

К.В. Павленко

НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ В ВУЗЕ

В данной статье оценка качества образования рассматривается как организационный процесс, в который включены различные группы интересов в вузе. Для построения теоретической схемы используется неoinституциональный подход, позволяющий рассматривать оценку качества образования как набор институциональных правил, которые базируются на определенной концепции контроля. Взаимодействие между группами интересов в вузе характеризуется борьбой за право навязывать свои правила оценивания и выгодные концепции контроля. Концепции контроля, в соответствии с которыми выстраиваются определенные модели оценивания, связаны с различными представлениями о самом качестве образования. В статье рассматриваются особенности оценки качества в рамках различных моделей, описываются акторы, заинтересованные в их воспроизводстве, рассматриваются противоречия, возникающие между различными моделями оценивания.

Ключевые слова: *оценка качества образования, высшее образование, неoinституциональный подход, управление в вузе.*

Key words: *evaluation of educational quality, higher education, neo-institutional approach, management in higher education.*

Проблема качества образования интересует сегодня самые широкие круги общественности: государственных чиновников, ученых, управленческий аппарат вузов, преподавателей, студентов и даже работодателей. И если вопрос о популярности данной темы не вызывает сомнений ни у кого, то относительно определения данного понятия согласия достичь гораздо сложнее.

В широком смысле качество образования раскрывается через установленные соответствия объекта (который чаще всего определяется как образова-

тельный результат, процесс и образовательная система) некоторым нормам. Наибольшее разнообразие в определениях наблюдается в отношении того, что считать источником данных норм: многообразные потребности, ожидания, цели, стандарты, требования, предъявляемые со стороны общества, личности и т. д.

Социологический подход к данной проблеме подразумевает изучение того, как различные социальные группы согласовывают свои интересы по поводу качества образования. Другими словами, социология призвана ответить на вопрос, какое образование считается качественным и почему. Именно поэтому для нас наиболее актуальным является исследование процессов оценивания качества образования, поскольку именно в этом процессе проявляются различные требования заинтересованных сторон и происходит согласование их часто противоречивых интересов.

Если говорить об оценивании качества образования, то принято различать государственную, общественно-профессиональную и внутривузовскую оценку (Минина 2006: 65). В фокусе нашего исследования находится внутривузовская оценка качества образования, которая рассматривается как непрерывный процесс согласования интересов организационных акторов по поводу целей, критериев, субъектов и процедур оценивания.

Для анализа взаимодействия различных групп внутри вуза, а также механизма согласования интересов, мы воспользуемся неинституциональным подходом. С точки зрения данного подхода, оценку качества можно рассматривать не просто как технологическую процедуру (совокупность критериев и процедур оценки), а как набор *институциональных правил**, регулирующих взаимодействие организационных субъектов и формирующихся в ходе

* В отличие от традиционного социологического понимания института как устойчивого комплекса социальных норм, который направлен на удовлетворение важных общественных потребностей, роль институтов в неинституциональной теории более приближена к поведению людей, она заключается в обеспечении определенности человеческих взаимоотношений (Норт 1993: 79). По мнению большинства представителей неинституциональной теории, общество индивидов, обладающих ограниченными познавательными способностями и природной склонностью к оппортунистическому поведению, нуждается в существовании некоторых нормативных структур, которые бы, с одной стороны, ограничивали поведение людей, а с другой, делали бы это поведение возможным, предоставляя акторам определенный набор альтернатив (см. Уильямсон 1993; Ходжсон 2000 и др.). Институты представляют собой формальные и неформальные правила, которые регулируют практики повседневной деятельности и одновременно поддерживаются этими практиками (Радаев 2002: 3), то есть институты являются продуктом социального взаимодействия акторов. В рамках данной теории институты рассматриваются как «правила игры».

этого взаимодействия. Неинституциональный подход позволяет анализировать не только то, как правила регулируют поведение людей, но и то, как интересы людей влияют на формальные и неформальные правила. С точки зрения представителя неинституциональной теории Н. Флигстина, правила, регулирующие взаимодействие акторов в организации, выступают источниками власти, поскольку позволяют некоторым акторам воспроизводить свои привилегированные позиции (Флигстин 2002: 121).

Институциональные правила, с одной стороны, соотносятся с определенными интересами конкретных групп в вузе, с другой стороны, базируются на представлении о качестве образования, т. е. соотносятся с определенной идеологией. Подобные идеологии, структурирующие восприятие институционального пространства, у Н. Флигстина называются *концепциями контроля*. По мнению автора, *концепции контроля* определяют, какое поведение имеет смысл, т. е. являются культурными образцами, а также устанавливают границы возможного (Fligstein, Brantley 1992: 287). Они позволяют одним акторам интерпретировать действия других и выстраивать систему легитимации собственных действий.

Ключевые вопросы, которые связаны с такой постановкой проблемы — это, во-первых, как определенные концепции контроля проникают в вуз и функционируют в организации, влияя на правила оценки качества, во-вторых, как концепции контроля связаны с пониманием самого качества образования?

По мнению Н. Флигстина, источников концепций контроля в организации может быть два: либо организация «заимствует» концепцию контроля в других организационных полях, либо концепции насаждаются наиболее влиятельными подразделениями организации (Fligstein, Brantley 1992: 286).

На наш взгляд, проникновение концепций контроля в организацию извне можно объяснить с помощью теории *институционального изоморфизма* (DiMaggio, Powell 1983), активно развивающейся в русле культурно-ориентированной версии неинституционального подхода (Радаев 2002: 6).

Основные положения данной теории связаны со спецификой образовательных организаций, которая заключается в том, что критерии эффективности их деятельности определить сложно. Такие организации в процессе своего существования стремятся не к эффективности, а к легитимности собственной деятельности, т. е. стремятся доказать внешней среде, что их организация имеет право на существование (Meyer, Rowan 1977). Эта идея развивается в работах В.Р. Скотта и Дж.В. Мейера. По мнению В. Скотта, все организации функционируют одновременно в двух средах: технологической и институциональной (Scott 2008). Требования технологической среды связаны с эффективностью получения результата, который должен быть измерим и точно фиксируем. Требования институциональной среды связаны

с обеспечением опознавания и понимания деятельности организации другими участниками взаимодействия (Павлюткин 2007: 155). Однако в разных типах организаций давление каждой из этих сред может быть различным. Так, например, банкам и больницам предъявляются высокие требования обеих сред, а образовательные и религиозные организации испытывают более сильное влияние институциональной среды (Scott 2008).

Одним из способов выполнения требований институциональной среды, т. е. способом легитимации, является формирование собственной организации «по облику и подобию сходных организаций, находящихся в поле их деятельности, которые они воспринимают как наиболее легитимные и наиболее успешные» (DiMaggio, Powell 1983). Например, Б. Чарнявска, исследуя трансформационные процессы в университетах восточной Европы, наблюдала пример изоморфизма в польских вузах. Оказавшись в ситуации неопределенности в 1990-х гг., сотрудники польских высших учебных заведений приняли решение имитировать «желательные» модели, которыми стали «западные» университеты и бизнес-школы, главным образом в США (Чарнявска, Генелль 2007: 136).

В теории изоморфизма выделяется несколько типов данного явления. Различают *принудительный изоморфизм* — копирование организационных форм происходит под внешним давлением вышестоящих структур, и *нормативный изоморфизм* — осознанное принятие разделяемых норм (Там же). Авторы концепции выделяют еще мимический изоморфизм, который возникает в ситуации неопределенности и является, по сути, подражанием без осознанного принятия воспроизводимых норм (Там же). Однако, на наш взгляд, данный вид изоморфизма очень трудно выявить эмпирически, поскольку отсутствие понимания имитируемых моделей сложно операционализировать.

Таким образом, концепции контроля, определяющие правила оценки качества образования, проникают в вуз из внешней среды, а их дальнейшее навязывание внутри организации связано с деятельностью подразделений вуза и групп интересов, выступающих проводниками данной концепции контроля и соответствующей ей модели оценки качества образования.

Для того чтобы ответить на второй вопрос о том, как взаимосвязаны концепции контроля и понимание качества образования, мы воспользуемся подходом французского представителя неинституциональной теории Л. Тевено.

Как мы уже отмечали, и на уровне всего общества, и на уровне отдельно взятого вуза формирование представления о качестве образования — это непрерывный процесс согласования интересов по поводу блага, которое касается сразу нескольких заинтересованных групп акторов. Л. Тевено называет такую ситуацию согласования интересов (автор пользуется термином «координация») *согласованием общих оценок* (Тевено 2001). По мнению автора,

в ситуации *согласования общих оценок* индивиды находятся не в повседневной ситуации взаимодействия, поэтому лишены возможности непосредственно согласовать свои интересы, что побуждает их ссылаться на некоторые общие ориентиры (Тевено 2001: 112). Эти общие ориентиры автор называет «*порядками обоснования ценности*» или «*порядками значимого*» и считает, что они связаны с имеющимися у людей представлениями о справедливости и моральных нормах. Если говорить о тех порядках обоснования, которые регулируют процесс оценки качества образования, то они соотносятся с определенной *легитимной моделью качества образования*. Переработав и дополнив методологию Л. Тевено (Тевено 1997; 2002; Тевено, Болтански 2000), можно выделить несколько существующих порядков в оценке качества образования.

- 1. Гражданский порядок.** В данном порядке источником критериев оценки является коллективный интерес. Сами критерии апеллируют к «вечным ценностям» и интересам развития всего сообщества. Легитимная модель качества образования — это модель социализации индивида. Первостепенным является личностное развитие студента, присвоение определенных культурных ценностей и норм.
- 2. Рыночный порядок.** Как и в предыдущем порядке, источником критериев оценки является интерес, но здесь речь идет об интересе частном. Критерий качества связан с удовлетворенностью конкретного потребителя. Легитимная модель образования — это предоставление услуги, где студент и/или работодатель выступает в роли клиента.
- 3. Профессиональный порядок.** В данном порядке источником формирования критериев является профессиональное сообщество. Критерием оценки является заключение эксперта о соответствии качества объекта некоторым профессиональным стандартам. С точки зрения данного порядка, принципиальным является то, что для того чтобы оценка качества была легитимной, ее должен производить эксперт. Соответствующая модель образования — это присвоение профессиональных знаний, умений, навыков и компетенций.
- 4. Индустриальный порядок.** Здесь источником критериев качества являются некоторые стандартизированные требования. Отличие данного порядка от предыдущего заключается в том, что для того чтобы оценить качество, оценивающий субъект не обязательно должен являться экспертом. Критерием качества является соответствие процесса и результата определенным стандартам и нормативам. Особенностью данной модели является то, что для ее реализации необходима предварительная работа по созданию системы критериев, стандартов и индикаторов («инвестиция в форму», в терминологии Л.Тевено). Легитимная модель образования — присвоение некоторого стандартного набора знаний и умений.

Выделенные порядки обоснования являются не просто когнитивными моделями качества образования, они функционируют в организации как концепции контроля, поскольку структурируют организационный порядок, детерминируют поведение акторов и влияют на модель оценивания качества.

Анализ организационной структуры вуза позволяет установить соответствие между группой акторов и тем порядком в оценке качества, который ей выгодно воспроизводить.

Ключевое место в системе управления вузом занимает **индустриальный порядок** оценки качества, поскольку стандартизация является способом управленческого контроля (Чарнявска, Генелль 2007: 144). В организации данный порядок воспроизводится так называемой техноструктурой (в концепции Г. Минцберга – это аналитики, которые специализируются в вопросах управления и определяют формы стандартизации в организации (Минцберг 2004: 34). В теории Г. Минцберга данная функционально-управленческая единица помещена внутрь организации, однако вуз более открытая система, чем производственная организация, именно поэтому роль техноструктуры в значительной степени играют внешние по отношению к вузу акторы.

Ведущую роль стандартизатора во внешней среде играет государство, а именно, органы управления образованием. Основные механизмы, с помощью которых Минобрнауки «навязывает» индустриальную модель оценки качества — Госстандарты и процедуры лицензирования, аттестации и аккредитации. Стремление вуза соответствовать стандартам, транслируемым государством, является примером принудительного изоморфизма, поскольку выполнение требований государства является для вузов не только источником ресурсов, но и сигналом качества, способом обоснования легитимности собственной деятельности.

Во внутренней структуре вуза проводником данной модели является внутренняя техноструктура (учебные отделы, научно-исследовательские отделы, отдел аспирантуры и пр.) и стратегический апекс (руководство) вуза, который заинтересован в выполнении государственных требований. В условиях увеличения контроля со стороны государства или руководствуясь собственным желанием повысить управляемость вуза, стратегический апекс может инициировать создание дополнительных подразделений: информационно-аналитические центры, отделы управления качеством, управления лицензированием и аккредитацией, центры тестирования и др.

Традиционно объектами стандартизации являются процессы и результаты реализации образовательной программы (содержание, методическое обеспечение учебных дисциплин, методические материалы оценки студентов и т. д.), а также условия (результативность деятельности преподавателей, административного персонала и подразделений). Однако сегодня в вузах ак-

тивно внедряются системы менеджмента качества, в рамках которых стандартизации подвергаются сами организационные формы. Ведь независимо от специфики организации, производящей продукт или услугу, вся ежедневная работа может быть переведена в термины гарантии качества (Чарнявска, Генелль 2007: 145).

Необходимо отметить, что чем более стандартизирована образовательная деятельность, тем выше власть техноструктуры в университете. При этом данной власти лишается не только непосредственный работник, т. е. преподаватель, но и его начальник — заведующий кафедрой или декан (на это противоречие указывает и Г. Минцберг (Минцберг 2004: 193)).

Исторически первой моделью оценки качества в вузе является **профессиональная**. В российских университетах структура акторов, заинтересованных в воспроизводстве данной модели, напрямую связана с особенностями формирования административного персонала. В отличие, например, от американских, где административный персонал практически не пересекается с академическим, в российских вузах на административные должности избираются наиболее квалифицированные представители академического персонала. Данная особенность связана с системой оценки качества, поскольку избирая на административную должность наиболее уважаемого представителя научного сообщества, остальные члены данного сообщества делегируют ему не только административные функции, но и функции профессиональной оценки качества образования. Этот факт подтверждается, например, наличием в структуре нагрузки заведующего кафедрой часов для посещения лекций преподавателей, т. е. для экспертной оценки образовательного процесса. Однако, с точки зрения описываемой модели, объем власти профессиональной оценки обратно пропорционален позиции актора в административной структуре: наибольшей властью обладает преподаватель и заведующий кафедрой, а наименьшей властью обладает ректор, поскольку, чем выше позиция актора в организационной иерархии, тем меньшим экспертом он может считаться. Таким образом, основные проводники данной модели — это рядовые преподаватели, а также учебно-научные или учебно-методические комиссии факультетов или университета, которые формально призваны осуществлять именно экспертную оценку качества по критериям того профессионального сообщества, к которому они принадлежат.

Состав внешних акторов, стремящихся к воспроизводству профессионального прядка, в значительной степени зависит от специфики рассматриваемой образовательной программы. Если речь идет о фундаментальном образовании, то это научные организации, существующие как внутри вуза, так и за его пределами. В данном случае степень развития профессионального порядка будет выше на тех программах, преподаватели которых сильнее

интегрированы в научные сообщества, в том числе и в международные. Интеграция в международные сообщества является показателем влияния и статуса в научной среде. На некоторых программах можно говорить о влиянии профессиональных союзов и ассоциаций, например, сильные позиции имеют инженерные и технические сообщества.

Профессиональная модель оценки качества вступает в противоречие с индустриальной моделью, поскольку представители технотруктуры не обладают легитимной властью, т. к. не являются экспертами. Кроме того, стандартизация деятельности представителей академического сообщества ограничивает их свободу.

Рыночный порядок в университете связан с достижением экономической эффективности и привлечением большего количества внебюджетных средств. Потребность в рыночном порядке возникает вследствие коммерциализации образования. Н.Е. Покровский, критически описывая особенности данной модели оценки качества, отмечает, что «факультеты, лаборатории, научные центры и даже отдельные профессора рассматриваются теперь под углом зрения того, сколько “доходоприносящих” студентов они смогли привлечь, сколько внешних грантов и дотаций они “внесли в общую копилку”, каков их вклад в бренд университета на рынке образовательных услуг» (Покровский 2004: 154).

Необходимо отметить, что рыночный порядок в оценке качества образования является очень противоречивым. Первое противоречие связано с тем, что студент, выступающий в роли клиента, вообще говоря, в рамках данной модели оцениваться не должен. Второе противоречие связано с уникальным свойством образования как товара — рост его качества сопровождается увеличением издержек не только производства, которые включаются в цену, но и потребления (Полищук, Ливни 2005: 78). Поэтому, выражая свое мнение о качестве образования, студент как потребитель оказывается в ситуации конфликта интересов. Данное противоречие порождает конфликт, носителем которого выступает уже преподаватель. С точки зрения рыночного порядка, где качество образования (особенно качество преподавания) проявляется в удовлетворенности потребителей, преподаватель должен снизить требования и облегчить процедуры контроля, однако, с точки зрения профессионального или даже индустриального порядка, это может, напротив, привести к снижению качества. Описанная ситуация конфликтного взаимодействия рыночного порядка обоснования с другими порядками существует не только на уровне преподавателя. Проблему, связанную с толкованием образования как услуги, необходимо рассматривать гораздо шире: рыночный порядок, «заставляющий» вуз относиться к студенту (обучающемуся) как к клиенту, может порождать сервильность на самых разных уровнях образования. Это создает проблемы как для гражданского порядка, поскольку пре-

пятствует развитию личности студента как будущего гражданина и полноценного члена общества, так и для профессионального порядка, поскольку препятствует формированию и развитию профессиональных ценностей. Данный аспект является особенно актуальным в ситуации, когда подход к образованию как к услуге становится все более распространенным, поскольку последовательно «навязывается» внедряемыми системами менеджмента качества образования. Таким образом, еще одна группа акторов, которые заинтересованы в воспроизводстве рыночной модели оценки качества — это проводники рыночно-ориентированных систем менеджмента качества в вузе (подразделения и субъекты, контролирующие выполнение требований TQM или ISO).

Руководствуясь логикой анализа университета как коммерческого предприятия, функционирование и распространение рыночного порядка будет зависеть от распределения средств в вузе. Если эта система централизованная, то проводником рыночного порядка становится стратегический апекс, поскольку у него появляется интерес в максимизации прибыли. Если система распределения средств децентрализована (отдельные счета имеют факультеты или даже конкретные специальности), то проводником становится срединная линия или даже заведующие кафедрами. Можно предположить, что чем сильнее подразделение находится в ресурсной зависимости от внебюджетных средств, и чем больше возможностей для их привлечения существует, тем сильнее будет развиваться рыночный порядок в оценке качества образования.

Гражданская модель оценки качества образования связана с выполнением социального заказа, предъявляемого вузу общественными институтами и работодателями. Необходимо отметить, что в российской системе высшего образования механизмы влияния гражданских институтов на критерии оценки качества образования развиты слабо. В первую очередь, это связано с отсутствием во внутренней среде вуза проводников данного порядка — структур совместного управления и участия общества в формировании критериев качества. На сегодняшний день недостаточное участие институтов гражданского общества в формировании социального заказа лишь отчасти компенсируется государственным, что выражается, например, в наличии в структуре подготовки специалиста дисциплин, непосредственно не связанных с получаемой профессией, а также в обязательном тестировании по предметам гуманитарного, социально-экономического и естественнонаучного циклов в ходе процедуры аттестации.

В заключение необходимо отметить, что оценка качества образования, в первую очередь, должна быть инструментом его улучшения. А это возможно только в том случае, когда, с одной стороны, учтены интересы заинтересованных групп, с другой стороны, когда данные интересы не вступают

в противоречие и не подавляют друг друга. В данной работе представлен методологический инструмент для исследования системы оценки качества в вузе. Подобное исследование позволит сделать систему оценки качества более эффективной и гибкой, учитывать историческую и социально-экономическую специфику вуза и образовательной программы, которая создает уникальную комбинацию властных отношений, определяющих систему оценки качества.

Литература

Минина В.Н. Внутривузовская оценка и государственное регулирование качества высшего образования: «болонские» принципы и российская действительность // Европейское образовательное пространство и вузы Санкт-Петербурга: научно-методический сборник / Под ред. В.Б. Касевича. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006.

Мицберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2004.

Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Вып. 2.

Павлюткин И.В. «Дилемма университетов» на пути к рынку. Что может сказать «новый институционализм» о поведении образовательной организации? (комментарий к статье: Б. Чарнявска, К. Генелль «В поход за покупками? Университеты на пути к рынку») // Экономика университета: институты и организации. Сб. переводных статей с комментариями. / Под науч. ред. М.В. Семеновой. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007.

Покровский Н.Е. Трансформация университетов в условиях глобального рынка // Журнал социологии и социальной антропологии. 2004. Том VII. № 4.

Полицук Л., Ливни Э. Качество высшего образования в России: роль конкуренции и рынка труда // Вопросы образования. 2005. №1.

Радаев В. Основные направления развития современной экономической социологии // Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Сост. и науч. ред. В.В. Радаев; пер. М.С. Добряковой и др. М.: РОССПЭН, 2002.

Тевено Л. Множественность способов координации: равновесие и рациональность в сложном мире // Вопросы экономики. 1997. № 10.

Тевено Л. Рациональность или социальные нормы: преодоленное противоречие? // Экономическая социология. 2001. Т. 2. №1.

Тевено Л. Организационная комплексность: конвергенция координации и композиция экономических образований // Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Сост. и науч. ред. В.В.Радаев; пер. М.С. Добряковой и др. М.: РОССПЭН, 2002.

Тевено Л., Болтански Л. Социология критической способности // Журнал социологии и социальной антропологии. 2000. Т. 3. № 3.

Уильямсон О. И. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // THESIS. 1993. Вып. 3.

Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки // Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Сост. и науч. ред. В.В. Радаев; пер. М.С. Добряковой и др. М.: РОССПЭН, 2002.

Ходжсон Дж. Привычки, правила и экономическое поведение // Вопросы экономики. 2000. № 1.

Чарнявска Б., Генель К. В поход за покупками? Университеты на пути к рынку: пер. с англ. И. Павлюткина, О. Худолий // Экономика университета: институты и организации. Сб. переводных статей с комментариями. / Под науч. ред. М.В. Семенов. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007.

DiMaggio P., Powell W.W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48.

Fligstein N., Brantley P. Bank control, owner control, or organizational dynamics: Who controls the large modern corporation? // The American Journal of Sociology. 1992. Vol. 98. No. 2.

Meyer J.W., Rowan B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony // American Journal of Sociology. 1977. Vol. 83. No. 2.

Scott W. R. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory // Theory and Society. 2008. Vol. 37.