



*А. К. Клюев, Е. А. Князев*

## СТРУКТУРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ



*А. К. Клуев, У. А. Кнызев*

### Structural rebuilding of the higher school in Russia: problems and perspectives

The article deals with analysis of the institutional conversion in the sphere of higher education that allow formation of regional and sectoral growth points by creation of powerful scientific research and educational centers, providing innovation development of the economy. Besides, the authors mark several important problems that may put serious limitations of this process.

**Ключевые слова:** национальный исследовательский университет, институциональные преобразования, научно-исследовательские и образовательные центры, интеграционные процессы, формирование сети университетов.

Указы Президента РФ от 7 мая 2008 г. «О федеральных университетах» и от 7 октября 2008 г. «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов» радикально меняют *институциональный ландшафт* высшей школы России, поскольку произойдет фактическое выделение в масштабах макрорегионов страны группы высших учебных заведений, на которые будет возложена высокая ответственность обеспечить высокий уровень образовательного процесса, исследовательских и технологических разработок. В дополнение к этому национальные исследовательские университеты призваны стать инновационными технологическими центрами ключевых отраслей экономики России.

Можно предположить, что создание сети исследовательских университетов будет происходить не столько на основе территориального распределения, сколько на основе отраслевого. Но уже сейчас понятно, что институциональные преобразования — неизбежный удел всех переходных обществ и экономик, — охватывая все новые сфе-

ры, пришли в сферу высшего образования. Институциональное реформирование является длительным процессом и, как правило, не может осуществляться скачками, минуя вызревшие формы. Каждый из этапов институциональных перемен связан с системой преобразований и направлен на достижение ряда социально-экономических эффектов. Можно полагать, что настоящая структурная перестройка высшей школы приведет к решению следующих задач:

- Произойдет формирование региональных и отраслевых точек роста путем создания мощных научно-исследовательских и образовательных центров, обеспечивающих инновационное развитие экономики. Именно это предполагает развитие крупных университетских центров, обладающих мощным интеллектуальным и ресурсным потенциалом, современной лабораторной и экспериментальной базой.

- Станет возможным использование преимуществ масштаба деятельности, который обеспечивает расширение размеров рынка образовательных услуг и исследований, сокращение трансак-

ционных издержек вузов, концентрацию инвестиционных ресурсов вуза на приоритетных направлениях развития.

- Начнут активно формироваться условия для структурной перестройки экономики регионов и включения вузов в создание и инновационное развитие ведущих экономических кластеров.

- Вузам будет обеспечен более широкий доступ к разного рода ресурсам: финансовым, трудовым, материальным, новейшим технологиям.

- Создание развитой научной и инновационной инфраструктуры предполагает опору на институты финансовой и технической поддержки внедрения исследований и разработок.

- Появится реальная возможность для диверсификации источников финансирования путем привлечения частных инвестиций, средств бюджетов всех уровней и сбережений населения в высшую школу.

- Обретут устойчивость и реальную взаимную выгоду связи вузов с бизнес-сообществом, некоммерческими организациями и властью.

Вместе с тем процесс реструктуризации высшей школы путем выделения в ней группировки федеральных и национальных исследовательских университетов требует решения ряда крупных проблем, которые могут выступить серьезными ограничениями этой работы.

1. Отечественный и международный опыт развития систем высшего образования свидетельствует о повышении роли интеграционных процессов в институциональном развитии высшей школы. В меняющихся условиях внешней среды роль университетского менеджмента и способности университетов адекватно развивать свои организационные структуры становится все более значимой. Отвечая актуальным вызовам современности, усилению динамики изменений во внешней среде, вузы должны оперативно реагировать на происходящие изменения и вырабатывать новые формы своей деятельности, в том числе и институциональные. За последнее десятилетие в мире произошли многочисленные слияния и другие формы интеграции вузов, возникли новые институциональные формы сотрудничества и партнерских отношений в высшей школе. В одних случаях вузы создают разные по глубине интегрированности структуры на региональном уровне для раздела локального рынка образования и рационального использования имеющихся материальных и человеческих ресурсов, в других — формируют отраслевые образовательные вертикальные и горизонтальные интегрированные структуры.

Создаются новые формы сотрудничества между вузами и неуниверситетскими образовательными учреждениями с целью расширения спектра образовательных услуг для лиц с различным уровнем профессиональной подготовки и потребностями в повышении квалификации. Ряд форм интеграции являются результатом государственных реформ и опираются на развитую нормативную базу. Одновременно с этим некоторые формы интеграции являются слабо формализованными и представляют собой варианты различного рода договоренностей.

Тем не менее, несмотря на то, что первые случаи слияния в структурах высшего образования были зафиксированы еще 100 лет назад и существует, казалось бы, широкая практика по данной проблеме, к сегодняшнему дню не выработано каких-либо четких критериев, схем, ясно прописанных механизмов объединения. Налицо дефицит информации, связанной с основными направлениями объединения, ролями важнейших участников, конкретными проблемами в процессе объединения, не выработана даже простейшая типология этих процессов. В связи с этим важно накопление и анализ опыта практической интеграции, установление определенных правил реализации процедур слияний. Можно даже предположить, что в государственном секторе высшего образования было бы полезным создание института внешнего модератора процессов интеграции, обеспечивающего выполнение посреднических функций при сложных слияниях, путем формирования специальных консалтинговых проектов и услуг.

2. Одним из инструментов финансирования федеральных и национальных исследовательских университетов должны стать фонды целевого капитала. Опыт других стран, прежде всего США, показывает, что наличие именно таких фондов позволяет университетам вести собственные исследовательские программы, доводя их до уровня разработок, имеющих перспективу коммерциализации. Общий объем университетских эндаументов в США превышает 200 млрд. долл. В Англии эта величина — около 5 млрд. долл. Российские вузы находятся в самом начале пути, и уже имеющийся опыт создания фондов целевого капитала говорит о необходимости радикального совершенствования нормативной правовой базы этого процесса.

Российские вузы могут формировать эндаумент только за счет финансовых средств, что означает трудную, практически нереалистичную перспективу выхода на сколько-нибудь значи-

мые его объемы (по крайней мере, при жизни нынешнего поколения руководителей вузов). В то же время общеизвестно, что недвижимость в активах Гарвардского, Йельского, Принстонского университетов достигает 15 %. Эндаумент Стэнфордского университета, например, начинался с земельных владений, которые университету передала семья Стэнфордов.

Представляется, что ускорить реальное наполнение эндаументов сегодня и тем самым сформировать собственный источник поддержки фундаментальных и прикладных исследований в вузе можно, изменив нормативную базу фондов целевого капитала. Следует узаконить передачу в эндаумент недвижимости (или права на ее использование), земельных участков (или права их использования), акций предприятий, нематериальных активов и других объектов собственности, принадлежащих как частным лицам, так и предприятиям и организациям, а также государству и муниципалитетам. Перспективной в этом контексте представляется и идея поиска неэффективно используемого федерального имущества для последующей передачи его образовательным учреждениям. Нужна лишь ее соответствующая методическая проработка.

3. В настоящее время создание федеральных и национальных исследовательских университетов (число имеющихся прецедентов — более чем ограничено!) происходит часто путем слияния ряда организаций. Очевидны как преимущества, так и серьезные недостатки этого подхода.

Плюсы	Минусы
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Решение тактической задачи прямого и контролируемого финансирования проекта за счет средств федерального бюджета</li> <li>❖ Четкая вертикальная иерархия управления</li> <li>❖ «Привычность» управленческой модели</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Сложность софинансирования проекта на возмездной основе бюджетами других уровней</li> <li>❖ Ограничения по инвестиционной привлекательности проекта для частного инвестора</li> <li>❖ Ограничения по осуществлению предпринимательской деятельности и распределению прибыли от инновационной деятельности</li> <li>❖ Ограничения по созданию учреждений юридических лиц для реализации проектов</li> <li>❖ Проблемы управляемости формируемой гигантской структуры</li> </ul>

Представляется вполне реальным, что более эффективной для управления сложными масштабными университетскими образованиями могла бы стать модель, аналогичная холдинговой

форме организации крупных предприятий, в которой организации образовательного, научно-инновационного комплекса и территориального комплекса социальной инфраструктуры вуза являются дочерними (зависимыми).

Плюсы	Минусы
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Упрощенная процедура встраивания вузов в проект; возможность создавать коммерческие организации</li> <li>❖ Полная имущественная ответственность; широкие возможности участия в проекте частных инвесторов</li> <li>❖ Устойчивая система управления «сверху вниз»</li> <li>❖ Эффективное распределение полномочий и ответственности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Невозможность управления вузами в привычных формах</li> <li>❖ Необходимость реорганизационных процедур в вузах</li> </ul>

Анализ показывает, что предоставленного действующим законодательством возможностей по правовому моделированию холдинговой структуры университета недостаточно. В связи с этим может идти речь о разработке и принятии специального федерального закона с возможными названиями — «Об университетских корпорациях», «Об университетских комплексах» и т. д. Такой закон регламентировал бы отношения по управлению объектами собственности, создаваемыми в рамках нового университета за счет средств федерального, областного и местного бюджета, частных инвесторов, определял бы статус земельных участков, которые используются для деятельности такого комплекса, порядок принятия совместных решений органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам жизнеобеспечения комплекса (когда такие вопросы затрагивают функционирование университета в целом, но в соответствии с принципами разграничения полномочий относятся к полномочиям органов различных уровней власти), порядок многоканального бюджетного финансирования и т. д.

Разработка такого закона значительно облегчила бы решение задач, связанных с определением оптимальной правовой модели федеральных и исследовательских университетов, и привела бы к повышению их конкурентоспособности за счет более полного использования совокупного потенциала входящих в них учебных и научных организаций, получению синергетического эффекта от интеграции учебного, научного и инновационного процессов учебных заведений различных видов, их взаимосвязей с экономической и социальной сферой.

4. Формирование сети федеральных и национальных исследовательских университетов приведет к существенно иному позиционированию вузов в образовательном и социально-экономическом пространстве. Вузы должны разрабатывать новые стратегии на основе анализа региональных кластеров и возможностей их развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе с тем, чтобы профессиональная подготовка кадров и производство научно-технической продукции стали одним из решающих факторов реализации намечаемых программ развития. В вузах должен быть существенно развит контур стратегического управления. Вместе с тем анализ существующей практики стратегического управления в вузах показывает, что пока это удел ректоров-энтузиастов, и серьезная внутренняя или внешняя мотивация к стратегическому планированию в вузах практически отсутствует.

Появление в системе управления вуза позиции президента вуза не меняет эту ситуацию. Не следует ожидать также, что центром этого нового управленческого мировоззрения могут стать наблюдательные советы в автономных учреждениях. Реальным заказчиком на вузовские стратегии сегодня могут быть только внешние структуры. Показательным в этом отношении является приоритетный национальный проект «Образование»: в конкурсе вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы, одним из требований к заявке было наличие стратегии развития вуза и соответствующей инновационной образовательной программы.

Анализ программ вузов — участников ПНПО показывает, что стратегические установки вузов (миссия и цели) достаточно полно соответствуют современным требованиям по модернизации систем управления вузами и включают ориентиры по совершенствованию ключевых управленческих технологий. Практически 100 % вузов нацелены на повышение качества образовательных услуг, более 70 % — на внедрение инновационных методик и информационных технологий; столько же вузов стремятся к усилению своей роли в регионе и интеграции в международное образовательное и научное пространство; две трети вузов планирует расширение НИОКР; 57 % заявляют о намерениях по повышению эффективности управления вузом, включая совершенствование управленческих структур.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в миссиях лишь 25 % вузов в качестве стратегических ориентиров присутствуют вопросы расширения

взаимодействия с бизнесом, гражданским обществом и властью; только 55 % включили сюжеты интеграции науки и образования и только четверть вузов заявляют в своих миссиях о направленности на поддержку мобильности и непрерывности образования. Чуть более половины вузов ставили своей целью обеспечение интеграции образования, науки и производства и только 19 % — развитие проектных форм работы в качестве стратегического направления совершенствования управления вузом.

Несмотря на достаточную очевидность факта, что столь масштабный проект не может быть успешно реализован без модернизации существующей системы управления и структур вуза, тем не менее ряд вузов — участников ПНПО в своих программах не сформулировали задач по совершенствованию управления вузом и эффектов и результатов в этой области по итогам реализации программы.

Анализ наличия задач по совершенствованию системы управления вузом выявил следующее:

- 16 % вузов поставили задачи по системному преобразованию управления вузом;
- 30 % вузов сформулировали задачи по частичному совершенствованию системы управления вузом;
- 54 % вузов не ставили задач по совершенствованию системы управления вузом.

Значительное число стратегических целей не выдерживает проверки по критерию конкретности, который является традиционно проблемным для вузов. Большинство стратегических установок содержит огромное количество правильных, но совершенно неконкретных целей.

Не менее сложным для вузов при определении целей является вопрос измеримости цели, предполагающей наличие критериев (измерителей), которые позволили бы определить, достигнута ли поставленная цель и в какой степени. Без измерителей сложно оценить результаты проделанной работы и объективно контролировать процесс.

Крайне распространенными недостатками формулировок стратегических целей вуза являются:

- общие и неконкретные формулировки типа: «развивать качество», «повысить эффективность», «усовершенствовать систему...», «укрепить роль...» и т. п.;
- злоупотребление пышными, пафосными фразами. Желание сформулировать цели ярко и образно нередко приводит к тому, что используемые слова и образы не помогают, а наоборот,

мешают точной формулировке и адекватному пониманию поставленной цели;

— многословие, стремление «онаучить» текст, канцеляризм.

Таким образом, необходимо и дальше развивать практику программного и проектного финансирования, жестко увязанную с поддержкой четких внятных стратегий, прозрачных для инвесторов, работодателей, власти и сообщества, что, в свою очередь, означает необходимость раз-

вития лучших управленческих практик в области стратегического планирования.

5. Создание федеральных университетов должно опираться на амбициозные стратегические ориентиры этих вузов, выводящие их в наднациональные мировые рейтинги. Модель федерального университета в ее ключевых характеристиках в сравнении с традиционными подходами может выглядеть следующим образом:

Ключевые характеристики модели университета	Текущее состояние	Перспективное состояние
Миссия	Ограничена исследованиями и обучением	Включает исследования, обучение и передачу знаний, разработок и технологий в реальный сектор экономики
Стратегические цели	Определены в отношении исследований и обучения	Определены в отношении исследований, обучения, инноваций, общества, ключевых целевых групп
Конкурентоспособность	Определяется лишь на региональном уровне	Определяется на федеральном и наднациональном уровне
Организационная структура	Преобладание линейно-функциональных структур	Преобладание гибких инновационно-ориентированных структур на основе концепций адаптивного университета, создания мобильных исследовательских единиц матричной организации научно-образовательной деятельности
Ключевые организационные единицы	Факультет, кафедра	Учебно-научно-инновационные комплексы, представляющие собой научно-образовательные институты, центры, филиалы и отделения, в состав которых наряду с образовательными и научными подразделениями — кафедрами, лабораториями будут входить инновационные и бизнес-структуры
Способ взаимодействия органов управления и подразделений	Жесткая централизация или децентрализация со слабой управляемостью	Оптимальное соотношение централизации и делегирования полномочий
Характер взаимодействия подразделений	Бюрократический или неформальный	Холдинговый тип взаимосвязи подразделений
Тип взаимосвязей подразделений	Преимущественно через механизмы вертикальной интеграции	Сетевое сотрудничество и междисциплинарная кооперация
Инновационная инфраструктура	Не развита	Наличие собственной опытно-конструкторской и производственной базы, обеспечивающей выпуск малых серий высокотехнологичной продукции; центры трансфера технологий, бизнес-инкубаторы, технопарки, инновационный пояс малых предприятий, центры коллективного пользования
Система управления вузом	Двухзвенная система управления, с неразвитым участием в управлении вузом и контроле со стороны общества	Многозвенная сбалансированная система, включающая в себя структуры наблюдательного совета, президента, совета университета и ректора, реализующая общественно-государственный принцип управления высшим образованием
Организационная культура	Гибрид семейного и бюрократического типов организационных культур	Преобладание инновационной культуры
Связи с целевыми группами	Слабо институционализированы	Носят устойчивый институциональный и содержательный характер
Источники финансирования	Не диверсифицированы	Многоканальное финансирование со сложившимся механизмом частно-государственного партнерства
Технологии обучения и управления	Преимущественно традиционные	Реализация концепции электронного университета

Фокусы подготовки специалистов	Сложились исторически	Определяются приоритетами социально-экономического развития страны
Структура подготовки	Находится в переходном состоянии и носит незавершенный характер	Имеются все уровни подготовки: бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура и докторантура, переподготовка и повышение квалификации
Контроль и экспертиза программ обучения	Обеспечиваются внутрисистемными механизмами	Осуществляются с привлечением внешних экспертов (работодатели, общественные структуры, международные и российские профессиональные сообщества)
Мобильность преподавателей и студентов	Низкая, с неразвитыми инструментами и механизмами поддержки	Высокая, со сложившейся институциональной и ресурсной поддержкой
Тематика фундаментальных и прикладных научных исследований	Сложилась исторически	Определяется приоритетными научными направлениями
Междисциплинарность обучения и исследований	Обеспечивается неформальными контактами ученых и преподавателей	Создание механизма формирования сетевых инфраструктур для реализации междисциплинарных НИР и учебных программ

Для каждого федерального или исследовательского университета модель должна быть развернута в структуре конкретных индикаторов и показателей, позволяющих вести постоянный мониторинг развития университета, достижения им поставленных целей.

Разумеется, представленные соображения не исчерпывают всего множества проблем, связанных с созданием федеральных и исследовательских университетов, но, на наш взгляд, в рейтинге наиболее актуальных проблем, от решения которых зависит успешность этих новаций в высшей школе России, они находятся в верхней части.

