

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

М. ОБРИ-ЛЕКОНТ

*Как сегодня определить конечные цели университетов?
Каковы правомерные критерии их оценки?*

Радикальные изменения, произошедшие в университетах за последние десятилетия, делают весьма затруднительным дать ценностное суждение о политике в области высшего образования. Процессы глобализации и конкурентная среда, в которой должны развиваться институты, требуют ясности их ценностных оснований, чтобы можно было эти позиции разделять и сравнивать.

Любое оценочное суждение о политике изначально является эмблематичным, поскольку исходит из системы государства и рассматривается как вспомогательный инструмент публичных решений. Возникшая как ответ на потребность в рационализации и в поддержке управления, сосредоточенного в государственных службах, оценка университетской политики и то, каким образом она формируется, может также оказаться одним из условий возможности автономного управления университетами. На протяжении истории эта оценка состояла в том, чтобы определять значение университетов применительно к целям политики. Университет же как таковой оценивался исключительно с этих позиций.

Таким образом, вопрос может быть сформулирован следующим образом: можно ли применять к университетам некие общие критерии, имеющие место в разнообразных их политических оценках? Если эксперты согласны с критериями действенности, эффективности и столкновения политических взглядов, чтобы о них судить, то как их применять в случае Университета? Разве нельзя оспорить действенность и эффективность и являются ли эти критерии такими же простыми и очевидными в области образования, как в других областях? Не должны ли в современном открытом демократическом обществе эти критерии быть уравновешены, или, по меньшей мере, проблематизированы, наряду с другими университетскими нуждами?

Истоки оценочного суждения

Университет как во Франции, так и в большинстве других современных государств, являясь хотя бы отчасти социальным институтом, оценивался в масштабах политики целого и был естественным образом вписан в схему общей оценки деятельности Государства по отношению к подчиненным структурам.

Однако оценочный анализ публичной политики, если понимать под ним волю выносить ценностное суждение о политике, опирающееся на определенные методы и точные знания, не является оригинальным изобретением демократии. Напротив, оценочная позиция была, прежде всего, навеяна желанием обосновать власть через знание. От Платона до Конта и Маркса стойко сохранялось убеждение в том, что прогресс в организации знания позволил бы рационализировать жизнь обществ, более того, он способен регулировать большинство политических проблем. Для этого те, кто принимал политические решения, обычно пытались расширять знание сферы их действий, назначая экспертов.

Два направления в определении ценностей

Стремление использовать экспертов и ученых на государственной службе для повышения эффективности управления не является новым. Однако в шестидесятые годы эта оценочная позиция была институционализована, благодаря развитию социальных наук и созданию Ч. Мерриамом, профессором политических наук Университета Чикаго, «науки о политике». Он стремился сделать политическое действие власти легитимным предметом социального знания. С этого момента стало принято различать два крупных направления¹ в оценке политики в области высшего образования и научных исследований, соответствующих двум мировым направлениям ценностного анализа публичной власти.

Первое направление:

оценка университета с позиции рационального его управления

Оно зарождается в 1960-е гг. в США и во Франции в условиях относительного экономического благополучия и сильного вмешательства Государства в управление соци-

альными институтами. В этой ситуации оценочная позиция характеризуется скорее заботой о распространении и улучшении государственных служб, нежели заботой об эффективности и доходности.

В 1957 г. запуск советского спутника привел к полному пересмотру американской системы образования и научных исследований. Под влиянием Г.Д. Лассуэлла, лучшего ученика Ч. Мерриам и ярого сторонника мультидисциплинарности в исследованиях социальной политики, была осуществлена первая критическая оценка американской системы высшего образования. Вдохновленный прагматистскими теориями, Лассуэлл, который был учеником Д. Дьюи, видел в идеях «опытного знания» и «научного предсказания» ключ к развитию социальной политики.

Критическая оценка теперь предвляла политический выбор. Так, большинство политических действий планировались для решения конкретных проблем, которые ранее подвергались анализу методами социальной науки, и в соответствии с возможными следствиями политических действий для общества. Специальные программы были внедрены в некоторых учреждениях, чтобы сравнить их результаты с результатами тех учреждений, в которых программы не внедрялись. Социальные науки пополнялись в то время методами, которые казались объективными для обнаружения причин и следствий политического действия. Как об этом рассуждает Б. Перре на конференции в Брюсселе в 1996 г.², «с эпистемологической точки зрения, оценочная позиция понималась изначально по аналогии с протоколами, используемыми для измерения эффективности экспериментальных медицинских методов».

Итогом внедрения во Франции американской модели стала реформа 1968 г., названная реформой «Рационализации бюджетного отбора» (RCB), которая исходила из принципа, что предложения расходов должны рассматриваться в свете целей организации, утвержденных правительством. Критическая оценка здесь оказалась близка по своей сути к контролю, и ее существование стало возможным внутри вертикали управления: «ячейки» RCB заняли место в министерствах, чтобы проверять и координировать управление об-

шественными расходами. Критическая оценка осуществлялась исключительно на количественном уровне. Она понималась, прежде всего, как деятельность количественных измерений, слабо согласующаяся с качественными аспектами политики.

На уровне университетов программа была реализована как оценочное исследование, осуществляемое администрацией под контролем государства, сконцентрированном в учреждениях, не свободных в определении своих целей. Так, с момента своего появления критическая оценка понималась как инструмент рационализации и властного контроля Государства над социальными институтами. Тип особой рациональности в оценочных исследованиях имел стратегический характер. Все проведенные исследования имели целью исключительно измерение экспертами соответствия между политикой и предписанными ей целями. При этом никогда сама оценка этих целей не становилась проблемой.

Доминировавшая в это время структура в большей степени близка политической концепции М. Вебера, нежели Д. Дьюи, который полагал, что практическая необходимость конечных целей должна быть просто и ясно поставлена под вопрос. По Веберу, с «разочарования в мире», а значит и с началом процесса рационализации, характерного для современных обществ, начинается только стратегическая рациональность или «рациональность целей», которая может иметь значение как для науки, так и для политики. Политическое действие состоит главным образом в выборе средств для достижения желаемой цели, которая не согласуется с рациональностью. С этой точки зрения, аксиологическая нейтральность реформ представляется их существенной характеристикой. Кроме того, позитивистская концепция объективности как независимости и безразличия ученого привела к уменьшению числа тех, кто оценивает. Их роль заключалась в том, чтобы предоставлять аналитическую информацию тем, кто принимает решения, об изменениях в суждениях и оценках относительно целей.

Однако, как отмечает Ж.-Л. Кермонн, бывший Президент Университета Гренобля, в своей статье «Критические замечания об университетах» 1991 г.³, первое поколение пре-

зидентов университетов восприняло критическую оценку как условие возможности их автономии, о чем они заявляли как о своем стремлении, начиная с 1970 г. Ж. Фрезаль, медик, бывший президент университета Париж V, обозначил термином «мениск» инстанцию, которая, оценивая эффективность системы, основанной на самостоятельности составляющих ее частей, могла бы служить связующим элементом между централизованным бюрократическим управлением и автономными университетами. Все, в том числе и требование автономии, осталось только на бумаге.

***Второе направление:
оценка университета как предприятия***

Оно возникает в начале 80-х годов под влиянием консерваторов либерального толка, пришедших к власти в англосаксонских государствах (Р. Рейган, М. Тэтчер). Доминирующий количественный аспект оценок был усилен влиянием принципа сокращения социальных расходов и необходимостью экономии средств налогоплательщиков. Волна либерализации привела к освобождению оценки от контроля, что стало одним из условий возможности независимости социальных институтов. Самостоятельно оценивая свои расходы и делая управление прозрачным, учреждение могло бы законно претендовать на смягчение давления со стороны Государства. Понятия действенности и эффективности занимают теперь центральное место. Эффективность политики оценивается через использование индикаторов успеха.

Во Франции в это время не стоял вопрос о том, чтобы вводить рыночные механизмы для обеспечения действенности социальных организаций. Однако возникает неопределенная идея о том, что цели Государства не могут иметь ничего общего с целями какого-нибудь иного предприятия, иначе это повлечет за собой развитие «менеджеральных» и «предпринимательских» теорий государственной власти в его отношении. Все как на предприятии: государство должно способствовать эффективному управлению материальными и человеческими ресурсами. Необходимость конъюнктурного управления расходами Государства означает окон-

чание оценочных исследований в рамках РСВ и вынуждает переосмыслить цели и методы. Именно с этого времени критическая оценка университетской политики переживает настоящий взлет во Франции и приобретает характер систематических исследований, после издания закона Савари от 26 января 1984 г. о создании Национального Экспертного Комитета по делам науки, культуры и профессионализации (CNE).

Экспертиза оценочных практик, о чем свидетельствует создание CNE, демонстрирует новую концепцию критического оценивания публичной политики. Этой уловкой правительство хотело одновременно усилить ответственность должностных лиц и поддерживать общественные дискуссии. Эти перспективы приносят значительные изменения в оценочные практики и методы:

- во-первых, теперь оценка практикуется главным образом *ex post* или иначе «тут же», что позволяет, сопоставив реальные следствия политики, оценить и ясно распознать ответственных;

- во-вторых, поддерживается многообразие оценочных позиций. Идея о том, что объективность оценки должна быть итогом работы независимого эксперта, вновь оказалась под угрозой. В других сферах политической жизни те, кто прямо или косвенно имеют какой-либо политический интерес, начинают включаться в процесс критической оценки.

- и, наконец, в-третьих, отношения должны стать публичными.

Критическая оценка теперь понимается как инструмент рационализации, более того, она способствует улучшению демократических практик, подпитывая общественные дискуссии. Тип оценочной экспертизы, инициированный CNE, позволил установить отличное, по сравнению с простым контролем, отношение между Государством и Университетом. Его оценки близки скорее к аудиту, чем к оценочному, демократическому в своем основании суждению о направлении университетской политики. Кроме того, в отличие от англо-саксонских стран, оценочные экспертизы могут и не использоваться министерством в определении направления ресурсов учреждений. Это объясняет, что отношения, уста-

новленные между СNE и государственной властью, говорят о крайне слабом влиянии первого на последнюю и мало используются самими учреждениями.

Конституция и финансовое законодательство, принятые в 2006 г., стремятся решить эту проблему, однако возникает вопрос о том, что означает бюджетная ответственность, когда учреждения не распоряжаются самостоятельно большей частью своего бюджета? Если учреждение, о котором идет речь, не имеет возможности самостоятельно выполнять свои задачи, какова стоимость экспертизы? Критическая оценка сталкивается теперь с актуальными практиками управления общественной деятельностью. На самом деле, управление телом трудно соотносимо с управлением человеческими ресурсами посредством целей и результатов. Если не будет восстановлен статус государственного служащего, экспертиза обяжет университеты нести большие расходы и учитывать личные заслуги и усилия в оплате труда и карьерном росте. Иначе для чего стоило бы вводить культуру результата? Очевидно, однако, что если нет автономии без независимой оценки, последняя не имеет смысла без возросшей автономии университетов.

Критическая оценка и глобализация

Новый импульс, связанный отчасти с ослаблением ООН, был дан критическим исследованиям университетской политики в 90-х гг. Процессы экономической и культурной глобализации обнаруживают необходимость переосмыслить новые рамки международной регуляции высшего образования. В 1999 г. Болонская Декларация повлекла за собой рефлексии о критериях и методах критической оценки, применимых к совокупности учреждений высшего образования и науки государств-участников. Пятая из шести главных целей этой декларации касается «Роста европейского сотрудничества в сфере оценки качества образования, в перспективе создания схожих критериев и методологий». В течение 2000 г. была создана Европейская Ассоциация по обеспечению качества высшего образования (ENQA) с целью содействия европейскому обмену, обеспечения качества и установления взаимосвязей между сообществами. Она

присоединилась к Болонскому процессу на Берлинской Конференции 2003 г., и на конференции в Бергене в 2005 г. В мае 2007 г. был утвержден принцип включения каждого национального экспертного агентства в общий регистр, и тем самым подтверждалось признание общеевропейских отношений. Планировалось, что на протяжении 2008 г. это мета-экспертное агентство будет внедряться. Однако в этой ситуации определение оценочных критериев сталкивается с рядом проблем.

Определяя договор через понятие «качество»⁴, многозначное и субъективное, Евросоюз вызвал к жизни дискуссии по поводу противоположных интерпретаций этого понятия. Чем определяется качественный Университет? Тем, что он производит большое количество дипломов? Или тем, что выпускники Университета возглавляют крупные предприятия? Или же такой Университет должен обеспечивать равенство возможностей? Невозможность согласия и единодушия по этому сущностному вопросу в скором времени стала очевидной. И только на государственном уровне удалось добиться максимального согласия, определив качество через действенность, реалистичность и соотносительность. Говорят о качестве процесса или учреждения, если оно выполняет задачи, которые ему предписаны. 20 рекомендательных стандартов, предложенных Европейской Ассоциацией по обеспечению качества высшего образования в 2005 г., могут быть сведены к обязательству каждой страны закреплять цели за университетами, делать их общественными и учредить агентства, которые определяли бы их эффективность. Каждый институт также должен обеспечить компетентность персонала и соответствие образовательных ресурсов, предлагаемых студентам, тем, которые записаны в соответствии с ясными общественными критериями.

Заключение

Введение на нескольких уровнях культуры качества и результата в управление высшими учебными заведениями составило безусловный прогресс. Кто может сегодня спорить, что средства налогоплательщиков должны быть использованы с максимальной выгодой? Но если критическая оценка

будет осуществляться только на основании количественных измерений, вся система вновь рискует оказаться недействительной из-за несоответствия реальным институтам и от нее придется отказаться. Многие специалисты⁵ подчеркивают обратные следствия количественных исследований в случае их противоречивости, тогда как их согласованность имеет огромное значение. Они рискуют, в частности, преобразоваться в «сверхценные цели действия»⁶ в ущерб всему проекту. Также важно и то, что количественные исследования не дают возможности углубленного анализа и участия в политической дискуссии. Назначение качественной оценки не в том, чтобы заменить контроль на управление, и не в том, чтобы совпадать с финансовым контролем. Специфика качественной оценки по отношению к этим двум практикам в том, что она не должна довольствоваться стратегическим измерением разрыва между планами и результатами или отношением между средствами и целями, но должна главным образом выносить ценностное суждение о правильности политики в целом. В этом смысле может ли быть оправдано совпадение общественных сил с силами, финансирующими качественные исследования, определяющими методы и делающими соответствующие выводы?

До настоящего времени во Франции единственным типом прикладных оценочных исследований университетской политики были административные исследования, когда власть контролирует каждый этап исследования. В Англии, в США, во Франции в сферах распределения и здравоохранения появился новый тип исследований, названных демократическими. Какими бы результативными ни были «продвинутые» исследования, используемые исключительно в гражданском обществе, в случае с университетами они не способны принять во внимание не только их экономическую функцию. Ряд аргументов убеждает в оправданности увеличения участников оценочных исследований и в первую очередь в необходимости более ощутимого включения университета в исследования.

Первый аргумент. Прагматический

Если один из первых упреков в адрес оценочных исследований состоит в недостатке влияния на само учреждение,

то включенность многих участников (дирекция, преподавательский состав, студенты, персонал) позволила бы облегчить его проведение и обеспечить наилучшее использование результатов.

Второй аргумент. Эпистемологический

Уменьшение исследователей до небольшого числа независимых и свободных от какого бы то ни было политического интереса экспертов базируется на ложной позитивистской концепции объективности. Как показал К. Поппер, в частности, в «Объективном знании», миф о безучастном и незаинтересованном ученом неразумен и наивен. Он утверждает: «...наивное представление о том, что основой научной объективности является умственная или психологическая установка отдельного ученого, его опыт, тщательность и научная беспристрастность, вызывает, в качестве реакции, скепсис в отношении способности ученых к объективности»⁷. Каждый индивид пристрастен и подвержен эмоциям, и эта пристрастность играет в науке ключевую роль. Научная объективность может быть обоснована возможностью подвергнуть нечто критике с разных точек зрения, которые, разумно противостоя друг другу, могут добиться разносторонности как признака объективности, понятой теперь как интерсубъективность и как идеальный регулятор. Множество критиков, исследователей и их влияние на людей прямо или косвенно вовлеченных в политику университетов являются необходимыми условиями в определении по-настоящему содержательного суждения.

Третий аргумент. Политический

Процесс демократизации современных обществ делает все более сложным установление норм посредством вертикали государственной власти. После выборов, решения, которые принимаются публичной властью так или иначе избранной демократическим путем, являются спорными. Благоприятствуя обсуждению, предшествующему политическому решению больше чем последующим переговорам и торгам, качественные исследования университетской политики позволили бы наметить горизонт более компромиссных и менее конфликтных решений проблем, которые переживает университет. Установление публичного информа-

ционного пространства, благодаря открытости качественных исследований оценочной позиции всех тех, кто включен в университетскую политику, несколько не заменило бы функций депутатов в обсуждении законов в парламенте, но, напротив, способствовало бы усилению легитимности их действий.

Четвертый аргумент. Методологический

Поскольку а priori достижение согласия в вопросе выбора неизменных критериев, относительно которых можно судить об университетской политике, весьма проблематично, о чем свидетельствуют трудности, возникшие на европейском уровне по поводу определения качества, должно ли это с необходимостью вести к выводу о том, что только критерии эффективности, касающиеся средств, но не целей, подошли бы для рационального соглашения? Есть ли надежда на то, что помимо сущностного и действенного обоснований, можно было бы наметить и третий путь через демократическую легитимацию таких критериев? Предлагая выбор показателей для рационального обсуждения среди всех заинтересованных и взвешенно сопоставляя реальные возможности, плюралистическая практика оценочных исследований позволила бы легитимировать нормы, следуя которым стоит судить об университетской политике. Если ни логики рынка, ни логики тех, кто принимает решения, не достаточно, чтобы легитимировать университетскую политику, обсуждение оценочных критериев было бы решением, утверждающим возможность разумного согласия относительно конечных целей Университета.

Пятый аргумент. Этический

Если независимая оценка — одно из условий внешней автономии учреждений, то обращение к дискуссии относительно их целей могло бы гарантировать и их внутреннюю автономию, или, как говорит А. Рено в *«Революции Университета»*, автономию сферы частных интересов. Плюрализм оценок университетской политики учитывает также характеристики эффективности и рациональной экономии средств. Как показывает К.-О. Апель⁸, экономические требования следует рассматривать как фактические условия, которые необходимо принять, и сквозь которые надо по-

пытаться приблизиться к этическому идеалу в конкретном решении проблем. Таким образом, стратегическая рациональность не теряет своей значимости, она служит для определения обществом, которое рассуждает и спорит, норм практической рациональности.

Примечания

- ¹См.: *Perret B.* L'évaluation des politiques publiques. Paris: La Découverte, 2001.
- ²См.: *Перрет Б.* Оценка, управление и процедура экспертизы (доклад на семинаре «Современные трансформации процедуры искусства направления», организованного Ячейкой перспективного прогнозирования Европейской комиссии (Брюссель, 27 марта 1996 г.).
- ³См.: *Quermonne J.-L.* Libres propos sur l'évaluation des universités // *Savoir*. Juillet-septembre 1991. P. 461 – 478.
- ⁴См.: Cf. *Perellon J.-F.* La qualité dans l'enseignement supérieur. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.
- ⁵См.: *Brunetiére J.-R.* Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique? // *Revue française d'administration publique*. 2006. № 117. P. 95 – 112.
- ⁶См.: *Perret B.* De l'échec de la rationalisation des choix budgétaire a la loi organique relative aux lois de finances // *Revue française d'administration publique*. 2006. № 117. P. 40.
- ⁷*Popper K.* Misère de l'historicisme (1956) / Trad. par Hervé Rousseau révisée par Renée Bouveresse. Paris: Presse Pocket. 1988. P. 194 – 195.
- ⁸См.: *Apel K.O.* La réponse de l'éthique de la discussion au défi moral de la situation humaine comme telle et spécialement aujourd'hui (2001) / Trad. par M. Canivet. Louvain: Peeters, 2001.

Перевод с французского Е.К. Карпенко