

А. К. Ключев

НОВЫЕ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ВУЗОМ: ШАГ ВПЕРЕД ИЛИ ДВА НАЗАД?

•

А. К. Ключев

New models of higher school management: one step forward or two steps backward?

The author of the following article examines a condition of university management system: key administrative deformations and pressures. The analysis of university management practice allows to allocate a number of painful points of university management system, that already give failures. The following article presents some of them more detail.

Состояние системы управления вузом: ключевые управленческие деформации и напряжения

Как известно, современная структура органов управления вузом определяется Законом РФ «Об образовании», Законом РФ «О высшем и послевузовском образовании», Типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении).

В частности, 35 статья Закона «Об образовании» гласит: «2. Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

3. Непосредственное управление государственным или муниципальным образовательным учреждением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор) соответствующего образовательного учреждения».

Статья 12 Закона «О высшем и послевузовском образовании» определяет: «Управление высшим учебным заведением осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении высшего профессиональ-

ного образования (высшем учебном заведении) и уставом высшего учебного заведения на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности...

2. Общее руководство государственным или муниципальным высшим учебным заведением осуществляет выборный представительный орган — ученый совет...

3. Непосредственное управление высшим учебным заведением осуществляет ректор...»

Таким образом, управленческая конструкция вуза состоит из 2-х структур с разведением зон ответственности и компетенции на вопросы общего руководства и непосредственного управления. Анализ практики университетского управления позволяет выделить ряд болевых точек системы управления вузом, дающих сбои уже сейчас и прогнозируемых в недалеком будущем. Рассмотрим более подробно некоторые из них.

1. Расхождение юридического и фактического статусов органов системы управления вузом

Если либеральный Закон «Об образовании» определил систему управления в образовательных учреждениях, как формируемую на принципах единоначалия и самоуправления, то более поздний Закон «О высшем и послевузовском образовании» существенно ревизовал концепцию организации управления в вузах в сторону снижения значимости ученого совета: с уровня органа самоуправления до уровня коллегиального органа. В чем ключевые различия?

— Органы самоуправления обладают четко описанной сферой компетенции, в то время как коллегиальность используется для повыше-

ния качества и легитимности управленческих решений и распространяется, соответственно, только на сферу проблемных зон для данной организации.

— Самоуправление — это не только процедуры и формы коллективного принятия решений, но и наличие механизмов обеспечения их реализации.

— Самоуправление реализуется через непосредственное или представительное участие в управлении, в то время как коллегиальность обеспечивается преимущественно через профессиональное или экспертное представительство.

— Самоуправление реализуется по основным вопросам жизнедеятельности организации, в то время как коллегиальность востребована в ситуациях дефицита управленческой воли.

— Самоуправление характеризуется наличием функций на всех этапах управленческого цикла, начиная с планирования и заканчивая функциями контроля, а коллегиальность связана преимущественно с этапом принятия управленческих решений.

Анализ различий может быть продолжен. Однако существенным является то, что действующая нормативная база в плане понимания места и роли ученых советов в системе управления вузами дает нечеткие и противоречивые ориентиры, позволяющие проектировать достаточно существенно различающиеся системы управления.

2. Неадекватный фактический статус ученого совета

Наряду с невнятностью действующего законодательства в определении ученого совета то ли как органа самоуправления, то ли как коллегиального органа, существует целый ряд проблем с заявленным характером представительности данного органа. Представительность любого выборного органа реализуется через соблюдения принципов приоритета представительного органа над исполнительными органами; выборности; представительного характера выборных органов самоуправления; самостоятельности; ответственности представительного органа самоуправления. Анализ практики управления вузами показывает, что данные принципы применяются весьма ограниченно, оставляя вопросы представительности ученых советов в поле деклараций, благих намерений и управленческого популизма.

3. Размытое распределение полномочий

Сложным и крайне запутанным является один из ключевых вопросов организации управления — вопрос распределения компетенций и ответственности между органами управления. Компетенция и ответственность образовательного учреждения определена в статье 32 Закона РФ «Об образовании». Очевидно, что именно этот перечень полномочий и является объектом разграничения между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения. Однако существующая правовая база не содержит каких-либо норм, наполняющих конкретным содержанием понятия «общее руководство» и «непосредственное управление», и Типовое положение о вузе в пункте 56 передает решение о распределении полномочий ученого совета и ректора на уровень устава высшего учебного заведения.

4. Некомпенсированные риски выборности руководящих органов вуза

Формирование органов управления вузом происходит через процедуру выборов. В статье 12 Закона «О высшем и послевузовском образовании» говорится: «...Ректор государственного или муниципального высшего учебного заведения в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения, избирается тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет и утверждается в должности органом управления образованием, в ведении которого находится высшее учебное заведение...» Выборность руководителей высшей школы в России имеет давние традиции. Первым университетским уставом в России был утвержденный 12 (25) января 1755 г. «Проект об учреждении Московского университета», в соответствии с которым университет подчинялся Сенату, управлялся кураторами, назначаемыми верховной властью. Коллегия профессоров составляла совещательный орган при кураторах. В связи с открытием новых университетов в Вильне, Казани и Харькове 5 (18) ноября 1804 г. был издан первый общий университетский устав, в соответствии с которым во главе университета стоял Совет профессоров, который избирал ректора. 26 июля (8 августа) 1835 г. был введен новый университетский устав, в соответствии с которым управление университетами перешло к попечителям учебных округов, подчиненных министерству народного просве-

щения. Кандидатуры ректоров утверждались царем, а профессоров — попечителем. Принятый 18 (30) июня 1863 г. университетский устав вновь ввел выборность всех административных должностей и профессоров. 23 августа (5 сентября) 1884 г. был введен устав, который вновь ликвидировал автономию университетов. В начале Революции 1905–1907 гг. автономия университетов была восстановлена «Временными правилами», которые фактически утратили силу после третьеиюньского государственного переворота 1907 г. Университетский устав 1884 г. действовал до февраля 1917 г. Видимо, по инерции должность ректора вуза в ряде университетов продолжала оставаться выборной вплоть до 30-х гг. Затем, в течение десятилетий, ректоры вузов назначались. Лишь Закон РФ «Об образовании» восстановил выборность ректоров высших учебных заведений.

Анализ отечественной и зарубежной истории и современной практики университетского управления позволяет выделить ряд моделей организации управления вузом:

- Ректор вуза избирается не напрямую профессурой и сотрудниками вуза, а представительным органом — ученым советом либо из числа членов Совета, либо из более широкого круга лиц, не ограниченного членством в Совете.

- Избирается и ученый совет и руководитель вуза. При этом функции представительного органа и администрации четко разделены: ученый совет осуществляет функцию представления интересов профессорско-преподавательского состава, функцию нормотворчества и контроля. Администрация вуза выступает исполнительно-распорядительным органом общей компетенции. Представительный орган и администрация организационно самостоятельны и взаимодействуют между собой посредством системы сдержек и противовесов.

- Ректор (президент) университета, избираемый всем составом сотрудников вуза, соединяет в себе полномочия высшего должностного лица вуза и руководителя ученого совета. Функции главы администрации исполняет иное лицо, которое замещает свою должность по контракту. В данной модели ректор как руководитель вуза в известной мере противопоставляется администрации как исполнительному органу университета. Сильная сторона данной модели заключается в том, что здесь имеет место попытка установления гарантий от необос-

нованной концентрации всей власти в руках одного должностного лица. Но в этой модели заложена возможность конфликта администратора, который возглавляет реализацию исполнительно-распорядительных функций, и ректора (президента), который данными функциями не обладает.

- Эта модель устраняет организационную обособленность представительных органов вуза за счет расширения полномочий ректора, который выступает одновременно в трех лицах: а) как высшее должностное лицо образовательного учреждения; б) как руководитель исполнительного органа — администрации вуза; в) как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности в качестве главы организации. Функциональная специализация представительных и исполнительных органов в данной модели сохраняется. Расширение полномочий ректора своим следствием может иметь и расширение форм его подотчетности как перед избравшим его коллективом, так и перед самим ученым советом. Подобная модель сложилась в российских университетах. При ряде положительных моментов данная модель не лишена ряда опасностей, которые были не столь очевидными в начале 90-х гг., но стали достаточно отчетливо проявляться в последние годы:

- В рамках данной модели ректор доминирует над всеми иными органами управления и самоуправления вузом, что создает возможности манипуляции властными ресурсами вуза, монополизации власти.

- Модель наиболее оптимальна для вузов, имеющих давние демократические традиции, особую университетскую корпоративную культуру, в то время как большинство российских университетов — это очень молодые вузы с короткой историей.

- Использование данной модели должно опираться на проработанную и детальную правовую базу, предотвращающую все ситуации некорректного перераспределения власти, создающую механизмы, исключающие монополизацию власти, сведения на нет роли органов самоуправления в вузе. Однако правовое поле российского образования практически не «вспахано», правовые пробелы весьма и весьма значительны. Функционирование систем управления в вузах в значительной степени осуществляется на основе сложившихся обычаев и традиций.

5. Организационная культура вузов, конфликтующая со стратегическими ориентирами высшей школы

Правительство в своих программных документах по модернизации и реформированию высшей школы неоднократно заявляло о переходе к новому принципу оценки деятельности вуза и его менеджмента по достигнутым результатам.

Вместе с тем, исследования организационной культуры вузов показывают, что преобладающими являются как раз не «результатные» типы организационной культуры: клановая и бюрократическая.

Рыночный тип организационной культуры, наиболее полно поддерживающий ориентацию организации на достижение поставленных целей по максимально эффективному сценарию, развит достаточно слабо даже в известных своей предпринимательской и инновационной активностью университетах.

Организация управления в государственных автономных учреждениях и некоммерческих организациях: основные фокусы

Необходимость совершенствования систем управления вузами достаточно хорошо осознается вузовским сообществом. Вместе с тем, очевидно, что фокусы изменений определяются интересами тех или иных групп, формирующих соответствующие экспертные оценки и рекомендации. В 2004 г. был опубликован проект «Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования». Разработчики Концепции дали весьма жесткие оценки образовательной системе и управлению ею и предложили ряд механизмов управления образованием страны, радикально изменяющих организацию управленческой деятельности, в том числе и в высшей школе.

Какие претензии системе управления вузом предъявили разработчики Концепции?

1. Плохая управляемость вузовских структур, включая их филиальную сеть, приведшая к потерям качества подготовки специалистов.

2. Закостенелость и недостаточная гибкость организационной структуры вузов, которая своими следствиями имеет неэффективное ис-

пользование ресурсов и не позволяет настраивать систему образовательных услуг в соответствии с общемировыми тенденциями и требованиями потребителей.

3. Самодостаточная, слабо опирающаяся на обратную связь система постановки целей и оценки результатов деятельности вузов без основных заказчиков в лице работодателей.

4. Замкнутость вузовского менеджмента на решении преимущественно внутренних задач вуза, игнорирование новых реалий функционирования вуза, необходимости усиления управленческой деятельности во внешней среде вуза, начиная от развития связей с бизнесом, научными организациями, заканчивая выявлением реального спроса на рынке труда и трудоустройства выпускников государственных организаций сферы образования по полученным специальностям и развитием систем профессиональной переподготовки взрослых и непрерывного профессионального образования в целом.

5. Неэффективное управление государственной собственностью, характеризующееся тем, что в целом по системе образования степень износа основных фондов составляет более 31 %, коэффициент обновления основных фондов (в сопоставимых ценах) — 1,0 %. Одним из механизмов преодоления комплекса проблем организации управления вузами, по мнению разработчиков Концепции, в перспективе может стать преобразование государственных образовательных организаций, в управлении которыми принимает участие Российская Федерация, в иные организационно-правовые формы.

В качестве основных форм, в которые могут быть преобразованы государственные учреждения профессионального образования, рассматриваются следующие:

государственное автономное учреждение (ГАУ);

государственная автономная некоммерческая организация (образования) — ГАНО.

Структура управления в ГАУ и ГАНО: прогнозируемые проблемы и риски

Структура управления вузами, действующими в рамках таких организационно-правовых форм как ГАУ и ГАНО, представлена в таблице 1.

Таблица 1

№	Элементы структуры/ организационно-правовые формы	Государственное автономное учреждение	Государственная автономная некоммерческая организация
1	Высший орган	Попечительский совет	Попечительский совет
2	Исполнительный орган	Руководитель	Единоличный исполнительный орган Единоличный и коллегиальный исполнительные органы
3	Иные органы управления	Предусмотренные федеральным законом и уставом учреждения (ученый совет, художественный совет и др.)	Предусмотренные федеральным законом и уставом учреждения (ученый совет, художественный совет и др.)

Возможные проблемы и риски данной структуры управления:

1. Является слишком универсальной и не учитывает специфику вузов.

2. Нуждается в развитой нормативно-правовой базе. Законодательство о некоммерческих организациях является одним из наиболее слабо проработанных в общей системе законодательства. В настоящее время на уровне законов сферы образования реализуется совершенно другая конструкция организации управления образовательными учреждениями. Такой элемент системы управления высшей школой как попечительский совет лишь упоминается в Законе РФ «Об образовании» и в Законе РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Совершенно очевидно, что новая организация управления высшей школой нуждается в более развернутом нормативном обеспечении. Законодательство должно гарантировать сохранение и развитие лучшего в организации управления вузами, в том числе достаточно широкие рамки вузовской автономии, давая вузам возможность реализации своей модели автономии, в зависимости от вида вуза, степени развитости академических свобод и ценностей, традиций, организационной культуры, истории вуза, его способности к самостоятельному осуществлению ключевых полномочий.

3. Одномоментное внедрение новой системы управления вузами без предварительной экспериментальной апробации чревато значительными негативными последствиями, включая достижение противоположных планируемым результатов — снижение эффективности управления вузами. Опыт российских вузов и системы высшего образования в целом по организации управления вузами с участием попечительских советов является весьма ограниченным. В этой связи целесообразны экспериментальные площадки,

реализующие разные модели организации управления вузом для накопления опыта в этой сфере.

4. Весьма вероятным следствием усложнения системы управления вузом является бюрократизация управления, связанная с увеличением объема отчетных формальностей и процедур. Предупредительными мерами в этом контексте должны стать действия по созданию и совершенствованию управленческих процедур, минимизирующих неизбежные эффекты бюрократизации, в первую очередь с опорой на широкое использование демократических процедур согласования мнений, принятия ключевых управленческих решений, активное применение согласительных процедур, разнообразных форм подотчетности, прозрачности и контроля деятельности вуза. Ряд процедур, обеспечивающих гласность и подотчетность, могут быть перенесены из бизнес-практики: обязательная ежегодная публикация отчетов вузов, обязательный ежегодный независимый аудит вузов и т. д.

5. Вряд ли оправданным является ограничение для ГАУ формировать только единоличный исполнительный орган управления. Ключевым принципом развития систем управления вузами должен стать принцип вариативности, возможности выбора разнообразных моделей административных структур вуза, так как в условиях предоставления вузам полномочий независимых организаций с необходимостью меняют требования к управлению на уровне вуза.

Распределение управленческих компетенций в ГАУ и ГАНО: вероятные проблемы и риски

Важным вопросом организации управления является распределение управленческих полномочий. Возможный вариант решения этой задачи представлен в таблице 2.

№	Компетенции/ организационно- правовые формы	Государственное автономное учреждение	Государственная автономная некоммерческая организация
1	Попечительский совет	<p>Рассмотрение предложений о внесении изменений и дополнений в устав автономного учреждения, о реорганизации и ликвидации автономного учреждения, о создании филиалов и представительств, об учреждении (участии) других юридических лиц;</p> <p>рассмотрение плана финансово-хозяйственной деятельности и отчетов о его исполнении, годового бухгалтерского баланса;</p> <p>одобрение предложений руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок с имуществом учреждения, а также сделок, в отношении которых имеется конфликт интересов, руководителя автономного учреждения о совершении сделок по распоряжению недвижимым и особо ценным движимым имуществом</p>	<p>Определение приоритетных направлений деятельности организации;</p> <p>внесение изменений и дополнений в устав организации или утверждение устава организации в новой редакции;</p> <p>реорганизация и ликвидация организации;</p> <p>назначение и досрочное прекращение полномочий членов коллегиального исполнительного органа, единоличного исполнительного органа;</p> <p>утверждение плана финансово-хозяйственной деятельности и порядка расходования средств организации, годового отчета и годового бухгалтерского баланса;</p> <p>принятие решений о создании филиалов и открытии представительств организации;</p> <p>утверждение внутренних документов, регламентирующих деятельность организации и ее органов;</p> <p>рассмотрение и одобрение предложений исполнительного органа о совершении крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется конфликт интересов</p>
2	Исполнительный орган	<p>К компетенции руководителя автономного учреждения (директора, генерального директора, ректора, главного врача, управляющего и т. д.) относятся все вопросы текущего руководства учреждением, за исключением вопросов, отнесенных законом или уставом автономного учреждения к компетенции учредителя или попечительского совета.</p> <p>Руководитель автономного учреждения организует выполнение решений учредителя и попечительского совета учреждения, без доверенности действует от его имени, в том числе представляет его интересы и совершает сделки, утверждает штатное расписание и другие внутренние документы, регламентирующие деятельность автономного учреждения, издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения</p>	<p>Текущее руководство деятельностью государственной, за исключением вопросов, отнесенных законом или уставом организации к компетенции иных органов.</p> <p>Организация выполнения решений учредителя, попечительского совета и коллегиального исполнительного органа.</p> <p>Коллегиальный исполнительный орган осуществляет полномочия, отнесенные уставом организации к его компетенции</p>
3	Иные органы управления	Компетенция определяется федеральным законом и уставом учреждения	Компетенция определяется федеральным законом и уставом

Возможные проблемы и риски данного варианта распределения полномочий:

1. Сложные отношения между администраторами и советом.

Опыт деятельности попечительских советов на Западе показывает, что практически повсеместно отношения между этой структурой и административным управлением носят весьма непростой характер. Для российских вузов эта

проблема будет одной из ключевых, прежде всего как результат отсутствия опыта управления вузом в рамках такой модели.

2. Неспособность попечительского совета оперативно реагировать на изменения.

Очевидно, что поскольку заседания попечительского совета будут иметь минимальную регулярность (1 раз в 3 месяца), то оперативность реагирования на изменения, которыми

изобилует наша в целом нестабильная экономическая система, будет достаточно низкой.

3. Неспособность попечительских советов обеспечить себя адекватной информацией, чтобы выполнить свою задачу по контролю и мониторингу деятельности вуза.

Сложности информационного обеспечения членов попечительских советов возникают не только в связи с тем, что любой вуз — это очень сложная и многоуровневая система, но и потому, что редкий вуз в России сегодня имеет отстроенную систему отслеживания, обработки, хранения и анализа управленческой информации.

4. Недостаточный уровень компетентности членов попечительского совета для принятия квалифицированных управленческих решений.

Эта проблема будет чрезвычайно значи-

тельной особенно на начальных этапах деятельности попечительских советов. В ряде стран существует специальная программа обучения членов попечительских советов.

5. Недостаточная ясность в распределении полномочий и ответственности между управляющими органами вуза.

Сложности в этой области традиционно сопровождают все подобные модели управления, включая управление в бизнес-организациях.

Порядок формирования органов управления

Достаточно новыми для практики функционирования управленческих органов являются предложения по порядку формирования органов управления ГАУ и ГАНУ. Ключевые моменты этого процесса представлены в таблице 3.

Таблица 3

№	Порядок формирования/ организационно-правовые формы	Государственное автономное учреждение	Государственная автономная некоммерческая организация
1	Высший орган	Высшим органом автономного учреждения является попечительский совет, образуемый сроком на пять лет, в составе не менее трех и не более одиннадцати членов. В состав попечительского совета входят представители федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, в ведении которого находится автономное учреждение, представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В состав попечительского совета могут входить также представители иных государственных органов и органов местного самоуправления	Высшим органом является попечительский совет, образуемый сроком на пять лет, в составе не менее трех и не более одиннадцати членов. В состав попечительского совета входят представители федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, в ведении которого находится государственная (муниципальная) некоммерческая автономная организация, представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В состав попечительского совета могут входить также представители иных государственных органов и органов местного самоуправления
2	Исполнительный орган	Решение о назначении и досрочном прекращении полномочий членов попечительского совета автономного учреждения принимается его учредителем. Полномочия члена попечительского совета автономного учреждения могут быть продлены на новый срок неограниченное число раз. Председатель попечительского совета избирается на срок полномочий попечительского совета членами попечительского совета из их числа простым большин-	Решение о назначении и досрочном прекращении полномочий членов попечительского совета государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации принимается ее учредителем. Полномочия члена попечительского совета государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации могут быть продлены на новый срок неограниченное число раз. Председатель попечительского совета избирается на срок полномочий попечительского совета членами попечительского совета

	<p>ством голосов от общего числа членов попечительского совета.</p> <p>Попечительский совет вправе в любое время переизбрать своего председателя большинством в две трети голосов от общего числа членов попечительского совета</p> <p>Председатель попечительского совета заключает от имени автономного учреждения трудовой договор с руководителем автономного учреждения, если законом не предусмотрен иной порядок заключения такого договора</p>	<p>из их числа простым большинством голосов от общего числа членов попечительского совета</p> <p>Решение о назначении единоличного исполнительного органа принимается попечительским советом, если для организации соответствующей сферы деятельности федеральным законом не предусмотрен иной порядок назначения полномочий руководителя.</p> <p>Если уставом предусмотрено образование наряду с единоличным исполнительным органом также коллегиального исполнительного органа (правления, дирекции и т.д.), члены такого органа назначаются попечительским советом организации в количестве и на срок, которые определены уставом организации</p>
3 Иные органы управления	В соответствии с федеральным законом и уставом учреждения	В соответствии с федеральным законом и уставом учреждения

Возможные проблемы и риски данной структуры управления:

1. Несбалансированный состав попечительских советов: преимущественно представители власти.

Если в идее попечительских советов заложен давно декларируемый, но практически не реализуемый принцип государственно-общественного характера управления высшей школой, то это должно подкрепляться нормами, обеспечивающими баланс представительства между представителями госорганов и сообществ, включая бизнес-сообщества.

2. Неадекватная процедура формирования попечительских советов: только назначение.

Мировая практика формирования попечительских советов опирается не только на процедуру назначения, но и выборность представительств, закрепленного за некоторыми организациями, квотируемое представительство и т. п. Сильная зависимость по вертикали членов попечительских советов может влиять на их позиции при принятии решений.

3. Необоснованные ограничения по численности членов попечительского совета.

Предложения проектов ограничивают численность членов совета от 3 до 11 человек, что вызывает целый ряд возражений:

— во-первых, если нижняя граница численности три человека, то кворум для ключевых решений только 2 человека;

— во-вторых, даже численность одиннадцать человек не обеспечит эффективное представительство потенциальных заинтересован-

ных попечителей, особенно для крупных многопрофильных вузов;

— в-третьих, данная численность не создаст критической массы для широты подходов и мнений, чревата доминированием отдельных личностей.

На наш взгляд, нельзя впадать в другую крайность и максимизировать численность попечительских советов, однако для абсолютного большинства вузов состав совета должен начинаться от 9 человек и не превышать 25 человек.

Возможности и риски новых организационно-правовых форм в решении проблем управления вузами

Введение новых организационно-правовых форм является одним из механизмов модернизации высшей школы. Вряд ли имеет перспективу оспаривание ряда ключевых идей модернизации, заложенных в Концепции: оптимизация сети подведомственных государственных организаций сферы образования (определение принципов и критериев принятия решений о сохранении участия Российской Федерации в управлении организациями сферы образования и сохранении их в федеральной собственности; определение организаций, передаваемых другим уровням государственного или муниципального управления; организаций, подлежащих реструктуризации, и т. п.); повышение эффективности деятельности государственных организаций сферы образования за счет выбора наиболее целесообразных орга-

низационно-правовых форм, методов финансирования, оценки результатов их деятельности. Вместе с тем, нельзя не учитывать опыт других стран в реформировании высшей школы, не видеть собственных ограничений и

трудностей, которые неизбежно возникнут в процессе реализации вариативности организационно-правовых форм вузов, а также новых проблем, порожденных этим процессом (см. таблицу 4).

Таблица 4

№	Управленческие проблемы	Возможности, связанные с изменением организационно-правовых форм	Риски, связанные с изменением организационно-правовых форм
1	Плохая управляемость вузовских структур	Повышение управляемости за счет усиления федерального и регионального уровней управления высшей школой на деятельность вуза	1. Снижение управляемости на этапе внедрения новой системы управления. 2. Возникновение разрыва в уровнях управления вузом, изоляция и противопоставление топ-менеджмента вуза другим его уровням
2	Закостенелость и недостаточная гибкость организационной структуры вузов	Не появляется новых возможностей, расширяющих права вуза в организационном развитии в сравнении с действующим законодательством	Деформация организационных структур, обусловленная ориентацией на решение оперативных задач
3	Самодостаточная, слабо опирающаяся на обратную связь система постановки целей и оценки результатов деятельности вузов	Усиление связи и влияния региональной системы образования и рынка труда	1. Усиление централизации в принятии ключевых управленческих решений. 2. Демонтаж складывающихся рыночных инструментов целеполагания и оценки деятельности вузов
4	Замкнутость вузовского менеджмента на решении преимущественно внутренних задач вуза	Смещение фокусов активности вузов будет обусловлено изменением механизмов финансирования высшей школы	Неподготовленность вузовского менеджмента к новым условиям деятельности. Конфликт «бюджетного» и «рыночного» мышления
5	Неэффективное управление государственной собственностью	Усиление контроля и прозрачности	Снижение ответственности административного управления

Подводя итоги анализу предлагаемых новых организационно-правовых форм, необходимо отметить следующее:

1. Безусловно, позитивной является сама идея необходимости разнообразия организационно-правовых форм ведения образовательной деятельности, так как однотипная конструкция образовательного учреждения давно не отвечает потребностям развития высшей школы, ограничивает организационное развитие вузов, препятствует появлению новых форм учебных заведений.

2. Значительная часть новаций в сфере организационного проектирования вузов отражает мировой опыт и практику управления вузами, «встраивает» управленческую концепцию высшего образования в общий формат мирового образовательного пространства.

3. Вместе с тем, отсутствие опыта управления вузами в рамках новых организационно-правовых форм создает очень большие риски для высшей школы России, минимизация которых возможна в результате пилотной обработ-

ки данных моделей на ограниченном числе вузов, разработки с учетом этого опыта нормативно-правовой базы и рекомендаций и только после этого применения новых организационно-правовых форм ведения образовательной деятельности в целом в масштабах высшей школы страны.

Литература

1. Закон Российской Федерации «Об образовании» (в редакции от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями по состоянию на 8 декабря 2003 г.).
2. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями по состоянию на 7 июля 2003 г.).
3. Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования.
4. Проект Федерального закона «О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях».
5. Проект Федерального закона «О государственных автономных учреждениях».