

Всемирный банк
Национальный фонд подготовки кадров

**Система управления в секторе
высшего образования:
сравнительный анализ и
возможные варианты стратегии
для Российской Федерации**

Москва
2005

УДК 378.015.54(470)
ББК 74.58
С-40

Подготовка издания и научное редактирование выполнены Представительством Всемирного банка в России при поддержке Национального фонда подготовки кадров.

Суждения, интерпретации и выводы, изложенные в настоящем исследовании, принадлежат авторам и могут не совпадать с мнениями и выводами Всемирного банка, входящих в него организаций, Совета исполнительных директоров, равно как и стран, которые они представляют.

Авторский коллектив:

Исак Фрумин (Москва) (руководитель), Мэри Каннинг (Варшава), Андрей Марков (Москва), Джамил Салми (Вашингтон), Джон Фелден (Лондон)

Система управления в секторе высшего образования: сравнительный анализ и возможные варианты стратегии для Российской Федерации. (Серия «Актуальные вопросы образовательной политики»)
М.: ООО «ТОРГТРАСТ», 2005. - 68с.

ISBN 599004061-X

В настоящем аналитическом докладе рассматривается комплекс вопросов развития системы высшего образования: управление системой на федеральном уровне, выработка национальной стратегии развития, система финансирования и организация бюджетного процесса, структура управления на уровне учебного заведения и правовой статус вузов. В докладе представлены международные тенденции и примеры лучшего опыта в области управления высшим образованием, предлагаются варианты стратегии и конкретных практических действий, направленных на модернизацию управления высшим образованием в России, обсуждаются преимущества, которые может получить государство от принятия новых моделей государственного регулирования и управления в системе высшей школы.

УДК 378.015.54(470)
ББК 74.58

ООО «ТОРГТРАСТ»
Москва, ул. Большая Якиманка, 31
Тел./факс: (095) 238-5767, (095) 238-49-11
E-mail: info@polyart.ru;
www.polyart.ru

Отпечатано в России
ISBN 599004061-X

© 2005 The International Bank for
Reconstruction and Development /The World Bank
Washington, DC 20433
Phone: 202/473/1000.
www.worldbank.org
E-mail feedback@worldbank.org

ПРЕДИСЛОВИЕ РЕДАКТОРОВ СЕРИИ

На первый план образовательной политики современной России как на федеральном, так и на региональном уровнях выходит разработка прогнозов, сценариев, стратегий. Увы, до сих пор распространена практика написания важных стратегических документов лишь на основании высказанных интересов и, в лучшем случае, на основании кратких экспертных обсуждений. Как ни странно, в обществе, которое стремится построить экономику знаний, база знаний для выработки образовательных стратегий оставляет желать лучшего.

Однако эта ситуация меняется. В процессе стратегического планирования все большую роль начинают играть идеи, подкрепленные глубоким анализом и интеллектуально емкими разработками. Растет востребованность основательных сравнительных исследований, рассматривающих проблемы российского образования в контексте мировых тенденций.

Для поддержки этих исследований и разработок, для разворачивания основательных дискуссий о стратегиях и издается серия "Актуальные вопросы развития образования". В этой серии публикуются не идеологические, а аналитические материалы, обобщения эмпирических исследований, прогнозы и сценарии.

Инициаторами этой серии выступили Национальный фонд подготовки кадров, Московское представительство Всемирного банка и Центр изучения образовательной политики Московской школы социальных и экономических наук. В проектах, которые реализуются при участии этих организаций, аналитика занимает важное место. Однако серия не ограничена только их рамками. В ней находят место аналитические работы, выполненные в региональных проектах, в федеральных академических институтах и университетах.

Конечно, мы надеемся, что публикации этой серии будут полезны тем, кто принимает решения о развитии образования - от директора школы до министра. Но будет замечательно, если читательская аудитория этими группами не ограничится. На волне растущего общественного интереса к образованию предлагаемые публикации могут оказаться полезными тем, кого называют заказчиками и потребителями образования, родителям, представителям бизнеса, ученым. Именно поэтому мы полагаем важным издание аналитических работ в виде серии. Такой формат может стимулировать последовательные дискуссии вокруг различных вопросов развития образования.

Е. Н. Соболева,
исполнительный директор
Национального фонда подготовки кадров
И. Д. Фрумин,
координатор образовательных проектов
Московского представительства Всемирного банка

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1. Международный опыт модернизации управления в сфере высшего образования - основные тенденции	12
1.1. Изменения в принципиальном устройстве системы управления	13
1.1.1. Основные модели	13
1.1.2. Позиция университетов в условиях изменения полномочий центрального ведомства	17
1.1.3. Вывод	19
1.2. Финансирование и финансовое управление	20
1.2.1. Распределение средств	20
1.2.2. Финансовое управление в вузах и внешний контроль	22
1.3. Внутривузовское управление	26
1.3.1. "Разделение властей" как основной принцип внутривузовского управления в условиях автономии	26
1.3.2. Основные фонды и собственные фонды университетов	30
1.3.3. Структура, размер и членский состав Совета вуза	34
1.3.4. Ректор	35
1.4. Базовые модели организации и управления в высшем образовании	38
2. Варианты стратегии для модернизации управления высшим образованием в Российской Федерации	41
2.1. Национальная стратегия развития высшего образования	42
2.2. Организация системы высшего образования и модернизация управления	45
2.2.1. Управление системой	46
2.2.2. Правовой статус университетов	50
2.3. Модели управления университетами	53
2.4. Финансовые аспекты модернизации управления	55

2.4.1. Доведение государственных финансовых средств до университетов	55
2.4.2. Управление финансовыми средствами на институциональном уровне и проблемы подотчетности	56
2.5. Дополнительные полномочия университетов	58
2.6. Подотчетность (ответственность) университетов перед государством	61
2.7. Заключение: реализация предлагаемых изменений	63
Приложения	65
Приложение I. Функции органов-посредников	65
Приложение II. Возможное распределение основных функций управления в системе высшего образования	67
Приложение III. Типичное соотношение сфер регулирования между национальным законодательством, уставами и правилами вузов	68
Приложение IV. Различные механизмы государственного финансирования высшего образования, применяемые в разных странах	71
Приложение V. Степень автономии университетов в 12 странах-членах ОЭСР	72
Приложение VI. Характеристики Управляющих/Руководящих советов вузов в некоторых странах	73
Приложение VII. Инициативы в области реформирования системы высшего образования некоторых стран	76
Приложение VIII. Комментарии к проекту Федерального закона "О специализированных государственных или муниципальных некоммерческих организациях"	81
Приложение IX. Международный опыт осуществления институциональных реформ	83
Список литературы	85

ВВЕДЕНИЕ¹

Настоящий аналитический доклад подготовлен группой специалистов Всемирного банка² по предложению Центра стратегических разработок³. Первоначально авторы планировали рассмотреть лишь вопрос правового статуса высших учебных заведений в сравнительной перспективе. Однако логика работы потребовала расширения более широкого контекста, обсуждения всего комплекса вопросов, связанных как с управлением всей системой высшего образования, так и с вопросами управления отдельными институтами высшего образования. Среди этих вопросов: система управления на федеральном уровне, выработка национальной стратегии развития высшего образования, система финансирования высшего образования и организация бюджетного процесса на уровне вуза, структура управления на уровне вуза и правовой статус вузов по сравнению с другими государственными учреждениями.

Конечно, целостный анализ процессов развития системы высшего образования требует систематического рассмотрения и другого комплекса вопросов, среди которых: организация сети высших учебных заведений, альтернативные источники финансирования, структура и содержание образовательных программ. Эти вопросы заслуживают специального рассмотрения в последующих аналитических работах.

Однако выбор темы "управление" в качестве одной из первых для анализа не случаен. Вопросы управления и организации являются ключевыми для структурной перестройки системы высшего обра-

¹ Данный Аналитический доклад был передан в Центр стратегических разработок в феврале 2004 года и не отражает тех масштабных преобразований в управлении образованием, которые произошли на федеральном уровне в марте 2004 года.

² В состав группы авторов вошли: Исак Фрумин (Москва) (руководитель), Мэри Каннинг (Варшава), Андрей Марков (Москва), Джамил Салми (Вашингтон), Джон Фелден (Лондон).

³ Авторы выражают признательность В.М.Филиппову, И.В.Аржановой, А.Е.Волкову, В.М.Жураковскому, Я.И.Кузьминову, Б.Л.Руднику, Е.Н.Соболевой, Е.Е.Чепурных и Л.И.Якобсону за полезные обсуждения.

зования. При этом надо признать, что за относительно короткое время Россия прошла огромный путь реформирования высшего образования. Системы управления и финансирования образования кардинально изменились. Огромную роль в этом процессе сыграли Министерство образования и ряд ведущих университетов, которые вывели свои внутривузовские системы управления на мировой уровень по многим параметрам. В течение переходного периода структура управления российскими вузами была адекватна задачам выживания и сохранения научно-образовательного потенциала. Вместе с тем очевидно, что в условиях устойчивого социально-экономического развития России, в условиях развития экономики, основанной на знаниях, важна дальнейшая модернизация управления, затрагивающая не только сравнительно небольшую группу вузов, но всю систему высшего образования.

Необходимо сказать несколько слов об основном содержании доклада и о той главной трудности, с которой столкнулись авторы. Речь идет о невозможности адекватно перевести некоторые термины с английского на русский язык. Эта трудность не столько терминологическая, сколько содержательная. Отсутствуют (или не закрепились) не столько слова, сколько некоторые фрагменты реальности, к которым относятся эти термины. Это обстоятельство, а также историческая память российского образования мешают по-новому посмотреть на два базовых термина, ключевых для данного текста. Речь идет о словах "государственный" и "управление". В английском языке и в реальности большинства развитых стран эти термины как бы раздваиваются, демонстрируя зрелость соответствующих социально-экономических структур и важнейшие социально-культурные различия, закрепившиеся и в профессиональном сообществе, и в общественном сознании.

Применительно к слову "государственный" речь идет о различии "state" и "public". Оно отражает различие между институтами, кото-

рые являются частью государственной машины и функционируют в жесткой вертикали исполнительной власти, и институтами, которые учреждены государством (какое в значительной степени их и финансирует), но при этом функционируют с большой степенью самостоятельности под государственно-общественным контролем. Если ярким примером государственного института (state) является тюрьма или армия, то в российской реальности в некоторой степени примером "public" институтов могут быть учреждаемые государственными ведомствами некоммерческие организации (например, Центр стратегических разработок или Национальный фонд подготовки кадров). Для таких организаций характерна большая гибкость, высокая прозрачность, коллегиальность в управлении и ориентация на потребителя. Фактически значительная часть аналитического доклада будет посвящена тому, как из государственных учреждений (state) можно делать государственно-общественные организации (public), как это и происходит во всем мире. Именно поэтому в данном аналитическом докладе основное внимание уделяется институтам, учреждаемым государством. В нем не рассматривается место негосударственных вузов в организации сектора высшего образования.

Второе важное понятийное уточнение связано с отличием "governance" и "management". На уровне терминов оно иногда трактуется как различие между управлением (governance) и руководством (management). Важнее, пожалуй, рассмотреть это различие на уровне смыслов. Оно базируется на том, что управление любым институтом реализуется в двух базовых функциях. Одна из них связана с построением регулирующей (нормативной и стратегической) рамки деятельности, в центре которой стоит определение ясных взаимоотношений института с собственником (учредителем) и механизмов достижения уставных целей. Другая функция связана с организацией самой деятельности (то, что называется "оперативное руководство"). Сегодня большинство социальных и экономи-

ческих институтов в странах с гражданским обществом и рыночной экономикой управляется на основе разделения этих функций. В России, где различие между исполнительной и законодательной ветвями власти фактически отсутствовало в течение десятилетий, трудно представить себе государственную структуру, основанную не на принципе единоначалия, а на принципе разделения функций управления и на принципе общественно-государственного контроля за администраторами. В то же время господствующей международной тенденцией стала трансформация вузов из жестко иерархических замкнутых структур, являющихся частью государственной машины, в открытые и динамичные институты, действующие на основе принципа разделения функций управления. Эта трансформация является второй главной темой настоящего аналитического доклада.

Таким образом, задача данного аналитического доклада заключается в том, чтобы обсудить, какие преимущества может получить государство от принятия новых моделей государственного регулирования и управления в системе высшей школы и с их помощью значительно повысить качество подготовки специалистов.

В самом кратком виде логику решения этой задачи в данном аналитическом докладе можно изложить в виде такой последовательности утверждений:

- современное общественно-экономическое устройство требует повышения автономии высших учебных заведений;
- система высшего образования, состоящая из автономных институций, требует более гибкого управления на национальном уровне, усиления стратегической функции министерства образования;
- автономное высшее учебное заведение должно управляться на основе принципов подотчетности, открытости и разделения нормативно-стратегической и оперативной функций управления.

Еще одно терминологическое замечание. На протяжении всего текста слова "высшие учебные заведения", "институты высшего образования", "вузы", "университеты" употребляются как синонимы.

Структура представленного аналитического доклада отражает двойную задачу: проанализировать международные тенденции и лучший опыт в области управления высшим образованием, а также предложить варианты стратегии для модернизации управления высшим образованием в Российской Федерации. Поэтому в первом разделе обсуждается опыт различных стран в деле реформирования высшего образования. Как правило, речь идет о странах ОЭСР (которые называют также развитыми странами). Надо отметить, что именно их опыт стал основой реформ высшего образования в странах Восточной и Центральной Европы. В этом разделе сделана попытка не только представить опыт отдельных стран, но и обобщить его, определив некоторые господствующие тенденции. Этот опыт является исключительно поучительным и заслуживает специального рассмотрения при планировании процесса реализации новых для постсоветского образования моделей управления.

Во втором разделе аналитического доклада обсуждаются практические варианты действий в рамках модернизации российского высшего образования с учетом приведенного в первом разделе международного опыта. Ряд рекомендаций дан в довольно общем виде. Более конкретные и развернутые рекомендации могут быть представлены лишь на основе точного анализа нынешнего состояния управления высшим образованием.

В заключительном разделе доклада - в приложениях - приведены данные, на основе которых проведен сравнительный анализ международного опыта, а также комментарии к проекту закона о специализированных государственных некоммерческих организациях, сделанные на основе указанного международного опыта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ - ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

По мере того, как растет спрос на высшее образование и правительства глубже осознают свою роль в содействии экономическому развитию, все большее значение имеет обеспечение эффективного управления системами высшего образования. Системы высшего образования становятся все более сложными в связи с ростом числа и многообразия государственных и частных учреждений. Поэтому резко усложняется и требует специального анализа задача управления данным сектором. В результате традиционная модель тотального администрирования и контроля со стороны центрального Министерства образования во всем мире постепенно вытесняется новыми подходами.

Трудности в управлении системой высшего образования вызваны не столько неуклонным увеличением числа вузов и студентов, сколько тем очевидным фактом, что в условиях повышенных требований к эффективности бюджетной сферы центральное ведомство не может наилучшим образом судить о том, как должны действовать отдельные вузы. Ограничения системы централизованного администрирования стали реальным тормозом для развития сферы, которая должна быть гибкой и чувствительной к изменениям. В ответ на эти трудности в большинстве стран с развитыми системами высшего образования появляется большое количество разнообразных альтернативных подходов к финансированию и управлению вузами, основанных на делегировании полномочий из центра.

1.1. Изменения в принципиальном устройстве системы управления

1.1.1. Основные модели

Можно выделить три основных типа изменений, связанных с делегированием полномочий от центрального государственного ведомства (Министерства), в соответствии с разными уровнями управления. Полномочия могут передаваться региональному органу управления, специализированному агентству (организации-посреднику)⁴ или непосредственно университетам.

В некоторых крупных западных странах и государствах с переходной экономикой Министерства образования недавно передали функции контроля над деятельностью вузов **региональным органам управления**, но сохранили за собой координацию реализации политики в области образования. Наибольшие традиции подобного распределения полномочий существуют в таких странах, как Австралия, Германия и Канада. В Китае ответственность за деятельность большинства государственных вузов также передана на региональный уровень, а центральное правительство сохранило контроль только за ограниченным числом престижных вузов. В США все государственные ("public") университеты в основном финансируются и контролируются штатами. Все это позволяет университетам эффективно взаимодействовать с локальными рынками труда и местными сообществами. Однако такая конфигурация полномочий потенциально рискованна для сохранения контроля над реализацией единой национальной образовательной политики. Например, федеральные правительства в Канаде или Германии сталкиваются с трудностями при внедрении новых национальных стратегий. Если финансовая ответственность распределяется между центром и регионами, как в Австралии, то центр по-прежнему

⁴ Организация-посредник представляет собой институцию, находящуюся в собственности государства, но формально не являющуюся частью Министерства. Этот орган имеет собственную структуру управления, регулирующую Министерством, но не подчиняющуюся ему непосредственно. Ему могут передаваться отдельные функции Министерства. Подробное изложение концепции организации-посредника представлено в Записке ниже.

сохраняет за собой высокую степень контроля над вузами. Тем не менее, можно утверждать, что усиление роли регионов (субъектов федерации) в управлении высшим образованием является общей тенденцией для федеративных государств. Чаще всего регионы принимают на себя часть обязательств по финансированию университетов и получают право участвовать в формировании советов и выработке стратегии университетов.

Делегирование полномочий одному или нескольким специализированным агентствам уже в течение длительного времени является предпочтительным подходом в таких странах, как Великобритания, Австралия, Индия и Пакистан, а теперь эта модель получает распространение во многих других странах. Варианты делегирования полномочий организациям-посредникам показаны в Приложении I. Довольно распространена модель, в рамках которой Министерство образования передает в ведение организации-посредника вопросы, связанные с финансированием и оперативным управлением, сохраняя общий контроль над такими вопросами, как осуществление национальной стратегии, общий размер и структура системы высшего образования. Эта модель имеет множество вариантов. Например, новый орган-посредник в Южной Африке, Совет по вопросам высшего образования, не обладает основными полномочиями по распределению финансовых средств, но управляет целевыми программами.

Преимущества такой модели заключаются в том, что организация-посредник берет на себя функции Министерства, связанные с решением операционных вопросов, защищая таким образом Министерство от обвинений в лоббировании политических интересов. Такая специализированная организация способна накапливать институциональную экспертизу и опыт и, таким образом, усиливать профессиональный потенциал в решении вопросов развития высшего образования.

Организация-посредник является обычно полунезависимой организацией, действующей на основании нормативных актов, разработанных и утвержденных Министерством. Обычно она управляется советом (правлением), который возглавляется независимым лицом, не принадлежащим университетским кругам и не являющимся политическим назначенцем. Среди остальных членов совета могут быть представители бизнеса, ректоры вузов и отраслевые специалисты. Несмотря на то, что совет организации-посредника обязан следовать национальной стратегии в области высшего образования, установленной Министерством, он может адаптировать и интерпретировать эту стратегию с учетом меняющихся обстоятельств. В целом ряде стран такие важные управленческие функции, как присвоение квалификаций по итогам полученного образования, передаются общественным ассоциациям профессионалов (например, экзамены на право заниматься определенными видами профессиональной деятельности). Ряд важных функций, относящихся к аккредитации образовательных программ и единых экзаменов, могут передаваться и ассоциациям университетов.

В некоторых странах различные функции, описанные в Приложении I, выполняют несколько организаций-посредников. Например, в Англии, помимо Совета по финансированию высшей школы, существуют отдельные организации, отвечающие за мониторинг и оценку качества курсов обучения (Агентство обеспечения качества), сбор статистических данных (Агентство по статистике высшей школы), и только что созданный независимый орган, выполняющий аналитические исследования (Аналитический институт высшей школы). Кроме того, еще один отдельный полунезависимый орган осуществляет управление национальной академической сетью информационных технологий.

Создание органа-посредника также связано с определенными рис-

ками, которые более подробно рассматриваются в Приложении I. Совершенно очевидно, что при наличии нескольких организаций, участвующих в управлении национальной системой высшего образования, необходимо координировать их деятельность на постоянной основе. Объединяющим элементом для этих организаций является национальная стратегия в области высшего образования, однако помимо этого должны проводиться частые консультации и постоянный диалог на официальной основе в форме комитетов или совещаний. В некоторых странах Министерство образования ежегодно принимает и публикует комплекс стратегических рекомендаций, которым должны следовать органы-посредники.

Другой риск, напротив, связан с тем, что министерства неохотно делятся функциями и на практике организация-посредник становится лишь департаментом Министерства и оперативно им управляется. В этом случае создание такого посредника не только не повышает эффективность системы, но скорее снижает ее из-за дополнительных бюрократических усложнений. Чтобы избежать этого риска, в специальном законодательстве многих стран роль Министерства четко ограничивается: постановкой стратегических задач перед органом-посредником, определением процедур его деятельности и регулярным (не чаще одного раза в год) контролем итогов работы органа-посредника.

По третьей модели Министерство образования продолжает непосредственно осуществлять управление вузами, однако **делегирует им значительные полномочия** с тем, чтобы роль центрального органа все больше сводилась к стратегическому управлению. Обычно такая модель применяется в национальных системах небольшого масштаба.

Существует много различных вариантов распределения основных функций, связанных с управлением системой высшего образова-

ния. В Приложении II перечислены варианты, демонстрирующие как каждая из этих важнейших функций может осуществляться основными заинтересованными структурами. Например, там показано, что существует несколько альтернативных схем осуществления функций аккредитации и лицензирования новых учреждений, которые могут выполняться Министерством, организацией-посредником, какой-либо другой специализированной организацией или даже Ассоциацией или Советом ректоров.

1.1.2. Позиция университетов в условиях изменения полномочий центрального ведомства

Одним из основополагающих элементов большинства осуществляемых реформ является укрепление правового положения вузов с приданием им статуса независимых корпоративных единиц с правом "привлекать и привлекаться к судебной ответственности" в ответ на принятие ими конкретных обязательств в отношении прозрачности и отчетности. Вузы получают такой статус несколькими способами: путем определения их автономного статуса через специальное национальное законодательство или путем регистрации в качестве некоммерческого предприятия или благотворительной организации. Например, в Великобритании Лондонская школа экономики является компанией с ограниченной ответственностью в рамках гарантии - особая форма компании, существующая в системе высшего образования. Если независимый статус вузов закрепляется законодательно, важно, чтобы закон ограничивался определением базовой структуры и полномочий и его формулировки не были слишком подробными, что может препятствовать дальнейшему развитию вузов. Этот вопрос более подробно рассматривается ниже и описывается в Приложении III. Тот факт, что вузы могут привлекаться к суду, снимает эту угрозу с Министерства и напоминает Совету вуза о том, что вуз несет полную ответственность и должен действовать с учетом этого риска. Это способствует тому, что вузы включают практику управления рисками в свою текущую деятельность.

Многие страны с переходной экономикой столкнулись с проблемой определения правового статуса университетов в условиях рыночной экономики и общей тенденции ухода от тотального государственного регулирования. Некоторые из них (Армения, Литва) приняли законы, по которым университеты действуют как специализированные некоммерческие организации, принадлежащие государству.

Если вузы получают дополнительную автономию от Министерства образования, важно, чтобы они при этом могли ясно видеть стратегическую основу своих действий. Традиционная нормативная база, детально предписывающая стандарты, процедуры обучения, тарифные сетки и прочие детали университетской жизни, неадекватна для системы с большой автономией институтов. Международная тенденция состоит в том, что такая нормативная база не дополняется, а заменяется стратегической рамкой, в которой определены цели, показатели успеха и качественные признаки "правильной" организации вуза. При подготовке собственной стратегии вузам необходимо иметь представление о параметрах развития системы высшего образования и стратегических приоритетах, к достижению которых, по мнению правительства, они должны стремиться. В последние годы некоторые страны уделяют значительное внимание пересмотру национальной политики в области высшего образования. Например, в Новой Зеландии создана Консультационная комиссия по высшему образованию, которая разработала основы национальной стратегии развития высшего образования. За этим последовало создание Комиссии по высшему образованию, которая в настоящее время отвечает за распределение финансовых средств между вузами в соответствии со стратегиями, которые вузы разрабатывают для выполнения национальной стратегии. В 2003 году доклад о стратегическом развитии высшего образования был опубликован специальной комиссией правительства Великобритании. Он стал основой обсуждения стратегических планов отдельных университетов.

При этом опыт показывает, что реализация национальной стратегии является самостоятельной и трудной задачей, которая не может быть решена простым администрированием, поскольку университеты не подчиняются правительству напрямую. Министерства вынуждены находить новые пути и использовать внеадминистративные ресурсы, способствующие реализации этой стратегии. Среди них: открытый и прозрачный контроль качества, финансовые стимулы для реализации стратегии и кампании информирования общественности.

1.1.3 Вывод

Наблюдается очевидная международная тенденция, в рамках которой большая часть функций в отношении высшего образования, выполняемых Министерствами образования, делегируется другим органам, в то время как Министерство сохраняет за собой ключевую роль в определении национальной стратегии развития системы высшего образования. Эти функции могут передаваться различным посредническим организациям, однако самая популярная модель предполагает наличие одного или нескольких специализированных агентств, осуществляющих определенные функции управления системой от имени Министерства образования. Параллельно с возникновением нового уровня управления государственные вузы получают более широкие полномочия в отношении управления собственными делами и правовой статус, позволяющий им действовать в качестве независимых органов (однако по-прежнему в рамках государственного сектора).

Отказ от централизованного администрирования вызван двумя соображениями: невозможностью оптимально управлять крупными системами высшего образования из центра и тем, что предоставление отдельным вузам возможности искать собственные (неизбежно различные) пути достижения национальных целей является зна-

чительно более эффективным подходом.

1.2. Финансирование и финансовое управление

Существуют два основных направления изменений в финансировании и финансовом управлении вузами: способы распределения средств внутри системы и управление финансами на уровне вуза.

1.2.1. Распределение средств

В Приложении IV представлен список альтернативных подходов, которые в настоящее время используются при распределении различных типов средств между вузами. Финансирование обучения обычно осуществляется на подушевой основе с различными вариациями в зависимости от специальности, способа и уровня обучения. Таким образом, объем финансирования "по формуле" для обучения студента вечернего отделения гуманитарного факультета будет существенно отличаться от суммы для аспиранта-химика очного отделения. Различные цифры затем суммируются в единовременную выплату, которая перечисляется вузу в форме общей субсидии. В Чехии такая модель применяется с 1992 г., хотя помимо этого сохраняется не менее 10% средств, которые присуждаются вузам на конкурсной основе в соответствии с их конкурсными предложениями на реализацию проектов, отвечающих национальным приоритетам. В Англии аналогичная часть средств откладывается для финансирования специализированных проектов "сверх программы"; однако в последнее время вузы активно выступают за сокращение этого объема, поскольку не хотят нести бремя конкурсного отбора, и средства на выполнение специализированных программ все чаще распределяются по формуле вместе с основным объемом финансирования.

Несмотря на пример из практики Англии, который объясняется слишком большим количеством приглашений к участию в конкурсах на присуждение относительно небольших объемов средств,

конкурсное присуждение грантов позволяет финансирующему органу поощрять вузы, ориентирующиеся на приоритеты национальной политики в области высшего образования. При организации таких программ можно исходить из того, насколько эффективно вузы выполняют свои долгосрочные планы по конкретным направлениям государственной образовательной политики.

В большинстве стран формула подушевого финансирования основана на данных о наборе студентов за предыдущий год, и эти формулы абсолютно прозрачны. Однако в некоторых европейских странах применяется новаторский подход, в соответствии с которым распределение средств осуществляется на основе достигнутых результатов, а не данных о численности учащихся в системе. В Нидерландах 50% средств на обучение распределяется на основе количества выданных дипломов, а в Норвегии 25% средств привязано к таким факторам, как количество полученных студентами зачетов и количество выпускников.

Другие особенности методов финансирования, недавно разработанных в странах ОЭСР, включают следующее:

- Использование подхода на основе формулы при распределении средств на капитальное строительство (Англия).
- Раздельное финансирование обучения и исследований и разработка системы независимой экспертизы для финансирования исследований (Новая Зеландия).
- Смешанный подход на основе формул и качественных показателей при распределении средств на исследования (Норвегия).
- Выделение ресурсов на три года с тем, чтобы вузы могли осуществлять планирование с определенной степенью уверенности (Австралия).
- Распределение средств в размере, соответствующем объему средств, получаемых вузами от третьих сторон, с целью поощре-

ния успехов в получении доходов из внешних источников (Швейцария).

Вывод: Общая тенденция заключается в отходе от выделения единовременных сумм, не связанных непосредственно с численностью студентов. При принятии этого принципа возникает вопрос о том, должен ли основанный на формуле подход быть связан с количеством студентов, принятых в вузы, или количеством выпускников. Однако пока нет примеров практики распределения средств, основанной исключительно на результатах обучения или на цифрах выпуска.

Отказ от прежних систем финансирования во многих странах произошёл в связи со стремлением связать финансирование вузов с некоторыми реальными и прозрачными показателями, стимулировать вузы к увеличению охвата населения услугами высшего образования. Прежние методы не обладали гибкостью и не обеспечивали вузам стимулов для достижения национальных целей в отношении численности студентов.

1.2.2. Финансовое управление в вузах и внешний контроль

Между схемами финансового управления, существующими при системе централизованного администрирования и системе значительной автономии вузов, имеются существенные различия. В таблице 1 представлен диапазон различных схем финансового управления - от полной автономии на одном конце спектра до централизованного управления на другом.

Таблица 1

Вопрос	Централизованное управление	Полная автономия
Ежегодный бюджет	Утверждается в подробной форме финансирующим органом	Утверждается Советом университета (но направляется для информации Министерству или органу-посреднику)

Расходы	"Построчный контроль", при котором вузы не могут перераспределять расходы между отдельными категориями бюджета	Свобода в распределении и расходовании средств в рамках общей суммы, выделенной Министерством
Неизрасходованные средства в конце отчетного периода	Возврат неизрасходованных сумм Министерству образования или Министерству финансов	Свобода в возможности переносить неизрасходованные средства на будущий период (и финансировать перерасход средств из будущего бюджета в пределах установленных лимитов)
Внешние доходы из негосударственных источников	Возврат Минфину или Министерству образования всех внешних доходов	Возможности оставлять у себя и свободно расходовать все средства, полученные из негосударственных источников
Плата за обучение "местных" студентов, студентов "из других регионов" и иностранных студентов	Плата не взимается или устанавливается на фиксированном уровне и подлежит возврату Министерству финансов	Уровень оплаты может устанавливаться свободно, и эти средства остаются в вузе и не влияют на выделение бюджета правительством

В большинстве стран ОЭСР наблюдается движение в сторону большей финансовой автономии. В этом случае вузы должны направлять своим финансирующим органам своевременные и обоснованные отчеты о расходовании полученных средств, а также другую статистическую отчетность, касающуюся эффективности и результатов их деятельности. Такая схема представляет собой отход от принципа, в соответствии с которым Министерство (или уполномоченное агентство) заранее рассматривает (утверждает) запланированные расходы, и основана на предположении о надежности вуза в отношении исполнения бюджетных планов и точного учета расходов. В сформировавшихся системах (как, например, в Австралии или Великобритании) финансовая отчетность может представляться один раз в год при условии, что частота представления отчетов может увеличиться, если имеется предположение о том, что вуз испытывает финансовые трудности. По одной из моделей финансирующий орган одновременно с ежегодными отчетами о результатах деятельности требует от вузов представления прогно-

зов финансовой деятельности и кассовой ликвидности на три года вперед. Иногда финансирующий орган объединяет эти прогнозы финансовой ликвидности и использует их для отображения общего финансового состояния системы высшего образования⁵. В Англии финансирующий орган имеет региональных представителей, которые регулярно посещают вузы для проверки соответствия их деятельности представленным прогнозам.

Помимо требования представления данных и финансовых счетов, государство располагает другими средствами обеспечения подотчетности вузов:

- обязательное проведение независимого внешнего аудита счетов вуза и представление ежегодного отчета о проведении внутреннего аудита;
- сохранение за государственной аудиторской службой права на расследование любого аспекта финансовой деятельности вуза; использование законодательно установленных механизмов и процессов для проверки качества обучения;
- обязательное представление финансирующему органу стратегических планов или других стратегических документов (например, в отношении академической деятельности, развития ИКТ, кадров, распоряжения имуществом).

В качестве крайней меры воздействия, которую можно применить в отношении любого вуза, Министерство может самостоятельно или через орган-посредник изъять у вуза государственные средства и лишить его полномочий по выдаче дипломов.

Переход к системе, при которой центральное Министерство фи-

⁵ В Англии финансирующий орган полагает, что после амортизационных отчислений у вузов должен оставаться резервный капитал в размере 3%, и абсолютным требованием является постоянная платежеспособность вуза. Первый показатель часто упускается из виду, и это может послужить поводом для расследования.

нансов теряет контроль над расходами отдельных вузов, вызвал напряженность в некоторых странах с переходной экономикой. Традиционно основные опасения были связаны с тем, что государство сохраняет обязательства по выплате заработной платы, но не может контролировать эти расходы. В полностью децентрализованной системе эта проблема разрешается за счет того, что вузы несут полную ответственность за сбалансированность собственных бюджетов и могут при необходимости провести сокращение штатов.

Еще одной областью, контроль над которой государство отдает неохотно, является распоряжение собственностью. Этот вопрос обсуждается ниже в связи с полномочиями, предоставляемыми Советам вузов.

Волнующим для большинства правительств вопросом является сохранение (и при возможности повышение) качества высшего образования. Правительства полностью осознают, что при снижении уровня финансирования и увеличении соотношения между численностью учащихся и преподавателей, вероятно, должно страдать качество предоставляемых услуг. Существуют различные подходы к решению этой проблемы: попытки жестко контролировать процесс обучения в рамках системы независимых инспекторов; проведение консульгаций и поддержки с целью повышения качества обучения; или создание системы подотчетности конкретным потребителям и финансовых стимулов для вузов, отрабатывающих новаторские методы и распространяющих новые идеи. И наконец, в условиях эффективной правовой системы в качестве крайней меры потребители могут привлечь вуз к суду за низкое качество выполнения оплаченных ими услуг. Эти вопросы не рассматриваются в данном документе более подробно, поскольку требуют весьма развернутого обсуждения.

Вывод: Общая тенденция почти во всех странах ОЭСР заключается в предоставлении вузам большей финансовой независимости при условии большей подотчетности по итогам работы. Этот подход влияет на методы государственного регулирования и требует новых навыков от управленцев.

Прежние системы опирались на наличие широкомасштабных и строго централизованных процессов утверждения объемов финансирования и запрета их расходования вузами до получения соответствующего распоряжения. Такой подход неизбежно был слишком громоздким, односторонним и неэффективным, поскольку не обеспечивал гибкости и стимулов для вузов в отношении эффективного распоряжения ресурсами. Он также не учитывал возрастающей доли внебюджетного финансирования в высшем образовании.

1.3. Внутривузовское управление

1.3.1. "Разделение властей" как основной принцип внутривузовского управления в условиях автономии

В условиях предоставления вузам соответствующего правового статуса независимых организаций с необходимостью меняются требования к управлению на уровне университета. Общепринятой становится практика, при которой в университете создается коллегиальный орган управления (Совет), отвечающий за принципиальные вопросы деятельности университета, и административная структура, возглавляемая ректором⁶. Основные вопросы становления такой практики управления включают следующие:

- полномочия Совета;
- его размер, состав и количество назначаемых членов;

⁶ Должность главного администратора вуза по-разному называется в разных странах: президент (в США), вице-канцлер (в Англии). Далее в записке используется слово "ректор".

- процедура назначения (выборов) председателя Совета и ректора;
- полномочия Ученого совета или Сената;
- полномочия и властные функции ректора.

Совет является высшим органом управления вуза и обычно в соответствии с законодательством несет ответственность за его деятельность в целом. Полномочия, предоставляемые Совету по закону (или Министерством образования в соответствующих нормативных документах), являются основной мерой масштабов автономии вуза.

На практике (например, в странах ОЭСР) существует много различных вариантов передачи полномочий Совету - от традиционного "государственного надзора" за вузами, обладающими значительной автономией, до "государственного контроля" над вузами, обладающими меньшей независимостью⁷. В Приложении V представлены результаты обследования, проведенного в 2003 г. в странах ОЭСР. Показано, что во всех 12 странах вузы могут свободно распоряжаться своими бюджетами, а также нанимать и увольнять персонал и, кроме того, большинство может свободно принимать решения о введении новых курсов обучения. Однако лишь некоторые вузы обладают полнотой полномочий, позволяющей им получать кредиты, устанавливать уровень заработной платы преподавательского состава или определять размер платы за обучение.

Аналогичное исследование в семи европейских странах, проведенное в 2002 г. в рамках исследования по определению стратегических ориентиров Европейским центром стратегического управления вузами (ESMU), показало, что в двух странах вузы должны получать разрешение Министерства образования по всем вопросам, связанным с назначением, повышением или увольнением препода-

⁷ Эти термины относятся к классификации, используемой в работе Neave, G and van Vught, F (1994), *Government and Higher Education*. Pergamon Press.

вательского состава⁸. В пяти странах из семи Министерство сохраняет контроль (в форме согласования) над приобретением и распоряжением имущества и в четырех странах разрешение Министерства необходимо для создания коммерческих кредитных фондов.

Если говорить о странах с переходной экономикой, то надо сказать, что в последнюю декаду двадцатого века большинству стран Центральной и Восточной Европы, а также Монголии удалось модернизировать управление в вузах на основе расширения автономии и принципа "разделения властей". Законодательно определены значительные полномочия управляющих советов в вузах.

Глобальная картина по-прежнему весьма разнообразна, как показывают результаты двух крупных исследований масштабов государственного контроля, проведенных в 1997 и 1998 гг. В первом из них, выполненном CHEMS, изучалась степень законодательного и процедурного контроля в 70 вузах Британского содружества. Второе исследование, проведенное для Министерства образования Австралии группой местных специалистов, было посвящено изучению аналогичных вопросов в 20 странах, в том числе в России⁹. В этом исследовании отмечается интересное сближение тенденций в странах ОЭСР. "В англо-американских системах вузы традиционно пользовались значительной институциональной автономией, однако в течение последнего десятилетия правительства стали требовать от них большей степени подотчетности. С другой стороны, в европейских странах, где вузы традиционно действовали в жестких рамках законодательства, осуществляются реформы, направленные на децентрализацию полномочий". Обе эти тенденции продолжались с 1998 г., и помимо двух типов, упомянутых в работе Neave and van Vught, появилась новая категория - вуз, "находящийся

⁸ ESMU (2002). Unpublished Workshop Handbook from the 2002 Benchmarking Programme on University Management.

⁹ CHEMS (1997) Measuring the Grip of the State. Association of Commonwealth Universities, London. Anderson, D and Johnson, R (1998) University Autonomy in 20 countries. EIP Paper 98/3, Higher Education Division. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Canberra.

под давлением государства¹⁰, когда Совет и высшее руководство вуза, получив практически полную автономию, постоянно ощущают надзор сверху, выполняя многочисленные требования по представлению специальных отчетов и статистических данных. Это не очень опасно в странах с большой традицией автономии. Однако традиция "соблюдения требований", предполагающая постоянное реагирование на указания и рекомендации из центра, может подавить инициативы вузов.

Введение чрезмерной отчетности может рассматриваться как реакция центра на утрату предварительного контроля над планами и бюджетами вузов, однако аналогичная ситуация наблюдается и в частном секторе, откуда все чаще поступают жалобы на чрезмерные требования отчетности перед государством¹¹.

Авторы австралийского исследования составили рейтинг 20 обследованных стран с точки зрения степени правового вмешательства властей в дела вузов. Государство обладает наименьшими полномочиями в таких странах, как Канада, Великобритания и США, а самая большая власть государства наблюдается в Шри-Ланке, Малайзии, Франции и Индонезии. Россия находится примерно в середине этого списка¹². Заметим, что это исследование не учитывает последствий введения в России казначейского исполнения бюджетов вузов.

Вывод: Несмотря на большое разнообразие международного опыта, общая тенденция всех правовых реформ недавнего времени заключается в предоставлении вузам (в лице Советов) значительных полномочий в использовании предоставленной автономии. Прежде всего предоставляется свобода финансовой деятельности, затем следуют полномочия в отношении кадровой политики и право принимать решения по новым программам обучения. Эти переме-

¹⁰ CHEMS (1997). Op cit, p.10.

¹¹ По таким вопросам, как, например, обеспечение равных возможностей, охраны здоровья и безопасности.

¹² Anderson, D and Johnson, R (1998). Op cit, p 17.

ны позволяют вузам реагировать на изменения местных условий (включая изменяющиеся требования рынка труда).

1.3.2. Основные фонды и собственные фонды университетов (endowments)

Важной отличительной особенностью систем с большой институциональной автономией является степень устранения централизованных ограничений в отношении распоряжения имуществом. Если Совету предоставляется полная финансовая автономия и передается контроль над основными фондами вуза, это открывает Совету возможности для использования этих фондов по собственному разумению для получения дохода. В некоторых странах такая гибкость позволяет вузам создавать технопарки на свободных землях и инвестировать средства в доходные сооружения, например гостиницы и центры для проведения конференций. Распоряжение имуществом часто является областью, в которой государство неохотно отказывается от сохранения общего контроля, опасаясь нецелевого использования или злоупотреблений. Некоторые средства контроля, обычно применяемые государством в отношении такой деятельности, включают следующее:

- просить вузы подготовить стратегию распоряжения имуществом, с указанием намерений по использованию (развитию) комплекса имущества;
- сохранить за собой право утверждения любой продажи или передачи основных фондов (стоимостью сверх определенного финансового предела);
- требовать от вузов подтверждения того, что все финансовые поступления от продажи или передачи имущества используются на нужды высшего образования (этот принцип может также быть закреплен в решении о создании вуза);
- требовать от вузов представления отчета по результатам осуществления любого капиталовложения.

Тот же принцип применяется в случае, если вуз решит использовать свое оборудование для получения доходов, например, от проведения коммерческих испытаний. Совет должен убедиться в том, что все дополнительные доходы от этой деятельности используются на цели образования и что эта деятельность не затрудняет текущий процесс обучения. Доходы и расходы, связанные с такой деятельностью, подлежат аудиту и включаются в официально публикуемые отчеты вуза, при этом финансирующий орган не должен уменьшать сумму выделяемых вузу средств. Другими словами, вузы должны иметь стимулы для использования своего имущества с тем, чтобы использовать полученные доходы на цели высшего образования.

После получения полной автономии вуз может изучить возможные каналы (помимо государства) для финансирования строительства или приобретения имущества. В развитых странах ОЭСР вузы используют разнообразные источники финансирования, а также бюджетные средства. К ним относятся:

- Получение долгосрочных кредитов в коммерческих банках, что требует предоставления основных фондов в качестве обеспечения.
- Получение частных пожертвований от бывших выпускников или других благотворителей.
- Сохранение излишков средств на ежегодных счетах, а также средств, получаемых в результате амортизационных отчислений по вузовским основным фондам.
- Получение грантов от благотворительных организаций или фондов.
- Создание совместных предприятий с частными структурами, в рамках которых, например, нижние этажи зданий могут использоваться для коммерческой сдачи в аренду магазинам, а на верхних этажах располагаются вузовские помещения.

Если Министерство образования передает все основные фонды в распоряжение Совета вуза, оно, очевидно, захочет сохранить за собой некоторые из перечисленных выше средств контроля. Однако со временем участие государства в собственности вуза становится все менее значимым и все труднее поддается определению. Уменьшается доля недвижимого имущества, оплаченного из государственных средств. Все имущество теперь принадлежит вузу, и главная задача государства заключается в простом надзоре за его надлежащим использованием.

После того как вуз получает статус юридического лица, он может получить право на другие фонды, кроме имущества, например финансовые инвестиции и акции. Распространенной практикой является создание университетских фондов (endowments), которые формируются из денежных средств и акций. Большинство вузов формируют такие фонды на основе пожертвований от богатых лиц или корпораций. Обычно пожертвования инвестируются в акции или другие ценные бумаги, используется только доход по ним. Однако частные благотворители нередко просят, чтобы их пожертвование было использовано напрямую на строительство зданий. Иногда жертвователи просят использовать эти средства на установление именных стипендий бедным студентам или создание конкретных именных профессорских должностей. Но приоритетной целью создания университетских фондов является обеспечение устойчивости развития университета. Поэтому управление ими является важнейшей задачей Совета университета.

В США существует традиция регулярных пожертвований со стороны бывших выпускников, и общий объем средств, пожертвованных таким образом, оценивается в сумму до 222 млрд. долларов США, половина из которых приходится на три десятка элитных вузов. При этом в ведущих университетах фонды составляют десятки миллиардов долларов. Привлечение таких пожертвований может

отнимать значительную часть времени Президента вуза, но это считается небольшой платой за независимость и гибкость, которую дает независимое распоряжение основными фондами. Люди, изыскивающие средства, полагают, что легче привлечь доноров для осуществления конкретной цели или проекта, а многих доноров привлекает мысль о существовании здания или фонда для выплаты стипендий, носящего их имя.

Некоторые правительства с готовностью поощряют привлечение вузами таких пожертвований, поскольку со временем это может снизить их претензии на государственное финансирование. Однако правительства не менее активно стремятся показать, что не уменьшают объем финансирования на том лишь основании, что данный вуз успешно изыскивает собственные средства. Правительство Гонконга (особый район Китая) зарезервировало 128 млн. долл. США, которые будут использованы для перечисления сумм, эквивалентных пожертвованиям, которые вузы смогут получить из частных источников¹³. В Англии аналогичная схема софинансирования пожертвований является одним из способов содействия привлечению частных средств, масштабы которого пока значительно ниже американского уровня.

Вывод: Государство обычно стремится частично сохранить контроль над распоряжением имуществом после его передачи получившим независимость вузам. Однако по мере того, как к недвижимому имуществу вузов начинают прибавляться "частные" фонды, такой контроль теряет существенное значение. Правительства также могут поощрять стремление вузов создавать собственные финансовые резервы (университетские фонды) за счет пожертвований от богатых лиц или корпораций.

¹³ По данным сайта Совета по развитию и поддержке образования (CASE): www.case.org/newsroom. CASE является профессиональным органом, оказывающим поддержку лицам и структурам, изыскивающим средства.

1.3.3. Структура, размер и членский состав Совета вуза

В Приложении VI описываются некоторые характерные черты Советов вузов в ряде стран ОЭСР. Правительства уделяют повышенное внимание размеру и составу вузовских советов, и общая тенденция заключается в поиске управленческой модели с небольшим числом членов, большинство которых составляют люди, не входящие в систему образования (непрофессионалы). Тенденции к сокращению размера Советов наиболее сильно проявляются в Австралии и Новой Зеландии, где правительства предлагают, чтобы максимальный состав Совета составлял не более 12 или даже 8 членов. В Англии в самых молодых вузах в состав Совета должно входить от 12 до 24 членов, причем не менее половины их них должны составлять лица, не связанные с системой образования. В Дании и Норвегии большинство в Совете также должны составлять представители внешних кругов.

Как показано в Приложении VI, методы отбора членов Совета также весьма отличаются друг от друга. В странах Европы, кроме Великобритании и Ирландии, "внешние" члены Совета часто назначаются министрами, однако кандидатуры обычно предлагают сами вузы. В Швеции и Нидерландах правительство назначает председателя и членов Совета на трехлетний срок. Во Франции в каждом из трех Советов, создающихся в университетах, применяется система полностью выборных представителей различных кругов, государство при этом не имеет права голоса. В некоторых вузах Австралии парламент назначает двух или трех членов Совета; недавно правительство хотело распространить эту практику на всех внешних членов Советов, однако предложение было отклонено в связи с категорическими возражениями Совета вице-канцлеров (ректоров). В Ирландии и Великобритании Совет пользуется полной свободой при выборе председателя и членов Совета и даже не обязан информировать об этом Министерство образования.

Поскольку должность члена Совета обычно является неоплачиваемой (оплачиваются только прямые расходы, связанные с выполнением функций членом Совета), а его обязанности (и правовые обязательства) становятся все более обременительными, в некоторых странах проводятся рекламные кампании для привлечения кандидатов, обладающих необходимыми качествами и профессиональными навыками. В Австралии по новому закону о высшем образовании каждый Совет должен осуществлять программу повышения квалификации своих членов¹⁴. В странах, где Совет может самостоятельно выбирать членов, задача заключается в том, чтобы привлечь людей, представляющих очевидные заинтересованные стороны, например региональную администрацию или муниципалитет, местных работодателей и отрасли промышленности, а также профессиональных специалистов, например юристов, бухгалтеров и специалистов в области ИКТ.

Вывод: Как правило, роль правительства в делах, касающихся состава Советов, обычно ограничивается определением общего размера Советов и доли внешних членов. Практика назначения членов Совета весьма значительно отличается друг от друга в различных странах, и общие тенденции в этом процессе отсутствуют.

1.3.4. Ректор

Когда правительства передают полномочия Совету вуза и ректору, как высшему руководителю вуза, они, безусловно, заинтересованы в том, чтобы председатель Совета и ректор обладали надлежащей компетентностью. Существуют различные модели осуществления этих назначений, и в документе CHEMS от 1996 г. приводится краткий обзор этих моделей на основе опыта Британского Содружества¹⁵:

¹⁴Часть пакета документов "Протоколы национального регулирования для высших учебных заведений", см.: http://backingaustraliasfuture.gov.au/policy_paper/attach_a.htm

¹⁵ Markham, L (1996). CHEMS Paper 14. Methods used in the appointment of Vice Chancellors in the Commonwealth. London

- Назначение руководителей Министерством без консультаций с Советом.
- Назначение руководителей Министерством после консультаций с Советом.
- Назначение Министерством на основании списка кандидатур, представленных Советом.
- Отбор Советом с последующим утверждением в Министерстве.
- Отбор Советом, в состав которого входят представители правительства.
- Отбор Советом без какого-либо участия правительства.

По другой модели, которая не встречается в Британском Содружестве, но используется в таких странах, как Япония, Корея и Турция, ректор выбирается преподавательским составом вуза или Сенатом, однако это назначение подлежит окончательному утверждению правительством. Во многих странах Латинской Америки и Карибского региона для назначения ректора не требуется утверждение центрального правительства, а три европейские страны (Австрия, Дания и Норвегия) недавно отказались от схемы выбора ректора преподавательским составом в пользу системы, при которой ректор назначается Советом. Такой подход связан с признанием того, что исполнение этой должности в настоящее время требует специальных навыков управления. Этот подход соответствует общей международной тенденции.

В законодательстве, касающемся вузов, ректор обычно определяется как главный административный руководитель. Во всех случаях (в том числе и тогда, когда назначение ректора осуществляется Министерством) ректор подчиняется Совету и несет ответственность за эффективность управления вузом. Методы обеспечения такой подотчетности не описаны в законодательстве, однако обычно на основе лучшей практики создаются методические рекомендации, предполагающие разработку показателей эффектив-

ности работы главного вузовского администратора.

Усиление полномочий вуза в целом потребовало усиления и исполнительных полномочий ректора, хотя традиционно ректор избирался на короткий срок без учета его правленческого потенциала. Сегодня все чаще ставится вопрос о достаточной длительности контракта с ректором, о необходимости подготовки ректора как менеджера. Важным становится и вопрос о проректорах. Англосаксонская модель позволяет Совету и ректору определять необходимый круг проректоров. В этой связи существует огромное количество организационных моделей, предусматривающих наличие до пяти заместителей с различными сроками и условиями пребывания в должности - на основе полной или частичной занятости, на постоянной или краткосрочной основе, по контракту и т.д. В Нидерландах в состав Исполнительного совета (администрации) входит только три члена, а в Австрии вузы могут иметь до четырех проректоров. Обычно в законодательстве не определяется количество проректоров, поскольку обстоятельства могут меняться.

Деятельность Сената или Ученого совета все чаще ограничивается только академическими вопросами. Совет становится высшим органом управления, а Сенат находится в его подчинении; однако в реальности Совету обычно трудно отклонить предложение, связанное с академической деятельностью, если оно пользуется активной поддержкой Сената, кроме случаев, когда для этого имеются стратегические или финансовые основания.

Вывод: Несмотря на то что полномочия ректора в целом расширяются (при этом большое значение придается навыкам управления), общая тенденция в отношении способа отбора (назначения) кандидатуры на эту должность отсутствует. Тем не менее сохраняется положение, при котором ректор подотчетен Совету в отношении результатов деятельности вуза.

Важный смысл международных структурных реформ последнего времени заключается и в том, что Совет и ректор получают дополнительные полномочия, а правительства настоятельно рекомендуют им адаптировать для своих целей управленческие модели, используемые в бизнесе.

1.4. Базовые модели организации и управления в высшем образовании

Изложенный выше анализ может быть обобщен в краткой форме в виде простой типологии, соотносящей устройство системы высшего образования, правовой статус вузов и их внутреннее управление. В таблице 2 эта типология представлена лишь четырьмя из многих возможных вариантов в диапазоне от жесткого государственного администрирования, с одной стороны, до максимальной автономии вузов - с другой. Однако даже эти два крайних варианта не являются простой черно-белой картинкой. Даже в рамках модели государственного администрирования должна быть предусмотрена определенная свобода, поскольку Министерство образования не в состоянии контролировать все. С другой стороны, даже в рамках модели максимальной автономии присутствует неявное признание того, что Министерство должно требовать от вузов отчетности во многих областях и сохранять общий стратегический контроль над системой высшего образования.

Таблица 2

Модель	Возможный правовой статус вуза	Государственное регулирование	Автономия и финансовая свобода
А. Государственное администрирование	Государственное учреждение, государственная корпорация	Председатель Совета и ректор назначаются Министерством и подчиняются ему	Ограниченная свобода, при этом большинство ключевых решений по кадрам и программам обучения принимается Министерством

В. Частичная автономия	Государственное учреждение, государственная корпорация или установленный специальным законом статус	Председатель Совета и ректор назначаются вузом, но утверждаются Министерством	Определенная свобода в отношении программ обучения и кадров, но финансовый контроль остается централизованным
С. Частичная независимость	Установленный специальным законом статус, благотворительная или некоммерческая организация под контролем Минобразования	Председатель Совета и ректор назначаются членами Совета без участия Министерства	Министерство сохраняет контроль над несколькими ключевыми направлениями и до определенной степени ограничивает финансовую свободу
Д. Независимость	Установленный специальным законом статус, благотворительная или некоммерческая организация без участия правительства	Независимый Совет свободно назначает Председателя и членов Совета и ректора	Максимальная автономия в отношении принятия ключевых решений и финансовых вопросов. Незначительно ограничено использование имущества

Помимо модели D в ряде стран появляются примеры частных вузов, получающих средства от правительства для обучения студентов за счет государства. Это обычный вариант при применении принципа "деньги следуют за учащимся". Преимущества этой модели заключаются в том, что государство освобождается от функции надзора за предоставлением услуг высшего образования в частных вузах и ограничивает стоимость обучения такой же суммой подушевого финансирования, которая используется при распределении средств государственным вузам. Одним из вариантов этой модели является схема, при которой государственное финансирование используется для выплаты стипендий исключительно для поддержки бедных студентов, обучающихся в частных вузах.

В четырех моделях, представленных в таблице 2, можно выделить три основных отличительных фактора:

- правовой статус вуза и его взаимоотношения с правительством;
- степень независимости лиц, ответственных за деятельность вуза;
- степень академической и финансовой автономии, предоставленной правительством.

Принцип академической свободы является ключевым основанием многих реформ, обсуждавшихся в данном разделе. Это краеугольный камень реформируемых систем, позволяющий вузам управлять своей деятельностью настолько полно, насколько это позволяет им государство. Однако должна существовать система сдержек и противовесов на двух уровнях: на уровне государства, которое хочет осуществлять мониторинг и оценку деятельности вуза, и на уровне вуза, в котором Совет требует от руководителей (особенно сектора) отчетности в отношении достижения институциональных целей.

Вывод: Как показано в данном разделе, международные тенденции в аспекте трех указанных выше факторов заключаются в том, что правительства предоставляют вузам большую правовую независимость и переходят от использования модели государственного администрирования контроля к модели государственного надзора. Это налагает повышенную ответственность на руководителей вузов, и, несмотря на наличие различных международных подходов к назначению этих лиц, от них все чаще требуются навыки лидера и умение управлять академическими учреждениями.

2. ВАРИАНТЫ СТРАТЕГИИ ДЛЯ МОДЕРНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В этом разделе делается попытка, рассматривая нынешнюю ситуацию как стартовую, представить варианты стратегии развития управления высшим образованием в России в соответствии с потребностями социально-экономического развития страны и в контексте основных международных тенденций. При этом заметим, что для продвижения в проблематике модернизации управления - для построения новой модели управления - необходимо ответить на следующие восемь вопросов:

- Как должна создаваться национальная стратегия развития высшего образования и кто ведет эту работу?
- Каков должен быть правовой статус институтов высшего образования по сравнению с другими институтами, являющимися собственностью государства?
- Какова должна быть институциональная структура управления системой высшего образования на федеральном уровне?
- Какие модели управления должны быть выбраны для управления в университетах?
- Как должны распределяться средства между университетами?
Как должно контролироваться расходование средств университетами?
- В каких областях и в какой степени университеты должны иметь автономию?
- Какими методами государство должно направлять и контролировать деятельность университетов в условиях расширенной автономии?

Помимо ответов на эти вопросы в заключительной части данного раздела обсуждаются принципиальные шаги для реализации дан-

ной модели управления в системе высшего образования.

2.1. Национальная стратегия развития высшего образования

Как отмечено в пункте 1.1.2, усиление автономии вузов и отказ от исключительно административных рычагов управления сопровождается усилением "идеологической" роли государственных органов управления, возникновением стратегической линии, на которую отдельные вузы должны ориентироваться. Необходимость в такой федеральной стратегии еще более очевидна, если часть функций управления передается от Министерства образования нескольким специализированным государственным или негосударственным организациям или в регионы. В такой стратегии должны быть отражены не только основные целевые установки системы, но и общие принципы ресурсного обеспечения достижения этих целей.

В России до настоящего времени не разработана в полной мере системная стратегическая программа развития высшего образования на среднесрочную или длительную перспективу. В единственном документе, который может претендовать на такой статус - в программе модернизации образования содержатся, как правило, общие формулировки задач обновления высшего образования, не всегда сопровождающиеся постановкой четких и проверяемых ориентиров (примером такой формулировки является следующая задача - "радикальное улучшение материально-технической базы профессиональных учебных заведений"¹⁶), а также несколько конкретных инновационных идей (например, единый государственный вступительный экзамен, ведущие исследовательские университеты, государственные именные финансовые обязательства).

Для того чтобы эти идеи могли стать основой национальной стра-

¹⁶ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, пункт 2.3.

тегии развития высшего образования, необходимо как минимум еще три шага. Во-первых, вокруг этих идей должна быть реконструирована целостная рамка целей модернизации, системно характеризующих новое качество сектора высшего образования, его новую роль в экономике и социальной сфере, - "образ будущего" для системы высшего образования. Во-вторых, возможно, в этой рамке целей станут видны те аспекты системы, которые не затеты процессами модернизации и относительно которых должны быть выдвинуты иные инновационные идеи. В-третьих, должны быть разработаны четкие показатели достижения новых целей и временные рамки достижения нового состояния системы высшего образования.

Можно привести много примеров, когда в последние годы правительства развитых стран полностью пересматривали свои образовательные стратегии. В Приложении VI перечислены основные реформаторские инициативы последних лет в высшем образовании. Как правило, для разработки подобных инициатив создаются комиссии высокого уровня (возглавляемые, как правило, авторитетным представителем университетского сообщества). Несмотря на то что Министерства образования являются теми органами, в чьи полномочия входит создание стратегии и которые в большинстве стран должны финансово и организационно поддерживать разработку стратегии, им свойственно дистанцироваться от детальных разработок, передавая основные полномочия указанной представительной комиссии. Эти комиссии проводят масштабные исследования и консультации с участием большого числа заинтересованных сторон, к которым, безусловно, относятся работодатели, ученые и представители университетского сообщества. Работа этих комиссий носит открытый публичный характер и завершается созданием документа, содержащего ясные ориентиры изменений системы на среднесрочную или длительную перспективу. Такой стратегический документ должен отражать социальные и экономичес-

кие приоритеты правительства и потребности рынка труда. В этом случае для разработки стратегии требуется серьезная координация различных правительственных ведомств. Отметим, что наряду с системными многоаспектными стратегическими документами правительство может инициировать создание "узких" стратегических документов, отвечающих на конкретные проблемы в системе высшего образования. В определенной степени прототипом такого документа является раздел об обеспечении доступности высшего образования в Программе модернизации образования.

После того как специальная комиссия представляет правительству отчет с предложениями по стратегии, как правило, происходит следующий этап консультаций перед тем, как министр объявит решение правительства и его будущую политику. На этом этапе очень важно, чтобы решения были адекватно изложены и доведены до сведения представителей отрасли и всех заинтересованных субъектов, включая широкую публику. Требуется, как правило, не просто информационно-агитационная кампания, но, скорее, консультации по поводу возможных действий отдельных институтов в новых условиях. Весьма существенным обстоятельством является не столько то, что стратегия сопровождается планом конкретных действий на национальном уровне, сколько то, что стратегический документ задает рамки, внутри которых органы управления на местах и университеты будут разрабатывать свои собственные стратегические планы.

Было бы естественным, если приведенная выше схема разработки стратегии развития высшего образования была применена в Российской Федерации. Учитывая особенности конкретного периода социально-экономического развития страны, а также вступление России в Болонский процесс, в нее могли бы быть включены такие основные разделы, как: вклад университетов в диверсификацию экономики и в экономический рост; развитие взаимодействия уни-

верситетов с местными сообществами, перестройка финансирования университетов, оптимизация сети институтов высшего образования, интеграция науки и образования (включая создание ведущих исследовательских университетов), трансформация управления системой и отдельными институтами, введение двухуровневой системы степеней. Ключевым при этом должны быть максимально конкретные формулировки задач, четкие показатели продвижения к их решению и временные рамки (например, количество студентов, обучающихся по двухуровневой системе, или количество вузов, создавших управляющие Советы). Важно также предусмотреть механизмы, которые сделают эти цели задачами каждого региона и каждого конкретного вуза.

Наряду с этой системной стратегией могут быть разработаны стратегические документы по решению ряда острых проблем современного российского образования. К их числу могут относиться стратегии обеспечения равного доступа к высшему образованию, информатизации высшего образования, укрепления инновационной деятельности университетов. Существующие федеральные целевые программы могут служить исходным материалом для разработки таких документов, которые должны отличаться наличием ясных ориентиров и механизмов реализации соответствующих целей в отдельных университетах.

2.2. Организация системы высшего образования и модернизация управления

Применительно к этой теме возникают два вопроса:

- Должно ли Министерство образования продолжать осуществлять прямое регулирование и руководство во всех вопросах высшего образования и если нет, то какие другие возможности существуют?
- Каким должен быть правовой статус университетов и степень их автономии?

В разделе 1.4 был предложен спектр моделей устройства системы высшего образования по шкале "централизованный административный контроль - институциональная автономия". Колоссальный масштаб системы высшего образования в России (более 600 вузов), географическое и профессиональное разнообразие вузов, необходимость повышения гибкости подготовки специалистов, а также общая ориентация административной реформы, инициированной Президентом России, и вступление России в Болонский процесс (включающий трансформацию системы управления) заставляют предположить, что существуют объективные и субъективные (политические) предпосылки для движения российской системы высшего образования в сторону большей автономии институтов и сокращения числа функций Министерства образования, связанных с непосредственным администрированием системы. Важно отметить, что, как показано в разделе 1.4, это соответствует общей международной тенденции.

Заметим здесь, что Министерство образования в России существенно отличается по своим функциям от министерств в англо-саксонской традиции. В российском министерстве совмещены функции выработки стратегии (политического руководства системой) и функции оперативного руководства. Вопрос о том, насколько это является необходимым и рациональным в современных условиях, обсуждается ниже.

2.2.1. Управление системой

Строго говоря, получение университетами большей автономии не обязательно означает, что Министерство образования должно отказаться от ряда своих функций. Но обязательно потребуются существенные изменения в культуре управления, при которых акцент сместился бы с контроля выполнения прямых административных указаний центра на мониторинг тенденций, на определение узких мест и выработку подходов к их преодолению, на поощ-

рение инициатив и разнообразия в деятельности отдельных институтов, направленной на достижение общенациональных целей. Однако таких изменений в культуре достигнуть нелегко без серьезных структурных перемен.

Если бы Министерство образования решило передать ряд функций оперативного управления специализированным агентствам или негосударственным (общественным) организациям (к которым, например, могут относиться профессиональные ассоциации), то в условиях такой реорганизации было бы легче сформировать новую культуру управления, о которой говорилось выше. Это также способствовало бы укреплению министерства как органа стратегического управления, свободного от рутинного администрирования. При этом, конечно, таким органам-посредникам необходимо было бы иметь полную ясность относительно своих конкретных функций в отличие от тех функций, которые остались у Министерства образования. В Приложении 1 описываются функции органов-посредников в десяти разных странах, в которых подобные органы учреждались законодательством. Можно увидеть, насколько варьируются эти функции и степени свободы, которая была им предоставлена Министерством образования. К сожалению, в международной практике нередки случаи, когда Министерство образования инициирует изменения в законодательстве, направленные на делегирование его функций, а затем фактически тормозит реализацию этих законов в реальной практике.

В России примером специализированного агентства является Высшая аттестационная комиссия, которая занимается присуждением ученых званий и научных степеней. Будучи учрежденной правительством, ВАК, тем не менее, в значительной степени автономна в своих решениях. Другими примерами делегирования полномочий Министерства могут быть учебно-методические объединения вузов. Однако слабость их статуса и сохранение традиций контроля

со стороны министерства за чисто академическими вопросами приводит не столько к разгрузке Министерства, сколько к появлению дополнительной работы, поскольку УМО действуют по приказам Министерства и их решения проходят утверждение в департаментах Министерства¹⁷.

В рамках административной реформы можно было бы рекомендовать рассмотреть вопрос о дальнейшей передаче ряда функций Министерства отдельным органам-посредникам. Очевидно, что если Министерство решит делегировать некоторые управленческие функции, то эти функции не будут переданы одному агентству. Например, довольно распространенной является ситуация, когда существует агентство, осуществляющее контроль за качеством образования, и другое агентство, занимающееся распределением бюджетного финансирования вузов.

В международной практике весьма распространено создание промежуточного органа, распределяющего государственное финансирование высшего образования (в Голландии такое агентство имеет статус самостоятельного органа при Министерстве образования). Это означает, что Министерство образования делегирует распределение государственного бюджета на высшее образование органу-посреднику и просит его распределить бюджет и отследить то, как будут потрачены деньги. Этот орган управляется Советом, который несет ответственность перед правительством и осуществляет также контроль (аудит) этих расходов вузами. Трудно представить, чтобы Министерство образования России передало функцию распределения бюджетных средств отдельному и в некоторой степени независимому органу. В то же время ситуация, когда Министерство непосредственно осуществляет финансирование более трех тысяч бюджетополучателей, представляется достаточно странной, пос-

¹⁷ Заметим, что, если орган-посредник будет аналогичен УМО в их нынешней замкнутой, непрозрачной и не включающей потребителей организационной форме, то такие органы-посредники вместо обеспечения развития, могут тормозить и консервировать систему образования.

кольку не позволяет большому числу сотрудников Министерства реально сконцентрироваться на важных вопросах стратегии.

Радикальное распределение функций между Министерством образования и новыми промежуточными органами могло бы выглядеть так:

Таблица 3

Министерство образования	Государственные и негосударственные специализированные агентства и профессиональные ассоциации
Стратегическое планирование Создание и закрытие институтов высшего образования Анализ ситуации и тенденций Постановка общегосударственных целей Утверждение уставов университетов Утверждение назначения ректоров Разработка минимально необходимых нормативных документов Утверждение общих контрольных цифр приема для каждого вуза (с разбивкой по специальностям в исключительных случаях) Разработка Федеральных целевых программ	Согласование стратегических планов университетов Распределение ресурсов между институтами. Мониторинг финансовой и академической деятельности в соответствии с согласованными академическими, финансовыми и иными стандартами Лицензирование, аттестация и аккредитация университетов Присвоение академических степеней Согласование вузовских стандартов по специальностям (если такая функция вообще нужна) Утверждение квалификационных требований Реализация Федеральных целевых программ

Если бы была принята менее радикальная модель, Министерство образования могло ограничить функции специализированных агентств только вопросами контроля качества подготовки и вопросами квалификационных требований к подготовленным специалистам. Однако и в этом случае такое делегирование имеет смысл при значительной автономии и высокой прозрачности деятельности такого агентства. Роль Министерства образования в этой ситуации может состоять в утверждении процедур деятельности этого агентства и в мониторинге их исполнения.

Необходимо подчеркнуть, что в России, где до сих пор особенно слабы связи профессионального образования и рынка труда, передача функций утверждения квалификационных требований и со-

держания подготовки профессиональным ассоциациям существенно способствовала бы повышению адекватности подготовки специалистов реальным требованиям социально-экономического развития.

Открытым остается вопрос о делегировании части функций федерального Министерства органам управления в регионах. Опыт, например, Самарской и Воронежской областей показывает, что региональные власти готовы усиливать свою финансовую поддержку высшего образования, если система становится более адекватной требованиям регионального развития. Существует острая потребность в изучении и в обобщении существующего опыта участия региональных властей в управлении региональными системами высшего образования. Но в любом случае в контексте опыта других крупных федеральных государств существующее отчуждение региональных властей от управления высшим образованием в регионах представляется малообъяснимым и нерациональным.

2.2.2. Правовой статус университетов

В настоящее время в России университеты действуют в тех же правовых рамках, что и все другие государственные учреждения (за редкими исключениями, относящимися, например, к выборности ректоров). Важнейшей характеристикой этих правовых рамок является весьма ограниченная автономия (особенно в финансовой сфере) и высокая степень стандартизации (унификации) нормативных требований. Однако существует немало аргументов в защиту тезиса о том, что вузам нужна большая автономия и меньшая унификация, чем большинству других государственных учреждений. Среди них следующие:

- быстро меняющиеся потребности рынка труда и окружения в целом требуют от университетов гибко и органично взаимодействовать с экономическим, социальным и культурным окружением;

- колоссальная по своим масштабам система очень разнообразных вузов не может эффективно управляться на основе жесткой унификации и администрирования каждого шага;
- огромную роль в качестве подготовки специалистов играют традиции и академические свободы, отражающиеся в своеобразии университетов и неадекватности стандартных требований;
- главный ресурс университетов - профессора являются носителями уникальных умений и квалификаций, которые не могут быть описаны стандартными регламентами и тарифными сетками;
- вузы все более становятся бизнес-структурами, привлекающими значительные внебюджетные средства (в ряде российских вузов внебюджетные доходы составляют 70% общих доходов).

Данные аргументы все более учитываются в международной практике реформ высшего образования (см. пункт 1.1.2). Специфические характеристики университетов как организаций с высокой степенью автономии могут быть отражены в законодательстве тремя способами:

- когда законодательством им дается особый статус, в котором подробно описывается степень автономии;
- когда им позволяется зарегистрироваться как благотворительным организациям, возглавляемым попечителями;
- когда они регистрируются как некоммерческие организации.

Первый способ является наиболее распространенным в международной практике и наиболее предпочтительным для России. В дискуссиях последнего времени наиболее распространенным был вариант отдельного закона о специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организациях. Такой закон мог бы быть важным шагом в отличии вузов от других государственных учреждений. Вместе с тем в последнем варианте закона (который вынужденно объединил университеты, больницы, театры и пр.)

есть ряд положений, которые не вполне отвечают международным тенденциям в управлении университетами (подробней об этом говорится в Приложении VI). Это подтверждает идею о том, что, вероятно, более реалистичным для России в ближайшей перспективе является не принятие универсального закона о специализированных государственных организациях, а принятие специального закона об университетах или внесение уточнений в существующее законодательство об университетах. Такой закон должен, как минимум, отражать следующие характеристики университетов: они используют государственную собственность и учреждены государством, они имеют высокую степень автономии в академической, управленческой и финансовой сфере. Он должен, конечно, эффективно разрешить коллизию в управлении финансами вузов, возникшую в контексте казначейского исполнения их бюджетов. Как отмечено в пункте 1.1.2, в соответствии с международными тенденциями в законодательстве об университетах должен быть подчеркнут тот факт, что к университетам могут быть предъявлены судебные иски, которые не переадресуются учредителю - государству. Судебную ответственность при этом полностью несут ректоры и Советы университетов, которые обязаны принимать данный риск во внимание.

При этом законодательством должны устанавливаться основные структурные моменты и не должны регулироваться все мелкие детали. В противном случае будут часто требоваться изменения и поправки. В Приложении III приводятся примеры того, какие вопросы относительно университетов регулируются законодательством, а какие - Уставами университетов. Уставы университетов могут утверждаться Министерством образования и/или Министерством юстиции или уполномоченным специализированным агентством.

2.3. Модели управления университетами

Автономная законная институция должна иметь соответствующую систему управления, обеспечивающую ее функционирование и развитие в соответствии с уставными целями, подотчетность учредителям, открытость, эффективность и результативность внутренних процессов администрирования. Современные модели управления автономными структурами предполагают достаточно четкое разделение управленческих функций на исполнительную (административную) и нормативно-контрольную и закрепление их за соответствующими органами управления данной институцией. Более того, будучи собственностью государства (а не только Министерства образования), такой институт должен быть открыт общественному контролю. Подчеркнем при этом, что под общественным контролем мы понимаем не процедуры контроля (инспекции), а открытость информации, прозрачность финансовых и академических решений. Такой общественный контроль (открытость) может и должен не добавляться к административному контролю (инспектированию), а замещать его. Поэтому отношения университета с Министерством и обществом должны строиться на определенных процедурах, институционализирующих прозрачность и ответственность.

Именно из этих положений вытекает все большее распространение практики, когда стратегическое управление вузом осуществляет Управляющий совет, куда входят представители целого ряда заинтересованных субъектов, а оперативное руководство осуществляет назначаемый Советом ректор и его административная команда. Решение академических вопросов отводится Ученому совету вуза. Таким образом, полная структура управления вузом должна состоять из трех органов, между которыми ясно распределены задачи и полномочия.

В России в настоящее время распространилась довольно необычная

для развитых стран практика, при которой власть в университете концентрируется в руках ректора, а Ученые советы играют достаточно декоративную роль. Более того, российские университеты в основном закрыты для внешнего (неадминистративного) контроля и внешней помощи. Некоторые прогрессивные ректоры стимулировали создание попечительских советов, открыли для них стратегию и бюджеты университетов. Однако такие попечительские советы не обладают по законодательству никакой контрольной или стратегической функцией. Более того, в ряде случаев они лишь легитимизируют неограниченную власть ректората. Создание в российских вузах системы управления, включающей Управляющий совет, ректорат и Ученый совет, позволит преодолеть сложившуюся закрытость и не только сделать университеты более подотчетными и эффективными, но и привлечь туда дополнительные ресурсы местных властей, бизнеса и выпускников.

При уточнении рекомендуемых вариантов такой структуры управления необходимо тщательно рассмотреть ряд вопросов:

Таблица 4

Вопрос	Факторы, которые необходимо учитывать
Полномочия Управляющего совета (далее - Совета или УС)	Варьируются в зависимости от степени автономии вуза. Но совет может отвечать за деятельность вуза только, если он определяет стратегический план университета и его внутреннюю нормативную базу, утверждает бюджет и играет важную роль в назначении ректора
Размер и состав УС	В законодательство могут быть внесены некоторые ограничения относительно размера (часто 24 человека определяются как максимум), однако конечное число и состав Совета обычно определяется в Уставе университета. В законодательстве целесообразно указать, что большинство членов совета должны представлять внешние организации (региональные власти, бизнес и широкое профессиональное сообщество)

Назначение (выбор) членов Совета	Порядок формирования Совета может быть определен Уставом университета, отражающим типовое положение, разработанное Министерством образования. Обычно "внутренние" члены Совета избираются, а "внешние" номинируются организациями, которые представляют
Назначение председателя Совета	Может находиться в ведении Министерства, однако предпочтительнее, чтобы Министерство позволяло Совету выбирать председателя, при этом сохраняя право отклонять кандидатуру
Назначение ректора	Также может находиться в ведении Министерства, однако предпочтительнее, чтобы Министерство позволяло Управляющему совету назначать ректора, при этом сохраняя право отклонять кандидатуру

2.4. Финансовые аспекты модернизации управления

2.4.1. Доведение государственных финансовых средств до университетов

Вопросы механизма доведения государственных финансовых средств до университетов в принципе не связаны с трансформацией управления на институциональном уровне. Но они существенным образом связаны со структурой управления всей системой высшего образования. Международный опыт показывает, что существуют две основные тенденции: первая, когда для определения объемов бюджетного финансирования вуза используются формулы финансирования, основанные на количестве студентов, а вторая - когда распределение денег привязано к образовательным результатам более, чем к числу набранных студентов. Например, вуз может финансироваться исходя из числа студентов, получивших дипломы. Там, где используются формулы, их основания являются прозрачными, так как они учитывают вес отдельных предметов и способы преподавания, например преподавателей с неполной занятостью. Очевидной международной тенденцией является финан-

сирование внеучебной (в том числе исследовательской) деятельности университетов исключительно на конкурсной основе. При этом соответствующие конкурсы чаще всего проводятся не Министерством, а специальными конкурсными комиссиями.

Предлагаемый для финансирования учебных расходов российской высшей школы вариант "градуированных ваучеров" - ГИФО является довольно необычной версией финансирования "по формуле", поскольку с разными студентами в вуз приходят разные суммы. Такой подход нуждается в тщательном моделировании возможных финансовых последствий для разных институтов. Ближайшей задачей, по-видимому, является существенное усиление прозрачности формул, по которым выделяются средства на обеспечение учебного процесса. Очевидно, что введение "подушевого принципа" должно сопровождаться выделением начисленных для университета средств единой строкой, без предварительного распределения по статьям бюджетной классификации Министерством образования или Казначейством.

Другой реальной задачей в краткосрочной перспективе может стать делегирование полномочий по выделению средств на неучебные расходы (наука, инвестиционные проекты) специальному агентству (фонду) или, как минимум, усиление конкурсности и прозрачности в выделении средств Министерством образования.

2.4.2. Управление финансовыми средствами на институциональном уровне и проблемы подотчетности

В настоящее время российские университеты имеют весьма малую самостоятельность и гибкость в использовании бюджетных и внебюджетных средств. Складывающаяся в связи с введением казначейского исполнения бюджетов система, фактически ведет к разрешительному принципу в деятельности контрольных органов, стимулирует вузы уводить внебюджетные средства в "тень". В то же вре-

мя исполнительные структуры университетов расходуют средства непрозрачно для содержательного анализа, практически вне контроля за пределами административной вертикали. Годовой цикл финансирования и использования средств также не способствует эффективному использованию средств для реализации долгосрочных программ.

Международный опыт дает варианты ухода от этой неэффективной системы финансового управления. Вкратце система управления финансовыми средствами, соответствующая лучшему международному опыту, имеет следующие характеристики:

- средства, выделяемые Министерством, и "зарабатываемые" средства (полученные за предоставление платных услуг, по контрактам и по грантам), консолидируются и используются единым образом в едином бюджете вуза;
- бюджет вуза формируется ректором и утверждается Управляющим советом вуза и подлежит обязательной открытой публикации в вузовской печати и на интернет-сайте вуза;
- выполнение бюджета вуза контролируется по итогам финансового года и является предметом внешнего аудита, заказываемого Советом;
- среднесрочный бюджетный план (на 3-4 года) разрабатывается вузом и согласовывается Советом и министерством как ориентир для стратегического планирования;
- вузы могут сохранять неиспользованные в текущем учебном году средства и использовать их в следующем году;
- вузы могут использовать получаемые средства для долгосрочных инвестиций, включая создание университетских фондов (endowment).

Принятие такой схемы для России должно сопровождаться в определенном смысле усилением финансовой подотчетности вузов,

усилением открытости и прозрачности как для контролирующих организаций, так и для сотрудников самого вуза и для всех заинтересованных лиц. Это предполагает финансовые отчеты и аудит на разных уровнях, как внутренних, так и внешних. Важно, что это контроль того, что уже сделано, а не планов и текущей деятельности. Прозрачность и открытость достигаются обеспечением открытого доступа к бюджету и годовому финансовому отчету вуза.

Перед тем как произойдет указанное делегирование функций финансового управления, министерство (или промежуточный орган финансового управления) должно убедиться в том, что в университетах существуют адекватные технологии финансового управления, отработаны соответствующие механизмы отчетности и прозрачности и управленцы прошли соответствующую подготовку.

Ключевым принципом делегирования финансовых функций является то, что органы государственного управления должны доверять автономным институтам и позволять им управлять своей деятельностью, так как они сами несут ответственность за достижение поставленных целей и они же сами пострадают, если Совет университета допустит ошибку. Это означает, что финансовый орган должен быть готов к тому, что время от времени ошибки неизбежны. Если это случится, потребуются механизмы для исследования проблемы и её решения.

2.5. Дополнительные полномочия университетов

Приложение V описывает степень автономности, которая предоставляется вузам в 10 странах ОЭСР. Обобщая эти данные можно говорить о том, что существуют области, где органы государственного управления, как правило, контролируют принятие решений, а также те области, где делегирование полномочий желательно, но не просто.

Основными областями, в которых можно рекомендовать сохранение контроля Министерства образования (или специализированного агентства) над университетами, являются:

- утверждение уставов университетов;
- создание новых высших учебных заведений;
- установление лимита на общее количество студентов, обучающихся на бюджетной основе в конкретном вузе, и определение общего числа обучающихся в отдельных дорогостоящих областях (например, студенты медицинских или ветеринарных факультетов).

Есть целый ряд областей, контроль над которыми должен делегироваться с осторожностью. Здесь для России может рассматриваться вариант, когда ряд функций не будет передаваться всем сразу университетам, а отражаться в модифицированном виде в индивидуальных вузовских уставах. Этими областями являются:

- Право устанавливать уровень оплаты труда преподавателям. В таких странах, как США, Канада, Австралия или Южная Африка, установились традиции при которых отдельные учреждения самостоятельно ведут переговоры об уровне зарплаты и условиях найма с сотрудниками, и в результате профессора могут получать весьма различные зарплаты в разных вузах и в разных подразделениях. Такие европейские страны, как Франция или Великобритания, имеют единую тарифную сетку оплаты преподавательского труда. До тех пор, пока вузы не будут обладать эффективными кадровыми службами, способными выработать политику найма и вести переговоры об уровне зарплаты с представителями персонала и отдельными работниками, было бы преждевременно совершенно дерегулировать эту сферу. Компромиссным вариантом является наличие государственной тарифной сетки с широкими "вилками" зарплаты, дающими возможность для учрежде-

ний выплачивать дополнительные рыночные надбавки выдающимся сотрудникам или преподавателям в таких областях, как: право, компьютерная технология, бухгалтерский учет, где в силу прямой конкуренции со сферой бизнеса очень трудно привлечь хороших работников на зарплату по тарифной сетке.

- Право определять число студентов для зачисления на "бюджетные" места по отдельным специальностям. В случае если государство финансирует основную часть расходов в высшем образовании, то для него вполне логично стремление контролировать объемы расходов через введение предельно допустимого числа студентов, за которых оно платит. В то же время сохранение жесткого планирования приема на каждую из множества специальностей (контрольные цифры) представляется далеко не всегда оправданным. Необходимо предоставить вузам больше гибкости в этом вопросе. Это будет также соответствовать тенденциям перехода на двухуровневую систему подготовки в рамках Болонского процесса. И, конечно, необходимо снять ограничения на право вузов зачислять студентов с полной оплатой учебы.
- Полномочие менять структуру и содержание подготовки по отдельным специальностям - стандарты обучения - одно из тех, которые довольно часто передают институтам при наличии определенных условий (см. Приложение V). В пользу этого говорит то, что рынок - это более эффективный и гибкий механизм (нежели центральное планирование) передачи вузам сигналов о том, какие программы необходимы, а вузы, конечно, лучше чувствуют влияние местного рынка. В то же время владение такими полномочиями требует особого академического потенциала и соответствующей культуры управления. Поэтому, возможно, на переходном этапе это полномочие в области содержания подготовки может быть передано профессиональным ассоциациям с участием профессиональных групп преподавателей. Чисто профессио-

нальные образовательные группы нередко руководствуются не требованиями рынка профессий, а корпоративно понимаемой традицией.

- Право занимать деньги под гарантии активов. Даже если передача полномочий имела место в течение многих лет, Министерство образования или уполномоченное агентство обычно контролирует объем кредитования учреждений, чтобы убедиться, что активы, являющиеся собственностью государства, защищены. В некоторых случаях контролируются проверенные аудитом счета и устанавливаются предельные суммы займов, тогда как в других случаях для крупных сделок принимаются сложные процедуры одобрения.

Автономия в указанных выше областях могла бы делегироваться конкретным вузам приказами Министерства на основе экспертизы заявок вузов открытыми компетентными комиссиями.

2.6. Подотчетность (ответственность) университетов перед государством

Руководители университетов, как правило, признают право органов государственного управления контролировать их до некоторой степени в обмен на предоставление управленческих полномочий. Таким образом, возникает вопрос о степени и механизмах контроля в условиях делегирования автономии. Финансовый контроль через особые контрольные органы и через открытость информации уже обсуждался в пункте 2.4, но эти контрольные функции должны быть дополнены более значимым контролем - стратегическим, который проверяет соответствие деятельности выбранной стратегии.

В пункте 2.2 сформулирован тезис о необходимости разработки государственной стратегии развития высшего образования в России.

Именно она и может стать ориентиром для разработки университетами своих стратегий. Другими словами, необходим механизм, при котором каждый институт поощряется в разработке и реализации своих собственных стратегических планов (в своем региональном контексте) в рамках направлений, определенных государством как приоритетные. Конечно, отдельные институты добавляют к национальным целям свои собственные, формируя стратегию развития.

Россия могла бы воспользоваться опытом ряда стран, где Министерство образования или специализированное агентство с помощью экспертных групп проводят оценку реализации каждым университетом собственного трехлетнего стратегического плана. На его основе разрабатываются задачи на год и готовятся ежегодные бюджеты, показывающие, как реализация стратегии обеспечивается финансированием. На основе этой трехлетней стратегии Совет института может готовить отчет государственным финансирующим органам.

Финансирующая организация затем будет оценивать университет, не только на основе корректности финансовых отчетов, но в большей степени по его успеху в достижении стратегических целей, которые он сам и поставил. Это может побудить Министерство образования построить систему, в которой используются простые индикаторы, чтобы показать степень достижения целей государственной стратегии. Например, если государственная стратегия направлена на увеличение количества студентов из сельской местности, ожидается, что учреждения разработают свои собственные способы воплощения этой стратегии и будут докладывать последовательно о том, как им это удастся.

2.7. Заключение: реализация предлагаемых изменений

Подчеркнем еще раз, что, по мнению авторов доклада, архаичная система управления системой высшего образования как на федеральном, так и на институциональном уровне, ее закрытость для внешней среды и нередко для сотрудников вуза является объективным тормозом модернизации высшей школы России. При этом одной лишь сменой статуса университетов от учреждения к организации вопрос не решить. Изменения в этом направлении должны составлять систему, основные элементы которой представлены выше.

При этом действий по обновлению нормативно-правовой базы недостаточно для того, чтобы эти изменения произошли в реальности и стимулировали возникновение новой культуры управления, а затем и новой культуры подготовки специалистов. К сожалению, в России очень велик опыт реформ, завершившихся разработкой концепций и обновлением нормативных документов, но не менявших по существу сложившуюся практику. Этого можно избежать, только планируя и институционализируя "внедрение" новых идей.

На основе международного опыта реформ в управлении высшим образованием можно предложить следующие обязательные шаги для того, чтобы предлагаемые изменения стали реальностью:

- Необходимо более детально проработать и описать те изменения, которые предложены в разделе 2, применительно к конкретным условиям Российской Федерации.
- Должен быть разработан и принят план действий, обеспечивающий постепенное, но уверенное продвижение модернизации системы управления (в контексте общего развития системы высшего образования).
- Нужна программа презентаций и дискуссий, направленных не на обсуждение изменений, а на то, как они будут осуществляться.
- Должна использоваться новая система индикаторов успешности

деятельности вуза, отражающая необходимые изменения в практике работы.

- На уровне правительства и парламента должен быть создан Наблюдательный комитет по обновлению управления высшим образованием с участием крупных и уважаемых фигур.
- Должны быть выделены средства на подготовку персонала и изменения институциональных информационных систем в соответствии с новыми требованиями.

Управление университетом в достаточно развитой внешней среде - очень сложная работа, требующая специальных знаний. Во многих случаях основным требуемым умением является управление изменениями и преодоление сопротивления этим переменам. Эти навыки должны быть развиты в системе, которая раньше их не поощряла. Поэтому вопрос профессионализации университетских управленцев становится ключевым вопросом реализации предлагаемых изменений.

Приложение VIII демонстрирует некоторые уроки, полученные из международного опыта, в области институциональных реформ. Оно подчеркивает необходимость наличия широкого набора решений, так как вузы характеризуются различиями корпоративных культур и традиций и каждому может потребоваться различная совокупность подходов к подготовке и внедрению изменений.

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ-ПОСРЕДНИКОВ

В приведенной ниже таблице перечислены функции органов-посредников в десяти странах, определенные на основе национального законодательства.

Страны	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Подготовка стратегических планов										
Анализ политики образования										
Согласование миссии вузов										
Экспертиза учебных программ										
Разработка бюджета/консультации по вопросам финансирования / выделение средств										
Управление целевыми программами										
Мониторинг состояния системы										
Оценка качества, сертификация										
Определение общего уровня приема студентов										

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:

A= Австралия

F= Нигерия

B= Канада (Манитоба)

G= Южная Африка

C= Гонконг

H= Шри-Ланка

D= Индия

I= Англия

E= Кения

J= Зимбабве

Источник: CHEMS Online Paper no 27. Buffer Organisations in higher education: illustrative examples in the Commonwealth. 1998.

Примечание. С тех пор, как была составлена эта таблица, орган-посредник в Австралии был закрыт, а большинство его функций теперь выполняет соответствующее министерство (Министерство образования, науки и подготовки кадров). Вместо этого органа было создано отдельное агентство, занимающееся вопросами качества.

Помимо вышеперечисленных функций, вытекающих из законодательства, существует множество других специализированных агентств, созданных для выполнения иных функций, которые когда-то осуществляли министерства образования. Ниже приведены несколько примеров из практики стран-членов ОЭСР:

- Управление общенациональной унифицированной системой приема студентов и проведение единого вступительного экзамена.
- Использование национальных оптоволоконных сетей ИКТ для нужд высшего образования.
- Сбор и публикация вузовской статистики.
- Распространение передовых методов преподавания.
- Маркетинг вузовских услуг за рубежом и набор иностранных студентов.

Одной из функций органов-посредников, которая, как правило, отделена от финансирования, является управление качеством или проведение аккредитации. Здесь нужен набор навыков, существенно отличающихся от тех, которыми должен обладать контрольно-финансовый орган, особенно в том случае, если функция обеспечения качества предусматривает его повышение. Однако в некоторых юрисдикциях (например, в Шотландии) рейтинг качества, присваиваемый одним органом, может оказывать влияние на объем финансирования, выделяемый другим органом.

В основном тексте настоящего документа упомянуты риски, связанные с существованием органов-посредников. С точки зрения государства, главная опасность заключается в том, что такой орган может отклониться от государственной политики при принятии решений и управлении системой. Для устранения этой опасности нужно, чтобы председатель совета и исполнительный директор этого органа поддерживали регулярные и тесные контакты с министерством образования по вопросам государственной политики в области образования.

С точки зрения самого органа-посредника, главная опасность заключается в том, что министерство образования будет продолжать активно вмешиваться в вопросы финансирования и управления вузами в ответ на прямое лоббирование со стороны ректоров и других участников системы. Если это произойдет, то возможности органа-посредника будут ограничены, а вузы перестанут считать обязательными его решения. Подобная ситуация может также сложиться в том случае, если министерство образования перестанет верить в способность органа-посредника выполнять свои функции. Эту опасность также можно предотвратить, если руководители министерства образования и данного органа будут поддерживать регулярные контакты в целях согласования своих позиций и если министерство будет придерживаться принципа самодисциплины, поддерживая отношения с отдельными вузами в определенных аспектах только через орган-посредник. Если, по мнению министерства, в каком-либо вузе возникли проблемы, оно может поручить органу-посреднику изучить, а затем исправить ситуацию.

**ПРИЛОЖЕНИЕ II. ВОЗМОЖНОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Основные функции	Министерство	Орган-посредник, учрежденный государством	Независимое специальное агентство	Совет ректоров/президентов/вицеканцлеров	Ассоциации и органы лоббирования (например, профсоюзы)
Определение миссии и целей системы	X				
Утверждение размера и формы системы	X				
Лицензирование новых вузов	X	X	X	X	
Политика и цели научных исследований	X	X	X	X	
Утверждение стратегических планов	X	X			
Распределение ресурсов	X	X		X	
Выделение ресурсов на специальные программы	X	X			
Мониторинг	X	X	X	X	X
Сбор статистики	X	X	X	X	X
Оценка качества преподавания	X	X	X	X	X
Финансовый аудит	X	X	X		
Консультирование вузов	X	X		X	X

Примечание: таблица составлена Джоном Филденом и Джамилем Салми в марте 2001 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ III. ТИПИЧНОЕ СООТНОШЕНИЕ СФЕР РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, УСТАВАМИ И ПРАВИЛАМИ ВУЗОВ

Основные отличительные особенности заключаются в следующем:

1. Национальное законодательство должно иметь долгосрочные стратегические основы, поскольку для изменения однажды принятых норм может потребоваться длительное время.
2. Уставы вузов - это их собственное внутреннее законодательство, которое должно быть как можно более стабильным, поскольку изменение уставов обычно требует утверждения министерством образования. Разработка устава вуза - это одно из первых действий нового Совета.
3. Правила работы вуза могут меняться Советом вуза или Ученым советом каждый год.

Крестики в приведенной ниже таблице показывают, к какому уровню относится соответствующий вопрос.

Вопрос	Национальное законодательство	Устав вуза	Правила вуза
Правовой статус вуза как юридического лица (в т.ч. возможность выступления в суде в качестве ответчика)	X		
Наличие Совета (плюс возможные рекомендации по его составу)	X		
Конкретный состав Совета (например, профессорско-преподавательский состав, внешние участники, студенты) и право назначения новых членов Совета		X	
Общие права и обязанности Совета, в т.ч. и положение о его независимости в том, что касается свободы академической деятельности	X		
Детализация полномочий Совета		X	
Подотчетность Совета органу-посреднику/министерству образования и способы ее реализации	X		
Прохождение вузом процедур внешнего обеспечения качества	X		
Право Совета назначать своего председателя и ректора	X	X	

Продолжение Приложения III

Право Совета снимать с должности ректора		X	
Право Совета создавать подкомитеты	X	X	
Право Совета устанавливать нормы дисциплины и правила поведения для сотрудников и студентов	X		
Роль ректора и его подотчетность Совету	X	X	
Основные подкомитеты Совета и их функции		X	
Подробное описание всех комитетов, круг их обязанностей и состав			X
Правила работы Совета и его комитетов		X	X
Роль и полномочия Ученого совета	X		
Право утверждать введение новых академических программ и курсов		X	
Подробная регламентация преподавания			X
Определение полномочий Совета в части назначения и увольнения сотрудников	X	X	
Право приема студентов на различных уровнях (при условии соблюдения лимитов, установленных министерством образования)		X	
Подробная регламентация процедур приема студентов			X
Правила проведения экзаменов			X
Право присуждения степеней и наград и условия, при которых это право может быть отозвано	X		
Право владения, приобретения и распоряжения имуществом	X		

Продолжение *Приложения III*

Общие принципы финансовой отчетности и представления финансовых отчетов	X		
Подробные финансовые правила			X
Требования к различным аудиторским проверкам	X		
Право вмешательства со стороны правительства в случае финансовых трудностей или подозреваемого мошенничества	X		
Требование о том, чтобы министерство образования утверждало любое слияние с другим вузом	X		
Право министерства образования/ органа-посредника требовать представления отчетов и статистической информации	X		
Право устанавливать максимальный размер или формулы оплаты за обучение для отечественных и иностранных студентов	X		
Установка размера ежегодной платы за обучение, а также других сборов		X	
Право сотрудников и студентов создавать свои организации в представительских органах	X		
Контроль над деятельностью Студенческого союза и его обязанности		X	X

Примечание: в докладе Совета Европы "Программа законодательных реформ" за 1998 г. есть Приложение I, где принят подход, аналогичный тому, что описан в приведенной выше таблице, т.е. там определено, что и на каком уровне регулируется.

**ПРИЛОЖЕНИЕ IV. РАЗЛИЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ, ПРИМЕНИМЫЕ В РАЗНЫХ СТРАНАХ**

Механизм финансирования	Преподавание	Научные исследования	Расходы на проживание	Спортивные и культурные услуги	Инвестиции
Прямое финансирование (вузов)					
Договорной бюджет	X	X	X	X	X
Финансирование по формуле	X		X	X	
Финансирование с учетом специфических материально-технических затрат	X	X	X		
Финансирование на основе результатов работы	X	X			
Конкурсное финансирование	X	X			X
Софинансирование		X			X
Опосредованное финансирование (через студентов)					
Ваучеры	X				
Стипендии	X		X		
Налоговые кредиты	X	X	X		
Софинансирующие гранты	X	X			
Студенческие займы (через работодателей)	X		X		

Источник: таблица составлена Джамилем Салми.

**ПРИЛОЖЕНИЕ V. СТЕПЕНЬ АВТОНОМИИ УНИВЕРСИТЕТОВ
В 12 СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ОЭСР**

Страна	Владение и распоряжение зданиями и оборудованием	Получение кредитов	Самостоятельное планирование и расходование бюджета	Определение академической структуры и учебных курсов	Наем и увольнение персонала	Установление заработной платы	Определение количественных показателей приема студентов
Мексика	X		X	X	X		X
Нидерланды	X	X	X		X	X	X
Польша	X	X	X	X	X		
Австралия	X		X	X	X		
Ирландия	X		X	X	X		X
Великобритания	X		X	X	X	X	
Дания		X	X		X		
Швеция			X	X	X	X	
Норвегия			X	X	X		
Финляндия			X		X	X	
Австрия			X	X	X	X	
Румыния	X		X	X	X	X	X

Примечание: Эти ответы получены в ходе обследования, проведенного в 2003 г. участниками Программы управления высшими учебными заведениями, предпринятой ОЭСР.

Источник: OECD (2003) Education Policy Analysis.

**ПРИЛОЖЕНИЕ VI. ХАРАКТЕРИСТИКИ УПРАВЛЯЮЩИХ/РУКОВОДЯЩИХ
СОВЕТОВ ВУЗОВ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ**

Страна	Роль Совета	Состав и количество членов Совета	Роль Ученого совета/Сената	Роль президента/председателя Совета	Кто может быть избран или назначен президентом	Роль ректора/ вице-канцлера	Кто может быть назначен ректором/ вице-канцлером
Австралия	Общая ответственность перед финансирующим органом за управление вузом	До 24 членов, большинство которых не являются представителями профессорско-преподавательского состава	Высший учебный орган подотчетный Совету	Управление делами Совета, оценка работы ректора	Любое лицо, не являющееся представителем профессорско-преподавательского состава - предприниматель, работник госслужбы и т.д.	Отвечает перед Советом за управление всеми учебными и административными делами	Любой представитель старшего преподавательского состава (или другое лицо, имеющее соответствующую квалификацию) (1)
Франция	Руководящий совет утверждает четырехлетний план и договор с государством и определяет политику вуза, но при этом министерство образования во многом сохраняет контроль над вузом (например, контролирует штаты)	Избираемые члены Руководящего совета представляют самые разные группы, в том числе и внешние организации	Научный совет рекомендует Руководящему совету поправки, которые необходимо внести в политику обучения и научной деятельности	Ректор/вице-канцлер возглавляет Руководящий совет, Научный совет и Социальный совет	Не применимо	Руководит вузом, председательствует на заседаниях различных Советов, контролирует финансы и отвечает за бесперебойную работу вуза	Представитель старшего профессорско-преподавательского состава, избираемый членами всех трех вузовских Советов

Германия	Совет распределяет ресурсы. Значительные полномочия по-прежнему остаются у земельных властей			Центрального академического органа не существует, советы факультетов или отделений сами решают все вопросы, связанные с обучением и научными исследованиями		Номинально за управление вузом отвечают либо ректор, либо президент (разные сроки пребывания в должности), но их полномочия ограничены	Избирается из числа старших профессоров на собрании всего коллектива
Япония	"Административный совет" (АС) решает основные финансовые, кадровые и организационные вопросы	Представители вуза и внешних организаций	АС определяет учебный план и назначает преподавателей и научных сотрудников				
Швеция	Наблюдательный совет утверждает стратегические планы и бюджет и назначает Исполнительный совет в составе трех человек	Пять членов Наблюдательного совета назначаются министром образования	Ученый совет вуза - консультативный орган, имеющий право комментировать стратегический план и предлагаемые новые правила			Старший член Исполнительного совета, отвечающий за управление вузом	
Нидерланды	Совет управляющих	Члены и председатель Совета управляющих назначаются министром образования	Политику обучения и научной деятельности определяет Совет факультета	Возглавляет Совет, назначается правительством; должен быть не связан с вузом		Вице-канцлер является главным должностным лицом, подотчетным Совету	Представитель старшего профессорско-преподавательского состава, назначаемый правительством по рекомендации Совета

Продолжение Приложения VI

Великобритания	Общая ответственность за управление вузом	Предлагается установить максимальную численность - не более 25 членов (сейчас в среднем 30)	Отвечает за политику и качество обучения, но подотчетен Совету	Возглавляет Совет и оценивает работу ректора	Любое лицо, не являющееся представителем профессорско-преподавательского состава (предприниматель или государственный служащий)	Является главным должностным лицом, отвечающим за учебные и административные вопросы	Любой представитель старшего профессорско-преподавательского состава; однако есть прецеденты, когда это были квалифицированные дипломаты, военные или предприниматели
США	Совет несет общую ответственность за управление университетом. Обычно избирает ректора (президента). Полномочия отличаются в разных штатах.	Как правило, в государственных университетах члены совета (10-25) номинируются разными структурами, но утверждаются губернатором штата.	Сенат (совет профессоров) дает советы президенту и Совету по академическим вопросам. Члены Сената избираются. Правила отличаются в разных университетах.	Возглавляет Совет и оценивает работу ректора	Назначается губернатором. Может не быть представителем университетского сообщества	Президент отвечает за все аспекты руководства университетом	Обычно представляет академические круги, но может прийти из бизнеса или государственной службы

Примечание: (1) Иногда ректором или вице-канцлером назначался руководящий дипломатический сотрудник, государственный служащий или военносслужащий.

ПРИЛОЖЕНИЕ VII. ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ НЕКОТОРЫХ СТРАН

Страна	Мероприятие/Событие	Формат	Основные элементы
Австрия	Выпуск правительственного доклада "зеленого" документа (1991)	Доклад экспертов	<ul style="list-style-type: none"> • Передача вузам права принятий решений и изменение государственного регулирования вузов
Австралия	Правительственный доклад "Qualifikation 2000"	Доклад экспертов	<ul style="list-style-type: none"> • Создание альтернатив системе высшего образования
	Доклад Родрика Уэста "Образование ради жизни" (1998)	Доклад экспертов	<ul style="list-style-type: none"> • Расширение охвата системы высшего образования; • Постепенный переход к механизму вучерного финансирования; • Создание и признание частных вузов; • Капитализация вузов
Австрия	Заявление министра Дэвида Кемпа (1998 г.)	Публичное заявление	<ul style="list-style-type: none"> • Установление вузами заработной платы своих сотрудников • Продвижение идеи единого "выпускного экзамена"
	Выпуск правительственного доклада "зеленого" документа (1991)	Стратегический документ Правительства, существующий в настоящее время в виде Закона о поддержке системы высшего образования (2003 г.)	<ul style="list-style-type: none"> • Вузам следует разрешить самим устанавливать размер оплаты за учебу в вузе • Установить лимит численности отечественных студентов, полностью оплачивающих свое образование • Введение регламентов управления вузами
Дания	Закон об университетах 1993 г.	Законодательство	<ul style="list-style-type: none"> • Многолетние договоры о бюджете и управлении между университетами и правительством

Продолжение приложения VII

Страна	Мероприятие/Событие	Формат	Основные элементы
Ирландия	Закон 1999 г.	Законодательство	<ul style="list-style-type: none"> Сформирована национальная квалификационная система, гарантирующая качество образования и облегчающая доступ к образованию Рекомендации по процедуре и критериям доступа к высшему образованию Реформы, которые необходимо провести в университетах и технологических институтах в целях удовлетворения потребностей взрослого населения, обусловленных экономическими причинами и соображениями равенства Допускается децентрализация управления государственными вузами
Италия	Закон Бассанини (1997 г.)	Законодательство	<ul style="list-style-type: none"> Необходимость введения национального выпускного теста в целях поддержания качества подготовки выпускников Разрешение на прием в вузы людей моложе 18 лет
Япония	Национальная комиссия по реформе образования (под руководством Лео Исаки) - 2000 г.	Доклад экспертов	<ul style="list-style-type: none"> Необходимость введения национального выпускного теста в целях поддержания качества подготовки выпускников Разрешение на прием в вузы людей моложе 18 лет
Мексика	Заявление Президента Фокса (декабрь 2000 г.)	Доклад экспертов и заявление Президента способствовали принятию нового закона	Национальная система стипендий и студенческих займов, направленная на расширение возможностей получения высшего образования
Мозамбик	Стратегический план развития высшего образования на 2001-2010 гг.	Рабочая группа по вопросам высшего образования национальные консультации (1999-2000 гг.)	Расширение системы высшего образования за счет диверсификации вузов (в том числе частных), реформирования механизмов распределения ресурсов и оказания помощи студентам

Страна	Мероприятие/Событие	Формат	Основные элементы
Новая Зеландия	"Высшее образование в Новой Зеландии: направления образовательной политики в XXI веке" (1998 г.)	"Зеленый" документ (обзоры для руководства) и "белый" документ (официальная публикация)	<ul style="list-style-type: none"> • Реструктуризация Национального квалификационного агентства как службы обеспечения качества, отвечающей за все уровни и виды образования и подготовки кадров • Предоставление частным учебным заведениям права на получение государственного финансирования при условии утверждения их учебных программ
	"Высокая квалификация, значимость и доступность высшего образования" (2002 г.) www.minedu.govt.nz	Спонсанный, инициированный снизу процесс, возглавляемый Советом ректоров, поддержанный Министерством и кредитом Всемирного банка	<ul style="list-style-type: none"> • Интеграция университетов как многофункциональных заведений • Система взаимного признания зачетов внутри вузов и между вузами, что должно обеспечить совместимость с ЕС • Реформа системы оплаты обучения студентами • Обучение технологиям
Норвегия	Комиссия по вопросам высшего образования (1998 г.)	Экспертная комиссия	<ul style="list-style-type: none"> • Адаптация высшего образования к новым потребностям экономики • Интернационализация высшей школы

Страна	Мероприятие/Событие	Формат	Основные элементы
Польша	Концепция, представленная Министром образования Хандке (1998 г.)	Концепция	<ul style="list-style-type: none"> Новые структуры программ и систем присвоения квалификации в высшем образовании
Южная Африка	Национальная комиссия по вопросам высшего образования(1995/96 гг.)	Работа в комитетах с иностранными консультантами	<p>Двойной фокус:</p> <ul style="list-style-type: none"> традиционные вопросы ВО: форма и функции системы; государство и автономия; квалификационные стандарты; финансирование; межвузовская координация действий; "открытое образование"; приоритеты страны в процессе реконструкции: демократия и устранение неравенства; мобильность внутри системы.
	Национальный план развития высшей школы (2001 г.)	Министерство образования	<p>Предусмотрена радикальная реструктуризация системы ВО, а также:</p> <ul style="list-style-type: none"> определены масштабы и форма системы ВО установлены целевые показатели охвата системы ВО и соотношение приёма студентов по различным специальностям дано поручение вузам установить целевые показатели обеспечения равенства работы преподавателей описана новая формула финансирования работы преподавателей создана Национальная рабочая группа, перед которой поставлена задача сократить число вузов

Продолжение приложения VII

Страна	Мероприятие/Событие	Формат	Основные элементы
Швеция	Смена правительства (1991 г.)	Изменение политики	<ul style="list-style-type: none"> Ослабление прямого контроля центра над вузами и одновременное расширение автономии и укрепление подотчетности вузов
Великобритания	Доклад комитета Диаринга "Высшее образование в обучающемся обществе" (1997 г.)	Работа в комитетах и доклад экспертов	<ul style="list-style-type: none"> Изменение подхода к двум первым годам обучения в высшей школе Активизация усилий по обеспечению качества Введение платы за обучение
	"Век образования: ренессанс для новой Британии" (1998 г.)	Доклад правительства	<ul style="list-style-type: none"> Предусмотрено усиление акцента на непрерывном образовании в рамках высшей школы
	Белая книга "Будущее высшей школы" (2003 г.) - Англия	Доклад правительства	<ul style="list-style-type: none"> Представлено видение системы ВО Подтверждена цель достижения 50%-ного охвата населения Созданы новые фонды в целях совершенствования преподавания Предложено повышение платы за обучение (каждый вуз самостоятельно устанавливает уровень платы за обучение)
США	Комиссия Келлогга	Доклад экспертов	<ul style="list-style-type: none"> Изменение роли университетов и колледжей штатов Новые правила пользования государственными землями
	Комиссии Конгресса США	Комиссии федерального правительства	<ul style="list-style-type: none"> Новые рекомендации относительно стоимости и финансирования высшего образования

Источник: Алан Вагнер и Джамиль Салми с некоторыми дополнениями, предоставленными Джоном Филденем

ПРИЛОЖЕНИЕ VIII. КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ"

В настоящем Комментарии представлены некоторые замечания по проекту указанного Федерального закона с точки зрения моделей, предложенных в данном аналитическом докладе. Используемая в Законе терминология совместима с терминологией Записки, термин "СГМНО" означает вуз, а термин "устав" означает устав вуза. Предполагается, что Попечительский совет аналогичен Совету.

Орган-посредник. В своем нынешнем виде Закон не предусматривает существования органа-посредника, который мог бы выступать в качестве "учредителя" или "собственника". Однако вполне вероятно, что термин "органы государственной власти" в Статье 2 охватывает эту возможность, хотя в крайне важной Статье 10 (см. ниже) используется только слово "собственник".

Имущество. Многие положения этого Закона касаются имущества. В Статье 6.3 устанавливается предел, при превышении которого любая сделка с имуществом должна рассматриваться не ректором и исполнительным органом, а Советом. Однако последнее положение Статьи 10.1 дает собственнику или учредителю право принятия всех решений, касающихся распоряжения недвижимым имуществом. Если собственником является Минобразования, это возлагает на него значительную административную нагрузку. Как альтернативу можно предложить какой-то минимальный уровень, ниже которого согласие центрального органа не требуется. В пункте 7 Статьи 13 "учредителю/собственнику" также предоставлено право принятия решения относительно крупной сделки, вынесенной на рассмотрение попечительского совета. Здесь необходимы уточнения.

Полномочия Министерства образования. В Статье 10 определены полномочия Министерства образования, которые можно сравнить с таблицей 3 и разделом 2.6. Право "собственника" формировать органы управления СГМНО, возможно, является излишним, поскольку органы управления описаны в уставе, который утверждается собственником. Закон носит общий характер (что неизбежно), в т.ч. некоторые конкретные права и полномочия, рекомендованные в таблице 3, здесь не указаны. Их можно было бы отнести к пятому подпункту общих прав - "контроль над соответствием деятельности". Статья 19.2 - вполне обоснованное положение, касающееся представления трехлетних планов финансово-хозяйственной деятельности, однако здесь нет никакого упоминания о требованиях отчетности в отношении других вопросов, таких, как конечные показатели и результаты учебной деятельности. Аналогично, в Статье 20 указан весьма ограниченный объем отчетности.

Попечительский совет. В Статье 12 подтверждается, что подробное описание системы государственного управления вузом содержится в примерном положении, однако в Статье 13.2 срок деятельности попечительского совета/Совета ограничивается пятью годами, что необычно для вуза. Положение о возможности продления этого срока отсутствует. Кроме того, эта статья допускает участие в совете представителей государства, но при этом проявляет гибкость, указывая, что состав совета определяется в соответствии с уставом. Можно предположить, что право государства назначать членов совета будет зависеть от типа СГМНО, а в случае вузов оно будет обговариваться при согласовании устава.

Права попечительского совета, перечисленные в пункте 3 Статьи 13, довольно ограничены, но при этом подразумевается, что они также будут меняться в зависимости от объема делегированных полномочий и той степени автономии, которую "собственник" предоставляет органу каждого типа. Однако потенциальной проблемой является положение в конце пункта 3 Статьи 13, где указано, что попечительский совет "не вправе принимать рекомендации по вопросам, не отнесенным к его компетенции настоящим Федеральным законом".

Назначение председателя совета и ректора. Согласно пункту 6 Статьи 13, председатель избирается членами совета. В пункте 2 Статьи 14 указано, что ректор назначается органом государственной власти, и ничего не говорится о праве попечительского совета принимать в этом какое-то участие. Здесь также нет никакого упоминания о подотчетности ректора, который должен быть подотчетен не Министерству образования, а попечительскому совету/Совету.

Платные услуги и предпринимательская деятельность. Пункт 4 Статьи 15 свидетельствует о том, что вузы имеют право взимать в полном объеме плату за обучение с частных студентов, что является "платной формой основной деятельности". Положения Статьи 16, касающейся предпринимательской деятельности, аналогичны нормам, существующим в других странах, где нередко добавляется положение о том, что плата за любую предпринимательскую деятельность взимается в полном объеме во избежание перекрестного субсидирования за счет основных видов деятельности вуза.

ПРИЛОЖЕНИЕ IX. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ

Стимулами к осуществлению большинства институциональных реформ являются внешние факторы, будь-то недостаток финансирования, изменение экономической политики или выполнение прямого указания. Учебные заведения - это, в основном, консервативные организации, предпочитающие не вносить никаких изменений, если этого можно избежать. И если они проводят реформы, то медленно. Тем не менее, есть редкие примеры того, когда отдельные ректоры берут на себя роль лидеров и поощряют свою организацию к осуществлению совершенно новой стратегии, которая ведет к изменению структуры и порядка работы.

Было бы нереалистично ожидать появления таких лидеров в каждом российском вузе. Тот, кто хочет продвигать реформу управления вузами, должен рассматривать все способы оказания содействия вузам и создания для них возможностей совершенствования и развития управленческого потенциала. К числу доказавших свою эффективность методов и инструментов можно отнести следующие:

- Программы проведения рабочих и научных семинаров для председателей советов и руководителей вузов, на которых они могут встречаться и обсуждать способы осуществления стратегии реформ.
- Национальные программы подготовки кадров и развития, охватывающие все основные профессии, такие, как бухгалтер, управляющий имуществом, специалист по кадрам и специалист по ИКТ.
- Централизованное финансирование, на которое вузы могут подавать заявки в целях получения содействия для совместной разработки программного обеспечения, использования внешних консультантов, определения основных ориентиров и изучения передовых методов управления.
- Проведение внешнего аудита управленческого потенциала и навыков управления.
- Распространение среди вузов основных принципов правильного управления в таких областях, как финансовая стратегия, стратегическое планирование, управление рисками и кадровая стратегия¹⁸.

В самих вузах есть все предпосылки для успешной реализации реформ. Прежде всего, это квалификация и компетенция представителей старшего профессорско-преподавательского состава. Главным двигателем реформ являются твердая реформаторская позиция и энтузиазм ректора.

¹⁸ Соответствующие примеры приведены в публикациях Английского совета по вопросам финансирования системы высшего образования, а также в подготовленной этим Советом программе "Передовые методы управления" (www.hefce.ac.uk).

Однако, кроме того, для осуществления реформ необходимы:

- компетентные и подготовленные руководители среднего уровня во всех технических и административных областях;
- группа представителей старшего профессорско-преподавательского состава, готовых вместе с ректором возглавить процесс преобразований и убедить своих коллег в их необходимости;
- комитет с участием всех заинтересованных сторон, участвующий в принятии решений на всех важнейших этапах;
- продуманные и отлаженные процедуры исполнения всех основных функций вуза (прием студентов, оценка, проведение экзаменов и т.д.);
- наличие систем, обеспечивающих получение своевременной и точной информации и отчетности;
- продуманная программа изменений, предусматривающая стимулы и вознаграждение, а также непреходящую убежденность в необходимости реформ и длительную работу.

Главным аргументом в пользу предоставления большей автономии вузам, который понятен и студентам, и сотрудникам, является то, что они сами будут лучше управлять своей деятельностью, чем бюрократы извне. Это требует от вузовского сообщества определенного отклика и инициативы, и, если их не будет, реформы ни к чему не приведут. Однако даже при наличии отклика и готовности к проведению преобразований возможно потребуются изменение базовых процедур управления вузом, а это уже долгосрочное действие.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Anderson, D and Johnson, R (1998) University Autonomy in 20 countries. Evaluations and Investigations Program, Higher Education Division, Paper 98/3. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Canberra.

Commonwealth Higher Education Management Service (1997). Measuring the Grip of the State. Association of Commonwealth Universities, London.

Commonwealth Higher Education Management Service. Online Paper # 27 (1998). Buffer Organizations in higher education: Illustrative examples in the Commonwealth. <<http://www.acu.ac.uk/chems/>>

Council for Advancement and Support of Education (CASE) <www.case.org>.

Education Policy Analysis - 2003 Edition. Organization of Economic Cooperation and Development, 2003.

European Centre for Strategic Management of Universities (2002). Unpublished Workshop Handbook from the 2002 Benchmarking Programme on University Management.

Markham, L (1996). Commonwealth Higher Education Management Service (CHEMS) Paper 14. Methods used in the appointment of Vice Chancellors in the Commonwealth. London.

National Governance Protocols for Public Higher Education Institutions, Australia <http://backingaustraliasfuture.gov.au/policy_paper/attach_a.htm>.

Neave, G and van Vught, F (1994), Government and Higher Education. Pergamon Press.

Английский совет по вопросам финансирования системы высшего образования, Программа "Передовые методы управления" <www.hefce.ac.uk>.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК