

**Проблемы государственного контроля
и автономии вузов в России
и некоторых зарубежных странах**

А. И. ГАЛАГАН

*профессор, действительный член
Международной Академии наук информации,
информационных процессов и технологий*

Существенное влияние на развитие теории и практики управления сферой высшего образования в ведущих зарубежных странах оказали две главные тенденции, которые определяли как основные направления развития систем высшего образования в этих странах, так и содержание организационно-структурных реформ высшего образования, проводившихся в них в течение 60-70-х гг. Этими тенденциями были централизация управления на верхнем уровне и диверсификация типов высших учебных заведений и их учебных программ, сопровождающаяся децентрализацией управления на региональном и муниципальном уровнях.

Централизация управления на верхнем, общенациональном уровне обусловлена возрастанием роли высшего образования в обеспечении конкурентоспособности стран на мировом рынке и прочных позиций их в мировом экономическом сообществе, ростом федеральных расходов на высшее образование и необходимостью в связи с этим более жесткого контроля за эффективным расходованием выделяемых государством средств на нужды высшей школы, а также возросшими требованиями к качеству обучения и научных исследований, отвечающими уровню современного производства, развития науки и культуры. Централизация управления высшим образованием нашла свое конкретное выражение в разработке общенациональной политики в этой важной сфере, выработке стратегии развития университетов и других секторов высшего образования, установлении приоритетов при распределении финансовых ресурсов, осуществлении государственных программ оказания помощи студентам. Перечисленные вопросы решаются центральными органами государственного управления в сфере образования: в США — министерством образования; в Японии — министерством образования, науки и культуры; в Великобритании — министерством образования и науки; во Франции — министерством национального образования; в ФРГ — федеральным министерством

науки и образования, в России — министерством образования. Несмотря на некоторые различия в названиях и структуре основные функции этих органов примерно сходные.

Децентрализация управления на региональном уровне вызвана специфическими особенностями географического положения отдельных регионов, условиями их экономического развития, социальными и демографическими условиями, а также сложившимися традициями и практикой. Понимая важность образования для экономического развития регионов, органы управления последних интегрируют планы развития образования в планы регионального экономического развития. Наиболее характерным примером в этом отношении являются такие страны ОЭСР, как Япония, США, ФРГ, а также скандинавские страны.

Параллельно с управленческими структурами, но в тесной связи с ними во многих странах ОЭСР функционируют координирующие органы, которые решают важные задачи по управлению высшими учебными заведениями. В США — координационные советы в ряде штатов; в ФРГ — Постоянная конференция министров культов земель; во Франции — Национальный совет высшего образования и научных исследований; в Великобритании — Комитет вице-канцлеров и ректоров университетов и т. д.

Важнейшими проблемами в области управления высшим образованием как в теоретическом, так и в практическом плане являются достижение разумного баланса между государственным регулированием и автономией высших учебных заведений, управление вузами и их финансирование.

Проблема университетской автономии и академических свобод возникла с созданием первых университетов. Это одна из наиболее сложных проблем, с которой сталкивались университеты, ученые, органы управления образованием на всех уровнях в течение всей истории их почти тысячелетнего развития. Последние два столетия она находится в центре дискуссий о путях развития университета, его связях с окружающим миром, государством и обществом в целом.

В различные исторические периоды понятие автономии и академических свобод трактовалось по-разному, в него вкладывался разный смысл. Несмотря на значительную зависимость первых университетов от церкви, они наделялись Папой определенными привилегиями (например, правом присуждать ученые степени) и имели внутреннее самоуправление. Вплоть до XIX в. автономия университета понималась как право управлять им без вмешательства

государства, отвечая при этом за свою деятельность перед органами государственного управления, а также отчитываясь перед ними.

В XIX в. понятие автономии расширяется и включает в свою сферу человека (преподавателей, студентов, служащих). Немецкие философы И. Т. Фихте, В. Ф. Шеллинг и Ф. Шлейермахер разработали новую для своего времени концепцию университетского образования, основанную на античном идеале воспитания и обучения человека, стремящегося к полному развитию своей личности. В соответствии с этой концепцией идея университета базировалась на следующих принципах:

- относительная независимость;
- принцип академической свободы как сути университета;
- единство научных исследований и обучения;
- политическое значение идеи образования.

Как писал И. Т. Фихте, университет должен стать идеальным союзом свободных мыслей.

Несмотря на то, что в XIX в. немецкий университет представлял собой государственное учреждение, финансируемое и управляемое государственными органами власти, он сохранил известный уровень самостоятельности и, по мнению специалистов, пользовался такой свободой, как ни одно другое государственное учреждение Германии. Факультеты немецких университетов избирали своих деканов, распределяли стипендии, организовывали экзамены, рекомендовали министерству кандидатуры на замещение вакантных должностей на кафедрах.

В целом в XIX в. деятельность немецких университетов осуществлялась на следующих принципах:

- универсальность, как отражение идеи о том, что все науки взаимосвязаны и в совокупности создают единую картину мира;
- самоуправление, означающее, что: а) руководство университета в лице совета во главе с ректором и советы факультетов во главе с деканами состоят исключительно из академического персонала, причем ректоры и деканы являются выборными лицами; б) профессура в своей научной и учебной деятельности независима от руководства университета; в) профессорско-преподавательский состав назначается руководством университета; г) руководство университета поддерживает на своей территории дисциплину и порядок;
- свобода учить, т. е. право каждого преподавателя излагать свой предмет по своему усмотрению, вне зависимости от официальных учебных программ;

— свобода учиться, т. е. право студента получать знания согласно своим личным наклонностям, условиям и обстоятельствам. Это право относится в равной мере как к выбору учебного расписания, так и к выбору преподавателя.

К XX в. университетская автономия стала для всех стран ОЭСР своего рода академической традицией. Она была распространена на многие сферы деятельности университетов: междууниверситетское сотрудничество внутри страны, международное сотрудничество университетов, отношения университетов с местными, региональными и центральными органами управления. Расширяя автономию университетов, правительства надеялись создать благоприятные условия для повышения качества обучения, развития у студентов способности к созидательному труду и творчеству.

Можно с полным основанием говорить о том, что расширение университетской автономии в последние десятилетия стало мировой тенденцией. Получая автономию, университеты берут на себя ответственность за качество обучения и научных исследований. Ярким примером в этом отношении являются университеты Нидерландов, которые декларировали, что качество образования — это их собственная задача и обязанность, и что инспекторские службы должны ограничить свою деятельность оценкой общих достижений университетов в этой области. «Совет со стороны равного с университетом органа, а не контроль администратора» — таково кредо нидерландских университетов.

Проблема университетской автономии в Нидерландах связывается с финансированием университетов. Ряд специалистов утверждает, что многие изменения во взаимоотношениях правительства и университета обусловлены концепцией «экономического рационализма», верой в то, что рыночные механизмы быстрее, чем государственные сделают университеты более эффективными с экономической точки зрения и лучше управляемыми.

В Великобритании, университеты которой имели наиболее широкую автономию в Европе, также признается, что рынок и конкуренция являются основными стимулами совершенствования системы университетского образования. Политика правительства Великобритании в этом вопросе заключается в следующем.

— университеты должны в меньшей степени зависеть от государственного финансирования и больше полагаться на разнообразные источники доходов;

— ассигнования государства на оплату труда преподавателей и научно-исследовательскую деятельность следует разделить, труд преподавателей оплачивать в зависимости от числа студентов и уровня обучения, а научно-исследовательскую работу финансировать только в тех университетах, в которых имеется достаточный научный потенциал;

— разрешить установление дифференцированной платы за обучение не только в зависимости от статуса университета, но и от изучаемых предметов;

— более тщательно оценивать труд преподавателей; ввести дифференцированную оплату этого труда;

— университеты должны финансироваться государством по контрактам на учебную, научно-исследовательскую деятельность и услуги; разрабатывать индикаторы качества университетской деятельности;

— университеты должны изыскивать дополнительные источники доходов (обучение иностранных студентов, осуществление программ непрерывного образования и т. п.);

— переходить от системы стипендий к системе займов.

Однако многие представители университетских кругов Великобритании считают ошибочным чрезмерное восхваление рыночных отношений в сфере образования и недооценку традиционных университетских ценностей.

Государственные университеты Франции как «учреждения научного и культурного характера» являются с правовой точки зрения автономными. В соответствии с Законом об ориентации высшего образования от 1968 г. университетская автономия имеет три стороны:

— административную — университеты и их учебно-исследовательские единицы (департаменты, факультеты) управляются избираемыми органами;

— финансовую — университеты свободно распоряжаются финансовыми средствами, получаемыми из государственного бюджета и других источников;

— учебную — университеты сами определяют содержание учебных программ, организуют по своему усмотрению учебный процесс и научно-исследовательскую работу, устанавливают способы проверки знаний студентов.

Однако, как отмечают специалисты, провозглашенная Законом 1968 г. автономия ограничивается множеством подзаконных актов, правительственных постановлений и распоряжений. Тем не менее, общее мнение во Франции сводится к тому, что только автономия позволит образовательной системе скорее адаптироваться к

изменяющимся потребностям общества и требованиям ускоряющегося научно-технического прогресса. Автономия становится важнейшим условием изменения и улучшения содержания образования и методов обучения, повышения эффективности университетских научных исследований, внедрения в практику дидактических инноваций.

Эта идея была воплощена в Законе о высшем образовании Франции 1984 г., статья 20 которого гласит, что Высшие учебные заведения как государственные учреждения научного, культурного и профессионального характера имеют статус юридического лица, обладают автономией в учебной, научно-исследовательской, административной и финансовой деятельности. В Законе далее указывается, что эти учреждения управляются на демократической основе, с участием всего персонала, включая студентов и внешних представителей, и определяют свою политику в области образования, научных исследований. И документации в рамках установленной государственной регламентации, соблюдая свои договорные обязательства.

Таким образом, отношения университета с государством регулируются договорами (контрактами), которые могут заключать университеты с органами государственного управления. В этих договорах фиксируются обязательства университетов перед государством в области развития образования и научных исследований и обязательства государства перед университетами по обеспечению финансовыми ресурсами и открытию преподавательских должностей. Закон о высшем образовании Франции 1984 г. ослабляет контроль над университетами со стороны центральных и региональных органов управления и предоставляет им большую автономию, чем Закон 1968 г. Во Франции сложилось мнение, что одним из важнейших путей развития реальной университетской автономии является практика установления договорных отношений между университетами и государством, а также с другими партнерами, региональными структурами.

Национальный комитет Франции по оценке деятельности университетов выступает за более эффективную автономию, поскольку, по его мнению, университеты осуществляют свою деятельность в условиях конкуренции друг с другом как в своей стране, так и на международном уровне, причем эта конкуренция в интегрированной Европе еще больше усилится. Комитет полагает, что общая политика университета должна осуществляться двумя советами — административным и ученым, которым необходимо предоставить больше прав, особенно в вопросах продвижения по службе профессорско-преподавательского состава. Комитет

выступает также и за расширение прав президентов университетов с тем, чтобы они были более влиятельными. В этих целях Комитет рекомендует, чтобы президентам университетов было предоставлено право переизбираться на новый срок по истечении установленного пятилетнего периода пребывания в этой должности.

В Италии университетская автономия гарантируется Конституцией страны (ст. 33). Однако эта автономия ограничивается тем, что университеты, как и другие высшие учебные заведения Италии, обладая статусом юридического лица и являясь государственными учреждениями, включены в государственную структуру в качестве ее составных элементов. Соответственно весь персонал университетов отнесен к категории государственных служащих. Таким образом, он подчинен не университету, в котором работает, а государству, хотя статья 7 Закона об устройстве университетской системы 1980 г., утвержденного президентом страны, декларирует, что университетским преподавателям гарантирована свобода преподавания и научных исследований.

В соответствии с указанным законом университеты получили право на «организационное и педагогическое экспериментирование (разработку и апробацию новых организационных форм и методов обучения и научных исследований), а также право заниматься научно-консультативной деятельностью по контрактам с государственными и частными предприятиями и организациями, при условии, что это не наносит ущерба основной учебной и научной работе университета». Исполнители таких контрактов могут получать вознаграждения в размере не более 30% годового оклада и не более 50% общей стоимости выполненной по контракту работы. В целом можно сказать, что существовавшее до последнего времени законодательство жестко регулировало деятельность университетов.

В 1991 г. вновь созданное Министерство науки и университетов Италии разработало законопроект об автономии университетской системы образования. Законопроект признавал университеты полностью автономными в решении вопросов их организационной структуры, содержания учебных программ, форм и методов управления.

В отличие от Европы американские университеты пользуются большей автономией и имеют больше академических свобод. В своей учебной и научно-исследовательской деятельности они опираются больше на общественные, нежели на государственные структуры. Это обусловлено отчасти тем, что по Конституции США сфера образования, включая высшее, отнесена к компетенции органов управления штатов, а не федерального правительства.

Нельзя не учитывать и того факта, что, в отличие от Европы, в США частный сектор системы высшего образования играет более важную роль. На его долю в 1992 г. приходилось 62 из 156 университетов и 1493 из 1996 четырехгодичных колледжей. В общей сложности в частном секторе находится более 70% университетов и четырехгодичных колледжей. По числу студентов частный сектор значительно уступает общественному. В частных университетах в том же году обучалось 766,5 тыс. студентов, в государственных — 3618,3 тыс. Всего в государственных университетах и четырехгодичных колледжах обучается 68,4% студентов, в частных — 31,6%. Это объясняется тем, что государственные университеты и четырехгодичные колледжи более крупные, чем частные. Из 94 государственных университетов в 61 численность студентов превышала 20 тыс. чел., в то время как только в 8 частных университетах число студентов превышало 20 тыс. чел. Это количественная сторона этого вопроса. Что касается качественной стороны, то необходимо иметь в виду, что в частном секторе высшего образования США находятся более престижные американские университеты научно-исследовательского профиля. Среди них: Стенфордский университет, Университет Южной Калифорнии, Йельский университет, Гарвардский, Принстонский, Корнельский, Колумбийский и другие университеты с мировым именем.

В опекунах частных университетов и колледжей представлены весьма влиятельные лица из политических, деловых и академических кругов, в силу чего они могут и оказывают существенное влияние на политику в области высшего образования. Они объективно заинтересованы в предоставлении университетам большей автономии и больших академических свобод. Не случайно, что степень автономии является важнейшим стандартом, используемым при аккредитации высших учебных заведений США. В частности, в описании стандарта 1А аккредитационной комиссии школ и колледжей западных штатов говорится: «Не существует более важной нормы для образовательного института, чем степень академической свободы. Политические, социальные, религиозные или философские убеждения могут наполнять учебные программы, но они не должны ограничивать научные исследования, обучение и свободные дискуссии». Это означает, что если университет успешно выполняет свои функции по обучению и изыскивает необходимые финансовые ресурсы для научных исследований, то он должен пользоваться полной свободой при осуществлении этих исследований, обсуждении и публикации их результатов. Как пишет

английский ученый К. Борилл, автономия в этой области является душой академических свобод и университета как такового.

Проблема университетской автономии и академических свобод далеко не решена. Она продолжает обсуждаться с большим интересом во многих странах мира, как это было 100 и 200 лет тому назад. Вопросы университетской автономии и академических свобод занимали центральное место в концепциях и практическом осуществлении реформ высшего образования в странах Центральной и Восточной Европы, входивших ранее в СЭВ. В наше время появились новые факторы, осложняющие поиск оптимального варианта решения, удовлетворяющего все заинтересованные стороны: государство, академическое сообщество, социально-экономические структуры, отдельного человека, общество в целом. Важнейший из этих факторов — появление тенденции к массовому высшему образованию. Пока что эта тенденция наиболее ярко проявляется в США и Канаде, но в XXI в. она будет охватывать все новые и новые страны, стремящиеся закрепиться на мировом рынке. По данным ЮНЕСКО, численность студентов высших учебных заведений мира увеличилась с 13 млн. в 1960 г. до 28 млн. в 1970 г., с 46 млн. в 1980 г. до 65 млн. в 1991 г. Прогнозы этой авторитетной международной организации указывают на дальнейшее увеличение численности студентов: до 79 млн. в 2000 г., 97 млн. в 2015 г. и 100 млн. в 2025 г. Совершенно очевидно, что в будущем преуспевать будут те страны, которые имеют конкурентоспособную экономику. Последняя зависит от конкурентоспособной рабочей силы, которую может создать только конкурентоспособная система образования в целом и высшего в особенности. В этих условиях государство, заинтересованное по политическим, экономическим и стратегическим соображениям в укреплении своих позиций в мировом экономическом сообществе и на мировом рынке, не может не вмешиваться в дела высшей школы и будет осуществлять определенный контроль за ее деятельностью, ограничивая тем самым автономию университетов и других высших учебных заведений.

Специалисты ОЭСР сходятся на том, что учебные программы, уровни дипломов, продолжительность учебных курсов могут регулироваться органами управления, но при том университеты должны иметь гарантии сохранения гибкого подхода к решению этих вопросов и полной свободы их обсуждения и анализа.

В итоге можно заключить, что в современных условиях ни университетская автономия, ни академические свободы не являются абсолютными, они, как правило, ограничены законодательными актами и другими механизмами. Автономия не дает университетам

безусловной возможности расширяться по своему желанию или развивать только те направления, которые их интересуют. Университеты должны реагировать на потребности общества и государства, устанавливая актуальные направления развития, потолок своего расширения, уважая разумные нормы экономии, поддерживая определенную дисциплину среди студентов и преподавателей.

В большинстве случаев университеты признают справедливость этих ограничений, но продолжают упорно бороться за сохранение университетской автономии в тех областях, в которых, по их мнению, желательна высокая степень независимости. Идеальным является достижение равновесия между автономией и государственным контролем, так как чрезмерная автономия университета может привести к тому, что он не будет отвечать потребностям общества, а слишком жесткая подотчетность разрушит его академические устои и веками складывавшиеся традиции.

Важным механизмом поддержания сбалансированности между уровнем университетской автономии и государственного контроля является подотчетность университета (высшего учебного заведения) государству и обществу. Достигнут своего рода консенсус, что он должен отчитываться за:

- полное информирование общественности о своей образовательной (учебной) и научно-исследовательской деятельности;
- обеспечение качества и высоких стандартов при осуществлении своих образовательных, научных и исследовательских функций и выполнение обязанности защищать и гарантировать беспристрастность своей учебной, научной и исследовательской деятельности от какого-либо вмешательства, несовместимого со стоящими перед ним задачами;
- обеспечение, в пределах имеющихся средств, высокого качества образования, по возможности для наибольшего числа лиц, отвечающего академическим требованиям;
- добросовестное и открытое для общества ведение учета;
- эффективное использование людских, финансовых, материально-технических и информационных ресурсов;
- обеспечение того, чтобы в своей деятельности он занимался бы современными проблемами, стоящими перед обществом; с этой целью его учебные программы, а также проводимые им мероприятия отвечали бы по мере возможности нынешним и будущим потребностям региона и общества в целом и играли

важную роль в повышении возможностей для своих выпускников найти свое место на рынке труда;

- обеспечение обновления библиотечного фонда и свободного доступа к современным учебно-методическим, научно-исследовательским и информационным ресурсам, использование которых необходимо преподавателям или студентам в их преподавательской, научной и исследовательской деятельности.

Что касается России, то она получила в наследство от бывшего Союза строго централизованную и глубоко идеологизированную систему образования, в которой не было места для университетской автономии и тем более для академических свобод.

В процессе реформирования системы образования в России автономия и академические свободы были признаны в качестве одного из принципов государственной политики в области образования. В статье 2.6 Федерального Закона «Об образовании» провозглашается «демократический, государственно-общественный характер управления образованием» и «автономность образовательных учреждений».

В Законе РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» автономии высших учебных заведений и академическим свободам посвящена статья 3. В соответствии с этой статьей высшему учебному заведению предоставляется самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансовой и иной деятельности, а педагогическим работникам и студентам предоставляются академические свободы: преподавателям — излагать учебный предмет по своему усмотрению, а студентам — получать знания согласно своим склонностям и потребностям.

Однако в условиях жесткой государственной стандартизации учебных программ даже эти крайне урезанные свободы вряд ли можно реализовать, особенно если учесть, что в соответствии со статьей 2.4 указанного закона «гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего образования и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов». Напомним, что Государственный образовательный стандарт в России определяет требования «к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников по конкретным направлениям (специальностям) высшего профессионального образования» и является обязательным для всех образовательных учреждений, расположенных на территории Российской Федерации.

Совершенно очевидно, что введение в России государственных образовательных стандартов в том понимании, как изложено выше, не соответствует международной практике и противоречит основным принципам ряда международных деклараций, посвященных автономии вузов и академическим свободам.

Так, в декларации, принятой в сентябре 1988 г. в г. Лима (Перу), академическая свобода трактуется как «свобода членов академического сообщества вести поиск, развивать и передавать научные знания», а автономия как «независимость высших учебных заведений от государства и других институтов общества».

Хартия вольностей европейских университетов, также провозглашенная в сентябре 1988 г., декларирует: «Университет является автономным. Свобода научных исследований и обучения является фундаментальным принципом университетской жизни».

Декларация об академической свободе и социальной ответственности академического персонала (апрель 1990г., Дар-эс-Салам, Танзания) провозглашает, что «все члены академического сообщества имеют право выполнять свои функции по обучению, научным исследованиям, обмену и распространению информации без опасения вмешательства или репрессии со стороны государства или другого органа управления».

Таким образом, в мировом академическом сообществе сложился консенсус относительно важности и сущности академической свободы и автономии. Он выражается в следующем: университет должен иметь высокую степень академической свободы и автономии. Он должен иметь свободу вести свои собственные дела без какого-либо вмешательства извне. Он должен иметь право организовывать свои собственные учебные и научно-исследовательские программы, самостоятельно определять, чему учить и как учить, кто учиться и кем обучается.

В настоящее время в рамках Минобразования России проводится работа по пересмотру Государственного образовательного стандарта, в ходе которой следует привести его в соответствие с основными принципами государственной образовательной политики страны, включая и принцип автономии и академической свободы.

* * *

Управление такими сложными учреждениями, какими являются современные университеты, рассматривается в странах ОЭСР как «одна из наиболее сложных сфер общественного управления вообще», чем и определяется то значение, которое

придается деятельности руководителей вузов, их подбору, избранию (или назначению) и подготовке.

По оценке экспертов ОЭСР в области управления системами высшего образования, при подборе и назначении руководителей университетов и других вузов необходимо соблюдать несколько основополагающих принципов.

Во-первых, в подборе и принятии решений о назначении глав учреждений высшего образования должны участвовать не только их коллективы, но и представители внешних организаций, которые должны поручиться за них.

Во-вторых, учреждение высшего образования должно возглавляться одним лицом. Исполнительная власть в высшем учебном заведении не может разделяться между лицом, ответственным за учебную и научно-исследовательскую деятельность, и лицом, отвечающим за административные и финансовые дела. Поэтому руководители вузов должны быть знакомы с обоими аспектами управления и сочетать их. Следовательно, они должны быть и бесспорно признанными учеными, и педагогами, и хорошими организаторами.

В-третьих, ответственность руководителей вузов за координацию деятельности их подразделений требует от них умения схватывать ситуацию в полном объеме и во всей ее сложности, определять, какую роль в управлении вузами следует отвести различным аспектам (научным и финансовым, внутренним и внешним, политическим и техническим).

В-четвертых, руководители вузов не должны исполнять свои обязанности в одиночку, а быть руководителями групп администраторов высокого ранга, возглавляющих всевозможные университетские службы.

В-пятых, у руководителей вузов должны быть соответствующие условия для выполнения своих обязанностей. В частности, одним из таких условий является сравнительно продолжительный (5-7 лет) и возобновляемый срок пребывания в должности.

В докладе консультативной группы Совета Европы по проекту первого варианта Закона Российской Федерации «О высшем образовании и подготовке научно-педагогических кадров»^{*} содержалась следующая рекомендация: «Положение о выборах ректора Ученым советом с последующим его утверждением государственным органом управления высшим образованием соответствует европейской практике. Весьма важно, чтобы

^{*} Имеется в виду Закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

независимо от процедуры назначения ректор оставался бы представителем вуза, а не государства, и что прерогатива государства утверждать его назначение должна использоваться только для предотвращения отклонений от нормы».

Расширение университетской автономии привело к тому, что университеты, постепенно превращаясь в мощные общественные корпорации, будут неизбежно сталкиваться с новыми проблемами. Их руководителям придется не только управлять своими людьми и службами, но и внимательно следить за своими финансами, вести переговоры, судебные дела, расширять общественные связи, разрабатывать планы на ближайшее будущее, принимать комплексные решения и добиваться их выполнения, поддерживать связь с соответствующими министерствами и их предприятиями и т. д. Вся эта деятельность предъявляет к руководителю новые требования. Управление университетом на современном этапе не ограничивается лишь решением административных и правовых вопросов. Руководители университетов будут заниматься комплексной управленческой деятельностью, к которой предъявляются как высокие технические требования, так и требования творческого и психологического характера.

По мнению экспертов ОЭСР, возрастающая технологическая ориентированность общества и его социальное усложнение требуют от руководителей высшей школы умения эффективно овладеть неблагоприятной ситуацией, обладать чувством предвидения в руководстве и добиваться более высокой эффективности при меньших ресурсных затратах. На основании знаний прошлого, настоящего и общих тенденций развития руководитель должен ясно представлять, что может произойти в будущем. Те, кто не в состоянии предвидеть возможное будущее, могут соответствовать только сиюминутным требованиям и являются «концептуально слепыми».

В упоминавшемся докладе консультативной группы Совета Европы подчеркивается: «Что касается функций и роли ректора высшего учебного заведения, консультативная группа, ссылаясь на международный опыт, указала на пять из них: администрация; планирование; представительство на всех уровнях, включая международный; предвидение и управление».

Настоящий руководитель университета, по оценкам экспертов, должен обладать следующими качествами:

- интеллектом выше среднего уровня;
- психической уравновешенностью;
- повышенным уровнем активности;

— способностью обеспечить целенаправленную деятельность университета;

— высоким искусством устанавливать и поддерживать взаимоотношения с людьми;

— готовностью пойти на риск;

— политической прозорливостью.

Названные качества (характеристики) могут служить критериями при подборе и назначении (или избрании) руководителей вузов, вместе с тем они могут развиваться в процессе работы.

Однако существующие в настоящее время программы подготовки руководителей университетов из числа известных в научной среде ученых, по мнению исследователей ОЭСР, являются краткосрочными, осуществляются практически без отрыва от основной текущей деятельности и по своему качеству не могут быть признаны удовлетворительными.

В этих условиях большинство современных проблем подготовки руководителей вузов можно значительно скорее решить путем развития международного сотрудничества и обменов, проведения интенсивных краткосрочных семинаров на базе некоторых университетов, известных высокими качествами их руководителей.

Другим средством, которым пользуются многие учреждения высшего образования в странах ОЭСР в целях повышения качества управления, является привлечение специально подготовленных администраторов высших учебных заведений. Комиссия Европейского Союза так определяла их функции:

— администраторы играют важную роль в определении общей политики вузов, равно как и в выработке их отношений с другими организациями, включая министерства, парламентские комиссии и организации, стимулирующие научные исследования;

— они несут ответственность за претворение в жизнь выработанной стратегии развития высшего учебного заведения;

— администраторы должны быть в состоянии справляться с большим разнообразием вопросов и подходить к их решению скорее с позиции практиков по общим управленческим вопросам, нежели с позиции специалистов в конкретной области.

Ввиду специфических особенностей функций администраторов вузов, которые в разных странах называются по-разному (генеральные секретари, канцлеры, директора, геренты (в испанских университетах)), они входят в состав управляющих органов и работают в тесном контакте с президентами, ректорами и проректорами университетов и других вузов. Но, в отличие от своих

коллег в академических органах самоуправления, которые работают в качестве выборных управляющих, администраторы вузов обычно назначаются на свои должности вышестоящим органом.

Задачи администратора связаны, главным образом, с правовыми вопросами, организацией и бюджетом. Однако он часто оказывается вовлеченным и в решение проблем самоуправления децентрализованных структур — факультетов и других подразделений, где он обязан обеспечить компетентный подход к решению возникающих вопросов.

Проведенный анализ систем управления высшим образованием в западноевропейских странах ОЭСР показал, что формальные методы управления в этой сфере используются пока в незначительной степени, без должной коррекции, зачастую отсутствует поиск наиболее приемлемых решений. В течение ближайших 15-20 лет в сфере высшего образования могут появиться такие термины, как «неожиданные, настораживающие требования», «устрашающая неопределенность», что придает проблеме выбора компетентных руководителей вузов приоритетное значение.

Сравнивая уровни и качество подготовки руководителей университетов в Западной Европе и США к выполнению ими своих функций, исследователи приходят к заключению, что средний руководитель европейского университета имеет более высокий уровень подготовки, чем его американский коллега. При этом отмечается, что процедура выбора руководителя европейского университета более демократична, чем в США.

Примечательно, что доля руководителей университетов США и Европы, имеющих подготовку в области общественных наук, примерно одинакова. Зато имеющих подготовку в области физики и других естественных наук среди руководителей вузов в Европе почти в 4 раза больше, чем в США. Биологов среди президентов европейских университетов в 3,5 раза больше, чем среди американских, а инженеров — больше, чем в 7 раз. Что касается права, то показатель для европейских университетов превышает аналогичный для американских в 4 раза, а по медицинским наукам более чем в 5 раз. Несколько неожиданным является более низкая доля президентов европейских университетов, имеющих подготовку в области гуманитарных наук и искусства, хотя можно было бы ожидать, что старые европейские университеты отдадут предпочтение руководителям с гуманитарной подготовкой и подготовкой в области искусств.

Таким образом, анализ показывает, что в Западной Европе предпочтительной подготовкой для руководителей вузов является подготовка в области фундаментальных и прикладных наук и в

области таких профессиональных сфер деятельности, как право и медицина. По-видимому, считают эксперты, европейские вузы в выборе направлений подготовки их руководителей являются более чувствительными к изменениям в социальных, экономических и технических потребностях постиндустриального общества, чем американские.

Принимая же во внимание ключевое положение университетов в определении политики, касающейся социальных ценностей общества, а также в связи с общими направлениями экономического развития на современном этапе, лидеры европейских вузов представляются более квалифицированными, чем их американские коллеги, в силу их ориентации на проблемы образования и подготовки в определенных отраслях знаний.