

УДК 37:572

**Гамидуллаев С.Н.,
Сауренко Н.Е.**

ЭВОЛЮЦИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНО- ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

Ключевые слова: развитие системы высшего образования, новые типы бюджетных образовательных учреждений, институциональная автономия, транспарентность.

Развитие системы вузовского образования имеет глубокие исторические основания. Высшая школа, будучи уникальной по содержанию и способам деятельности организаций, тем не менее, так же как и другие социальные институты общества, подвергалась существенным трансформационным изменениям. Функциональная, содержательная и организационная модель университета не оставалась неизменной в исторической ретроспективе, а преобразовывалась в соответствии с требованиями внешней политической, социально-экономической среды и особенно культуры определенной эпохи. Эти послы обуславливают перманентность изменения организационного механизма и моделей развития высшей школы, несмотря на присущий ей консерватизм. Вся мировая история развития университетов свидетельствует о том, что образовательные системы по своей природе, способам существования и функционирования традиционно консервативны. Они в числе последних институтов общества приспосабливаются к меняющимся экономическим, политическим и социальным структурам и тем самым до известной степени способствуют сохранению преемственности сложившихся и нарождающихся экономических и нравственных ценностей. И даже после эпохальных исторических сдвигов в той или иной стране образование еще достаточно долго в основном сохраняет прежний механизм функционирования. Для подтверждения этой идеи обратимся к эволюционным изменениям в деятельности университетов (табл. 1).

Представленный анализ формирования и развития университетов демонстрирует, что на Западе был произведен важнейший переворот в высшем образовании: согласно идее

Таблица 1

Эволюция функционального и организационного механизма высшей школы

Организационно-управленческая модель вуза	Характеристика основ модели
Монастырская модель, хронологические рамки которой охватывают Средневековье. Теологические университеты	Монастырские и церковные школы представляли собой самые первые учебные заведения Средневековья. И хотя христианская церковь сохраняла лишь выборочные остатки древней образованности (в первую очередь латынь), именно в них продолжалась культурная традиция, связывавшая разные эпохи. Такие школы готовили будущих духовных лиц. В XII в. в Европе начали появляться первые в мире высшие школы – университеты. Некоторые университеты, например в Севилье, Париже, Тулузе, Неаполе, Кембридже, Оксфорде, Валенсии, Болонье, были основаны в XII–XIII вв. Остальные, например в Уппсале, Копенгагене, Росток, Орлеане, были основаны позднее – в XIV–XV вв. Ищущие знаний и карьеры люди стекались в город, в котором появлялся прославленный ученый. Например, в конце XI в. в г. Болонье, где появился знаток римского права Ирнерий, возникла школа юридических знаний. Постепенно эта школа стала Болонским университетом. Открытый в XII в. Парижский университет завоевал признание как главный центр богословия. Университеты рождаются в местах существования различных школ. Учителя, отделяясь от церковных и монастырских властей, стали создавать свои корпорации – университеты. Например, Парижский университет сложился как организация преподавателей, одной из существенных причин формирования подобной корпорации являлось количественное преобладание в Париже подготовительного факультета искусств, студенты которого были более-менее зрелыми людьми, далекими от богословия. Факультет искусств насыщался четырьмя «нациями» – французской, пикардийской, нормандской, англо-германской [5]. В эту эпоху зародились истоки светских университетов
Французская государственно ориентированная модель университетов. Императорский университет, созданный Наполеоном. Модель развивается и в настоящее время	Университет рассматривается как государственный социальный институт. Модель университета отличается строгостью, авторитарностью, четкостью преподавания, прагматичностью образования. В XVIII в. большое значение приобрели реформы в сфере образования. Из всех областей управления самая важная – народное образование, заявлял Бонапарт на заседаниях Государственного совета. От этого зависит все – настоящее и будущее. Народное образование должно быть разумным и классическим. В 1808 г. специальным декретом Наполеона был создан императорский Университет. Под этим названием во Франции устанавливалась единообразная централизованная система образования. Она состояла из трех ступеней: начальной, средней и высшей – и охватывала все учебные заведения, как государственные, так и частные. Единые квалификационные требования и программы в сочетании с разнообразием типов учебных заведений позволяли удовлетворить потребности общества и государства в специалистах различного профиля и дать образование широким слоям населения. Эта французская модель уже в начале XVIII в. под влиянием Лейбница была перенесена Петром I в Россию
Немецкая демократичная модель – новые университеты. Университет Гумбольдта. Модель развивается и в настоящее время	Модель характеризуется демократичностью, диалогичностью как способом преподавания, исследовательскими поисками, развитием новых наук. Другие особенности модели – интеллектуальная свобода в области исследований и обучения, автономия университетов, рост числа независимых дисциплин с их собственными стандартами и приоритетами. Важнейшими характеристиками нового университета полагались «свободное знание», «свободные науки и дисциплины», «свободное образование», «свободный индивидуум». В начале XIX в. получает распространение немецкая, основанная на идеях академической свободы и единства образования и науки, модель университета, известная как «университет Гумбольдта». Эта модель до сих пор во многом определяет лицо мировой системы высшего образования. Основные принципы построения модели: – преподавание и исследования были объединены в поисках беспристрастной истины, именно этот принцип достиг классической формы в XIX в. в Германии

Окончание табл. 1

Организационно-управленческая модель вуза	Характеристика основ модели
Немецкая демократическая модель – новые университеты. Университет Гумбольдта. Модель развивается и в настоящее время	и в конечном итоге стал доминирующей моделью развития университетов во всем мире; – академическая свобода и единение науки и образования; – интернационализм образования. Первый семестр в Берлинском университете состоялся в 1810 г., его участниками стали 256 студентов и 52 преподавателя факультетов права, медицины, теологии и философии. Университет закончили величайшие мыслители последних двух веков, среди них субъективный идеалист, философ Иоганн Готлиб Фихте, богослов Фридрих Шлейермахер, философ Гегель, романтический правовой теоретик Савиньи, пессимист, философ А. Шопенгауэр, философ-идеалист Ф. Шеллинг, культурный критик В. Беньямин, а также известные физики А. Эйнштейн и М. Планк, поэт Г. Гейне, основоположники марксизма К. Маркс и Ф. Энгельс и др. 29 выпускников университета удостоены Нобелевской премии. Университет представляет собой наукоемкую образовательную структуру. «Университет Гумбольдта» стал образцом для остальной Европы с его центральной основной идеей объединения преподавания и исследований в работе ученых» [6]

В. Гумбольдта, университет становится не только учебным, но в первую очередь научным центром, где изначально создается наука и лишь в связи с этим производится обучение. Динамизм развития высшей школы (университетов) вовсе не отвергает распространенную позицию о консерватизме образовательных систем, а только служит ее подтверждением. Российская система образования в современную эпоху иллюстрирует эту догму достаточно убедительно. Более чем двадцатилетний период утверждения в России рыночных отношений и попытки выстраивания постиндустриального общества с присущими ему инновационными технологиями не адаптированы университетской средой. Вместе с тем не только Россия, но и мировая образовательная система сегодня находится в состоянии кризиса и ищет выход из него на основе современных педагогических парадигм.

Сущность кризиса образования Ф.Г. Кумбс связал с разрывом между образованием и условиями жизни общества. Он назвал четыре причины, вызвавшие этот разрыв: «Первая – резко возросшая тяга людей к образова-

нию, которую не могут удовлетворить существующие школы и университеты. Вторая – остро ощущающийся недостаток средств, вследствие чего системы образования не могут в полной мере отвечать новым требованиям. Третья – инертность, присущая системам образования. И четвертая – инертность самого общества» [3].

Развитие идеи Ф.Г. Кумбса подтверждено и исследованиями ЮНЕСКО, которые выявили несколько общемировых тенденций в развитии высшего образования за последние десятилетия. Наиболее очевидными и значимыми из них являются:

- рост численности студентов с 1960 по 1995 г. более чем в 6 раз (13 и 82 млн человек соответственно). При таких темпах в 2012 г. прогнозируется рост числа студентов до 120 млн человек и к 2020 г. до 130–140 млн человек, т.е. практически в 2 раза больше по сравнению с 1995 г. Это приведет к расширению материально-технической базы системы высшего образования и увеличению расходов на ее содержание;
- значительный рост расходов государства на его содержание. В США

- эти расходы выросли в 3 раза, в Западной Европе – в 3,4 раза, в Китае – в 2 раза, в странах Восточной Азии – в 4 раза. В бывших социалистических странах наблюдается уменьшение расходов на 25%;
- рост миграции научных работников в развитые страны, расслоение единства науки и образования, расширение влияния многоуровневой англосаксонской системы образования и появление глобальных образовательных мегасистем. В настоящее время к мегасистемам относятся: США (14 млн студентов), Индия (5,7 млн студентов), Китай (5,7 млн студентов), Россия (4,4 млн студентов), Япония (3,9 млн студентов), Индонезия (2,3 млн студентов), Корея (2,2 млн студентов), Германия (2,1 млн студентов), Филиппины (2 млн студентов), Канада (2 млн студентов). При этом из общего числа иностранных студентов 28% обучаются в США, 12% – в Великобритании, 10% – в Германии, 8% – во Франции, 4% – в России, 3% – в Японии. Высшее образование из образовательной системы превратилось в глобальную индустрию образования и повышения квалификации, оцениваемую более чем в 27 млрд долларов США;
 - открытость и вариативность высшего образования как следствие наблюдающихся во всех сферах жизни процессов глобализации и унификации и расширяющихся возможностей информационных технологий. Интеграция в экономической и социальной сфере обусловила интеграцию систем высшего образования западноевропейских стран, где высшее образование рассматривается как один из главных национальных приоритетов развития.

На фоне современного кризиса мировых педагогических парадигм следует отметить и место России. Современная сфера образования в России еще не сформировалась в единую целостную систему, а представляет собой в настоящее время совокупность организационно и экономически слабо связанных между собой учебных учреждений. Вместе с тем эта отрасль переживает в современных условиях качественные изменения, которые приводят ее к новому состоянию. К одним из этих изменений следует отнести реформирование сети бюджетных учреждений образования в новые типы.

Следует отметить, что задача высшей школы на современном этапе заключается в поиске такой новой формы существования, которая, сохраняя основные функции и главные традиции университетов, позволяет интегрировать в себя новое рыночное измерение свободы университетской деятельности – институциональную автономию, воплощающая правовую и экономическую самостоятельность деятельности университета. Данная новация способна обеспечить соответствующее рыночной экономике положение университетов в системе существующего социума.

Институциональная автономия обеспечивает:

- выбор методологии организации и функционирования образовательного процесса в университете, отвечающей развитию культуры, социума и требованиям постиндустриальной экономики;
- рост социальной ответственности университетов как субъектов хозяйствования, поскольку в ее основе потребности студентов и рынка труда и их структура;
- равенство в правах и обязанностях государственных и негосударствен-

ных университетов и создание базы для реальных взаимовыгодных контактов между ними;

- рост статуса ректора университета и обеспечение его тождественности руководителю коммерческой корпорации;
- рост уровня заработной платы ППС, обусловленный расширением труда, особенно при переходе на проектный подход как методологию образовательного процесса в университете;
- ликвидацию индифферентности по отношению к доходу университета со стороны ППС и других сотрудников, поскольку система материального стимулирования в университете выстраивается на развитии форм коллективного премирования;
- обеспечение саморегулирования деятельности университета в соответствии с законодательными актами;
- обеспечение инновационной направленности деятельности университетов, сопряженной со сменой их статуса и отраженной в образовательной программе университета.

Отдельно нами рассмотрена проблема снижения коррупционных связей на уровне университета, поскольку институциональная автономия предусматривает развитие транспарентных основ функционирования университетов. Так, в рамках изменения типов бюджетных учреждений, легитимно изложенных в ряде правительственных документов (Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до

2012 г.), определен спектр открытости следующих финансово-экономических и правовых документов университета:

- устав государственного университета, в том числе внесенные в него изменения;
- свидетельство о государственной регистрации государственного университета;
- решение учредителя о создании государственного университета как государственного учреждения;
- решение учредителя о назначении руководителя государственного университета;
- положения о филиалах, представительствах государственного университета;
- план финансово-хозяйственной деятельности государственного университета, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации;
- годовая бухгалтерская отчетность государственного университета;
- сведения о проведенных в отношении государственного университета контрольных мероприятиях и их результатах;
- государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ), составляющее основу бюджетного финансирования деятельности университетов.

Цели развития государственных университетов состоят в том, чтобы создать условия и стимулы для сокращения внутренних издержек университетов, функционирующих сегодня как бюджетные учреждения, и реализации потенциала привлечения ими внебюджетных средств; расширения

самостоятельности государственных университетов как учреждений бюджетного сектора, прежде всего финансовой, и, соответственно, повышения ответственности за конечные результаты деятельности университетов при сохранении социальной ответственности государства за те секторы экономики, где полномасштабное действие рыночных механизмов и коммерциализация деятельности нецелесообразны. В соответствии с этими целями существующие сегодня в образовании университеты как бюджетные учреж-

дения, спектром основной деятельности которых является предоставление государственных образовательных услуг, трансформируются в инновационные типы учреждений – *казенные, бюджетные учреждения нового типа и автономные*.

В табл. 2 рассмотрены все типы государственных учреждений, которые устанавливаются новой статьей 9.1 «Государственные, муниципальные учреждения», дополняющей Закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [1].

Таблица 2

Сравнительная характеристика новых типов государственных учреждений

Позиции для сравнения	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
Государственное или частное?	Государственное (муниципальное)		
В каких сферах может действовать?	Любые сферы, соответствующие полномочиям субъекта РФ (муниципального образования). Для федерального уровня установлен перечень казенных учреждений	Любые сферы, соответствующие полномочиям субъекта РФ (муниципального образования)	Образование, здравоохранение, культура, наука, соцзащита, занятость, физкультура и спорт, иные в случаях, установленных законодательством
Права на закрепляемое собственником имущество	Право оперативного управления		
Состав закрепляемого имущества	Недвижимое, движимое	Недвижимое, движимое, особо ценное движимое	
Пределы ответственности учреждения	Отвечает по своим обязательствам денежными средствами	Отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением закрепленного на праве оперативного управления особо ценного движимого имущества, а также недвижимого имущества	Отвечает по своим обязательствам всем имуществом, за исключением закрепленных на праве оперативного управления недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества
Ответственность собственника	Субсидиарная (в случае недостаточности у учреждения денежных средств по обязательствам учреждения отвечает собственник)	Собственник не несет ответственности по обязательствам учреждения	
Применение Закона № 94-ФЗ	Применяется		Не применяется
Документы о планах деятельности	Смета, государственное задание	План финансово-хозяйственной деятельности, государственное задание	
Источники финансирования	Сметное финансирование из бюджета	Субсидии из бюджета на выполнение государст-	Субсидии из бюджета на выполнение государст-

Окончание табл. 2

Позиции для сравнения	Казенные учреждения	Бюджетные учреждения	Автономные учреждения
		венного задания (включая оплату налогов на недвижимое имущество и землю), субсидии на иные цели, средства из бюджета на исполнение публичных обязательств, доходы от оказания платных услуг	венного задания (включая оплату налогов на недвижимое имущество и землю) с учетом мероприятий, направленных на развитие автономных учреждений, перечень которых определяется учредителем, доходы от оказания платных услуг
Объемы бюджетного финансирования	Объем финансового обеспечения задания не зависит от типа учреждения (ст. 20 закона № 174-ФЗ)		
Счета по учету средств бюджета и доходов от предпринимательской деятельности	Лицевые счета в казначействе		Счет в кредитной организации или лицевые счета в казначействе
Контроль	Предварительный, текущий, последующий	Предварительный и текущий в части субсидий на иные цели и исполнение публичных обязательств, последующий	Последующий
Независимый аудит	Не проводится		Проводится ежегодно
Органы управления	Руководитель	Руководитель, коллегиальные органы (худсовет и т.п.)	Руководитель, наблюдательный совет, коллегиальные органы
Учет	Бюджетный учет	Бюджетный учет по кодам КОСГУ	Бухгалтерский учет
Отчетность	Бюджетная отчетность, статистическая отчетность	Бюджетная отчетность, статистическая отчетность	Бухгалтерская отчетность, статистическая отчетность
	Отчет о деятельности и об использовании имущества		
Банкротство	Невозможно		
Последствия ликвидации	В случае недостаточности денежных средств учреждения собственник исполняет обязательства перед кредиторами	Обязательства исполняются только за счет имущества, которым учреждение отвечает по обязательствам. Собственник по неисполненным обязательствам учреждения не отвечает. Собственник получает имущественный комплекс в составе особо ценного движимого имущества, которое было закреплено за учреждением на праве оперативного управления, и недвижимого имущества	Обязательства исполняются только за счет имущества, которым учреждение отвечает по обязательствам. Собственник по неисполненным обязательствам учреждения не отвечает. Собственник получает имущественный комплекс в составе недвижимого и особо ценного движимого имущества, которые были закреплены за учреждением на праве оперативного управления
Переход из БУ или КУ в АУ и обратно	Путем изменения типа (с сохранением разрешительных документов: лицензий, свидетельств об аккредитации и т.п.)		

В рамках системы высшего образования существуют два вида универ-

ситетов – ведомственные и классические. В ведомственных университетах

возможно сохранение бюджетных учреждений, функционирующих по типу казенных.

Развитие институциональной автономии как основы функционирования современных университетов предусматривает возможность ее развития в казенных, бюджетных учреждениях нового типа, автономных учреждениях, свидетелем становления которых является современная эпоха в России.

Литература

1. Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1261860>.
2. Программа Правительства Российской Федерации «По повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года». URL: <http://правительство.рф/gov/results/11337>.
3. Завалько Н.А. Эффективность научно-образовательной деятельности в высшей школе. URL: http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=657605.
4. Перспективы развития педагогического образования в Южном федеральном университете / В.И. Мареев [и др.] // Известия Южного федерального университета. Педагогические науки. 2010. № 6. С. 15–22.
5. Ястребицкая А.Л. Средневековая культура и город в новой исторической науке. М.: Интерпракс, 1995.
6. Anderson R. The 'Idea of a University' today. URL: <http://www-histpol.hist.cam.ac.uk/papers/policy-paper-98.html>.