

С.В. Шендерова

**ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО
МЕХАНИЗМА МНОГОУРОВНЕВОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В
ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ**

S.V. Shenderova

**PRECONDITIONS OF MULTI-LEVEL HIGHER EDUCATION INSTITUTIONAL
ARRANGEMENT FORMATION IN WESTERN EUROPE**

В статье раскрываются предпосылки формирования институционального механизма многоуровневого высшего образования в Западной Европе. Рассматривается исторический, политический, экономический контекст развития внешней институциональной среды внутривузовских механизмов управления академической деятельностью.

Ключевые слова: многоуровневое высшее образование, институциональный механизм, управление университетом, Болонский процесс, институциональная среда.

The Preconditions of Formation of multi-level higher education institutional arrangement in Western Europe are revealed in the article. The historical, political and economic context of the external institutional environment for internal university arrangements and academic activities management are considered.

Key words: multi-level higher education, institutional arrangement, university management, Bologna Process, institutional environment.

Университет (вуз) имеет двоякую природу: как учреждение высшего образования он является экономическим агентом и, как участник воспроизводства знания как общественного, мериторного и доверительного блага, обладающий развитой системой собственных внутренних регуляторов и правил, является институтом [Шендерова, 2011, С. 19-20.]. Великая Хартия Университетов 1988 г. определяет **университет как автономный институт** (*institution*) в основе обществ, различно организованных в силу географических или исторических причин. Университет производит, изучает, оценивает и передает из поколения в поколение культуру посредством научного исследования и преподавания [Magna Charta, 1988].

Каждый вуз взаимодействует с внешней для него институциональной средой и так или иначе участвует в формировании институционального механизма высшего образования, которое на определенном этапе развития становится многоуровневым. Эта функция университета направлена не только вовне; она институционализована прежде всего внутри него. Внутренняя институциональная среда вуза (далее внутривузовская институциональная среда) является одним из мощнейших факторов формирования культуры выпускников и, как следствие, тех сфер общественной и экономической жизни, где они действуют в дальнейшем.

Во внутривузовской институциональной среде действуют ее основные стейкхолдеры: обучающиеся, преподаватели, исследователи, административно-управленческий,

технический персонал и топ-менеджмент университета. Эта среда образует рамки правил, формальных и неформальных регуляторов, традиций, в рамках которых формируются внутренние для вуза механизмы управления, способствующие либо препятствующие совместной научно-образовательной деятельности стейкхолдеров, т.е. основной деятельности вуза.

В старинных университетах Европы внутривузовские механизмы управления формировались «по горизонтали». Для средневекового европейского университета в пору его становления институционализация была условием выживания и встраивания в систему общественных и экономических отношений феодального общества. Академические свободы, т.е. право самостоятельно внутри себя определять содержание, процедуры освоения и подтверждения квалификации того или иного уровня, а также их спектр в целом являлись аналогичными праву средневековой гильдии, например, ставить свое клеймо на изделиях.

То., право присвоения собственных ученых степеней, автономная юрисдикция, а также право на забастовку и уход являлись основными. Именно эти академические, правовые и экономические рычаги влияния университет в первую очередь стремился зафиксировать указом верховного сюзерена, который гарантировал их уже существующей и доказавшей свой институциональный характер корпорации, производящей знание. Университет получал **свое право**, как феодалы и города, разве что не чеканя собственную монету. Указ государя наиболее крупного политического конгломерата неизменно производил впечатление на менее значительных, но территориально более близких к университету феодалов, на независимые в вопросах внутреннего самоуправления города и коммуны: конфликты с университетом становились для них чреватые суровой карой.

Гипотеза автора о том, что институционализация университета изнутри позволяет ему добиваться подтверждения своей автономии как корпорации извне подтверждается и историей обретения независимости Оксфордом. В 1201 г. уже более чем столетний и имеющий международные связи университет возглавляется Магистром (*Master scolarium Oxonie*). Вооруженный конфликт 1209 г. между университетом и горожанами носил явно институциональный характер: последние вмешались в права администрации университета судить собственных студентов. В 1214 г. Оксфорд добился первых привилегий, и именно тогда Магистр стал называться менее эксклюзивным для понимания «стейкхолдеров» внешней среды того времени титулом канцлера (*Chancellor*). В 1230-1240 гг. университет оборачивает в свою пользу противостояние короля и папы: с одной стороны, епископы по поручению папы защищают университет от короля; с другой стороны, канцлер быстро становится выборным руководителем, представляющим уже не епископа, а университет как *корпорацию мастеров*. Наличие изначальной средневековой терминологии в современном словаре и структуре управления университета также подтверждает длительность и институционализированность традиций управления и саморегулирования всех направлений деятельности в этом университете как корпорации, а, следовательно – сформулированную автором гипотезу об институционализации европейского университета как условия его существования.

Как бы не менялась центральная власть в университете, церкви и стране, прямое столкновение с постоянно усложняющейся по собственным традициям системой poste-

пенно делало невозможным построение жесткой вертикали тривиально административного типа. Именно поэтому, как показано в табл. 1, несмотря на разнообразие наименований руководителей подразделений или их совокупностей, число должностных лиц, являющихся прямыми заместителями главного управленца университета (как бы он не назывался), даже в наиболее старинных университетах варьирует в среднем от 5 до 8.

Таблица 1.

Количество заместителей ректора в наиболее старинных университетах Европы* и России

Город размещения университета	Год первого упоминания	Кол-во обучающихся**	Кол-во проректоров
Болонья	1088	100 000***	6
Оксфорд	1096	21 000	5
Саламанка	1134	28 000	8
Кембридж	1209	19 000	5
Гейдельберг	1386	27 000	5
Мюнхен (LMU)	1472	40 000	5
Санкт-Петербург (СПбГУ)	1724	30 000	19
Москва (МГУ)	1755	53 450	14

* Парижский университет (Сорбонна) не включен, т.к. расформирован в середине XX в. на несколько университетов.

** по данным официальных сайтов университетов на момент обследования (август 2011 г.).

*** включая филиал в Буэнос-Айресе

Автор выделяет основные свойства их внутривузовской институциональной среды, которые представляются наиболее значимыми в ходе дальнейшего сравнительного анализа с эволюцией внутривузовского управления российских университетов. Это:

- институционализированность процедур назначения и/или выбора на должность;
- институционализированность процедур исполнения должностных обязанностей в основополагающих университетских документах;
- система сдержек и противовесов, зафиксированная в основных документах университета;
- подотчетность центральной администрации высшим коллективным органам управления университетом;
- подотчетность каждого отдельного должностного лица тем или иным органам внутреннего самоуправления университета;
- ограниченность количества прямых заместителей первого должностного лица, в т.ч. в основополагающих университетских документах (в среднем от 5 до 8) независимо от размера университета и числа обучающихся.

Контроль центральной администрации университета извне и изнутри может осуществляться разными способами. В старинных университетах существуют различные коллективные совещательные органы, заседания которых часто ритуализированы и

формальны, но, тем не менее, предполагает публичный отчет топ-менеджмента вуза по меньшей мере перед несколькими советами, являющимися правящими органами университета. В коллегиальных университетах их число может достигать трех, и зачастую они очень похожи на многопалатный парламент и монархии, где канцлер «царствует, но не правит», пожизненно неся церемониальные функции.

Эти советы, а особенно то общество, что в старинных университетах их несколько, также несут на себе следы средневековых «сделок» со стейкхолдерами. Такие советы, громоздкие и ритуализированные, будучи по сути университетскими парламентами, представляют его как институт, закрепляя церемонией не административные решения, но саму институциональную суть университета, соединяя тем самым внешнюю и внутривузовскую институциональные среды. Одни из них несут церемониальные функции выбора или утверждения кандидатуры канцлера как номинального главы университета; другие представляют университетский коллектив сотрудников и руководителей всех, в т.ч. технических подразделений. Ученые советы факультетов и/или колледжей и/или центров представляют собой институционализованные по подразделениям группы интересов.

Университетский Совет (*University Council*) несет ответственность за определение целей академической политики, научно-образовательную стратегию университета и их реализацию, а также стратегические решения в области финансов и собственности университета. Этот совет, в отличие от охарактеризованных выше, имеет важные управленческие функции, воплощаемые прежде всего в работе его постоянных комиссий. Чаще всего это комиссии по образованию, исследованиям, планированию и ресурсам, кадровой политике в области образования и научных исследований и т.п. Такие комиссии могут возглавляться соответствующими проректорами, либо проректоры могут входить в них в качестве рядовых членов и регулярно отчитываться перед комиссиями о ходе своей деятельности; в такие комиссии могут входить деканы, бывшие деканы, бывшие проректоры и т.п., в т.ч. возглавляя их.

То, контролируя центральную административную вертикаль изнутри, постоянные комиссии Университетского совета выполняют функции:

- обратной связи управленческой вертикали и университетского ППС по наиболее важным направлениям деятельности университета и их текущей реализации;
- противовесов, уравнивающих жесткость центральной вертикали топ-менеджмента коллегиальным рассмотрением и оценкой работы каждого ее представителя;
- инструмента кадровой политики и средства смягчения отставок, а также кадровой преемственности.

Студенческий совет, который на центральном уровне тоже может быть не один, также институционализирован и также контролирует центральную администрацию. В Средние века она была вынуждена поддерживать диалог со стихийно создававшимися органами студенческого самоуправления, в ином случае рискуя оказаться между неуправляемой толпой студентов и антиуниверситетски настроенными горожанами. Администрация вуза не столько контролировала появление таких организаций, сколько ритуализировала и институционализировала их деятельность в университетских уставах. Это фиксировало права студенческих советов в самых разных областях

академической и иной деятельности на много столетий вперед, возводя их из подконтрольной функции в обязанность как студентов, так и администрации. Именно на этом основании современные студенческие советы выдвигают своих представителей в администрацию вузов и включают их в аккредитационные комиссии, оценивающие процедуры, обеспечивающих следование ориентирам качества образования.

Институциональная сущность студенческих организаций и традиций их деятельности, зафиксированных в университетских уставах, состоит в том, что студенчество и его различные сегменты предстают как стейкхолдеры внутривузовской институциональной среды, формулирующие свои интересы не менее четко, чем ППС и руководители подразделений, присутствующие в комиссиях большого Университетского совета.

Итак, сложные управленческие механизмы европейских университетов, сохраняемые и развиваемые в течение тысячелетия, с одной стороны, подтверждают права университета на управленческую и академическую автономию перед основными группами интересов внешней институциональной среды, а, с другой стороны, защищают и замыкают внутривузовскую институциональную среду, стараясь максимально учесть и уравновесить интересы всех ее стейкхолдеров.

Включение крупных церковных и светских феодалов в высшие университетские советы или назначение представителя королевской семьи номинальным главой университета делало университетскую корпорацию равным партнером правящих кругов Средневековья, давало возможность диалога для расширения привилегий, отстаивания университетской независимости. Институционализация для внешней среды и изнутри позволила европейским университетам не только выжить, но и встроиться в механизмы феодального общества как корпорации. Но закрытости такой формы противоречила специфика содержания деятельности университета, само развитие образования, науки и тех, кто их создает, как *academia*, внесловного сообщества мыслителей. Расширенное воспроизводство знания и обновление университета учениками есть условие его развития, предполагающее открытость внешней среде и другим университетам.

С развитием капитализма университет превращался в «башню из слоновой кости», все более изолирующуюся от реалий эволюционировавшей экономики, процессов формирования национальных государств и рынков, кадрового обеспечения их развития. Между тем капитализм неотвратимо делал образование все более разветвленной отраслью экономики. К началу XX в. стало формироваться высшее образование, понимаемое как следующее, «третичное» (*tertiary education*), после начального и среднего. Поэтому современные западные институты высшего образования (*higher education institutions, HEI*) являются аналогом российского понятия «вуз» лишь отчасти: в их число входят и политехникумы, и ряд колледжей, не ведущих научной работы, обучение в которых позволяет овладеть профессией и иметь документ о квалификации, научно-исследовательские институты (далее НИИ), реализующие образовательные программы для магистров и/или аспирантов, и бизнес-школы, реализующие программы MBA и их разновидности, и иные учреждения дополнительного образования, и университеты прикладных наук и т.п.

Университеты и принадлежат к сообществу вузов, и возвышаются над ними как институты, основанные на фундаментальной науке и воспроизводящие ее, институционально оформляя вклад каждого ученого в этот процесс как присуждение

собственных ученых степеней и званий. В пору разработки первых образовательных программ не существовало ни «образца» диплома, ни стандартов образования, ни государства, которое бы смогло бы их установить и контролировать единообразие учебных степеней и уровней высшего образования; каждый университет ранжировал их по своему. Столетиями присваивая собственные ученые степени и звания, вуз вкладывает в них свое уникальное содержание; качество образования и исследований обеспечивается адекватной традициям и вызовам времени внутривузовской институциональной средой, позволяющей контролировать и совершенствовать университетский менеджмент, и прежде всего, управление академической деятельностью.

Именно поддержание традиций и развитие внутривузовской институциональной среды, способствующей коллективному интеллектуальному труду преподавателей-исследователей и их учеников — основа репутации, бренда современного университета с богатой историей. Конкурентоспособность диплома обеспечивается коллективным трудом топ-менеджеров, преподавателей, исследователей, технического персонала, студентов и университетом в целом как институтом, способствующим развитию науки, образования и общества, в т.ч. благодаря интеллектуальному вкладу конкретного обладателя квалификации. Совершенствуясь, университет, способный расширенно воспроизводить не знающее границ научное знание и культуру, выживает не как закрытая корпорация, стремящаяся к автаркии, превращающая своих членов в сословие и обслуживающая статусные интересы властных элит, но как институт современной экономики и общества, способный приспособиться к изменениям институциональной среды, не спекулируя правом присвоения собственных ученых степеней и званий.

Экономикой становилась все больше востребована единая природа науки. По мере того как «капитализм становился на свои собственные ноги», открытия фундаментальной науки внедрялись в быт, а прикладное знание все больше систематизировалось на научной основе; наука становилась непосредственной производительной силой, а информация — ресурсом, фактором производства, наравне с землей, трудом, капиталом и предпринимательскими способностями. Многократно возрастал спрос не просто на готовые высококвалифицированные кадры, но и на образовательные программы, способные совершенствовать компетенции уже работающего персонала. Именно такой потребности внешней институциональной среды в совершенствовании отвечал механизм последовательных квалификаций/ ученых степеней как подтверждающих повышение уровня компетенций личности, которая уже не могла основываться на однажды полученном «базовом» высшем образовании. Рос спрос и на дополнительные образовательные программы, так сказать, «инструментального» характера, все более актуализировавший их сочетаемость с квалификациями высшего образования.

Все это сформировало спрос бизнеса и науки, промышленности и сферы услуг и самого академического сектора не просто на высшее образование, но на обучение в течение всей жизни. В наибольшей степени этот спрос удовлетворяло именно многоуровневое высшее образование, где последовательные и непротиворечивые уровни квалификаций сочетались бы с дополнительными образовательными программами таким образом, чтобы становилось возможным выстраивать индивидуальную образовательную траекторию.

То., становящиеся все более разнообразными предпочтения стороны спроса предполагали не столько наличие рынка высшего образования как такового, сколько ряд рынков ООП различных уровней и дополняющих их краткосрочных и среднесрочных программ повышения квалификации. Вместе с тем квалификации, относимые в той или иной стране к категории *tertiary education*, как и присваивавшие их вузы, были настолько разнообразны, что бизнес затруднялся формулировать ориентиры для отрасли; приоритет оставался за опытом работы.

Итак, проблема построения системы многоуровневых и непротиворечивых квалификаций все острее вставала перед европейским образовательным, прежде всего, университетским сообществом: удовлетворение спроса, предъявляемого реальным сектором экономики, напрямую определяло перспективы финансирования вузов, попавших в 1980-х в полосу жесткого секвестра, равно как и количество обучающихся в них студентов [Shattock M., 2003, P. 2].

Между тем индустриальные общества в странах Западной Европы, пройдя две мировые войны, становились постиндустриальными, а экономики из рыночных становились смешанными, социально-ориентированными. Цели социальной стабильности, соображения равенства возможностей, увеличение финансовых возможностей государства и его активное участие в формировании благоприятной для развития образования и науки институциональной среды также стали важными предпосылками формирования институционального механизма многоуровневого высшего образования: требования элитарности предъявляются прежде всего к уровню производимых в вузе знаний, а не к способностям вуза ограничить приток желающих получить образование и подтверждающие его квалификации/ученые степени их социальным происхождением и статусом.

Граждане получают возможности удовлетворить свои потребности в образовании и, тем самым, обзавестись знанием как ресурсом, наукой как производительной силой, а государство предоставляет им для этого необходимые финансовые механизмы и институциональную среду как для обретения новых компетенций, так и для их дальнейшего развития и использования с целью повышения собственного благосостояния и, по П. Самуэльсону, суммарного благосостояния общества [Samuelson P.A., 1954]. Тем самым спрос на высшее образование и сопряженные с ним образовательные программы многократно расширяется. Академический сектор благодаря социально-ориентированной политике большинства европейских государств столкнулся с качественным и количественным ростом потребностей в массовом высшем образовании, их дифференциацией и возможностью развитых экономик поддержать этот спрос. И это еще одно обстоятельство, обуславливающее необходимость формирования институционального механизма многоуровневого высшего образования.

Университет уже не может быть *camera obscura*: чтобы подтвердить права на признание собственных ученых степеней обществу, все большая часть которого интересуется его возможностями, он должен открыть ему свою внутреннюю институциональную среду, причем не просто так, а демонстрируя свои конкурентные преимущества по сравнению с другими институтами высшего образования. Институционально преимущество университетов состоит именно в традициях многоуровневых образовательных программ, основанных на научных исследованиях, тогда как их «прикладные» конкуренты опережают их в открытости и активности взаимодействия с бизнесом.

Однако для сравнения образовательных программ и выбора не только дисциплинарной области, но и уровня образовательной программы, как потребителям образовательных услуг и кадров, так и самим вузам необходимы ориентиры для сопоставления ученых степеней, присваиваемых разными университетами по разным правилам. Университеты могли взаимообразно при приеме, допустим, на докторские программы признавать магистерские степени, а могли не признавать; многое зависело от межвузовских договоренностей, репутации университета или даже одного его представителя в академической среде.

Число ассоциаций, в которые объединялись между собой на добровольной основе вузы, могло быть значительным, а принципы объединения самыми разнообразными: по отраслевому признаку, по дате основания, по типу университета ит.п. Все эти объединения не решали главной задачи: сопоставимости и признания дипломов между вузами и работодателями даже в рамках одной страны. Т.о., взаимодействие стороны спроса и стороны предложения на рынках отрасли было чрезвычайно затруднено из-за институциональной несогласованности в высшей школе. Возникла потребность в централизованной руководящей структуре, которая бы определила и согласовала пучки квалификационных уровнейых ориентиров со всеми стейкхолдерами отрасли.

Наконец, решающее ускорение процессу формированию Европейского пространства высшего образования, в котором стало бы возможно согласование уровней квалификаций высшего образования, было придано падением Берлинской стены (1989), расширением Шенгенской зоны (1995-1997), вступлением в силу Маастрихтского договора (1993-1995). К рубежу тысячелетий завершалось формирование общего рынка труда, что многократно упрощало мобильность высококвалифицированных кадров, способы их оплаты и найма. Ответ на этот вызов внешней институциональной среды определял возможности выживания и развития каждого отдельно взятого вуза и академического сообщества в целом в новых политико-экономических условиях. В 1999 г. состоялось подписание Болонской декларации, провозгласившей создание ЕВПО и в первую очередь системы последовательных, непротиворечивых и взаимно признаваемых квалификаций высшего образования.

Таковы были исторические и политико-экономические основы формирования внешней институциональной среды для институционального механизма многоуровневого высшего образования в Европе как совокупности компонентов, снижающей транзакционные издержки сотрудничества и конкуренции институтов высшего образования и способствующей адаптации к новым ограничениям институциональной среды и их трансформации с целью увеличения каналов и источников финансирования.

Литература

1. *Шендерова С.В.* Институциональный механизм многоуровневого высшего образования в Российской Федерации: формирование и развитие. – СПб: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 211 с.
2. *Magna Charta Universitatum.* – Bologna, Bologna University, 1988.
3. *Shattock M.* Managing Successful Universities. SRHE & Open University Press, 2003.
4. *Samuelson P.A.* The Pure Theory of Public Expenditures // The Review of Economics and Statistics. 1954. Vol. 36. № 4. November. p. 387-389.