DOI: 10.22394/2304-3369-2020-5-46-57 ВАК: 22.00.08

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПОНИМАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ

Т.В. Дуран[1 a,b], **Н.Б. Костина**[2 c]

[a]Уральский государственный университет путей сообщения
[b]Льежский университет
[c]Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

АННОТАЦИЯ:

Управление качеством высшего образования рассматривается на основе применения подхода, представленного в зарубежном и отечественном управленческом и социологическом знании, согласно которому качество имеет показатели, которые можно измерить. В этой интерпретации количество является показателем (свойством) качества объекта. Еще одна важная методологическая идея, представленная в отечественном знании, заключается в обосновании того, что качества обладают свойствами, которые можно измерять, что количественные показатели применимы для оценки качества образования в процессе управления последним. В статье обосновывается, что качество образовательной политики и управление качеством – взаимодополняющие феномены.

Управление качеством включает в себя не только функции, которые необходимо осуществлять для достижения соответствующего качества образования, но и деятельность по разработке самой политики образовательного проекта. Выявлены наиболее существенные элементарные свойства образовательной политики. Фактическое качество образовательных проектов является недостаточным, что определяет необходимость оценочного подхода к образовательной политике, позволяющего определить ее желательный уровень. Выбор критериев оценки зависит от элементов оцениваемой политики.

Помимо элементарных свойств образовательной политике присущи интегративные количественные показатели качества. В статье рассмотрен такой показатель, как уровень и масштаб подготовки студентов, его особенности (многофакторность, множественность его составляющих, специфика оценки компетенций), на основе этого уточнено понятие «управление качеством образования». Специфика управления качеством высшего образования (в сравнении со сложившимся в сфере производства товаров и услуг) связана с планированием качества, включающем разработку и реализацию множества мероприятий по совершенствованию учебного процесса без фиксации плановых показателей. Оценка достижений возможна только после реализации мероприятий посредством сравнения достигнутых и предшествующих им результатов. Такой тип управления качеством образования определяется нами как управление по гипотезам.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: качество образовательной политики, управление качеством, образовательный проект, оценка качества, количественные индикаторы качества.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Дуран Т.В., Костина Н.Б. (2020). Образовательная политика и управление качеством высшего образования: понимание и особенности оценки // Вопросы управления. № 5. С. 46–57.

© Дуран Т.В., Костина Н.Б., 2020

[1]AuthorID РИНЦ: 557951
[2]AuthorID РИНЦ: 624093

Введение

Исследователи качества образования и управления им отмечают, что достижение качества российского высшего образования, соответствующего запросам современности, являет собой важную управленческую задачу. «Качество образования – интегральная характеристика системы образования, отражающая степень соответствия ресурсного обеспечения, образовательного процесса, образовательных результатов нормативным требованиям, социальным и личностным ожиданиям» [1, с. 56].

В современном социальном знании понятие «качество» является одним из наиболее используемых. При изучении социальной сферы оно применяется к анализу жизни, здоровья, образования, услуг или товаров, политики («качество жизни», «качество товаров», «качество услуг», «качество образования», «качество принимаемых решений» и т. д.). Определение понятия «качество» прошло длительный путь развития, о чем свидетельствует теоретическая реконструкция. Первую трактовку этого понятия мы встречаем у древнегреческого философа Аристотеля, считавшего, что качество – это «то, благодаря чему предметы называются такими-то», и различавшего четыре разновидности качества: устойчивое, преходящее, претерпеваемое и качество-очертание [2, с. 72]. Из приведенной цитаты следует, что Аристотель связывал качество с неколичественными свойствами.

В дальнейшем широкое распространение получило определение категории «качество», данное Г. В. Ф. Гегелем. По Гегелю, качество есть в первую очередь тождественная с бытием определенность; нечто перестает быть тем, что оно есть, когда теряет свое качество. Категория «качество» используется не только в философии, но и в других отраслях социального знания, в частности, в знании об управлении социально-экономическими системами.

Постановка исследовательской проблемы

В большинстве современных трактовок качества, представленных в трудах зарубежных исследователей, последнее понимается как свойство. В частности, по мнению Э. Деминга качество товаров связано с удовлетворением требований потребителя не только для соответствия его ожиданиям, но и для предвидения направления их будущих изменений; Дж. Джуран определяет качество через соответствие назначению или применению (предмета, услуги); Г. Тагути связывает качество с потерями, которые вызваны несвоевременной поставкой и неэффективным использованием продукции и ощущаемы обществом; К. Исикава полагает, что в основе качества лежит деятельность по разработке, проектированию, производству и обслуживанию продукции, в результате чего последняя становится наиболее экономичной и полезной и точно соответствующей требованиям потребителя [3].

Как известно, в рамках философии была разработана концепция соотношения качества и количества. Так, в философии Гегеля, в марксистской традиции качество трактуется как определенность (сторона) бытия, в частности, свойств и предметов, количество же – как другая сторона свойств и предметов. Качество и количество в таком понимании самостоятельны, вследствие чего могут взаимодействовать. Однако в современном знании идея о равноправности качества и количества фактически отрицается другим тезисом, согласно которому качество имеет показатели, представляющие собой некие величины, которые можно измерить. Такое понимание соотношения качества и количества обосновывается квалиметрией – наукой об измерении и количественной оценке качества различных объектов, в которой количество трактуется как показатель (свойство) качества объекта.

Применяя эту позицию к рассмотрению управления образованием, М. Агранович, П. Кондрашов отмечают: «В управлении образованием в целом и качеством образования в частности в последние годы все более явственно проявляются две тенденции, которые, на наш взгляд, кардинально меняют ситуацию и выводят анализ и управление образовательными системами на принципиально новый качественный уровень. Первая тенденция – развитие количественного анализа, основанного на данных образовательной статистики, внешней оценке образовательных достижений, обработке результатов социологических исследований. Это позволяет перейти от суждений и мнений к обоснованному сравнительному

анализу, прогнозу, выявлению взаимосвязи и зависимостей различных факторов, влияющих на результаты функционирования образовательных систем, педагогической и управленческой деятельности» [4].

Новизна приведенного подхода заключается в обосновании применения количественных показателей для оценки качества образования в процессе управления последним.

Основные результаты исследования

За счет использования количественных показателей можно решить следующие задачи: «во-первых, оценить состояние системы, уровень качества образования, которое она обеспечивает; во-вторых, выявить сильные и слабые стороны системы и, соответственно, определить приоритеты развития, индикаторы и их целевые значения; в-третьих, идентифицировать те факторы и условия, которые определяют сложившийся уровень качества образования, и на этой основе выбрать необходимые управленческие действия для повышения качества образования…» [4].

Перечисленные возможности количественного анализа вряд ли совместимы с гегелевской концепцией трактовки качества и количества как равноправных аспектов действительности.

Кроме того, из понимания роли количественных показателей как индикаторов качества вытекает и определенный философский вывод: количественные признаки – это не самостоятельные сущности, а свойства качества, вне качества не существующие. Качества, будучи дискретными, характеризуются границей, интенсивностью, временем существования. Из этого следует, что любой объект многокачественнен. Является ли качество свойством? Возможно, но качество – это свойство, само обладающее свойствами.

С позиций теории оценок оценка качества подразумевает следующие аспекты:

– качества обладают свойствами, которые можно измерять;

– выделяются однородные качества (вещи), различающиеся количественными параметрами;

– определение критерия оценки как соответствия качества (предмета) его задачам и потребностям человека;

– определение видов оценок (положительные и отрицательные), каждый из которых может получать количественную градацию.

Анализ оценок качества не должен содержать отождествление оценки качества с самим качеством, что зачастую имеет место в учебной и научной литературе. В качестве примера отождествления приведем следующие рассуждения. Понятие «качество» может употребляться либо дескриптивно, то есть описательно, в смысле свойств какой-либо вещи, либо прескриптивно, то есть нормативно, в смысле «уровня» или «добротности» вещи. В последнем случае в связи с диагностикой качества требуется известный стандарт, называемый критериями, в сравнении с которыми и определяется актуальное качество чего-либо, например, урока, преподавания, образования в целом, работы конкретного учебного заведения в целом [5].

При определении качества образования управляющими субъектами оно трактуется в аналогичном ключе как способность образовательной услуги (образовательного продукта) соответствовать социальному заказу и нормам государственного стандарта. Однако при таком понимании имеет место смешение двух аспектов, хотя и связанных, но вместе с тем различных по содержанию и значимости: сущности качества и его оценки. Оценка качества представляет собой его разновидность, и аргументировать это можно так. Качество как совокупность свойств, удовлетворяющих потребности людей, – это совокупность желательных свойств, представляет собой не что иное, как феномен полезности вещи. Полезность, иными словами, это оценка качества, а не его определение. Качество является всеобщим аспектом любой вещи, в то время как полезность – не всегда. Более того, полезность вещи является феноменом историческим: полезное в одних условиях не является таковым в других, поскольку сами критерии оценки релятивны. (Ср.: если каменный нож обладал высокой полезностью для древнего человека, но его полезность в современных условиях может быть равна нулю.)

Оценка качества является универсальной процедурой, то есть оцениваться могут как естественные предметы, так и артефакты. Вме-

сте с тем, качества артефактов обладают определенной спецификой: они проектируются. Проектирование означает, что существуют определенные эталоны (идеалы) качеств артефактов. Под идеалом можно понимать максимальную меру полезности вещи, но поскольку данный идеал не реализуется автоматически, то возникает необходимость в оценке соответствия тех или иных конкретных образцов их идеалу.

Оценка качества применительно к образовательной политике с точки зрения вышеизложенного требует конкретизации. Образовательная политика представляет собой проект, некую систему решений, которая включает в себя, в том числе, и стандарты качества. Здесь необходимо различать виды оценки: оценку качества образования с позиций стандартов, и оценку самой политики, то есть оценку качества стандартов. Если этого не сделать, можно оказаться в институциональной ловушке – соответствие результатов обучения на базе некачественных стандартов будет оцениваться как качественное и полезное; высокие результаты, напротив, будут оцениваться негативно.

Для осуществления адекватного различения оценок качества требуется уточнение: что понимается под качеством самой политики, а также качеством стандартов как одной из ее составляющих. Это понимание, в свою очередь, зависит от ответа на вопрос, является ли качество образовательной политики самостоятельным феноменом или же производным. Но для начала необходимо определиться с пониманием фактического качества образовательной политики, безотносительно к тому, кто его вырабатывает и оценивает. Фактическая образовательная политика в сфере высшего образования представляет собой совокупность свойств образовательной политики (проекта образования), а результатом ее является определенная модель профессионала.

Качество образовательной политики и управление качеством – взаимодополняющие друг друга феномены (и, соответственно, выражающие их понятия). Если качество политики – это совокупность ее желаемых свойств, то управление качеством – это совокупность функций, которые необходимо осуществить для достижения соответствующего качества образования (этих желаемых свойств). Именно в таком узком смысле, как правило, и используется понятие «управление качеством». Мы считаем, что управление качеством можно трактовать и более широко, включив в него и систему деятельности по управлению качеством, и действия по выработке самой политики – образовательного проекта. В последнем случае необходимо различать свойства процесса по созданию проекта и свойства самого проекта, иными словами, не «растворять» качество политики в качествах деятельности. Деятельность по созданию проекта имеет поисковый характер, она регулируется нормативами и правилами, реализация которых и приводит, в конечном счете, к созданию проекта.

В связи со сказанным возникает вопрос, какие элементарные свойства образовательной политики можно выделить как наиболее существенные. К таковым, мы считаем, относятся следующие.

1. *Полнота* образовательного проекта, которая включает следующие компоненты: цели образования, технологии обучения, уровень подготовки педагогического состава, система мотивации преподавателей и студентов на обучение, уровень обеспеченности образовательного процесса ресурсами.

2. *Гармоничность* образовательного проекта, проявлением которой выступает мера соответствия между элементами образовательного проекта, прежде всего, между целями, технологиями и ресурсами.

3. *Гибкость* образовательной политики, проявляющаяся в своевременной корректировке образовательного проекта, основанием для которой становится изменение социально-экономических условий и задач.

4. *Мера реализуемости* образовательной политики на практике.

5. *Эффективность* образовательной политики.

Отсутствие полноты означает, что нарушается принцип системности образовательной политики, вследствие чего ее результаты не будут достигнуты в полной мере. Гармоничность образовательной политики выражается в соответствии между ее элементами. Именно с нарушением этого свойства приходится чаще всего сталкиваться на практике: напри-

мер, отсутствие достаточных финансовых ресурсов для оплаты труда педагогов, для создания нормальной инфраструктуры учебного процесса. Гибкость образовательной политики означает, что пересмотр ее содержания должен быть своевременным и обоснованным. Практика управления российским высшим образованием содержит многочисленные примеры формального совершенствования образовательной политики, создающего лишь видимость активности субъектов управления, приводящей, как правило, к негативным результатам. Мера реализуемости образовательной политики фиксирует, насколько политика принимается и действительно становится программой действий. Субъекты-исполнители образовательной политики могут и не принимать какие-то ее элементы, препятствовать их реализации, что приводит к нарушению первого из выделенных ее свойств (полноты образовательного проекта) с соответствующими последствиями.

Проявления элементарных свойств образовательной политики обнаруживаются на макро-, мезо- и микроуровнях. Макроуровнем следует считать политику, охватывающую все виды и уровни подготовки, мезоуровнем – подготовку в рамках учебного учреждения (школы, вуза), микроуровнем – подготовку в рамках какого-либо образовательного цикла по тому или иному направлению или уровню. Отношения между уровнями должны характеризоваться преемственностью: действия, осуществляемые на более общем уровне, должны служить основанием для действий и процессов на менее общем уровне. Кроме того, между различными видами подготовки должна поддерживаться определенная пропорциональность, заданная запросами социума. На микроуровне полнота и гармоничность образовательного проекта определяются программой обучения и ресурсным обеспечением. На макроуровне свойства образовательной политики задаются внешним по отношению к ней субъектом, в качестве такового выступает либо государство, либо профессиональная общность, которой делегированы полномочия. Недостатки, присущие образовательному проекту на макроуровне, опосредованно отражаются на мезоуровне – деятельности образовательных учреждений. Низкое качество проекта на этом уровне так или иначе фиксируется исполнителями – руководством университетов, преподавателями.

Фактическое, реально присущее образовательным проектам качество, как правило, является недостаточным, поэтому к образовательной политике необходим оценочный подход, посредством применения которого возможно определить ее желательный уровень, степень ее полезности. Для выявления такого желательного уровня необходимо, в свою очередь, определить критерии, которые являются внешними для самой политики. Каковы же эти критерии? Их выделение зависит от элементов оцениваемой политики. Например, если речь идет о качестве профессиональной подготовки, то таким критерием выступает характер задач, проблем, которые предстоит решать будущему специалисту в различных организациях.

Выше были перечислены элементарные имманентные свойства образовательной политики, однако помимо них существуют и интегративные количественные показатели качества, которые непосредственно не выводятся из элементарных свойств. К таковым относится показатель уровня и масштаба подготовки студентов – практического освоения определенным множеством студентов компетенций, предусмотренных образовательным проектом. Данный показатель характеризуется специфическими особенностями, первая из которых состоит в его многофакторности. Она выражается в том, что уровень подготовки студентов зависит не только от качества образовательной политики, но и от целого ряда других факторов: уровня культуры студентов и преподавателей, качества довузовской подготовки студентов, уровня оснащенности образовательного процесса различными ресурсами, характера взаимодействий между акторами образовательного процесса и т. д. Масштаб подготовки студентов выражается в количестве образовательных учреждений, имидже высшего образования, социальном спросе в обществе на образовательные услуги и т. д. Зафиксированная множественность детерминант рассматриваемого показателя означает, что его величина складывается эмпирически.

Второй особенностью обобщенного критерия качества образования является множественность его составляющих. Уровень подготовки студентов не может характеризоваться на основании одного показателя, например, числа студентов, успешно освоивших запланированные проектом компетенции. Для определения уровня подготовки неизбежно использование целого ряда показателей: численность студентов, успешно овладевших компетенциями; число освоивших компетенции на удовлетворительном и хорошем уровне, а также тех, кто не освоил эти компетенции в полном объеме. Таким образом, общая цель достигается разными студентами в различной степени. В свою очередь, степень освоения студентами компетенций обусловлена как их различиями в способностях и возможностях, в мотивации, так и уровнем культуры профессиональной подготовки преподавателей. Факторы, влияющие на качество образования, рассмотрены в упомянутой ранее статье [4].

То, что показатель уровня и масштаба подготовки студентов складывается эмпирически, означает, что прогнозировать, каким он будет в будущем, можно на основании его прошлого состояния и динамики, т. е. посредством выявления тенденций его изменения и влияния на него ведущих факторов.

Множественный характер рассматриваемого показателя обусловлен не только различной степенью освоения компетенций студентами как акторами образовательного процесса, но и множественностью субъектов, осуществляющих оценку уровня освоения компетенций обучающимися. Оценка осуществляется:

1) самими образовательными учреждениями – с позиций соответствия реализуемым образовательным стандартам;

2) работодателями – на основании определения успешности или не успешности решения выпускниками задач в процессе послевузовской деятельности;

3) студентами – на основании реализации профессиональных планов, трудоустройства;

4) государством, в лице органов, в полномочия которых входит контроль за уровнем подготовки студентов, – в соответствии с принятыми стандартами;

5) рейтинговыми агенствами, экспертными сообществами.

Иными словам, оценивать уровень подготовки студентов могут государство как организатор образовательного процесса, образовательное учреждение как производитель услуг, студенты и работодатели как потребители услуги, то есть все участники образовательного процесса.

Третьей особенностью рассматриваемого обобщенного критерия является специфика оценки компетенций в сравнении с оценкой других составляющих образовательного процесса. Данная специфика детерминирована тем, что овладение компетенциями является целью образовательного процесса, в то время как такая важнейшая составляющая как ресурсы (материальные, финансовые и др.) – его условием. Так, материальные ресурсы имеют определенное количественное выражение: учебные площади измеряются квадратными метрами; финансирование – количеством выделенных средств как на образование в целом, так и конкретным учебных заведениям высшего образования; обеспеченность вузов профессиональными кадрами – количеством студентов на одного преподавателя; трудоемкость освоения той или иной дисциплины студентами – зачетными единицами и т. п. Процедура оценки этих видов ресурсов осуществляется посредством сравнения имеющихся в реальности величин, т. е. фактического количества, с величинами, заданными стандартами. С оценкой компетенций ситуация совершенно иная, т. к. для реализации оценочной процедуры нет собственных единиц измерения. Вряд ли возможно сформулировать, выделить адекватную для использования единицу измерения компетенции (или мотивации), поскольку это субъективные образования. Но как в таком случае возможна их оценка?

Особенность оценки компетенций состоит в том, что она производится косвенно, через объем и сложность информации, которая должна быть освоена и усвоена в процессе образования. Этот показатель сегодня все еще является самым важным и широко применяемым российской высшей школой. Но использование этого косвенного показателя имеет давнюю историю примене-

ния во всех аграрных и индустриальных обществах. Оценки компетенций осуществляются посредством использования традиционных форм экзаменационных испытаний, требующих от студентов освоения определенного объема информации, ее понимания, запоминания и в последующем умения использовать в профессиональной деятельности. К нетрадиционной форме оценки, широко применяемой сегодня в высшем образовании, относятся тестовые задания, требующие, как правило, запоминания информации и умения выбрать правильный вариант ответа. Но посредством теста проверить понимание студентом информации, полноту ее усвоения невозможно.

Другой формой оценки компетенций выступает определение уровня их освоения через использование задач различной сложности. В этом случае оценивается, какие задачи и с какой результативностью способен решать человек, освоивший определенные компетенции. Задачи могут быть как традиционные, то есть имеющие алгоритм решения, так и нетрадиционные, для которых подобный алгоритм отсутствует. Измерение компетенций посредством оценки умений и навыков при решении традиционных задач различной степени сложности широко использовалось в индустриальных обществах. В современных обществах решение традиционных задач как метод формирования и оценки компетенций продолжает использоваться, но его нельзя считать достаточным. В современных условиях все большую значимость приобретает решение нетрадиционных задач в групповых организационных формах. Методами формирования таких компетенций выступают деловые игры, разработка проектов, которые можно использовать и для оценки компетенций. Так, специфика оценки компетенций ставит задачу разработки определенных стандартизированных заданий, использование которых позволит обеспечить сравнимость желаемых и достигнутых результатов в освоении компетенций.

Выявленные особенности обобщенного критерия качества образования актуализируют теоретико-понятийную проблему уточнения понятия «управление качеством» в целом и «управление качеством образования», в частности.

К трактовке управления качеством существует два основных подхода. В первом подходе акцент делается на управлении качеством: оно рассматривается как набор классических управленческих функций (планирование, организация, мотивация, контроль). Во втором речь идет о контроле качества учебного процесса, т. е. главной из классических функций считается контроль.

Сторонники первого (широкого) подхода опираются на опыт управления качеством в промышленных организациях и экстраполируют эту систему на обучение студентов. Исходя из этой логики рассуждений, вузы должны осуществлять управление качеством посредством внедрения идеологии менеджмента качества, восьми основополагающих принципов, которые легли в основу международных стандартов ISO 9000 (9001, 9004) версии 2000 г. В таком контексте действиями, которые приведут к созданию управления качеством в вузе, должны стать следующие:

– разработка современной нормативной и рабочей документации по всем направлениям деятельности;

– исключение дублирования процедур;

– создание системы контроля на основе планов по качеству;

– повышение эффективности организационной структуры;

– четкое разграничение полномочий;

– более эффективное распоряжение ресурсами [6].

Однако осмысление перечисленного перечня действий сторонниками рассматриваемого подхода с неизбежностью приводит к постановке вопроса о том, что представляют собой планы по качеству, тождественны ли они планам организаций, которые производят товары и услуги, или входят в состав этих планов. Даже поверхностное сравнение деятельности вузов и коммерческих организаций позволяет сказать, что планы по качеству применительно к подготовке студентов в вузе не могут включать в себя конкретных количественных показателей. Так, вуз не может планировать полностью получение студентами повышенных оценок, да и вообще оценок любого вида, поскольку достижение таких заданных результатов невозможно, если следовать

всем установленным правилам. В реальности всегда имеет место разброс оценок, который трудно предвидеть. Но что же тогда представляют собой планы по качеству, и возможна ли их разработка и реализация в управлении университетами? Ответов на эти вопросы мы не находим.

Приверженцы понимания управления качеством как организации контроля над последним с такими дилеммами, по-видимому, не сталкиваются. Управление качеством образования в рамках этой методологии сводится к выполнению функций по государственной аккредитации и мониторингу качества образования.

С этой точки зрения задачей управления качеством образования в современных условиях является нахождение оптимального сочетания различных форм контроля. Анализ функционирования и развития высшего образования свидетельствует о том, что выполнение названных функций имеет весьма длительную историю. На этом основании можно утверждать, что и управление качеством высшего образования также далеко не новый вид деятельности субъектов управления образованием. Слабой стороной рассмотренной позиции является неявное признание стихийного формирования качества, поскольку оценка качества оказывает лишь косвенное влияние на учебный процесс. Она представляется одной из функций управления качеством, которая, в свою очередь, входит в комплекс других управленческих функций.

Из понятия качества высшего образования вытекает и представление о конкретных направлениях работы по его совершенствованию. Европейской ассоциацией гарантии качества в высшем образовании (англ. *European Association for Quality Assurance in Higher Education*, ENQA) по прямому поручению конференции министров образования европейских стран, подписавших Болонскую декларацию, был разработан перечень направлений по гарантии качества высшего образования, содержащихся в «Стандартах и рекомендациях для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве». К этим направлениям относятся следующие.

1. Образовательные учреждения должны иметь собственную политику, процедуры гарантии качества и стандарты для реализуемых программ и присваиваемых квалификаций.

2. Образовательные учреждения должны осуществлять утверждение, мониторинг и периодическую оценку программ и квалификаций. Вузы должны разработать официальные положения о периодической оценке и мониторингу реализуемых программ и присваиваемых квалификаций.

3. Оценка уровня знаний студентов. Последняя должна осуществляться с использованием последовательных процедур на основе опубликованных критериев и положений.

4. Гарантия качества профессорско-преподавательского состава: механизмы и критерии оценки компетентности преподавателей должны разрабатываться образовательными учреждения.

5. Наличие образовательных ресурсов и системы поддержки студентов. Образовательные учреждения должны гарантировать, что имеющиеся ресурсы для организации процесса обучения студентов являются достаточными и соответствуют требованиям каждой реализуемой программы.

6. Система информирования: для эффективного управления программами обучения и другими видами деятельности образовательные учреждения должны обеспечивать сбор, анализ и распространение необходимой информации.

7. Информирование общественности. Образовательные учреждения должны регулярно публиковать своевременную, непредвзятую, объективную количественную и качественную информацию.

На основании сказанного можно сделать вывод о том, что деятельность по повышению качества высшего образования охватывает основные элементы процесса обучения: совершенствование программ, подготовку преподавателей, обеспеченность ресурсами, технологии оценки студентов, достоверность информации. Понятно, что работа по этим направлениям должна планироваться, организовываться, мотивироваться, контролироваться.

Тем не менее, очевидно, что экстраполяцию идей об управлении качеством и способах его осуществления, сложившихся в сфере производства товаров и услуг, на управление качеством высшего образования нельзя считать конструктивной. Такая экстраполяция ведет к противоречиям в объяснении управления качеством образования и несоответствиям в его реальном осуществлении, что не позволяет выявить специфику рассматриваемого феномена.

Нам представляется, что специфика управлением качеством высшего образования связана с планированием качества и заключается в том, что оно (планирование качества) включает в себя разработку и реализацию множества мероприятий по совершенствованию учебного процесса, но при этом не фиксируются плановые показатели по интегративному критерию, которым являются конкретные показатели успеваемости. Безусловно, разработка плана мероприятий по совершенствованию учебного процесса и их последующая реализация с достижением запланированных показателей не исключает прогнозов возможных достижений, но необходимо четко осознавать, что прогнозы не являются планами, а прогнозируемые достижения – плановыми показателями.

Управление качеством образования не исключает реалистичной оценки достижений при реализации мероприятий, которые планируются для повышения качества образования. Однако такая оценка возможна не предварительно, а лишь после реализации мероприятий, направленных на повышение качества, (апостериори), и осуществляется на основе сопоставления, сравнения достигнутых результатов с предшествующими, что позволяет выявить не только общие тенденции изменений высшего образования, но и их темпы.

Выводы

Сформулированный тип управления качеством образования можно назвать управлением по гипотезам, который принципиально отличается от управления по целям. Управление по целям, то есть по четко заданным количественным параметрам, хорошо работает при создании вещей и услуг, управление по гипотезам – при обучении и воспитании людей, неотъемлемыми свойствами которых является индивидуальность, а также воля. Компетенции, освоение которых студентами предусмотрено образовательными стандартами, являются усредненными, и, как всякие средние показатели, они в какой-то мере степени неадекватны, грубы, хотя и безальтернативны.

Мы считаем, что осуществление управления качеством образования на основе стандартов позволяет решить две важнейшие задачи:

– гарантировать приемлемый минимум качества образования;

– обеспечить минимум инвариантности образования для всех участников образовательного процесса, как на уровне отдельного государства, так и на уровне различных союзов, что служит основой признания дипломов об образовании в различных странах-участницах того или иного союза.

Конечно, все сказанное представляет собой нормативное описание требований к качеству, некую идеальную модель, в реальной практике вполне возможны «разрывы» между формальными институтами и фактическим осуществлением обеспечения качества высшего образования, которое сопровождается отсутствием общедоступной прозрачной информации о процессе обеспечения качества и его результатах. Так, участники программы Европейского Союза «Tempus», в рамках которой накоплен солидный опыт создания совместных связей между европейскими университетами и высшими учебными заведениями стран-соседей, включая и Россию, типичными из таких «разрывов» называют следующие:

– отсутствие истинно независимой системы аккредитации,

– отсутствие широкодоступных агентств по обеспечению качества и предоставлению общедоступной информации о процедурах, нормах и требованиях к обеспечению качества высшего образования;

– недостаточную прозрачность национальных и институциональных индикаторов достигнутых результатов [7];

– неукомплектованность структурных подразделений высший учебных заведений по обеспечению качества сотрудниками;

– недостаточное внимание к программам по повышению квалификации преподавателей;

– недостаточную развитость централизованных информационных систем, жизненно необходимых для принятия оптимальных решений, а также необходимость их модернизации одновременно с более широким использованием институтских внутренних сетей в целях коммуникации, преподавания и обучения [8];

– слабое участие работодателей и студентов в разработке образовательных программ в целом [9] и в процессах обеспечения качества;

– недостаточную автономию учебных заведений в разработке образовательных программ в соответствии с параметрами, установленными на федеральном уровне [10].

Таким образом, исследования последнего десятилетия, посвященные управлению качеством в целом и качеством образования в частности, позволяют сделать вывод о возможности и даже необходимости применения количественных показателей в управлении качеством высшего образования, количественных индикаторов как индикаторов качества. Одним из важнейших среди этих показателей являются оценки качества высшего образования, представленные в виде количественных интерпретаций. Образовательная политика как система решений предполагает разработку стандартов. Оценка качества образования в свою очередь включает как оценку соответствия образовательного процесса и его результатов стандартам, так и оценку качества самих стандартов. В рамках управления качеством высшего образования теоретическим основанием применения количественных показателей для оценки качества образовательной политики служит понимание качества политики как совокупности ее желаемых свойств, управления качеством – как включающего в себя и систему деятельности по управлению качеством, и действия по выработке самой политики (образовательного проекта). Оценочный подход к образовательной политике позволяет определить ее желательный уровень, соответствие ему уровня фактического. Управление качеством высшего образования представляет собой не что иное, как управление по гипотезам.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Осипова М.В. (2017). Управление качеством образования в системе вуза // Научно-методический электронный журнал «Концепт». Т. 25. С. 56–57.

2. Аристотель. Категории. Сочинения в 4 томах. Т. 2. М. : Мысль, 1978. 687 с.

3. Шиндряева И.В. (2012). Эволюция подходов к определению категории «качество» // Электронный научно-образовательный журнал ВГСПУ «Грани познания». № 1 (15). С. 78–80.

4. Агранович М., Кондрашов П. (2007). Индикаторы оценки качества образования // Директор школы. № 5. С. 5–16.

5. Загвоздкин В.К. (2003). Качество образования: тенденции развития и инструменты реализации // Директор школы. № 8. С. 18–24.

6. Соловьев В.П., Кочетков А.И., Тишина Е.Ю., Плотникова Е.В. Системы управления качеством образования в вузах. URL: https://fh.kubstu.ru/juk/issues/issue01/st0127.pdf (дата обращения: 20.04.2020).

7. Kastouéva-Jean T., Mechkova T. (2011). Université fédérale de l'Oural, une future « Harvard régionale ». Paris-Centre Russie/NEI Ifri.

8. Chesbrough H. W. (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. USA, Cambridge, MA, Harvard Business School Publishing.

9. Шуклина Е.А., Певная М.В. (2018). Предприятия и вузы региона: формы сетевых взаимодействий в оценках студентов // Университетское управление: практика и анализ. Т. 22. № 3. С. 86–99. DOI: 10.15826/umpa.2018.03.029 (дата обращения: 20.04.2020).

10. Касевич В.Б., Светлов Р.В., Петров А.В., Цыб А.А. Болонский процесс в вопросах и ответах. URL: http://disus.ru/konferencii/396438-1-bolonskiy-process-voprosah-otvetah-b-kasevich-v-svetlov-v-petrov-a-cib-broshyure-kratkoy-vozmozhnosti-dostupnoy-forme.php (дата обращения: 20.04.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Дуран Татьяна Валентиновна – кандидат социологических наук, доцент; Уральский государственный университет путей сообщения (620034, Россия, Екатеринбург, ул. Колмогорова, 66); Льежский университет (4000, Бельгия, Льеж, пл. 20 Августа, 7); Tatyana.duran@hotmail.be.

Костина Наталия Борисовна – доктор социологических наук, профессор; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (660020, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); natalya.kostyna@ui.ranepa.ru.

EDUCATIONAL POLICY AND QUALITY CONTROL OF HIGHER EDUCATION: UNDERSTANDING AND EVALUATION FEATURES

T.V. Duran[3a,b], **N.B. Kostina**[4c]

[a]Ural State University of Railway Transport
[b]Université de Liège
[c]Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

ABSTRACT:

Quality control of higher education is considered on the basis of applying the approach presented in foreign and national management and sociological knowledge, according to which quality has indicators that can be measured. In this interpretation, quantity is an indicator (property) of the quality of an object. Another important methodological idea presented in the national knowledge is to justify the fact that qualities have properties that can be measured, that quantitative indicators are applicable to assess the quality of education in the process of managing the latter. The article proves that the quality of education policy and quality control are complementary phenomena.

Quality management includes not only the functions that need to be performed in order to achieve the appropriate quality of education, but also the development of the educational project policy itself. The most essential elementary properties of educational policy are revealed. The actual quality of educational projects is insufficient, which determines the need for an evaluation approach to educational policy that allows determining its desired level. The choice of evaluation criteria depends on the elements of the policy being evaluated.

In addition to the elementary properties of education policy, integrative quantitative quality indicators are inherent. The article considers such an indicator as the level and scale of students' training, its features (multi-factority, multiplicity of its components, specifics of competence assessment), on the basis of this, the concept of "education quality control" is clarified. The specifics of quality control of higher education (in comparison with the existing one in the sphere of production of goods and services) is related to quality planning, which includes the development and implementation of various measures to improve the education process without fixing planned indicators. Evaluation of achievements is possible only after the implementation of activities by comparing the results achieved and previous ones. This type of education quality control is defined as the hypotheses management.

KEYWORDS: quality of education policy, quality control, education project, quality index, quantitative quality indicators.

FOR CITATION: Duran T.V., Kostina N.B. (2020). Educational policy and quality control of higher education: understanding and evaluation features, *Management Issues*, no. 5, pp. 46–57.

[3]RSCI AuthorID: 557951
[4]RSCI AuthorID: 624093

REFERENCES

1. Osipova M.V. (2017). Management of the quality of education in the system of the university, *Scientific-methodical electronic journal "Concept"*, vol. 25, pp. 56–57.

2. Aristotle. Categories. Works in 4 volumes. Vol. 2. Moscow, Mysl, 1978. 687 p.

3. Shindryaeva I.V. (2012). Evolution of approaches to the definition of the category "quality", *Electronic scientific and educational journal of VGSPU "Faces of Knowledge"*, no. 1 (15), pp. 78–80.

4. Agranovich M., Kondrashov P. (2007). Indicators for assessing the quality of education, *School Director*, no. 5, pp. 5–16.

5. V.K. Zagvozdkin (2003). Quality of Education: Development Trends and Implementation Tools, *School Director*, no. 8, pp. 18–24.

6. Soloviev V.P., Kochetkov A.I., Tishina E.Yu., Plotnikova E.V. Quality management systems for education in universities. URL: https://fh.kubstu.ru/juk/issues/issue01/st0127.pdf (accessed 20.04.2020).

7. Kastouéva-Jean T., Mechkova T. (2011). Université fédérale de l'Oural, une future « Harvard régionale ». Paris-Centre Russie/NEI Ifri.

8. Chesbrough H. W. (2003). Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. USA, Cambridge, MA, Harvard Business School Publishing.

9. Shuklina E.A., Pevnaya M.V. (2018). Enterprises and universities of the region: forms of network interactions in student assessments, *University management: practice and analysis*, vol. 22, no. 3, pp. 86–99. DOI: 10.15826/umpa.2018.03.029.

10. Kasevich V.B., Svetlov R.V., Petrov A.V., Tsyb A.A. Bologna process in questions and answers. URL: http://disus.ru/konferencii/396438-1-bolonskiy-process-voprosah-otvetah-b-kasevich-v-svetlov-v-petrov-a-cib-broshyure-kratkoy-vozmozhnosti-dostupnoy-forme. php (accessed 20.04.2020).

AUTHORS' INFORMATION:

Tat'yana V. Duran – Ph.D. of Sociological Sciences, Associate Professor; Ural State University of Railway Transport (66, Kolmogorov St., Ekaterinburg, 620034, Russia); Université de Liège (7, Place du 20 Août, Liège, 4000, Belgique); Tatyana.duran@hotmail.be.

Nataliya B. Kostina – Advanced Doctor in Sociological Sciences, Full Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 660020, Russia); natalya.kostyna@ui.ranepa.ru.