации поставленной цели исследования необходимо решить следующие задачи:

- изучить зарубежную практику оценки эффективности деятельности государственных и негосударственных образовательных и научных учреждений;
- провести обзор нормативных правовых актов, регулирующих оценку эффективности деятельности учреждений образования и науки в России;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Информационно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Информационно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Информационно-правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>.

- проанализировать существующую систему оценки эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации;
- определить направления совершенствования критериальной базы оценки эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации;
- обосновать состав и структуру показателей оценки эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации;
- разработать методические рекомендации по оценке эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации.

Объектом исследования является деятельность учреждений науки и образования.

Предметом исследования является существующая система мониторинга эффективности деятельности образовательных и научных учреждений.

Теоретическую и методологическую основу работы составляют общенаучные и специальные апробированные методы научного исследования, в том числе наблюдение, анализ, обобщение; комплексный и системный подходы, системный анализ и синтез; метод исторических сопоставлений; сравнение и сопоставительный анализ; метод аналогий; экономико-математические, логико-аналитические и статистические методы исследований; методы макроэкономического анализа; принципы и методы составления консолидированной финансовой отчетности и методика финансового анализа организаций.

Информационная база исследования включает международные и российские законодательные и нормативные акты, регулирующие деятельность учреждений науки и образования, методические материалы по оценке их эффективности, официальные статистические данные, ресурсы сети Интернет и др.

К основным результатам проведенного исследования относятся следующие положения, содержащие элементы новизны и практической значимости:

- дана классификация основных типов ситуаций применения аналитических показателей оценки эффективности деятельности зарубежных образовательных и научных организаций;
- дана классификация ситуаций применения аналитических показателей оценки эффективности деятельности отечественных образовательных и научных учреждений, проведен сравнительный анализ этой классификации с зарубежной практикой;
- проведена инвентаризация правового положения и управленческо-аналитической активности учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации, на основании чего предложена их статусная классификация;
- предложено определение понятия «научно-образовательный центр»;
- дана классификация компонентов потенциала и процессов деятельности научно-образовательного центра, на основании чего предложена матрица аналитических показателей;
- разработаны структура и состав типовых индикаторов, на основании чего предложена база данных аналитических показателей для оценки эффективности деятельности всех типов образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации;
- предложен алгоритм проведения оценки эффективности деятельности образовательных и научных учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации, дана классификация типов оцениваемых учреждений;
- обоснован и предложен набор ключевых показателей для оценки эффективности деятельности каждого из типов учреждений, подведомственных Правительству Российской Федерации;

– даны методические рекомендации по организации мониторинга результатов самооценки подведомственных Правительству Российской Федерации учреждений.

Практическая значимость результатов работы состоит в возможности их использования в деятельности Правительства Российской Федерации по формированию оптимального состава подведомственных образовательных и научных учреждений, в полном соответствии мировой практике и требованиям отечественных нормативных правовых актов, предложенных методик расчета и порядка применения показателей для оценки эффективности их деятельности, прежде всего, с точки зрения выполнения этими учреждениями функций по кадровому, научному и методическому обеспечению задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации.

В качестве рекомендации, которая может иметь самостоятельное практическое значение, высказано предложение о наполнении понятия «подведомственный Правительству Российской Федерации» реальным юридическим статусом для подведомственных учреждений, т. е. о придании понятию «вуз, подведомственный Правительству Российской Федерации», значения «федеральный отраслевой университет». Кроме того, внесено предложение о возможности распространения нового статуса федерального отраслевого университета на вузы, выполняющие аналогичные функции, и подведомственные федеральным министерствам (например, Министерству обороны, Министерству иностранных дел и др.).

1. Обзор зарубежной практики оценки эффективности деятельности государственных и негосударственных образовательных и научных учреждений

1.1. Зарубежная практика специальной оценки вузов

1.1.1. Модели оценки высшего образования

Исторически в мире сложилось две принципиально отличающиеся модели оценки деятельности вузов: саморегулируемая (американская) и государственная (европейская).

Саморегулируемая модель. Система оценки высшего образования, принятая в тех странах, где, по существу, органов государственного управления высшим образованием (в европейском смысле) нет. В этом случае преобладает процесс самооценки высших учебных заведений, либо профессиональная, либо общественная оценка, направленная на внутренний анализ и улучшение деятельности университетов. К странам, где преобладает процесс саморегуляции высшего образования, относятся, в первую очередь, США, а также те страны, которые стали следовать американским образцам высшей школы (Филиппины, Тайвань).

В США огромное многообразие высших учебных заведений сочетается со значительной слабостью государственного контроля качества их работы. В отличие от стран, где есть Министерство образования или аналогичные структуры, американское высшее образование контролируется преимущественно самими учебными заведениями. Департамент образования в США никогда не имел такого значения, как, например, Министерство просвещения в Германии. Реальная административная и финансовая власть в американских университетах принадлежит Попечительским советам (в государственных университетах финансирует штат). Именно этим Попечительским советам администрацией штата (где находится университет) поручается осуществлять контроль работы университета. И хотя в 90-е годы наметилось усиление контроля над университетами со стороны администрации многих американских штатов, особенно в отношении лицензирования частных учебных заведений и образовательных программ, основой оценки и контроля высшего образования в США по-прежнему остается саморегуляция.

Основанием американской системы саморегуляции является желание улучшить систему образования путем оценки, проводимой на уровне всего учебного заведения. Существует несколько способов такой оценки.

Во-первых, оценка через аккредитацию учебного заведения по регионам (которых в США шесть) специальными организациями, обладающими четко сформулированными стандартами и требованиями к периодичной самооценке и оценке со стороны внешних наблюдателей.

Во-вторых, оценка через специализированную, построенную на оценке профессионального уровня аккредитацию образовательных программ, которая функционирует так же, как и соответствующая оценка этих программ внутри учебного заведения, однако организуется профессиональным союзом.

В-третьих, оценка образовательных программ, полностью организованная самим университетом и нацеленная на улучшение его деятельности, на возможность перераспределения ресурсов и образовательных приоритетов.

Важную роль в США в процессе аккредитации программ и специальностей высших учебных заведений играют профессиональные общественные ассоциации (ассоциации медиков, юристов, инженеров и т. п.). Считая одной из своих главных задач поддержание высокого престижа своей профессии и компетенции ее представителей, эти ассоциации очень строго оценивают и сравнивают результаты деятельности высших учебных заведений⁴.

Такая аккредитация по американским правилам – на основании внутриуниверситетской самооценки – способствует повышению качественного уровня деятельности учебных заведений. Она стимулирует проведение разнообразных мероприятий по модернизации содержания образовательных программ, активизации образовательного процесса, широкому использованию новейших технических средств обучения.

Государственная модель. Система оценки высшего образования в тех странах, где имеются соответствующие государственные структуры, регулирующие развитие высшей школы, например, Министерства образования, Министерства просвещения и т. д. В этих случаях система оценки базируется на приоритете государственных органов или структур, финансируемых правительством. При этом самооценке придается номинальное значение, а основные усилия прилагаются к проведению эффективной внешней оценки государственными органами либо общественными организациями. Такие системы оценок часто связаны с правительственным контролем, лицензированием, государственной аккредитацией, сравнением различных высших учебных заведений, распределением финансовых ресурсов и оказанием влияния на университеты.

В широком плане, исторически, к странам, имеющим органы государственного управления высшей школой, относятся европейские страны (Германия, Франция, а также страны СНГ, воспринявшие европейские традиции высшего образования).

Основное отличие европейских систем оценки высшего образования от американской заключается в полномочиях правительства, в формулировке целей оценки, в определении наиболее важных аспектов оценки, в способах принятия решений и, наконец, в самой организации образовательного процесса. В странах с централизованной системой образования функции оценки, аккредитации осуществляют соответствующие государственные ведомства.

Поскольку исторически система высшего образования в СССР и России базировалась на принципах государственного регулирования, остановимся более подробно на практике деятельности европейских государств в этой сфере.

Во Франции за образовательную политику отвечает Министерство народного образования, научных исследований и технологий. Однако деятельность высших учебных заведений оценивается Национальным экспертным комитетом, который создан по закону о высшем образовании и существует с 1984 года. Главная задача данного комитета заключается в оценке деятельности высших учебных заведений. Этот национальный орган контроля и оценки высшего образования подчиняется только Президенту и не зависит ни от каких управленческих структур. Экспертный Комитет регулярно собирает информацию о деятельности высших учебных заведений и ежегодно направляет Президенту отчет о своей работе и о положении дел в сфере высшей школы. Результаты университетских проверок и оценок широко публикуются и дают возможность не только государству, но и обществу судить об академическом уровне того или иного высшего учебного заведения. Во Франции существует так называемый государственный знак качества, которым обладают те высшие школы, которые признает государство. Высшие школы, в которых Министерство народного образования осуществляет контроль обучения, могут выдавать дипломы, «завизированные» министерством, что свидетельствует, по европейским понятиям, о качестве высшего образования. Этот «знак качества» особенно важен, поскольку только дипломы, имеющие такую государственную отметку, признаются во

⁴ Вульфсон Б. Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. М.: Изд-во УРАО, 1999. С. 114–115.

всех европейских странах. Государственный контроль качества высшего образования позволяет ряду французских высших школ выдавать двойные дипломы (французский и иностранный).

В Германии Министерство просвещения, существующее с XIX века, регулирует деятельность высших учебных заведений. Там весьма сильны традиции государственного контроля над высшей школой, а сами профессора и преподаватели являются государственными служащими.

В скандинавских странах системы оценки высшей школы также изначально определялись правительством. В этих странах существует большое разнообразие в способах внешней оценки. В Швеции, например, основной упор делается на помощь учебным заведениям в разработке соответствующих инфраструктур.

В Норвегии основное внимание уделяется оценке самого образовательного процесса и учебных программ. Причем процесс оценки проводится организациями, финансово поддерживаемыми правительством уже после того, как произведена самооценка учебного заведения.

В Финляндии также сочетается сторонняя оценка и самооценка учебных заведений. Применяются и выборочные проверки отдельных структур со стороны внешних наблюдателей. В Дании проверка проводится внешними организациями, финансируемыми правительством. При этом самооценка высших учебных заведений основывается также на информации, получаемой не самим учебным заведением, а внешними экспертами.

В странах Восточной Европы можно выделить следующие основные процедуры контроля качества образования со стороны государственных органов: лицензирование, оценка (аттестация), аккредитация. Лицензирование и аккредитация проводятся государственными или другими органами на основе заранее установленных критериев, а вузы или программы должны удовлетворять определенным минимальным требованиям. Оценка (аттестация) может основываться на источниках информации широкого спектра, и к ней могут быть привлечены как местные, так и приглашенные специалисты, ее главной целью могут быть как процессы, так и результаты, однако, в целом, упор на дифференцированное и детальное оценивание напоминает аккредитацию и лицензирование с их порогом минимальных требований.

В настоящее время имеет место тенденция к большему развитию и распространению процессов самооценки. И это касается не только стран, заимствующих американский опыт. Данный процесс является результатом эволюции традиционных систем оценки высшего образования. Так, в той же Франции сегодня имеет место тенденция перехода от оценки, первоначально построенной на принципах централизации, к процессу самооценки, тесно связанному с самим учебным заведением. В скандинавских странах, где, как было указано, оценка всегда являлась требованием правительства, процесс развития оценки высшего образования также идет в сторону самооценки и вовлечения в процесс оценки самого высшего учебного заведения. В Финляндии процесс оценки высшего образования все больше сдвигается в сторону полной ответственности учебных заведений за регуляцию собственной деятельности, при которой правительство играет вспомогательную роль. В Испании на основе экспериментов, проводившихся в течение нескольких лет, в 90-е годы начато применение системы оценки, базирующейся на самооценке, где особое внимание уделяется анализу образовательного процесса, организации управления на уровне университета. В Великобритании процесс оценки высшего образования постепенно сдвигается от организаций, финансируемых правительством, в сторону того, что можно назвать самооценкой. Однако это еще не процесс, специально проводимый учебным заведением в целях улучшения работы; самооценка в этом контексте является подготовкой к подтверждению получения официальной оценки для убеждения сторонних наблюдателей и привлечения дополнительного финансирования. В Великобритании за последние годы произошли определенные изменения в системе контроля над университетами. Деятельность Агентства по контролю качества вызывала замечания, и поэтому сегодня для опре-

деления качества, уровня и рейтинга английские университеты, в первую очередь, обращаются в различные общественные советы экспертов, которые осуществляют независимый аудит. Как правило, аккредитуются те вузы, которые уже сделали не менее трех выпусков. При этом в Великобритании также возросло значение самооценки университетов, проводимой внутренними университетскими структурами, специально организованными для таких целей.

1.1.2. Европейские стандарты аккредитации университетов

Термины «лицензирование», «оценка» и «аккредитация» не всегда последовательно используются в дискуссиях по вопросам политики в области образования в странах Восточной, Центральной и Западной Европы. Это, главным образом, относится к соотношению терминов и процедур аккредитации и аттестации (оценки). Порой затруднительно четко отделить лицензирование, аккредитацию и оценку друг от друга, так как имеют место (как в дискуссиях, так и на практике) пересечение и даже смешивание этих понятий и процессов.

В соответствии с европейскими стандартами процедура аккредитации вузов включает в себя следующие фазы:

- 1) самооценку или эквивалентную процедуру субъектом процесса оценки качества;
- 2) внешнюю оценку группой экспертов, включающую (по необходимости) студентов (студента) и посещение объекта оценки (по решению агентства);
- 3) публикацию отчета, включающего все решения, рекомендации или иные официальные результаты;
- 4) последующие процедуры для проверки действий, предпринятых объектом процесса оценки качества, в свете всех рекомендаций, содержащихся в отчете.

На общеевропейском уровне основными органами, регламентирующими процесс аккредитации вузов, выступают Европейская ассоциация гарантии качества высшего образования (ENQA); Ассоциация европейских университетов (EUA); Европейская ассоциация организаций высшего образования (EURASHE); Национальное объединение студентов Европы (ESIB), образно называемые «группа Е4». «Группа Е4» осуществляет деятельность по разработке стандартов европейской системы аккредитации вузов в соответствии с Берлинским коммюнике от 19 сентября 2003 года. При этом разрабатываемые ею стандарты и директивы относятся только к трем циклам высшего образования, описанным в Болонской декларации, и не распространяются на область научных исследований и общего управления учебными заведениями.

Основными задачами разработки европейских стандартов и директив по аккредитации вузов являются:

- 1) улучшение образования студентов в вузах на территории Европы;
- 2) помощь вузам в управлении и улучшении качества деятельности;
- 3) формирование предпосылки для работы аккредитационных агентств;
- 4) способствование прозрачности внешней оценки качества и упрощению ее для понимания всех вовлеченных в процесс сторон.

Анализ положений стандартов и директив «группы Е4» позволил выделить следующие основные критерии деятельности вузов, оцениваемые в процессе аккредитации:

- 1) качество методического обеспечения образовательного процесса;
- 2) уровень знаний студентов;
- 3) качество преподавательского состава;
- 4) состояние материально-технической базы образовательного процесса;
- 5) наличие информационных технологий и информационных систем поддержки образовательного процесса и управления вузом;
- 6) информационная открытость образовательного процесса вуза.

1.1.3. Оценка интеллектуального потенциала как основа процесса оценки и самооценки вузов

Европейские директивы и стандарты отражают утверждение министров в Берлинском коммюнике, что, согласно принципам автономии учебных заведений, основную ответственность по обеспечению качества высшего образования несет каждое заведение в отдельности, что обеспечивает базу для подотчетности академической системы внутри государственной системы качества. Следовательно, в данных стандартах и директивах предусматривается соответствующий баланс между созданием и развитием внутренних культур качества и той ролью, которую могут играть процедуры внешней оценки качества.

С точки зрения методики проведения самообследования вузов интересен опыт европейских стран по формированию аналитических показателей оценки своего интеллектуального капитала. Указанная оценка может быть как самостоятельным процессом в ходе стратегического управления в университете, так и первой фазой (самообследованием) в ходе внешней оценки (аккредитации) вуза.

К одному из наиболее значимых проектов в области разработки системы показателей управления интеллектуальным капиталом университетов в странах Евросоюза относится проект RICARDIS 2006 – Reporting Intellectual Capital (RICARDIS report). Его результат – руководство по составлению отчета об интеллектуальном капитале университета с детализацией подходов и измерителей (показателей) интеллектуального капитала университета. Показатели оценки интеллектуального капитала университета предложено классифицировать в разрезе трех его элементов: человеческий, структурный и реляционный (отношений) капитал. Для каждого компонента интеллектуального капитала предлагаются аналитические показатели, состав которых может быть уточнен и конкретизирован с учетом стоящих перед конкретным университетом целей и задач. Внутри каждой из этих групп показатели сгруппированы в соответствии со стратегическими целями развития университета (табл. 1).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.