

Д. Н. БИЛЯЛОВ

(Высшая школа образования, Назарбаев университет, Астана, Казахстан)

ОРГАНЫ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВУЗАМИ: РЕКОМЕНДАЦИИ НА ОСНОВЕ АМЕРИКАНСКОГО ОПЫТА

Аннотация. Реформа высшего образования, ключевой составляющей которой, согласно Государственной программе развития образования на 2011–2020 годы, станет переход к большей автономии казахстанских вузов, призвана расширить самостоятельность вузов в принятии академических, финансовых и организационных решений. В связи с этим, повсеместно начали внедряться принципы корпоративного управления, создаваться попечительские советы (такие советы функционируют в 64 вузах, что составляет более 45% от общего количества вузов) [1]. Так как данная реформа затронет государственные вузы, данная статья рассматривает именно опыт государственных вузов США. На основе анализа лучших практик автономных университетов представлены рекомендации, касающиеся формирования и функционирования попечительских советов в Казахстане. Сделан вывод, что само по себе создание попечительских советов может не принести желаемых результатов обеспечения автономии; попечители вузов должны быть обеспечены соответствующей методической поддержкой для принятия ключевых решений в жизни казахстанских университетов.

Ключевые слова: реформа высшего образования, Государственная программа, корпоративное управление, попечительский совет.

Тірек сөздер: жоғары білім беру реформасы, Мемлекеттік бағдарлама, корпоративтік басқару, қамкоршылық кеңес.

Keywords: the reform of higher education, the State program on corporate governance, the board of trustees.

Исторические предпосылки автономии вузов. Исторически сложилось, что высшие учебные заведения являются одними из наиболее «живучих» организаций. Свидетельством устойчивости университета как организационной формы является тот факт, что из 85 организаций, образованных на Западе до 1520 года (включающих католическую церковь, несколько швейцарских кантонов, парламент Англии), 70 организаций являются университетами [2]. Зачатки того, что на сегодняшний день именуется университетом зародились между 11 и 15 столетием [3]. В то время люди, заинтересованные в изучении определенной дисциплины организовывались в гильдии, управление которыми передавалось в руки людей, избранных из числа членов этой гильдии. Характерно, что коллегиальность отражается даже в официальном названии Кембриджского университета: «*The Chancellor, Masters, and Scholars of the University of Cambridge*» [4], что в буквальном переводе означает «Канцлер (ректор), магистры и ученые Кембриджского университета».

С самого начала истории американского высшего образования, с момента основания Гарвардского университета в 1642 году, частные университеты были автономными, не зависящими от государства организациями, управление которыми передавалось в руки граждан колонии. Первые американские университеты, основанные на модели Оксфордского и Кембриджского университетов, а также берущие истоки из итальянских, шотландских и голландских университетов, в качестве гаранта своей автономии создавали советы которые принимали ключевые организационные решения. Таким образом, североамериканская модель была изначально ориентирована на коллегиальное принятие решений, разделение ответственности и полномочий среди представителей широкой общественности.

Ключевые характеристики попечительских советов. Согласно опросу попечительских советов государственных вузов США, проводимому с 1986 по 2010 годы, средний размер советов попечителей государственных вузов почти не изменяется и составляет 11-12 человек [5]. Соотношение мужчин попечителей к женщинам составляет два к одному. Не удивительно, что половина попечителей – это выпускники вуза, в совет которого они входят. При этом наблюдается старение попечителей: основная часть попечителей находится в возрасте 50-69 лет. Половина попечителей является бизнесменами, 24,1% – из профессиональных областей (юриспруденция, медицина), и лишь 15,5% работают в сфере образования. Что характерно, преподаватели и административные сотрудники университетов включаются в состав советов намного реже чем студенты. часто являются преподаватели и студенты. Так, почти в половине попечительских советов госуниверситетов имеется хотя бы один студент (который может быть и студентом другого вуза), имеющий право голоса. В 13,3% советов участвуют преподаватели, и в 7,2% случаев – представители административного персонала вуза. Логично, что президенты университетов, напрямую подотчетные попечительским советам, в большинстве случаев не входят в их состав, и только 6,3% советов дают президентам право голоса на совете.

Особенность государственных вузов США заключается в том, что большинство попечителей (77%) назначается губернатором штата, 60% – с одобрения законодательного собрания штата, а также сената университета, представляющего профессорско-преподавательский состав. Несмотря на то, что губернатор штата имеет значительное влияние на формирование попечительских советов, он практически не участвует в деятельности советов. Обычно по инициативе губернатора назначается комиссия по отбору кандидатов в совет попечителей, состоящая из уважаемых общественных и политических деятелей. Ассоциация управляющих советов рекомендует наличие не менее девяти и не более пятнадцати человек в таких комиссиях [6].

Существует несколько способов формирования попечительских советов. В некоторых случаях попечители избираются путем голосования преподавателей, сотрудников и студентов университета. Для государственных вузов наиболее характерно назначение большинства попечителей губернатором штата или законодательным собранием, в большинстве частных вузов замещение идет путем выбора самого совета попечителей и предварительной подготовки кандидатов в рамках работы комитетов совета. Существует практика использования сразу нескольких способов. Членами совета становятся также *ex officio*, то есть в силу занимаемой должности (в основном это касается президента университета).

Срок деятельности попечителей обычно ограничивается шестью годами. Так как участие в попечительских советах считается очень престижной, социально и символически значимой деятельностью, попечители достаточно дисциплинированы – они участвуют в 90% проводимых

заседаний, встречаются в среднем по семь раз в год, рабочие заседания в среднем занимают четыре с половиной часа. Дополнительно каждый попечитель участвует в деятельности постоянных тематических советов (по финансовой деятельности, академическим вопросам, аудиту, инвестициям и др.) в соответствии со своими предпочтениями и знаниями, а также во временных советах, формируемых для решения определенной задачи [7].

Учитывая исторически сложившуюся важнейшую роль попечительских советов в США активную работу ведет Ассоциация управляющих советов университетов и колледжей (Association of Governing Boards of Universities and Colleges). Ассоциация начала работу в 1921 году и на сегодняшний момент включает в себя 36 тысяч человек и 1 250 вузов-членов ассоциации. Ассоциация проводит различные исследования по вопросам деятельности попечительских советов и издает собственный журнал «Попечительство» (Trusteeship).

Рекомендации по формированию и регулированию деятельности советов в Казахстане. Деятельность советов попечителей представляет собой систему издержек и противовесов, которая с одной стороны заботится об успехе учебного заведения, с другой стороны – обеспечивает защиту интересов широкой общественности. Так, попечительский совет является ответчиком в суде и буквально приравнивается к «университету» в судебных разбирательствах. Совет является своего рода буфером, который ограничивает государственное влияние на жизнь университета, ограничивает власть руководства университета, и разъясняет миссию университета широкой общественности.

Исследователи Чайт, Холланд и Тэйлор выделяют некоторые характеристики эффективных советов попечителей [8]. Данные рекомендации могут использоваться и в казахстанском контексте, и в данном случае опыт нескольких столетий коллегиального общественного управления вузами призван облегчить задачи зарождающихся попечительских советов казахстанских вузов. Так, исследование определило какие характеристики отличают эффективные советы от неэффективных. Оказалось, что сильные советы отличаются по семи направлениям: в контекстуальном, образовательном, межперсональном, аналитическом, политическом, и стратегическом. Советы в первую очередь должны понимать и принимать во внимание миссию, ценности, и традиции университета. Советы должны находить возможности для повышения квалификации членов, регулярно проводить анализ и оценку своей деятельности, принимать во внимание уникальные характеристики академического сообщества, во многом отличающегося от их привычного рода деятельности и не заниматься микро-менеджментом.

Опыт США, а также казахстанские реалии подсказывают, что **размер попечительского совета не должен превышать десять членов**. Исследования показывают, что большие по размеру попечительские советы имеют несколько значительных недостатков. Для таких советов характерно возникновение фракций, что может повлечь неэффективное принятие решений, попечителям сложно договориться о датах и обеспечивать кворум, увеличиваются транспортные расходы и расходы на проживание для попечителей. Учитывая то, что в настоящее время в Казахстане еще не сложилась культура общественного управления, а также тот факт, что большинство вузов обучает менее десяти тысяч студентов, автору видится актуальным ограничить количество попечителей вузов до десяти человек.

Также имеет смысл **определить необходимое минимальное количество встреч в год**. Так юридически установленный минимум встреч попечительских советов государственных вузов – четыре раза в год. Регулярные встречи зачастую бывают открытыми для публики, в то время как специальные сессии, которые обычно собираются для решения неожиданных и незапланированных проблем проводятся конфиденциально. Часто до официальной встречи попечителей проводиться брифинг с участием администрации вуза. Решения и протокол заседаний в должной форме документируются и распространяются среди администрации, ППС и студентов.

Исследователи сходятся на том, что самым ключевым и значимым действием попечительского совета является **назначение руководителя университета**. При этом выбор президента университета в большинстве случаев делается с учетом мнения преподавателей (ученого совета). В некоторых случаях ученый совет сам предлагает кандидатуры на пост президента. Для реализации целей корпоративного управления, необходимо четкое разделение и разграничение двух аспектов – **формирование политики и принятие стратегических решений университета как прерогативы попечительского совета и административных и управленических функций**, присущих ректору

университета. Общеизвестно, что автономия влечет за собой отчетность попечительских советов перед общественностью за принятие ключевых стратегических решений и ответственность ректора в принятии административных, академических и финансовых решений перед попечительским советом и университетским сообществом. Самое основное от чего предостерегают советы попечителей – это превращение их в своеобразную формально одобряющую «печать». В особенности необходимо **формировать деятельное и конструктивное участие совета в судьбе университета**, а не ограничиваться формальным одобрением решений: то есть максимально снизить риск выдачи «формы» за «содержание».

В принятии финансовых решений, совет опирается на свои стратегические функции. Так, неотъемлемым «спутником» стратегического плана университета становится соответствующий бюджет. Советы попечителей одобряют годовой бюджет вуза, а также тесно занимаются решениями, касающимися инвестирования средств эндаумент фонда, целевого фонда вуза, сформированного за счет пожертвований. Вследствие того, что в среднем половина попечителей являются представителями бизнеса, которые участвуют в принятии решений, касающихся строительства крупных объектов, закупа дорогостоящего оборудования, а также инвестирования средств фонда, существуют жесткие правила во избежание лоббирования интересов их бизнеса [9]. В то время как в частных вузах от попечителей ожидается непосредственное вложение значительных собственных средств, попечители государственных вузов ведут активную деятельность по созданию позитивного отношения к вузу со стороны общественности, местных законодательных и исполнительных органов. Таким образом, посредством в том числе и лоббирования вуза, попечители добиваются сохранения дотаций со стороны штата, что особенно сложно в условиях снижающихся расходов на высшее образование. Для Казахстана, во всяком случае на начальном этапе, **нежелательно ожидание финансовых вложений со стороны попечителей**. Стоит избегать и другой крайности – материального вознаграждения за работу в попечительском совете. Если корпоративное управление в бизнесе строится на прямой материальной заинтересованности членов совета директоров (акционеров), то попечительство в высшем учебном заведении должно носить общественно значимый характер на добровольных началах.

Попечительские советы как форма общественного управления, являются относительно новым феноменом казахстанского образования. Очевидно, что на начальных этапах необходимо **обеспечить методическую поддержку** как вновь сформированным советам, так и всем заинтересованным сторонам и в первую очередь руководству вузов, профессорско-преподавательскому составу, студентам, государственным органам. Ректорат должен осознать серьезную трансформацию своей роли как ответственного за реализацию стратегических решений попечительского совета, профессорско-преподавательский состав должен быть обеспечен соответствующими механизмами участия в коллегиальном управлении университетом, студенты должны быть организованы в достаточной степени, чтобы представлять свои интересы. Для попечительских советов должны проводиться **ориентационные мероприятия**. Так, в 94% университетов для новых членов советов проводится специальный тренинг, в рамках которого идет ознакомление с университетом, программами обучения, бюджетом организации, процедурами аудита, кадровой политики, исследовательской деятельности, правилам, регулирующим деятельность совета и другими аспектами. В казахстанском контексте также уместным было бы разъяснение природы коллегиального управления и целей развития высшего образования страны в целом.

Заключение. Мировые тенденции передачи большей автономии высшим учебным заведениям подтверждают своевременность задач, обозначенных в Государственной программе развития образования РК на 2011–2020 гг. В частности, в ней указывается, что до 2020 года в 90% гражданских вузов должны быть внедрены принципы корпоративного управления посредством формирования государственно-общественной системы управления образованием [10]. Подобная кардинальная реформа требует соответствующего научного и методического сопровождения, и в частности анализа опыта других стран. Попечительские советы, как гаранты автономии вузов играют непосредственную и ключевую роль в автономном университете. Глубокие исторические традиции общественного управления, а также развитая научная и аналитическая база исследований в области эффективности попечительских советов, делают американский опыт особенно полезным для изучения. Для того, чтобы советы попечителей были работающим механизмом принятия решений, недостаточно ограничиться их созданием. Необходимо проводить ориентационную программу,

наделить их полномочиями по назначению, оценке деятельности и освобождению от должности ректора университета, не допустить превращения советов в наблюдательные органы, а способствовать их активному участию и принятию стратегических и ключевых финансовых решений.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011–2020 гг. от 7 декабря 2010 года № 1118.
- 2 Kerr K. Критическая эпоха в мире университетов: традиции и современные императивы // Европейский журнал образования. – 1987. – № 22(2). – С. 183–193.
- 3 Lucas D. Американское высшее образование: история. – Нью Йорк, 2006. – 2-ое издание. – С. 21.
- 4 Вебсайт Кембриджского университета: <http://www.cam.ac.uk/>
- 5 Политика, практики, и состав советов попечителей государственных колледжей, университетов и систем. Ассоциация управляющих советов университетов и колледжей (АУС). – 2010.
- 6 Повышение потенциала советов попечителей государственных вузов: предложения и рекомендации губернаторам и законодательным собраниям для улучшения отбора и состава советов государственных колледжей и университетов. Методическое пособие. – АУС. – Вашингтон, 2013.
- 7 Сагинтаева А., Бильялов Д. Лучшие практики обеспечения автономии американских вузов // Высшая школа Казахстана. – 2013. – № 1.
- 8 Chait R., Holland T., Taylor B. Effective trustee boards. – Oryx Press, 1993.
- 9 Effective Governing Boards: A Guide for Members of Governing Boards of Public Colleges, Universities, and Systems. Association of Governing Boards, 2010.
- 10 Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011–2020 гг. от 7 декабря 2010 года № 1118.

REFERENCES

- 1 Gosudarstvennaya programma razvitiya obrazovaniya Respubliki Kazakhstan na 2011–2020 gody # 1118 from December 7, 2010.
- 2 Kerr, C. (1987). A critical age in the university world: Accumulated heritage versus modern imperatives. *European Journal of Education*, 22(2), 183–193.
- 3 Lucas (2006). *American Higher Education: A History*. 2 ed. New York, Palgrave McMillan
- 4 University of Cambridge website: <http://www.cam.ac.uk/>
- 5 Policies, Practices, and Composition of Governing Boards of Public Colleges, Universities, and Systems. Association of Governing Boards, 2010
- 6 Building Public Governing Board Capacity: Suggestions and Recommendations to Governors and State Legislatures for Improving the Selection and Composition of Public College and University Board Members. Policy brief. AGB, 2013
- 7 Sagintayeva A., Bilyalov D. Best practices of ensuring autonomy of american higher education institutions. *Higher School of Kazakhstan*. №1. 2013
- 8 Chait, Richard, Holland, Thomas P, Taylor, Barbara E. (1993). *The effective board of trustees*. Phoenix, Ariz: Oryx Press.
- 9 Effective Governing Boards: A Guide for Members of Governing Boards of Public Colleges, Universities and Systems, AGB, 2010
- 10 Gosudarstvennaya programma razvitiya obrazovaniya Respubliki Kazakhstan na 2005-2010 gody # 1118 from December 7, 2010.

Резюме

Д. Н. БИЛӘЛОВ

(Білім берудің жоғары мектебі, Назарбаев университеті, Астана, Қазақстан)

ЖОО КОРПОРАТИВТІК БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫ:
АМЕРИКАНДЫҚ ТӘЖІРИБЕГЕ НЕГІЗДЕЛГЕН ҰСЫНЫСТАР

Қазақстан Республикасында білім беруді дамытудың 2011–2020 жылдардағы мемлекеттік бағдарламасы бойынша өзекті құрамаларының бірі қазақстандық жоғары оқу орындарына кеңейтілген дербестік беру болып табылатын жоғары білім саласы реформасының мақсаты жоғары оқу орындарының академиялық, қаржылық және ұйымдық шешімдердегі тәуелсіздігін нығайтуға арналған. Осы орайда, корпоративтік басқару қағидаттары кеңінен енгізіліп, қамқорлық кеңестері жаппай құрыла бастады (аталған кеңестер 64 жоғары оқу орнында жұмыс атқаруда, бұл сан барлық жоғары оқу орындарының 45-тен астам пайызын құрайды). Атап, реформа мемлекеттік жоғары оқу орындарына қатысты болғандықтан, бұл мақала АҚШ мемлекеттік жоғары оқу орындарының институционалдық тәжірибесін қарастырады. Мақалада дербес университеттердің таңдаулы іс-тәжірибелерінің талдауы негізінде қамқорлық кеңестерінің Қазақстан Республикасында

кальпласуы мен қызмет атқаруына байланысты ұсынымдар берілген. Қамқорлық кеңестерінің құрылуы дербестікті қамтамасыз етуде өз бетімен қалаулы нәтиже бере алмайды, бұған қоса, жоғары оку орындарының қамқоршылары казақстандық университеттерінің қызметіне қатысты негізгі шешімдерді қабылдау барысында тиісті әдістемелік қолдаумен қамтамасыз етілуі керек деген ұйғарым жасалды.

Тірек сөздер: жоғары білім беру реформасы, Мемлекеттік бағдарлама, корпоративтік басқару, қамқоршылық кеңес.

Summary

D. N. Bilyalov

(Graduate school of education, the University, Astana, Kazakhstan)

THE BODIES OF CORPORATE MANAGEMENT OF UNIVERSITIES: THE RECOMMENDATIONS ARE BASED ON THE AMERICAN EXPERIENCE

The integral part of the higher education reform, according to the State Program for Education Development in the period of 2011–2020, is the transition for greater autonomy of Kazakhstani universities is supposed to extend the independence of higher education institutions in making academic, financial and organizational decisions. In line with this reform, governing boards are actively implemented (such boards now function in 64 universities, which makes up more than 45% of the overall number of institutions). Since the reform will mainly influence state universities, this article reviews the experiences of American state universities. Based on the analysis of best practices of autonomous universities recommendations on establishing and functioning of boards of trustees in Kazakhstan are proposed. Author further concludes that the creation of the boards itself may not bring the anticipated outcome of autonomy; trustees need to be supplied with appropriate methodological support to make key decisions in the life of universities.

Keywords: the reform of higher education, the State program on corporate governance, the board of trustees.