

ОПЫТ СОЗДАНИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА

Материал разработан специалистами Южного федерального университета в рамках проекта «Организационное, методическое и аналитическое сопровождение формирования сети федеральных университетов»

НОУ УЦ «Сетевая Академия ЛАНИТ»

Москва, 2008 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ	4
1. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПОДХОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	6
1.1. Сплав науки и культуры как условие качественного образования	6
1.2. Два подхода к решению проблемы.....	7
1.3. Базовые принципы.....	9
1.4. Демократия – форма управления	14
1.5. Почему следует ставить на классические университеты?.....	15
1.6. Создание сети федеральных университетов – магистральное направление модернизации отечественной науки и образования.....	17
2. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА	19
2.1. Задачи, стоящие перед федеральными университетами	19
2.2. Принципы и технологии создания федеральных университетов	23
2.3. Академическая политика, структура и управление федеральных университетов...26	
2.4. Что такое «новый российский университет»?.....	31
2.5. Региональный контекст создания федерального университета.....	33
2.6. Стратегия создания федерального университета на Юге России.....	35
3. УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТОМ СОЗДАНИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА НА ЭТАПЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ (ВКЛЮЧАЯ АНАЛИЗ РИСКОВ).....	38
3.1. Подготовительная организационная работа Правительства РФ и Минобрнауки России при создании федерального университета.....	38
3.2. Проектные предложения вузов	40
3.3. Сетевой график создания университета – важнейшее условие ритмичной реализации проекта	43
3.4. Концептуальное осмысление решения о создании федерального университета.....	44
3.5. Согласование перечня вузов.....	47
3.6. Подготовка и согласование проекта постановления (распоряжения) Правительства РФ о создании федерального университета.....	50

3.7. Роль общественных организаций вузов в подготовке и реализации проекта создания федерального университета	59
3.8. Назначение ректора и объединение вузов	63
3.9. Утверждение устава и формирование структур управления	65
3.10. Программа развития федерального университета	67
3.11. Утверждение и финансирование Программы развития.....	82
3.12. Проблемы и риски, связанные с созданием сети федеральных университетов	83
4. ПРОЕКТ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ГОУ ВПО ЮФУ В СТАТУС АВТОНОМНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ (ВКЛЮЧАЯ АНАЛИЗ РИСКОВ)	87
4.1. Автономные учреждения как новый тип образовательных учреждений	87
4.2. Критерии перевода бюджетных учреждений образования в автономные учреждения и принципы финансового планирования их деятельности	111
4.3. О применении Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в сфере образования.....	117
4.4. Основные мероприятия по изменению типа ФГОУ ВПО ЮФУ в федеральное автономное учреждение (ФАО)	128
ПРЕДЛОЖЕНИЯ	134
Этапы создания федерального (исследовательского) университета	134
Рекомендации.....	137

Постановка задачи

Обсуждение путей модернизации отечественной высшей школы интенсивно ведется вот уже более 10 лет, однако это отнюдь не снизило актуальность этой проблемы. Последнее в значительной степени связано с тем, что ответ на вопрос *кто и как должен обеспечить новое качество российского высшего образования* невозможен без серьезного анализа существующих проблем. Под словами «как» и «кто» подразумеваются эффективный способ, учитывающий российскую реальность, и социальные институты, на которые следует возложить ответственность за эту работу. Кстати, после опубликования результатов международного рейтинга PISA-2000 выяснилось, например, что немецкие школьники заняли лишь 17 место. И самым легким для наших немецких коллег оказался вопрос о том, кто виноват. Конечно же, виновными оказались не школьники. Однако в России поиск ответов на такие вопросы неизбежно наталкивается на специфические традиции, несовершенство правовой базы, уровень культуры управления и распределение полномочий в сфере управления, в том числе образованием. Все это вместе взятое делает систему принятия решений предельно неповоротливой и неэффективной, причем далеко не только на вузовском уровне.

В последние десятилетия динамично развивающийся мир стал предъявлять иные требования к личности специалиста, в том числе его профессиональной подготовке. К этому привело развитие информационных технологий, стремительный рост объема новых знаний, резкое сокращение времени между его получением и практическим использованием. В связи с этим практически все развитые страны мира прилагают серьезные усилия, направленные на модернизацию своих систем образования, которые перестали удовлетворять как личные запросы граждан, так и общества в целом.

Естественно, Россия не могла остаться в стороне от этой проблемы. Была разработана и принята Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года и ряд других документов в этой сфере. Они предполагают:

- введение единого государственного экзамена (ЕГЭ);
- государственных именных финансовых обязательств (ГИФО);
- переход к стандартам третьего поколения, основанным на компетентностном подходе, кредитно-модульных технологиях;
- расширение участия общественности в управлении вузами посредством создания попечительских и наблюдательных советов;
- финансирование инновационных образовательных программ, реализуемых ведущими вузами;

- предоставление вузам большей самостоятельности в финансово-хозяйственной деятельности посредством их перевода в автономные учреждения и ряд других мероприятий.

Однако впервые о необходимости принятия экстренных мер в направлении модернизации отечественного образования Президент Российской Федерации В. В. Путин заговорил лишь на встрече с члена Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 5 сентября 2005 года. Наряду с другими вопросами, в своем выступлении он указал на необходимость создания механизмов, способных кардинально поднять качество отечественного образования. «Мы должны, – сказал В. В. Путин, – наконец, создать основы для прорывного инновационного развития страны, для укрепления ее конкурентоспособности. Очевидно, что нужны особые меры государственной поддержки вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы. В предстоящие два года на приобретение для них лабораторного оборудования, программного обеспечения, модернизацию учебных классов и подготовку преподавателей должны быть выделены значительные суммы. Этой программой будут охвачены несколько десятков вузов и тысячи школ страны». Далее в своем выступлении Президент России указал на необходимость «решить вопрос о создании в 2006 – 2007 годах на базе уже действующих вузов и академических центров новых университетов в Южном и Сибирском федеральном округе. Надо существенно поднять уровень вузовской науки, обеспечить ее связь с экономикой за счет развития инновационной инфраструктуры. Работа в российских университетах должна быть привлекательной и для высококвалифицированных специалистов, в том числе для иностранных и особенно для наших соотечественников, работающих сейчас за рубежом». Далее он поднял вопросы, касающиеся отечественной науки, привлечения в нее талантливой молодежи, в том числе путем повышения уровня оплаты труда в этой сфере, а также в сфере образования.

Согласно указаниям Президента РФ, на реализацию Национального проекта «Образование» уже в 2006 году государство выделило дополнительно более 30 млрд. руб. Среди намеченных мер – ежемесячные выплаты учителям за классное руководство, ежегодное единовременное вознаграждение 10 000 лучших учителей (по 100 тыс. руб. каждому) и 3000 школ (по 1 млн. руб.), финансовая поддержка 10-20 инновационных вузов (до 500 млн. руб.) и, наконец, создание двух новых университетов в Сибирском и Южном федеральных округах.

1. Анализ существующих подходов и рекомендации по стратегическому управлению в учреждениях высшего профессионального образования

1.1. Сплав науки и культуры как условие качественного образования

Хорошо известно, что ведущие университеты мира осуществляют подготовку специалистов на основе интеграции собственно образовательной деятельности с научной и практической, корпоративной культуры, культивируемой десятилетиями и даже столетиями. Это обеспечивает преемственность традиций и обычаев, совместное включение участников образовательного процесса – умудренного опытом учителя и не отягощенного стереотипами ученика – в активный поиск истины (нового знания, в том числе прикладного), формирование у выпускников актуальных компетенций, обеспечивающих им успешность и востребованность. Именно в таком союзе одновременно решаются две важнейшие задачи – добываются принципиально новые знания и осуществляется подготовка современного специалиста.

Объединение в рамках образовательного процесса, реализуемого в университете, образовательной деятельности с научной и прикладной, развитие техники и технологий приводит к значительному увеличению затрат на высшее образование. С одной стороны, это привело к необходимости серьезной государственной поддержки университетов, с другой, потребовало от них стать полноправными субъектами рынка образовательных услуг. Наиболее успешными при этом оказались открытые социальному сообществу и ответственные перед ним университеты предпринимательского типа, рассматривающие эффективность своей деятельности через призму социальной и профессиональной успешности их выпускников.

С экономической точки зрения расширение доступа к высшему образованию было обеспечено посредством привлечения в эту сферу частного капитала. Частные университеты и университеты со смешанным финансированием (которых сегодня большинство) должны были при этом обеспечивать доходность, сопоставимую с доходностью других отраслей, хотя бы в среднесрочной перспективе. И наконец, именно университеты должны были взять на себя ответственность за социальные последствия использования новых знаний.

Процессы глобализации, приведшие к расширению национальных рынков труда и образовательных услуг, с одной стороны, и государственный протекционизм, направленный на сохранение специфики национальных систем образования как фундамента формирования национального самосознания и культуры, с другой стороны,

поставили на повестку дня вопрос о том, **что есть качественное высшее образование и как его обеспечить?** Ответ на первую часть вопроса был найден через признание того, что образование **должно удовлетворять актуальные и перспективные потребности личности, общества и государства**, которым должно быть предоставлено право оценивать качество образовательной деятельности университетов. Ответ на вторую часть вопроса был найден посредством **коммерциализации знаний, ставшей основой инновационных экономик передовых стран мира.**

Современный элитный университет – это научно-образовательный центр, органично интегрированный в региональное социально-экономическое сообщество через систему технопарков, центров трансфера технологий, мелких, средних и крупных предприятий. Одним из условий такой интеграции является предпринимательский тип корпоративной культуры (в том числе управленческой), пронизывающий все сферы его деятельности. Именно это позволяет университету непрерывно повышать качество образовательной деятельности, значительная доля которой выносится в структуры, осуществляющие поиск технических решений, в реальное производство, эффективность фундаментальных и прикладных исследований, которые становятся более технологичными и практико-ориентированными, делает его более мобильным и отзывчивым к потребностям общества, менее зависимым от просчетов в управлении. Учитывая высокую квалификацию и амбиции преподавателей и научных работников, нежесткие схемы их взаимодействий, многоплановость и многоаспектность деятельности, необходимость оперативного реагирования на внешние запросы, такой университет, по существу, **представляет собой открытую самоорганизующуюся систему, в которой относительно жестко прописан лишь необходимый и достаточный свод законов, обеспечивающих его целостность и регламентирующих основные сферы и направления деятельности.** Стабильность университета обеспечивается сохранением и развитием его социально-экономических связей, а также **внутренней корпоративной культурой, которая становится важнейшим социально-экономическим фактором его развития и процветания.**

Очевидно, что создание таких университетов в России потребует существенной децентрализации управления в сфере высшего профессионального образования, соответствующей управленческой и организационной культуры и технологий.

1.2. Два подхода к решению проблемы

Обсуждение путей модернизации российского высшего образования привело к формированию двух взаимоисключающих моделей. Одна из них предполагает **интеграцию (в том числе организационную) учреждений высшего образования с**

учреждениями академической и прикладной науки как неперемного условия повышения конкурентоспособности российских университетов, подъема региональных экономик, решения проблем в социальной сфере.

Вторая модель предусматривает ***предоставление права ведения образовательной деятельности, в том числе посредством присоединения вузов, учреждениям РАН.***

Как известно, создание усилиями М. В. Ломоносова и И. И. Шувалова первого российского университета было обусловлено весьма прозаическими причинами – не сложились отношения между руководством Академии и академиками, сплошь приглашенными из-за границы, с русскими, пытавшимися занять в ней достойное место. И решение нашли – создали параллельно с Академией университет.

До тех пор пока высшее образование ограничивалось крупными столичными городами, университеты как научно-образовательные центры развивались за счет тесного взаимодействия с академическими структурами. Первые проблемы возникли тогда, когда они стали создаваться в провинции. Создавать повсюду, где создавался вуз, полноценный научный центр оказалось невозможно, равно как и создавать в самом вузе инфраструктуру для полноценной научной деятельности. Благом для инженерного образования стала близость крупных производств, которые в режиме практик доводили выпускника вуза до полноценного работника. Впрочем, инженеру, как и врачу, педагогу больше требовалось практических знаний, умений и навыков, которыми можно было в известной мере и ограничиться.

Ограничиться ими сегодня уже нельзя. Ориентация на конкретные знания, профессиональные умения и навыки стала ахиллесовой пятой отечественного высшего образования. И можно абсолютно категорично утверждать: ***до тех пор, пока не будет в университетах полноценной науки, не будет в России качественного высшего образования.*** Высокий рейтинг ведущих отечественных университетов, а именно Московского, Санкт-Петербургского и ряда других, связан именно с тем, что они получают от государства дополнительные средства на науку, привлекают к научно-образовательной деятельности ведущих ученых из академических центров, используют базу научных центров для подготовки специалистов, которые в большинстве своем идут работать не в науку.

Следует признать, что исторически сложившееся в России организационно-финансовое разделение науки и высшего профессионального образования позволило в свое время не распылять те небольшие средства, которыми располагала страна, а создать ряд крупных образовательных и научных центров, отраслевых НИИ и КБ. Сконцентрированные в них материальные и профессиональные ресурсы обеспечили

актуальные для страны технологические прорывы. Система регулируемого государством отбора и распределения выпускников вузов, приоритетов в оплате труда, сращивание отраслевой науки с реальным производством, крупные капиталовложения в фундаментальную науку и ряд других мер позволяли готовить и отбирать для работы в таких центрах наиболее талантливых молодых специалистов, которые не только добывали знания и разрабатывали технологии, но обеспечивали технологическое сопровождение внедрения этих разработок в реальное производство. И был жесткий административный контроль, и чрезвычайно эффективным оказался продиктованный задачей индустриализации страны акцент на естественнонаучную подготовку. Именно этими обстоятельствами и определяются те несомненные достоинства, которые еще и сегодня присущи отечественному образованию. И еще работают люди, сформировавшиеся именно в те годы как профессионалы и как личности.

Но цена этих достижений оказалась слишком высока, а мир стремительно изменился. Сегодня мы живем в другом мире и в другой стране, которая активно пытается, избавившись от идеологизированного прошлого, создать новую экономику, уйти от изоляции, интегрировать себя в мировое сообщество. При этом все более очевидным становится, что *российская система высшего образования в ее нынешнем виде не способна массово готовить профессионалов, соответствующих современным требованиям, и неконкурентоспособна на мировых рынках труда и образовательных услуг*. Лишь два упомянутых выше российских университета входят в элиту университетов мира, хотя и они далеко не в лидерах. Что же говорить об остальных?

А отечественная наука? Способна ли она обеспечить в полной мере технологическую безопасность страны, эффективно добывать знания, являющиеся основой новых (новейших, критических, сверхкритических и пр.) технологических решений? Очевидно, что нет. И Нобелевские премии мы получаем за работы, выполненные в СССР, а надеяться на их получение в ближайшие годы, увы, не приходится.

1.3. Базовые принципы

Есть и не менее важный вопрос: могут ли эти проблемы быть решены независимо друг от друга? Согласно так и не принятой Концепции участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами, осуществляющими деятельность в сфере образования, качественные преобразования в этой сфере невозможны без ее интеграции с наукой и практикой. С другой стороны, согласно Концепции участия Российской Федерации в управлении имущественными комплексами, осуществляющими деятельность в сфере науки, которую постигла та же участь, модернизация сферы

науки невозможна вне связи с высшей школой. Таким образом, **интеграция науки и образования – важнейшее условие подъема как отечественного образования, так и науки.** И именно на это ориентирован проект Государственной программы «Образование и развитие инновационной экономики: внедрение современной модели образования в 2009 – 2012 годы». Молодому поколению должен быть обеспечен максимально широкий доступ к достижениям науки, которая должна стать неотъемлемой частью системы образования. И только в этом случае знания, действительно, станут реальной производительной силой нашего общества.

Внедрение отраслевой системы оплаты труда может позволить РАН решить проблему кадрового голода за счет притока молодых специалистов, повысить эффективность труда ученых. Однако эффект в целом будет определяться еще и тем, на чем они будут работать (а денег на оборудование стало, как известно, не больше, а меньше), и как будут обеспечивать эту работу те, кто работает рядом (а повышения оплаты труда другим категория работников в Академии не предусмотрено). Просчеты в планировании привели к тому, что уже в самом начале пути слышатся скептические высказывания по поводу эффективности реализуемых мер для подъема отечественной науки. Действительно, на какие места придут молодые специалисты? На те, которые для них должны будут освободить их старшие товарищи? При том, что в РАН предусматривается сокращение на 20% бюджетных мест? И почему они должны сделать это? Известно, что выход на пенсию в нашей стране ничего хорошего не сулит.

А кто будет воспитывать эту талантливую молодежь? Вуз, из которого (ко всем его бедам) уйдут в учреждения РАН все талантливые молодые преподаватели и научные работники? Или сами научные центры? Однако в силу их специализации в них нет того спектра специалистов, которые необходимы для реализации программ бакалавриата. И опыта педагогической работы у большинства ученых тоже нет. Если же в учреждениях Академии реализовать программы магистерской подготовки, то, надо полагать, это будут не только будущие ученые. Сколько времени и средств потребуется, чтобы создать на базе учреждений РАН образовательную систему, способную готовить классных инженеров, технологов, разработчиков, учителей? И что тогда делать с учреждениями высшего профессионального образования? Превратить их в колледжи средней руки? Очевидно, что Россия в этом случае может вообще потерять систему высшего профессионального образования.

Что есть высшее образование сегодня? С одной стороны, это система, формирующая у молодого поколения граждан страны тот уровень общей культуры, без которой невозможна эффективная интеграция личности в сообщество. Сегодня

наличие высшего образования подразумевает наличие у личности некоторого перечня ключевых компетенций, среди которых знание основ национальной культуры, в том числе языка, институтов гражданского общества, экономики, владение современными социальными и информационными технологиями (компьютер, Интернет и др.). Человек с высшим образованием должен иметь активную гражданскую позицию, уметь брать ответственность на себя и эффективно работать в команде, учиться в течение всей жизни. Именно такой **уровень человеческого капитала** (который в денежном эквиваленте оценивается крупнейшими транснациональными компаниями и наиболее развитыми странами мира в 70-80% от их стоимости или объема ВВП) необходим современной экономике, что и заставляет переводить вопрос о всеобщем высшем образовании в практическую плоскость.

Дает ли такое образование отечественная высшая школа? Судя по отсутствию эффективных институтов гражданского общества, низкой активности российских избирателей, качеству избираемых населением властных структур и эффективности государственного управления, скорее нет, чем да. И ответственность за это должна разделить с ней общеобразовательная школа, которая лишь в последние годы стала рассматривать формирование ключевых компетенций у учащихся как свою непосредственную задачу

С другой стороны, в обществе с экономикой, основанной на знаниях (инновационной экономикой), **специалист с высшим образованием – это активная, целеустремленная личность, обладающая, наряду с ключевыми, актуальными профессиональными компетенциями**. Среди них – знание предметной области, навыки, необходимые для эффективной работы и непрерывного совершенствования в ней. И для этого требуются не кратко-, средне- или долгосрочные курсы переподготовки и повышения квалификации, а система, обеспечивающая возможность учиться в течение всей жизни, в том числе получать другую специальность в максимально короткие сроки (с учетом того, что уже было освоено ранее) и совершенствоваться в ней.

Способно ли давать такое образование отечественная высшая школа? Скорее нет, чем да. И наряду с высшей школой за это ответственна школа общеобразовательная, «поставляющая» вузу абсолютно неподготовленного к усвоению его программы абитуриента. А вуз, в свою очередь, готовит из этого «материала» таких специалистов, которых может.

Таким образом, **качественные изменения в системе общего образования – важнейшее условие подъема отечественного профессионального образования, экономики страны, решения проблем в социальной сфере**.

В рассматриваемых контекстах предложения, связанные с ограничением бюджетных мест в вузах, сокращением программ финансирования высшего образования вообще не следует рассматривать всерьез. До качественного всеобщего высшего образования России еще очень далеко, да и проблема это не только образовательная. Хорошо известно, что молодой человек в стенах вуза – это одно, а за пределами этих стен да еще при отсутствии работы – совсем другое. И поэтому государство должно быть удовлетворено тем, что не только выполняет, но и слегка перевыполняет конституционно закрепленные за ним социальные обязательства.

Очевидно, что ни одна экономика, тем более экономика современной России, ни в состоянии обеспечить условия для получения качественного профессионального образования всем желающим. И следует признать, что требовать это от бюджета просто безнравственно. Учреждения высшего профессионального образования обслуживают не только государственные нужды, но и частные бизнесы, и личные интересы граждан. Как бизнесмен, так и каждый гражданин вообще должны быть социально более ответственны и часть расходов, связанных с высшим образованием, взять на себя. Наши граждане это уже осознали. Именно их усилиями в условиях демографического спада и проблем в экономике спрос на высшее образование в России непрерывно растет. На пути к этому отечественный бизнес, заинтересованный в подъеме экономики. При этом на средства, инвестируемые в образование и науку, им, естественно, должны быть предоставлены налоговые льготы. Именно так обстоит дело в странах развитой демократии.

Определение объема социальных обязательств государства в сфере высшего образования – еще одно важное условие подъема отечественного высшего образования. Следует признать, что устаревшая материально-технологическая база, теряющий квалификацию нищий педагог способны обеспечить формирование у выпускников большинства вузов России только тех профессиональных компетенций, которые оказываются неактуальными в действительности. Не потому ли отечественные авиаперевозчики не хотят брать на работу выпускников отечественных авиационных институтов? Не приходится и говорить об их конкурентоспособности на международном рынке труда. Качественное профессиональное образование за счет глубокой фундаментальной подготовки, способны обеспечивать лишь немногие отечественные вузы, не растерявшие свои научные школы и связи с академическими учреждениями. Именно они должны и могут стать основой выстраиваемой сегодня национальной системы высшего профессионального образования. И проблема эта не только образовательная или экономическая. Для России с ее огромной территорией,

различиями в уровне жизни и доступности качественного образования это проблема геополитическая, от которой в значительной степени зависит, станет ли она одним из центров притяжения многополярного мира. Используя различные механизмы (конкурсного отбора вузов, внедряющих инновационные образовательные программы, создания на основе объединения существующих вузов и научных центров федеральных и исследовательских университетов и др.), **государство должно четко определить объем взятых на себя обязательств в сфере профессиональной подготовки, обеспечив эти вузы соответствующими финансовыми ресурсами.** При этом вузы должны понимать, что получают заказ, возможно, не все и ровно в том объеме, который обеспечит эффективную реализацию общенациональных приоритетов, определяемых экономической, промышленной и иной политикой России и ее регионов. Без этого не решить проблем национальной безопасности, совершенствования институтов гражданского общества, повышения эффективности государственного управления на всех уровнях и во всех ключевых (контролируемых государством) сферах, а следовательно, повышения уровня жизни граждан, обеспечения престижа страны в мировом сообществе. И под это государство должно выделить именно тот объем бюджетных средств, который действительно необходим для подготовки высококлассных современных специалистов. А вузам, лишенным (в той или иной степени) государственной поддержки, должны быть созданы условия для поэтапного вхождения в систему рыночных отношений.

Реализация такой масштабной задачи, как модернизация отечественной системы образования, безусловно, потребует коренного преобразования правового поля, в котором работают вузы. Принятие закона о федеральных университетах, поправок к Федеральным законам «Об образовании», «О дополнительном и послевузовском профессиональном образовании», Налоговому кодексу и ряду других законодательных актов должно создать необходимые условия для эффективной реструктуризации и развития системы высшего профессионального образования. И без государственного **протекционизма в отношении этой системы не обойтись. Университетам должны быть предоставлены преференции (в частности, передана в безвозмездное пользование земля, отменены налоги на доходы от любого вида разрешенной деятельности, на любые средства, направляемые на приобретение оборудования и развитие материально-технической базы и др.), обеспечена возможность получать бюджетные средства (базовое финансирование) на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, получать прибыль и реинвестировать ее в собственное развитие и**

работников. Безусловно, при этом должно быть обеспечено эффективное управление ими и предельно прозрачный государственный и общественный контроль, осуществляемый не только (и не столько) государственными структурами, но и институтами гражданского общества. И переход вузов в автономные учреждения для этого не помеха, поскольку от своих прав и обязанностей собственника государство при этом не отказывается.

1.4. Демократия – форма управления

Вывод очевиден: реальная модернизация высшего профессионального образования возможна только при условии создания в исторически короткие сроки необходимого для реализации потребностей государства количества научно-образовательных центров, соответствующих мировому уровню, что предполагает разработку четких правил игры и для остальных вузов. В определенной степени этот путь уже апробирован, к примеру, в Китае и Казахстане. Началом реального движения в этом направлении в России стал национальный проект в сфере образования, который может и должен перерасти в Государственную программу развития высшего образования и науки, предусматривающую, в частности, выделение и серьезную финансовую поддержку ведущих вузов.

Всем нам следует признать: указанные новации не могли появиться по инициативе снизу. Субъективная реальность, представленная жизненным опытом конкретных людей, свидетельствует о том, что утрата социального статуса и бюджетного финансирования (и далеко не только в России) чревата серьезным снижением качества жизни. Учитывая это, непопулярные в определенных кругах и на определенном историческом отрезке времени решения и могут приниматься только сверху. А для того чтобы быть поддержанными снизу, они должны очевидным образом преследовать общественный интерес, создавать новые возможности и для тех, кому на данном этапе благ не перепало. В связи с этим уже сегодня важно заявить, что реализация Государственной программы в сфере образования – это не создание нескольких оазисов, а отработка и реализация механизмов действительной модернизации высшей школы, ответственность за реализацию которой и эффективное использование бюджетных средств несет Правительство РФ. И полпреды этого правительства в вузах, получающих значительные бюджетные вливания, отнюдь не помешают (с учетом российских реалий). Ведь были же они в царской России, и хуже от этого не было.

Государственная программа «Образование и развитие инновационной экономики: внедрение современной модели образования в 2009 – 2012 годы» может стать очередным значительным шагом в этом направлении, исключительно важным для

всего нашего общества. Согласно последней, условия, аналогичные тем, которые создаются сегодня для избранных, будут созданы в обозримой перспективе для целого ряда учреждений образования. При этом им, как и другим, должны быть предоставлены право выбора формы существования, в том числе формы собственности, свобода в выборе источников финансирования, оказание помощи с целью возможно безболезненной адаптации к новым условиям.

Очевидно, что полномасштабная реализация программы модернизации высшего образования потребует действительно крупных капиталовложений со стороны государства, совершенствования правовой базы деятельности вузов, решения организационно-финансовых проблем, связанных с интеграцией науки и высшего профессионального образования и т.д. Обозначенные сегодня в бюджете суммы на реализацию этих работ – лишь первый этап. При этом важно, чтобы несовершенства законодательства, а также ведомственная разобщенность не препятствовали оперативному принятию судьбоносных решений, касающихся механизмов создания, управления и функционирования качественно новых институциональных образований, каковыми являются, в частности, новые университеты, на всех уровнях. Кстати, многие из этих вопросов предметно рассмотрены применительно к другим задачам в проекте Стратегии развития науки и инноваций в РФ на период до 2015 года. Дело за малым: правительству РФ наконец-то следует интегрировать усилия своих собственных подразделений, а также других заинтересованных сторон в направлении решения такой комплексной проблемы, как модернизация высшей школы. При этом следует учитывать, что в нашей стране законы объективной реальности часто пасуют перед реальностью субъективной. Уже не раз правильные решения и крупные инвестиции не давали желаемых результатов. Более того, стало привычным утверждение о том, что госсектор по определению не может быть эффективным и конкурировать с частным. Расписываясь в своей несостоятельности, государство (как собственник) и его отдельные представители зачастую пускают с молотка даже то, что по определению должно принадлежать всем гражданам и использоваться на их благо. Механизмы, позволяющие решать эти проблемы и все ставить на свои места, давно отработаны: качественное планирование с учетом этой самой субъективной реальности, персональная ответственность, учет и контроль.

1.5. Почему следует ставить на классические университеты?

Вернемся к проекту создания двух федеральных университетов. Если рассматривать его как создание экспериментальных площадок, призванных отработать механизмы модернизации высшего профессионального образования, то выбор в качестве

базы классических университетов представляется наиболее верным. *Это позволит готовить кадры для фундаментальной и прикладной науки, усилить фундаментальную подготовку инженеров и учителей, наверстать упущенное в средней школе по части формирования ключевых компетенций, дать выпускникам необходимые знания и привить навыки управления экономическими и социальными процессами.* Все это абсолютно необходимо для эффективной работы специалиста в условиях инновационной экономики. На развитие актуального для страны инженерного образования будет работать и проект, ориентированный на так называемые инновационные вузы, среди которых инженерных, как и можно было ожидать, оказалось большинство. Будет кому эксплуатировать приобретаемое все в более широких масштабах современное западное оборудование и запускать приобретаемые технологии, создавая конкурентоспособную продукцию. И создавать отечественные аналоги, решая проблему импортозамещения. А эту продукцию и усовершенствованные технологии можно продавать и за рубежом. А там, возможно, научимся создавать и производить собственную конкурентоспособную продукцию. Исследовательские университеты обеспечат подготовку кадров для прорывных направлений науки, в том числе прикладной, управления высокотехнологичными производствами.

Существенное значение при этом будет иметь создание в вузах эффективных систем управления, в том числе, качеством реализуемых в них основных и обеспечивающих процессов. Следует признать, что в действительности даже там, где формально такие системы созданы, это скорее системы имитации, а не собственно менеджмента (управления). Для того чтобы качественно управлять вузом, в том числе качеством его научно-образовательной деятельности, необходим постоянный и прозрачный мониторинг всех без исключения аспектов его деятельности – экономической, хозяйственной, производственной и др. Специально подчеркнем – всех. Мониторинг, позволяющий перевести реализуемые процессы в область экономики образовательной, научной, управленческой, инновационной и иной деятельности. Против этого сегодня и неготовность вузов, и отсутствие нормативной базы для реализации этой работы, и существующая система налогообложения и управления образованием, и менталитет работников, и, наконец, отсутствие надлежащих средств. Опыт создания даже минимально затратной системы управления качеством, соответствующей принципам, заложенным в TOTAL QUALITY MANAGEMENT (TQM), и требованиям стандартов серии ISO9000, показывает, что только ее технологическое сопровождение требует значительных ресурсов. Делегируя соответствующие полномочия, государство должно обеспечить их ресурсно или указать на источник этих ресурсов. Не

секрет, что рыночные механизмы, стимулирующие качественный труд студентов, работников и вузов в целом, в современной России не работают. И именно государство здесь должно взять ответственность на себя. А когда заработает рынок, он все поставит на свои места. Ведь работают же принципы TQM и требования, заложенные в стандартах серии ISO9000, на процветание частных фирм, которые не скупятся тратить деньги на создание современных систем менеджмента качества. А там и традиции сформируются, необходимая культура и бренд, позволяющие на вопрос, существует ли в вашем вузе внешне признанная система качества, гордо отвечать: мы – такой-то российский университет, и этим все сказано. (Кстати, в этом случае для него должно найтись место среди грандов, входящих в TOP 200.)

Таким образом, подойти к разработке действительно эффективных моделей тех преобразований, в которых нуждается российское высшее образование, можно только анализируя проблему как на уровне вузов, так и их управления со стороны государства и общества. Определившись же с этими проблемами и моделью, следует начинать энергично работать, оставив в стороне ненужные амбиции, активно преодолевая межведомственные барьеры, считая за честь возможность участвовать в возрождении отечественного образования. Без всего этого ничего не только нового, но просто путного создать невозможно.

1.6. Создание сети федеральных университетов – магистральное направление модернизации отечественной науки и образования

Отличительной особенностью постиндустриального общества является переход к инновационной экономике, основанной на знаниях и информационных технологиях, предоставляющий России уникальную возможность в исторически короткие сроки преодолеть отставание от наиболее развитых стран мира. Именно такой тип экономики оказался наиболее восприимчивым к новым знаниям и техническим новациям и способным в наибольшей степени удовлетворять растущие потребности общества.

Ключевым элементом инновационной экономики является специалист новой формации, обладающий актуальным перечнем ключевых (знание основ национальной культуры, институтов гражданского общества, современных информационных технологий и др.) и профессиональных (знание предметной области, навыки, необходимые для эффективной работы и непрерывного совершенствования в ней) компетенций. Как свидетельствует мировой опыт, эффективную подготовку таких специалистов способны обеспечить только научно-образовательные центры, сочетающие обучение с фундаментальными и прикладными исследованиями и разработками, актуальными для

региональной, национальной и мировой экономики, социальной сферы. Интеграция образовательной деятельности с научной и инновационной существенно повышает эффективность как собственно учебного процесса, в значительной степени реализуемого непосредственно в структурах, занимающихся поиском новых решений и их внедрением, так и научных исследований, которые становятся более практико-ориентированными. Важнейшим следствием такой интеграции является изменение менталитета всех участников образовательного процесса, которые становятся более восприимчивы к инновациям (новшествам), предприимчивыми и социально активными, успешнее совмещают основную деятельность с коммерциализацией ее результатов.

Формирование в России основ инновационной экономики настоятельно требует существенной модернизации системы высшего профессионального образования, которая перестала отвечать современным вызовам и не способна в ее нынешнем виде в полной мере обеспечить национальные интересы страны и интересы ее граждан. Её актуальность обостряется процессами глобализации, в частности, перспективами появления на образовательном рынке России западных университетов. Это может иметь катастрофические последствия для образовательной системы России, прежде всего системы высшего профессионального образования.

2. Стратегические цели и задачи создания федерального университета

2.1. Задачи, стоящие перед федеральными университетами

Федеральный университет – это принципиально новый для российской системы высшего образования социальный институт, способный обеспечить воспроизводство качественных интеллектуальных ресурсов, конкурентоспособных на мировых рынках труда и знаний. Он должен представлять собой крупный научно-образовательный центр, обладающий современной материально-технической базой и развитой социальной инфраструктурой, обеспечивающими эффективную реализацию его просветительной, образовательной, научной и инновационной деятельности. Такой принцип создания федеральных университетов позволяет обеспечить:

- сокращение расходов федерального бюджета на содержание управленческих структур;
- повышение эффективности использования материально-технического и кадрового потенциала реорганизуемых образовательных учреждений;
- сокращение числа бюджетополучателей и более эффективное управление в части расходования бюджетных средств и контроля над их использованием;
- отработку механизмов консолидации бюджетов и интеграции усилий различных ведомств и властных структур различного уровня для решения региональных и общероссийских задач;
- оптимизацию перечня реализуемых образовательных программ в направлении удовлетворения актуальных и перспективных потребностей регионального, российского и мирового сообщества.

Преобразование федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования в федеральное автономное учреждение делает его полноценным игроком на рынке, существенно расширяет возможности университета по привлечению наряду с бюджетными внебюджетных средств для реализации программ своего развития, делая его более привлекательным для инвесторов, существенно расширяет права в части использования имущества и неимущественных активов.

Очевидно, что для массового воспроизводства конкурентоспособных специалистов нескольких (даже очень крупных) университетов недостаточно. Для этого необходимо создать сеть таких университетов, способную решать как региональные, так и общероссийские проблемы. На **федеральном уровне** создание сети федеральных университетов должно обеспечить подготовку конкурентоспособных специалистов для

устойчиво функционирующей инновационной среды, решения актуальных социально-экономических проблем, конкурентоспособность России на мировых рынках знаний, технологий и образовательных услуг. **Региональная миссия** университетов должна включать подготовку современных кадров для развития культурного, интеллектуального и экономического пространства региона, проведение фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным для него направлениям, создание механизма доведения интеллектуальных продуктов до уровня технологий, устройств и услуг, удовлетворяющих актуальные запросы экономики и социальной сферы, создание устойчиво функционирующей региональной инновационной среды.

В целом создание сети федеральных университетов должно:

1. Повысить инновационный потенциал российской высшей школы.
2. Позволить провести технологическую перестройку высшего профессионального образования.
3. Создать условия для реальной академической мобильности, в том числе внутрироссийской, обеспечив обучение и стажировку студентов, аспирантов и преподавателей в ведущих научных центрах, организацию образовательной миграции, рассчитанной на кадровые потребности различных регионов страны с учетом их геополитической значимости.
4. Повысить привлекательность образовательных учреждений для граждан России, ближнего и дальнего зарубежья.
5. Создать условия для обеспечения высоких темпов развития наиболее перспективных и высокотехнологичных отраслей отечественной экономики.
6. Создать условия для развития фундаментальной науки, ее эффективной интеграции с прикладной наукой и реальным производством.

С учетом складывающихся тенденций и запросов возможно создание трех типов федеральных университетов, а именно:

- создание федеральных университетов в субъектах РФ;
- создание федеральных университетов в интересах развития наиболее перспективных отраслей отечественной экономики;
- создание исследовательских федеральных университетов путем интеграции учреждений академической науки и образования.

Создание федеральных университетов в субъектах РФ преследует ряд целей. Значительная часть из них не обладает необходимым потенциалом, способным обеспечить устойчивое развитие сферы высшего профессионального образования, что приводит к существенной дифференциации регионов по возможности предоставления

образовательных услуг надлежащего качества, не позволяет развивать должными темпами региональную экономику, решать актуальные для региона и России социальные проблемы. Реальный подъем экономики этих регионов и решение стоящих перед ними социальных проблем связаны как с развитием традиционных отраслей, способных обеспечить занятость населения, так и современных высокотехнологичных производств, формированием в регионе экономики инновационного типа. Последнее требует радикальной модернизации региональных образовательных систем с акцентом на общее среднее образование, подготовку топ-менеджеров для социальной сферы и различных секторов региональной экономики, элитных инженерных кадров для ее инновационных сегментов. В ряде случаев развитие регионов требует не только развития его экономики, но также решения острых социально-политических проблем в направлении формирования устойчиво функционирующих региональных сообществ через воспитание национальных кадров в духе национальной и конфессиональной толерантности, ориентации на обеспечение единства страны и региона, удовлетворение интересов их граждан. По существу, они призваны стать центром консолидации, обеспечивающим формирование единого пространства региона как органичной части Российской Федерации через подготовку национальных элит, своеобразным цивилизационным интерфейсом, способным консолидировать проживающие в регионе нации и народности, различающиеся своей культурой, вероисповеданием и пр., в единое гражданское общество. В ряде случаев черед подъем региональной экономики университет должен обеспечить экономическое и социокультурное освоение региона, создание образовательной и культурной среды, обеспечивающей образовательные и иные потребности граждан.

Таким образом, федеральные университеты в регионах России должны стать ядром региональных образовательных систем, способных обеспечить подготовку и переподготовку кадров, остро необходимых для развития их экономики по инновационно-ориентированному сценарию, духовной консолидации народов, управления процессами социокультурной трансформации полиэтничного регионального социума во внутренне гомогенное гражданское общество. Все это в полной мере соответствует Концепции национальной образовательной политики Российской Федерации.

Создание федеральных университетов в субъектах РФ путем объединения образовательных учреждений единой ведомственной принадлежности призвано обеспечить максимально эффективное решение организационных, правовых, финансовых и иных проблем, что позволяет существенно снизить ожидаемые риски, переоформить

лицензии и придать государственный аккредитационный статус вновь образованному вузу, обеспечив непрерывность образовательного процесса.

Создание федеральных университетов путем объединения образовательных учреждений по отраслевому принципу должно обеспечить подготовку кадров для высокотехнологичных секторов российской экономики, способных придать ей большой динамизм и конкурентоспособность на мировых рынках, развития ресурсоёмких фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным направлениям (ядерная и альтернативная энергетика, нанотехнологии и др.).

Создание исследовательских федеральных университетов и научно-образовательных центров призвано обеспечить развитие фундаментальной и прикладной науки, подготовку научных кадров нового поколения, коммерциализацию результатов научных исследований, их доведение до уровня товаров и услуг.

Таким образом, создание сети федеральных университетов должно обеспечить решение как сугубо отраслевых (образование), так и системных проблем, стоящих перед Россией и ее регионами. Среди последних – подъем экономики депрессивных регионов России, в том числе благодаря развитию рынка образовательных услуг, ориентированного на удовлетворение образовательных потребностей как граждан, проживающих в регионе, так и за его пределами, развитие высокотехнологичных отраслей и регионов и создание в регионах и России основ инновационной экономики через подготовку кадров для инновационной деятельности, решение актуальных социальных проблем (в частности, обеспечение занятости через создание новых производств и рабочих мест, формирование внутренне гомогенного гражданского общества в полиэтнических регионах России и, наконец, решение проблем ассимиляции переселенцев и освоения территорий с низкой плотностью населения).

Для решения возлагаемых на них задач федеральные университеты должны конструироваться как научно-образовательные центры мирового уровня, способные обеспечить:

- массовую подготовку конкурентоспособных и востребованных специалистов;
- эффективное развитие фундаментальной и прикладной науки;
- позитивные изменения в широком спектре секторов региональной и российской экономики, социальной сфере посредством подготовки конкурентоспособных специалистов и коммерциализации результатов научных исследований;
- формирование кластеров региональной инновационной системы;

- эффективный выход на международные рынки и экспорт образовательных услуг.

Такая модель функционирования успешно апробирована и активно применяется на практике ведущими университетами мира, отвечает потребностям инновационного развития России и ее регионов. Эффективность этой модели подтверждает и то, что сам факт создания федеральных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах существенно повысил их рейтинг среди вузов России, привлекательность для абитуриентов.

2.2. Принципы и технологии создания федеральных университетов

В соответствии с методологией, разработанной Федеральным агентством по образованию и Департаментом государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования совместно с Южным и Сибирским федеральными университетами, в основу создания федеральных университетов должны быть положены следующие **принципы**:

- федеральные университеты могут быть **классическими** или **техническими (технологическими)**, осуществлять образовательную, научную, просветительскую и предпринимательскую деятельность;
- федеральные университеты должны обеспечить **фундаментальность и непрерывность** процессов подготовки кадров, научных исследований и разработок в приоритетных и междисциплинарных областях науки и техники;
- федеральные университеты **реализуют масштабную научную и предпринимательскую деятельность** на паритетной основе с образовательной деятельностью;
- федеральные университеты должны являться **элитарными и инновационными** учреждениями по структуре, содержанию и реализуемым технологиям;
- федеральные университеты должны быть научно-образовательными учреждениями **опережающего типа с гибко перестраиваемой структурой**;
- федеральные университеты должны быть максимально **открытыми и чувствительными** к потребностям социального окружения учреждениями образования, науки и культуры.

В соответствии с требованиями Болонского процесса, ГОС-3, федеральные университеты должны реализовать программы многоуровневой подготовки (бакалавриат, магистратура, специалитет). Реализуя широкий спектр программ довузовской подготовки,

основных образовательных программ высшего профессионального образования, программы дополнительного и послевузовского образования, федеральный университет должен стать базой для формирования региональных элит, в том числе обеспечивая подготовку магистров из числа бакалавров, успешно окончивших другие вузы, кандидатов и докторов наук. В контексте модернизации региональной системы образования федеральный университет должен обеспечить подготовку и переподготовку педагогов новой формации, в том числе для вузов региона. Свидетельством высокого уровня и международного признания реализуемых федеральным университетом образовательных программ должен стать рост доли обучающихся из других регионов России и из-за рубежа.

Учитывая реальное состояние материально-технической базы и кадрового потенциала образовательных и научных учреждений, опыт создания федеральных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, а также реализации программы государственной поддержки вузов, внедряющих инновационные образовательные программы, приоритет при создании федеральных университетов следует отдавать наиболее сильным и имеющим авторитет образовательным учреждениям с развитой научной и инновационной инфраструктурой, способным эффективно использовать дополнительные ресурсы, выделяемые на реализацию программ их развития.

Основными направлениями использования выделяемых средств должны стать:

- модернизация образовательного процесса;
- модернизация научно-исследовательского процесса;
- укреплением материально-технической базы;
- развитие кадрового потенциала;
- совершенствование системы управления.

Очевидно, что создание федеральных университетов, решающих наряду с общенациональными университетами значительный объем региональных задач, может быть эффективно только при условии активного **участия регионов**, которые должны обеспечить финансовую, материальную и организационную поддержку реализации программ их развития.

Выполнение федеральными университетами их миссии, объединение финансовых усилий центра и регионов, создание эффективного механизма привлечения частных инвестиций потребует перевода государственных образовательных учреждений в **автономные учреждения**, наделённые более широкими полномочиями в части управления имуществом и финансовыми средствами, ведения коммерческой и хозяйственной деятельности. Наряду с этим, им должны быть предоставлены значительно

более широкие полномочия по формированию и реализации экспериментальных образовательных программ, созданию учебно-научно-методических объединений и центров, самостоятельному выбору направлений оптимизации реализуемых направлений и специальностей подготовки. Федеральные университеты должны иметь возможность самостоятельно выбирать модели организационно-финансовой интеграции образовательных, научных и иных подразделений, распоряжаться принадлежащей им интеллектуальной собственностью и имуществом, привлекать средства из внебюджетных источников, участвовать в создании коммерческих и иных приносящих доход структур, планировать и реализовывать свою финансово-хозяйственную деятельность, активно зарабатывать внебюджетные средства.

Безусловно, это потребует **развития существующей законодательной базы**, регламентирующей деятельность учреждений образования и науки. Последнее особенно актуально в связи с реализацией на Юге России модели распределенного исследовательского университета, основные подразделения которого располагаются в различных муниципальных образованиях (г. Ростов-на-Дону и г. Таганрог). Это принципиально новая для России модель образовательного учреждения, для обеспечения эффективного функционирования которого требуется решение целого комплекса, в том числе организационных и законодательных проблем. Совершенствование законодательства должно обеспечить:

- налоговые льготы за пользование движимым и недвижимым имуществом, переданным университету;
- освобождение от налогообложения средств, предусмотренных на приобретение оборудования и развитие материально-технической базы университета;
- введение упрощенных процедур государственного лицензирования и аккредитации его деятельности;
- возможность полномасштабного финансирования из средств госбюджета не только его образовательной, но и научной деятельности;
- внедрение стимулирующей системы оплаты труда работников;
- законодательно предусмотреть возможность осуществления бюджетных расходов из бюджета субъекта Российской Федерации в целях развития федеральных университетов.

2.3. Академическая политика, структура и управление федеральных университетов

Академическая политика федеральных университетов должна базироваться на концепции образования в течение всей жизни. Переход на многоуровневую систему подготовки, развитие дополнительного и послевузовского образования, внедрение в учебный процесс современных образовательных и информационных технологий, ориентация на запросы и оценки рынка труда должны обеспечить их выпускникам эффективную адаптацию к быстро меняющимся условиям жизни и профессиональной деятельности, конкурентоспособность, востребованность и карьерный рост.

Условиями, призванными обеспечить конкурентные преимущества реализуемой модели образовательного процесса, являются:

- сохранение и развитие фундаментальности подготовки за счет ее неразрывной связи с фундаментальной и прикладной наукой;
- модернизация материально-технической базы научных исследований и учебного процесса на основе использования самого современного оборудования и приборной базы;
- разработка и реализация совместно с потенциальными потребителями востребованных рынком труда образовательных программ основного и дополнительного образования нового поколения с использованием современных образовательных и информационных технологий;
- создание эффективной системы управления;
- институциональные преобразования, обеспечивающие органичную интеграцию учебных, научных и инновационно-производственных структур как базы для подготовки конкурентоспособных специалистов.

При разработке и реализации образовательных программ особое внимание должно быть уделено:

- обеспечению неразрывной связи образовательного процесса с научной и практической деятельностью;
- разработке и внедрению современных образовательных технологий;
- введению блочно-модульного принципа обучения на основе зачетных единиц (кредитов);
- расширению практики проведения занятий на тренажерах, имитационных системах, в мастер-классах;
- тьютерскому сопровождению процессов формирования и реализации индивидуальных образовательных траекторий;

- созданию условий для существенного увеличения объема самостоятельной работы студентов, формирования и реализации индивидуальных образовательных траекторий (асинхронное обучение), развитию всех форм дистанционного обучения;
- активному привлечению ведущих отечественных и зарубежных специалистов, в том числе практиков, к разработке и реализации образовательных программ;
- вынесению образовательного процесса в научные лаборатории, реальное производство, административные структуры, позволяющему сочетать теоретическую подготовку с активной практической деятельностью.

Федеральные университеты должны активно использовать технологии Problem Based Learning и Discovery Based Learning for Education. Динамика трансформации структуры подготовки должна опираться на среднесрочные и долгосрочные прогнозы развития экономики, науки, культуры, образования, социальной сферы с учетом демографической ситуации в регионе и стране и осуществляется во взаимодействии с соответствующими административными структурами субъектов федерального округа и представителями бизнес-сообщества.

Федеральные университеты призваны отработать и внедрить механизм, обеспечивающий развитие различных форм **студенческого самоуправления**, активное участие студентов в учебном процессе и в управлении университетом.

Для функционирования федеральных университетов как центров **академической мобильности** должны быть осуществлены:

- формирование системы языковой подготовки, обеспечивающей языковую компетентность студентов и педагогов, их способность обучаться и обучать на иностранных языках;
- развитие социальной сферы университетов (в частности, ремонт и переоборудование студенческих общежитий, создание спортивных комплексов с учетом потребности принятия иногородних и иностранных студентов);
- международная аккредитация и валидация основных магистерских программ, обеспечение выдачи международно признанных приложений к диплому (Diploma Supplement).

Переход к индивидуальным образовательным траекториям потребует уменьшения наполняемости академических групп, индивидуализации подготовки в магистратуре и аспирантуре, увеличения доли индивидуальной работы преподавателя со студентом, в том числе над реализацией научных и инновационных проектов, внедрения института тьюторов. Опыт зарубежных и ряда ведущих вузов России показывает, что для

эффективной организации учебно-методической и научно-исследовательской работы реальная аудиторная нагрузка преподавателя не должна превышать 400 часов, причем он должен активно использовать современные информационные технологии. Сочетание педагогической и научной деятельности, использование информационных технологий позволит ему постоянно находиться на уровне современных научных достижений, активно взаимодействовать с «партнерами по цеху» из других вузов, в том числе зарубежных, выполняя исследовательские и прикладные разработки, взаимодействовать с бизнесом и потенциальными работодателями. Очевидно, что такое изменение сущности и объема нагрузки потребует значительного **омоложения состава** научно-педагогических работников федеральных университетов, **внедрения стимулирующей системы оплаты труда**.

Повышение качества образования может быть обеспечено за счет **привлечения визит-профессуры** и практиков из ведущих российских и зарубежных компаний, организации стажировок, в том числе за рубежом, на производстве и т.д. Однако это потребует существенного повышения качества и объема труда штатных преподавателей. Эффективная реализация программ повышения квалификации, освоение новых образовательных технологий, разработка и совершенствование образовательных программ, активное вовлечение в научную и инновационную деятельность потребуют внедрения в Южном федеральном университете стимулирующей системы оплаты труда.

Реализация такой академической политики позволит федеральным университетам:

- оперативно разрабатывать и внедрять в образовательный процесс принципиально новые и более эффективные образовательные методики и технологии на основе интеграции образования, науки и инновационной деятельности, что необходимо для подготовки современных специалистов для ведущих отраслей экономики и социальной сферы регионов их функционирования;
- доводить результаты фундаментальных и прикладных научных исследований до уровня технологий, образцов, устройств и иной продукции, удовлетворяющей существующие запросы и потребности;
- формировать единое образовательное, интеллектуальное и культурное пространство региона за счет качественной подготовки национальных кадров высшей квалификации, формирования и реализации региональной политики в этих сферах;
- отработать механизм обеспечения академической мобильности студентов и научно-педагогических работников;

- эффективно взаимодействовать с региональными, российскими и международными партнерами;
- повысить рейтинг реализуемых ими образовательных программ, обеспечить экспорт разрабатываемых образовательных технологий и образовательных услуг.

Эффективная реализация федеральными университетами их академической политики потребует решения комплекса организационных, управленческих и социальных проблем.

Базовыми элементами федеральных университетов должны стать **учебно-научно-инновационные комплексы**, способные обеспечить их развитие как исследовательских университетов инновационно-предпринимательского типа. Создание таких комплексов потребует структурной и организационной интеграции образовательных, научных и инновационно-производственных подразделений, в том числе разной в прошлом ведомственной принадлежности (образовательные и научные учреждения). Такая структурная реорганизация призвана обеспечить:

- единство требований и условий реализации образовательных программ во всех ранее самостоятельных учреждениях и подразделениях;
- оптимизацию их перечня в соответствии с существующими требованиями и прогнозом социально-экономического развития регионов и России;
- организационную и ресурсную интеграцию образовательных структур с научными и инновационно-производственными;
- оптимизацию структуры университета и системы управления;
- формирование и реализацию единой образовательной, научной, экономической, кадровой и социальной политики.

Именно учебно-научно-инновационные комплексы способны обеспечивать подготовку конкурентоспособных специалистов на основе органичной **интеграции их учебной, научной и инновационно-производственной деятельности**. Базой для создания таких комплексов должны стать научные школы, центры коллективного пользования современным оборудованием, производственные и внедренческие структуры. Обладая значительным материально-техническим, научным, образовательным и инновационным потенциалом, такие комплексы способны не только обеспечить эффективную интеграцию образовательной деятельности с научной и производственной, но и создать необходимые условия для реализации **предпринимательской активности подразделений и отдельных работников**. Активизация предпринимательской деятельности – важнейшее условие эффективного преобразования федеральных

университетов в автономные учреждения и диверсификации источников поступления в них финансовых и иных ресурсов, необходимых для их стабильного функционирования и развития.

Поскольку парадигма образования, основанного на интеграции образовательной деятельности с фундаментальными и прикладными исследованиями и разработками, инновационно-производственной деятельностью, является чрезвычайно ресурсоемкой, а конкуренция на рынке образовательных услуг в условиях глобализации будет возрастать, условием стабильности и развития федерального университета должна стать **диверсифицированная система финансирования**. Очевидно, что эффективность этой системы и финансовая состоятельность университета будут определяться не только усилиями федерального центра, но и уровнем доверия и заинтересованности в его функционировании со стороны всех сторон, включая региональные структуры власти, бизнес, общественность. Немаловажными факторами станут наличие в самом университете структур и инструментов, способных обеспечить привлечение средств из различных источников для развития различных аспектов его деятельности. Такими инструментами должны стать:

- формирование долгосрочных программ развития областной системы образования, в том числе финансируемых из местных источников;
- формирование программ подготовки кадров для регионов ЮФО, в том числе учреждений высшего профессионального образования, науки, социальной и производственной сферы;
- формирование и реализация совместно со структурами РАН и других государственных академий наук программ фундаментальных и прикладных исследований;
- участие в формировании и реализации программ инновационного развития регионов ЮФО;
- формирование и реализация долгосрочных программ стратегического сотрудничества с крупными бизнесами и бизнес-сообществами;
- формирование и наполнение фонда целевого капитала.

Условием эффективной реализации программ развития федеральных университетов, обеспечивающим доверие к ним со стороны различных партнеров, включая региональное сообщество и бизнес, должно стать формирование **эффективной и открытой системы управления** с участием политических и общественных деятелей, бизнесменов, ученых и педагогов. Такая система управления, используя современные технологии стратегического менеджмента, программно-целевого планирования,

матричного управления, управления качеством должна обеспечить формирование и реализации стратегии развития университета с учетом его собственных и региональных особенностей. Основой для формирования этой стратегии должны стать среднесрочные и долгосрочные прогнозы поведения регионального рынка труда и образовательных услуг, демографической ситуации и др. Ключевыми элементами такой системы должны стать **Наблюдательные и Попечительские советы**, обеспечивающие активное привлечение представителей общественности, бизнеса, профессионального сообщества и учредителей к управлению всеми аспектами деятельности университетов.

Условием внутренней стабильности и социального благополучия федеральных университетов, активного вовлечения всех работников и обучающихся в решение стоящих перед ними проблем должно стать **формирование корпоративной университетской стратегии и культуры**, основанных на принципах профессиональной компетентности, результативности, коллегиальности и ответственности, открытости и гласности. Ее проявлениями должны стать формирование в каждом студенте и работнике чувства гордости за принадлежность к университетской корпорации, ответственности перед ней и каждым ее представителем, максимально полное удовлетворение личных потребностей каждого в полном соответствии с его вкладом в развитие университета.

2.4. Что такое «новый российский университет»?

Создание двух качественно новых университетов занимает особое место в Национальном проекте «Образование». Прежде всего, оно предполагает ответ на вопрос, что такое новый университет в условиях современной России? По-видимому, это **новый для российской системы высшего образования** социальный институт, способный через отработку механизмов воспроизводства качественных интеллектуальных ресурсов обеспечить решение геополитических проблем, повышение конкурентоспособности России на мировых рынках труда и знаний, ее независимость и национальную безопасность.

Очевидно, что проект создания новых университетов преследует, как минимум, две стратегические цели. Во-первых, обеспечение формирования в соответствующем регионе России основ устойчиво функционирующей инновационной среды, позволяющей эффективно решать актуальные социально-экономические проблемы. Во-вторых, повышение престижа отечественного образования на мировых рынках образовательных услуг путем создания научно-образовательных центров мирового уровня.

Миссия новых университетов должна включать в себя:

- подготовку современных специалистов для сферы образования, науки, культуры, управления и производства;

- формирование единого культурного, интеллектуального и экономического пространства, национальной и конфессиональной толерантности;
- проведение фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным для страны и региона научным направлениям;
- разработку принципиально новых образовательных технологий на основе интеграции образования, науки и инновационной деятельности;
- отработку механизмов (в том числе законодательных) доведения интеллектуальных продуктов до уровня технологий, промышленных образцов, устройств и иной продукции, удовлетворяющей актуальные запросы экономики, личности и государства;
- создание в регионе и стране основ инновационной экономики.

Под эффективную реализацию этих целей проектом закладывался мощный фундамент – создание крупных вузов, обладающих современной материально-технической базой для реализации образовательной, научной и инновационной деятельности. Одновременно предусматривалась интеграция учреждений высшего профессионального образования и науки, развитие их социальной сферы, качественное изменение системы оплаты труда работников, которая должна сделать университеты привлекательными для молодых талантливых педагогов и ученых, стимулировать их активную инновационную деятельность, в том числе в сфере образования, что требовало от государства значительных финансовых вливаний. В свою очередь, объединяемые вузы и научные центры должны были взять на себя ответственность за эффективную реализацию проекта, в том числе на его организационном этапе.

Представлялось, что при соблюдении всех этих условий в исторически короткие сроки можно создать качественно новые российские вузы, способные стать локомотивами реформы всей системы высшего образования и науки.

Последнее утверждение не оговорка. Модернизация отечественной системы высшего образования непосредственно связана с модернизацией науки и должна привести к восстановлению утраченных в прошлом связей между университетами и академическими учреждениями. Еще в 1746 году президент Российской Академии наук Кирилл Разумовский, указывая на необходимость такой связи, говорил академикам: «Нахожу, что собрания ваши такие меры от первого нынешнего случая принять должны, которые бы не одну только славу, но и совершенную пользу в сем пространном государстве производить могли. Вы знаете, что слава одна не может быть столь велика и столь благородна, ежели к ней не присоединена польза. Сего ради Петр Великий как о

славе, так и пользе равномерное попечение имел, когда первое основание положил сей Академии, соединив оную с университетом».

Очевидно, что отечественная наука, как и высшее образование, должна стать социально более ответственной, эффективной, ориентированной на интересы людей и национальные приоритеты. Она должна составлять национальное достояние, доступное для максимально широкого круга граждан страны (прежде всего ее молодого поколения, а не только избранных, готовых посвятить себя науке). Только в этом случае знания действительно станут реальной производительной силой нашего общества. Представляется, что модернизация науки не должна ограничиваться лишь слиянием учреждений РАН и повышением заработной платы ученых. Требуются куда более масштабные преобразования, направленные на ее реальную интеграцию с системой высшего образования. И здесь одно из направлений – создание новых университетов на основе интеграции учреждений высшего образования и науки.

Как стало очевидно позднее, ни исходно планируемые сроки, ни объемы финансирования проекта, ни существующая законодательная база не позволяли создать два современных университета такого уровня *de novo*. Оба университета были созданы путем реорганизации существующих вузов в форме присоединения к одному из базовых.

2.5. Региональный контекст создания федерального университета

Принятие решения о создании федерального университета в субъекте РФ – геополитический фактор. Крупные бюджетные вложения должны быть ориентированы на решение основной задачи – обеспечение доступности для граждан качественных образовательных услуг и решение кадровых проблем, обеспечивающее подъем экономики и социальной сферы региона.

Что стало приоритетами для нового университета, создаваемого на Юге России?

Юг России обладает огромным потенциалом, необходимым для роста и процветания: ценнейшие пахотные земли, положение естественного транспортного коридора между Севером и Югом, Западом и Востоком, многоотраслевой аграрно-промышленный комплекс, развитые отрасли транспортного, атомного, энергетического, сельскохозяйственного машиностроения, приборостроения, химической, пищевой и легкой промышленности, высокоразвитый научно-технический и образовательный потенциал. Однако ориентация экономики региона в последние десятилетия на извлечение и перераспределение природно-ресурсной ренты привела к возникновению острейших социально-экономических проблем. Среди них – неоднородность экономического пространства, недостаточное развитие промышленности, особенно ее

высокотехнологических отраслей и производств, высокий износ основных фондов, низкий уровень инвестиционного потенциала и высокий уровень инвестиционных рисков, слабое инженерное обустройство территории, неразвитость рыночной инфраструктуры, замкнутость региональных рынков.

Эти проблемы наряду с просчетами в сфере национальной политики обусловили высокую дотационность регионов Южного федерального округа, расползание теневой экономики и высокий уровень безработицы, которые стали факторами нестабильности и конфликтогенности. Решение этих проблем традиционными методами, оправдывавшими себя на протяжении предшествующих десятилетий, потребовало бы не только значительных ресурсов, но и времени, в течение которого регион мог бесконечно отстать в своем развитии. Согласно концепции инновационного развития, для решения указанных проблем на Юге России должна быть создана региональная инновационная система как совокупность взаимосвязанных организаций, занятых производством и коммерциализацией научных знаний и технологий, воспроизводством высококвалифицированных кадров. Развитие по этому сценарию должно сопровождаться структурной перестройкой региональной системы образования, которая должна обеспечить создание высокотехнологичного информационного сектора и привести к уменьшению зависимости от сырьевой сектора экономики. Финансовые средства должны инвестироваться преимущественно в модернизацию традиционных индустриальных и развитие новых постиндустриальных секторов экономики.

Развитие экономики Юга России будет связано с формированием ряда межрегиональных производственно-технологических кластеров, в том числе в промышленности (топливно-энергетический и военно-промышленный сектора, машиностроение и металлообработка, производство новых материалов и др.), аграрной сфере (зерновое производство, производство и переработка семян подсолнечника, овцеводство), в сфере услуг (транспорт, курортно-рекреационный и информационно-коммуникационный сектора). Их создание потребует радикальной структурной модернизации региональной системы высшего профессионального образования *с акцентом на подготовку кадров топ-менеджеров и элитных инженерных кадров для инновационных сегментов экономики*, в том числе для национальных образований Южного федерального округа. Новый университет должен стать основой и движущей силой модернизации.

Создание основ инновационной экономики на Юге России требует решения не только организационных и экономических, но также острейших геополитических проблем. В связи с этим одним из приоритетов социально-экономического развития

региона на ближайшие годы должно стать воспитание национальных кадров (научных, образовательных, управленческих и др.) в духе национальной и конфессиональной терпимости, ориентации на обеспечение единства страны и региона, удовлетворение интересов граждан. Без этого эффективное взаимодействие регионов Юга России между собой, а также со странами ближнего и дальнего зарубежья просто невозможно.

2.6. Стратегия создания федерального университета на Юге России

Учитывая региональные особенности, новый университет на Юге России конструируется как вуз будущего, решающий региональные и общенациональные задачи, способный эффективно участвовать в масштабных социально-экономических процессах. За исторически короткий период он должен стать кадровым и технологическим лидером в регионе, а по отдельным актуальным направлениям – и в России в целом, занять одно из лидирующих мест среди ведущих вузов России, войти в число наиболее престижных вузов мира. Важнейшими задачами нового университета должны стать содействие в формировании единого политического, экономического и социально-культурного пространства, профессиональных и национальных элит, подъем экономики и социальной сферы регионов Юга России. Он призван выполнить объединяющую и модернизационную миссию, стать центром толерантного воспитания и высококачественной профессиональной подготовки специалистов, обеспечить формирование в регионе устойчиво функционирующей и конкурентоспособной научно-образовательной среды.

Для этого новый университет должен обеспечить:

- современный уровень профессиональной подготовки (в том числе в системе дополнительного и послевузовского образования), делающий его более привлекательным для граждан не только России, но и стран ближнего и дальнего зарубежья, позволяющий обеспечивать академическую мобильность преподавателей и студентов, конкурентоспособную деятельность на международном рынке образовательных услуг;
- активное содействие в разработке и реализации научной, образовательной, социальной, промышленной и экономической политики на Юге России, более гибкое реагирование на реальные запросы различных секторов экономики и социальной сферы;
- подготовку специалистов, способных не только эффективно эксплуатировать импортную технику и внедрять импортируемые технологии, но и

совершенствовать последние, в том числе и с целью их последующего реэкспорта;

- проведение широкомасштабных междисциплинарных (в том числе в сфере критических технологий) исследований и выполнение разработок по направлениям, по которым Российская Федерация находится на уровне своих конкурентов или превосходит их;
- отработку организационно-финансовых и иных механизмов, обеспечивающих развитие и укрепление связей между вузовской, академической и отраслевой наукой;
- мониторинг и прогнозирование потребностей рынка труда в специалистах с высшим профессиональным образованием, в том числе на основе развития прикладной науки и инновационной деятельности;
- формирование региональных рынков труда, интеллектуальной собственности и современных технологий, в том числе информационных.

Университет должен решать актуальные национальные проблемы в сфере высшего образования и науки. Среди них:

- отработка технологий подготовки современных специалистов, обладающих актуальными ключевыми профессиональными компетенциями, конкурентоспособных на современном мировом научно-образовательном рынке;
- отработка механизмов структурной, функциональной, финансовой и, наконец, социально-психологической интеграции учреждений образования и науки;
- развитие принципиально новых междисциплинарных направлений подготовки и образовательных программ нового поколения в сфере критических и сверхкритических технологий;
- создание механизмов доведения интеллектуальных продуктов до уровня технологий, образцов, устройств и иной продукции, удовлетворяющей существующие и перспективные запросы и потребности личности и общества.

Очевидно, что выполнение такой масштабной миссии потребует не только соответствующего уровня финансирования. Университету должны быть предоставлены значительно более широкие полномочия по формированию и реализации экспериментальных образовательных программ, выходящих за рамки существующих государственных образовательных стандартов и отраслевых классификаций специальностей по образованию и учитывающих актуальные и перспективные потребности рынка труда; созданию учебно-научно-методических объединений и

центров; самостоятельному выбору направлений оптимизации реализуемых специальностей подготовки (исключая дублирование, позволяющее закрыть слабо обеспеченные и неактуальные сегодня специальности и специализации). Он должен иметь возможность самостоятельно выбирать модели организационно-финансовой интеграции образовательных и научных подразделений, структур инновационной деятельности, вводить в штатную структуру новые должности (прежде всего научных сотрудников), самостоятельно планировать и реализовывать свою финансово-хозяйственную деятельность, использовать бюджетные и внебюджетные средства. Его задачами должны стать отработка механизмов, правовых, налоговых и иных инструментов, совокупность которых придаст устойчивый позитивный импульс развитию отечественного образования и науки, сделает их конкурентоспособными на мировых рынках. Не секрет, что именно пробелы и несуразности в законодательной базе (отсутствие законодательства в сфере интеллектуальной собственности, наличие налоговых ограничений на инвестиции в основную деятельность, налогов на землю, имущество и др.) во многом тормозят развитие отечественного высшего образования. Это тем более важно в преддверии вхождения России во Всемирную торговую организацию.

Эффективность работы нового университета будет определяться его способностью решать актуальные национальные и региональные задачи. Соответствующие приоритеты должны быть четко обозначены в научной, образовательной, промышленной, инвестиционной, экономической, социальной политике страны и ее регионов. Российский бизнес призван также осознать свои потребности и сформулировать их в виде соответствующих требований как по номенклатуре специалистов, так и перечню **актуальных компетенций специалистов**. Отсутствие такой политики, а также запросов со стороны бизнеса уже сегодня реально затрудняет выстраивание вузами системы приоритетов в подготовке специалистов и будет серьезно тормозить эту работу в будущем. Предпринимаемые в последнее время энергичные шаги (в частности, принятие Правительством Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года) свидетельствуют о том, что образование и наука как важнейшие национальные приоритеты уже находятся в поле зрения государства. И сегодня нам важно не терять темпа и оперативно переходить от принятия решений к их практической реализации.

3. Управление проектом создания Южного федерального университета на этапе реализации стратегических задач (включая анализ рисков)

3.1. Подготовительная организационная работа Правительства РФ и Минобрнауки России при создании федерального университета

Создание федерального университета требует значительной и напряженной работы Правительства РФ и Минобрнауки России в тесной кооперации с региональными властями и вузами, которые планируют войти в его состав. При этом инициаторами его создания могут выступать как непосредственно правительственные структуры, так и вузы, заручившиеся поддержкой региональных органов власти.

Активная работа по созданию федеральных университетов в Сибири и на Юге России началась сразу после выступления Президента В. В. Путина 5 сентября 2005 года. Четкую позицию по этому вопросу занял Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе Д. Н. Козак. Выступая на торжественном собрании, посвященном 90-летию Ростовского госуниверситета, Дмитрий Николаевич заявил, что новому университету быть в Ростове-на-Дону, а базой для его создания должен стать именно Ростовский государственный университет. И хотя принципиальное решение по данному вопросу было еще не принято, это заявление Полномочного представителя Президента, поддержанное Главой администрации (Губернатором) Ростовской области В. Ф. Чубом, свидетельствовало о том, что вероятность решения вопроса именно таким образом достаточно высока.

Выполняя поручения Президента, Правительство РФ подготовило соответствующие поручения, которые направляются заинтересованным министерствам и ведомствам, в том числе Минобрнауки России. В частности, 5 октября 2005 г. Минобрнауки России издается приказ, в котором в целях реализации задач, определенных 5 сентября 2005 г. Президентом Российской Федерации Путиным В. В., и в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации утверждается Сетевой план по реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования. Согласно п.5.1, этот план предусматривает создание университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, для чего планируется:

1. разработка и согласование концепции создания университетов в Южном и Сибирском федеральных округах на базе действующих вузов и академических центров совместно с руководством федеральных округов и субъектов

- Российской Федерации (октябрь-ноябрь 2005 г.) Ответственные – Минобрнауки России (Дудырев Ф. Ф., Волков А. Е.) и Рособразование (Балыхин Г. А.);
2. подготовка, согласование и внесение в установленном порядке проекта постановления Правительства Российской Федерации о создании университетов в Южном и Сибирском федеральных округах на базе действующих вузов и академических центров (ноябрь 2005). Ответственные – Минобрнауки России (Дудырев Ф. Ф., Волков А. Е., Мамед-заде Г. А.) и Рособразование (Балыхин Г. А.);
 3. создание проектных групп по организации университетов в Южном и Сибирском федеральных округах (октябрь – декабрь 2005). Ответственные – Минобрнауки России (Волков А. Е.) и Рособразование (Балыхин Г. А.);
 4. разработка и утверждение учредительных документов созданных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах (январь – апрель 2006). Ответственные – проектные группы, Минобрнауки России (Дудырев Ф. Ф.), Рособразование (Бутко Е. Я.);
 5. финансирование проекта по созданию университетов в соответствии со сводной бюджетной росписью (начиная с апреля 2006 исходя из сводной бюджетной росписи). Ответственный – Рособразование (Рождественский А. В.);
 6. разработка примерных образовательных программ университетов (апрель – август 2006). Ответственные – проектные группы, Минобрнауки России (Дудырев Ф. Ф.);
 7. продолжение финансирования проектов создания университетов в соответствии со сводной бюджетной росписью (начиная с января 2007). Ответственный – Рособразование (Рождественский А. В.);
 8. получение университетами лицензии на ведение образовательной деятельности (июнь 2007). Ответственные – руководство университетов, Рособрнадзор (Болотов В. А.);
 9. реализация образовательных программ университетами (сентябрь 2007). Ответственные – руководство университетов.

Таким образом, в соответствии с приказом Минобрнауки России:

- должно быть подготовлено постановление Правительства РФ о создании новых университетов;
- уже до конца 2005 года созданы проектные группы по организации университетов;

- начиная с апреля 2006 года должно осуществляться финансирование проектов их создания на основе сводной бюджетной росписи, которое должно быть продолжено в 2007 году;
- новые университеты в 2007 году должны получить лицензии на право ведения образовательной деятельности и провести первый набор.

Однако поскольку создание новых университетов планировалось на базе уже действующих вузов и академических центров и в рамках действующего законодательства, в соответствии с существующим регламентом это могло быть сделано в рамках соответствующего распоряжения, а не постановления Правительства РФ. Естественно, последнее не позволяло заложить в документ, регламентирующий порядок появления и функционирования новых университетов, никаких норм, сколько-нибудь нарушающих или вступающих в противоречие с существующим законодательством. И это притом что новые университеты должны были быть созданы путем объединения учреждений образования и науки, т.е. учреждений, имеющих разный статус, ведомственную принадлежность и источники финансирования, решать задачи, которые практически не ставились перед отечественными вузами. Среди них – развитие инновационной инфраструктуры и инновационной деятельности, разработка и реализация «авторских» образовательных программ, адаптированных к потребностям рынка труда и др.

В ноябре 2005 года издается распоряжение Правительства РФ, в котором утверждается план первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов, решение по которым необходимо принять в 2005 году и в I квартале 2006 года. Персональная ответственность за его реализацию возлагается на руководителей федеральных органов исполнительной власти, которым вменяется в обязанность при их реализации осуществлять взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ. Согласно пп. 21 и 22 плана, Минобрнауки России совместно с Минэкономразвития России и Минфином России должны были подготовить и внести на рассмотрение Правительства РФ в течение февраля 2006 года распоряжения Правительства о создании университетов в Южном и Сибирском федеральных округах на базе действующих вузов и академических центров.

3.2. Проектные предложения вузов

Независимо от того, кто является инициатором создания федерального (национального исследовательского) университета, концепция последнего и программа его создания не могут быть разработаны и реализованы непосредственно без участия вузов, на базе которых он создается. В связи с этим формирование проектной группы и

разработка проекта концепции нового университета – важнейшая составляющая начального этапа работ в этом направлении.

Разработанные на основе Концепции развития РГУ проектные предложения по созданию Национального университета в Южном федеральном округе, оформленные в виде пояснительной записки по реализации поручения Президента РФ, были направлены в адрес Рособразования. Их подготовке предшествовало длительное обсуждение в ректорате вопроса о том, какое новое качество должен иметь университет, создаваемый на Юге России. Несомненно, он должен был способствовать устойчивому социально-экономическому развитию проблемного региона России посредством подготовки высококвалифицированных кадров, стать более конкурентоспособным на глобальных рынках образовательных услуг. В предложениях, сформулированных РГУ, в частности, указывалось, что принятие решения о создании национальных университетов в двух федеральных округах РФ (Сибирском и Южном) является одним из первых реальных шагов на пути модернизации отечественного высшего образования. Предполагается, что они должны стать локомотивами модернизации системы образования, в том числе высшей школы, отработать механизм интеграции образования и науки, науки и экономики, социальной сферы, новые принципы управления ими. Они должны стать теми ключевыми элементами, которые и будут составлять основу российского высшего образования и науки, инновационной экономики в ближайшем будущем.

Очевидно, что максимальная эффективность при реализации этого масштабного проекта будет достигнута лишь при соблюдении ряда условий:

1. Наличие высококвалифицированных кадров.
2. Наличие в регионе учреждений академической науки.
3. Наличие опыта интеграции науки и образования, управления интегрированными научно-образовательными комплексами.
4. Наличие развитой информационной инфраструктуры и опыта ее использования.
5. Наличие авторитета у лидера, который обеспечит эффективное внедрение отрабатываемых технологий, принципов и механизмов.

Соблюдение этих условий позволит наиболее эффективно использовать средства, выделяемые на создание национальных университетов, их перевода в новое качество. Для этого, с одной стороны, ставка должна быть сделана на признанных лидеров, тех, кто лучше здесь и сейчас, а с другой – на вузы, обладающие потенциалом развития, совпадающим с вектором общественных интересов.

Эффективность и качество разработанной концепции в значительной степени определяются тем, насколько скоординированными оказываются действия, предпринимаемые на местах и в Правительстве РФ.

Так, при создании ЮФУ на основании пункта 9 поручения Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 г., пунктов 21 и 22 плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации, и в целях выполнения пункта 1.5.1.3 сетевого плана по реализации приоритетных направлений национальных проектов в сфере образования, Минобрнауки России был издан приказ о создании *проектной группы* по созданию университетов в Южном и Сибирском федеральных округах.

Согласно приказу, руководителем проектной группы назначается помощник министра А. Е. Волков, которому вменяется в обязанность в срок до 1 декабря 2005 г. утвердить состав проектной группы. Проектная группа должна подготовить необходимые документы для создания и функционирования университетов в соответствии с контрольными показателями и сроками, установленными сетевым планом. Контроль над выполнением приказа возлагается на заместителя министра А. Г. Свиначенко.

С целью обеспечения координации выполнения плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетного национального проекта «Образование», решения по которому необходимо было принять в 2005 году и в I квартале 2006 года, Минобрнауки России издается приказ следующего содержания:

1. Сформировать сводную группу при министре по координации выполнения плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетного национального проекта «Образование».
2. Обязанности руководителя группы возложить на заместителя директора Департамента государственной политики в образовании Реморенко И. М.
3. Директорам департаментов Минобрнауки России, руководителям Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Федерального агентства по образованию в срок до 1 декабря 2005 г. дать предложения по кандидатурам в состав группы из числа заместителей.
4. Заместителю директора Департамента государственной политики в образовании Реморенко И. М. не позднее 1 декабря 2005 г. представить на утверждение министру состав группы и проект положения о группе.
5. Утвердить прилагаемый план подготовки первоочередных актов по реализации приоритетного национального проекта «Образование», решения по которому необходимо принять в 2005 году и в I квартале 2006 года.

6. Ответственным исполнителям обеспечить выполнение плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетного национального проекта «Образование», решения по которому необходимо принять в 2005 году и в I квартале 2006 года.

Контроль над исполнением приказа возлагается на заместителя министра А. Г. Свиначенко.

Состав сводной группы при министре по координации выполнения плана подготовки первоочередных актов по реализации приоритетного национального проекта «Образование» утверждается приказом заместителя министра А. Г. Свиначенко в декабре 2005 года. В марте 2006 года издается приказ Федерального агентства по образованию о формировании рабочей группы по организационно-методическому сопровождению создания федерального государственного образовательного учреждения «Южный федеральный университет». Состав участников рабочей группы определялся сложившейся на тот момент конфигурацией структуры федерального университета, в который должны были войти (дали свое принципиальное согласие) РГУ, ТРТУ, ДГТУ, РГПУ, ТГПИ и СКНЦ ВШ. Рабочей группе поручалось разработать концепцию создания Южного федерального университета (в срок до 14.04.2006), проект Устава университета (в срок до 28.04.2006), проект схемы управления университетом (в срок до 28.04.2006), проект Концепции развития университета до 2010 года (в срок до 28.04.2006). Условия для деятельности рабочей группы обеспечивали РГУ (в лице его ректора – А. В. Белокопя) и Управление учреждений образования Рособразования (в лице его начальника П. Ф. Анисимова).

Утверждению состава проектной группы предшествовало согласование этого вопроса с администрацией Ростовской области, в результате которого в первоначальный список участников группы вошел ректор ТРТУ В. Г. Захаревич и ряд других руководителей. Это свидетельствовало о поддержке именно его кандидатуры в качестве руководителя проекта создания ЮФУ.

3.3. Сетевой график создания университета – важнейшее условие ритмичной реализации проекта

Согласно сетевому графику, утвержденному приказом Минобрнауки, уже в октябре-ноябре 2005 года должны были быть разработаны и согласованы с руководством федеральных округов и субъектов Российской Федерации концепции создания университетов в Южном и Сибирском федеральных округах на базе действующих вузов и академических центров. Это позволяло в ноябре 2005 года осуществить подготовку, согласование и внесение в установленном порядке проекта постановления Правительства

Российской Федерации о создании университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, к декабрю 2005 года создать проектные группы по организации университетов, а в течение 1 квартала 2006 года подготовить и утвердить учредительные документы новых вузов.

Указанный порядок действий позволял надеяться на принятия постановлений Правительства РФ о создании новых университетов в Южном и Сибирском федеральных округах уже в конце 2005 – первом квартале 2006 года, что обеспечивало открытие финансирования проекта во втором квартале 2006 года. В бюджете 2006 года в части развития сети федеральных университетов и других образовательных учреждений на эти цели были заложены 2 млрд. руб. (по 1 млрд. руб. для Южного и Сибирского университетов). Еще по 2 млрд. руб. для каждого университета были заложены в бюджете 2007 года.

3.4. Концептуальное осмысление решения о создании федерального университета

Проведение (в том числе вузами) значительного объема подготовительной работы, которая нашла отражение в концепциях нового университета, создаваемого на Юге России, позволило уже в конце декабря 2005 года сформулировать геополитические контексты принятия решения о создании Южного федерального университета.

В проекте документа, подготовленного Минобрнауки России совместно с Рособразованием при участии вузов (прежде всего РГУ), отмечалось, что эффективность реализации позиционирования современной Россия как одного из ведущих государств мира во многом зависит от того, насколько адекватно она отвечает на вызовы времени, последовательна и активна в реализации своей внутренней и внешней политики. Анализ социально-экономических проблем, стоящих перед страной, показывает, что в условиях постиндустриального общества, экономика наиболее развитых стран которого основывается на знаниях, существенным ресурсом, способным качественно преобразовать все сферы жизни страны, является сфера образования и науки. Модернизация управления этой сферой и ее институциональные преобразования в сочетании с государственной поддержкой и эффективным правовым регулированием всех аспектов деятельности будут иметь значительные позитивные последствия для российской экономики и социальной сферы.

Национальный университет – это новый социальный институт в научно-образовательной системе, призванный обеспечить воспроизводство качественных интеллектуальных ресурсов, независимость и национальную безопасность России, ее конкурентоспособность на глобальных рынках. Категория Национального университета

соответствует значению национального достояния страны в области науки, образования и культуры.

Стратегической целью реализации проекта является создание двух национальных университетов, конкурентоспособных на глобальных рынках образовательных услуг, через развитие инфраструктуры, интеграцию науки, образования и инновационной деятельности, включение в решение геополитических задач, стоящих перед страной и регионами. **Стратегическими задачами** реализации национального проекта по созданию федеральных университетов являются:

1. Отработка технологии, обеспечивающей существенное повышение качества высшего профессионального образования через оптимизацию структуры и управления образовательных учреждений.
2. Разработка и внедрение эффективных схем интеграции образования, фундаментальной и прикладной науки, инновационной деятельности в интегрированных научно-образовательных комплексах (университетах).
3. Отработка схем и создание инфраструктуры доведения интеллектуальных продуктов до уровня технологий, образцов и т.д. до создания основ инновационной экономики (экономики, основанной на знаниях).
4. Формирование единого интеллектуального, экономического и культурного пространства страны и региона, в котором расположен национальный университет.

Южный федеральный округ – один из проблемных регионов России. Юг России обладает огромным потенциалом многочисленных культур, социумов, эколого-хозяйственных укладов, идеологий, конфессий. Наряду с природно-климатическими и иными условиями он мог бы обеспечить региону благоденствие и процветание. Однако в настоящее время в нем тлеют очаги фундаментализма и нетерпимости, которые дают о себе знать во всех ключевых сегментах жизни сообщества. Это привело к возникновению острейших социальных проблем, экономическому спаду, формированию сепаратистских тенденций и т.д. В этих условиях формирование единого социо-культурного и образовательного пространства, приобщение молодежи к национальной и русской культуре, профессиональное определение и создание рабочих мест становятся важнейшими практическими задачами, решение которых имеет для России геополитическое значение.

Создание в Южном федеральном округе федерального университета – важнейшая геополитическая задача. Ее решение направлено на формирование в регионе единого образовательного и социо-культурного пространства, что наряду с

аналогичными шагами в экономической и социальной сферах должно обеспечить позитивные изменения в общественно-политической жизни региона, подъем экономики и решение социальных проблем.

Для решения комплекса проблем, связанных с оптимизацией направлений подготовки, интеграцией науки и образования, повышением качества образования, экономией средств на содержание административно-управленческого аппарата, эффективным администрированием со стороны органов управления образованием и ряда других, схема создания университета должна предусматривать объединение вузов региона вокруг признанного лидера, известного высоким качеством профессиональной подготовки, научными и научно-педагогическими школами, активной инновационной деятельностью – Ростовского госуниверситета. Это позволит:

- оптимизировать направления подготовки;
- повысить качество профессиональной подготовки в других вузах;
- сконцентрировать ресурсы (финансовые, человеческие, организационные и др.);
- усилить фундаментальную составляющую инженерной подготовки;
- повысить качество подготовки специалистов гуманитарных направлений за счет усиления технологической, «инженерной» составляющей;
- обеспечить приток в экономику региона специалистов и команд, готовых к практической работе с использованием инновационных технологий;
- осуществлять подготовку специалистов в междисциплинарных областях, в том числе в сфере высоких технологий;
- создать базу для решения острейших социо-культурных проблем, стоящих перед регионом, путем:
 - формирования национальных научно-образовательных и управленческих элит;
 - формирования единого образовательного и культурного пространства региона;
 - воспитания межнациональной и межконфессиональной толерантности.

Вторым этапом реализации проекта может стать создание в Южном федеральном округе консорциума (корпоративного университета) в составе Южного (Ростовского) федерального университета, Таганрогского радиотехнического университета и Южно-Российского политехнического университета (ПНИ). Это позволит решать задачи,

сформулированные в отношении проекта создания федерального университета в Сибирском федеральном округе.

Согласно плану подготовки первоочередных мероприятий по реализации приоритетных национальных проектов, проекты Распоряжений Правительства РФ «О создании университета в Южном (Сибирском) федеральном округе на базе действующих вузов и академических центров» должны были быть внесены в Правительство РФ в феврале 2006 года. **Финансирование работ по проектам должно осуществляться со второго квартала 2006 года в форме субсидий.**

Таким образом, в конце 2005 года концепция создания ЮФУ, равно как и СФУ, предусматривала объединение вокруг классических университетов, прежде всего инженерных вузов, расположенных в том же муниципальном пространстве. Это обеспечивало повышение качества инженерной подготовки, подготовку специалистов, способных эффективно функционировать в условиях инновационной среды, решать актуальные для региона и России экономические и социальные проблемы. Развитие таких университетов могло идти по пути создания распределенных корпоративных структур, включающих вузы, расположенные в разных муниципальных образованиях. Последнее позволяло осуществлять требуемые реорганизации строго в пределах существующего законодательства, регламентирующего деятельность учреждений образования (ФЗ «Об образовании», «О дополнительном и послевузовском образовании»), в полном соответствии с Налоговым, Бюджетным кодексами и другими нормативно-правовыми актами.

3.5. Согласование перечня вузов

Последующие работы над концепцией ЮФУ и Программой его развития были направлены, с одной стороны, на согласование состава участников проекта, а с другой – условий их вхождения в новый университет. В рамках этого процесса было проведено ряд совещаний, в том числе с участием заместителя министра А. Г. Свиаренко, заместителя руководителя Рособразования Е. Я. Бутко, а также заместителя начальника управления учреждения ВПО Рособразования Е. А. Князева, который с начала 2006 года самым активным образом участвовал в подготовке и последующей реализации проектов создания федеральных университетов на Юге и в Сибири. По существу, именно он взял на себя функции, связанные не только с концептуальным осмыслением проекта, его наполнением реальным содержанием, но и оперативным управлением ходом его реализации, в том числе синхронизацией деятельности проектных групп, работавших в Ростове-на-Дону и Красноярске, согласованием подготовленных совместно с ними документов с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Согласование состава участников проекта осуществлялось на принципах добровольности и взаимной заинтересованности. Как неоднократно отмечали руководители Минобрнауки России и Рособразования, принцип добровольности – один из базовых принципов на данном этапе преобразований системы высшего профессионального образования – состоял в принятии решения о вхождении в состав нового университета не на уровне собственника (Рособразования), а самим коллективом вуза, в частности, его Ученым советом.

Поскольку инициатива создания федерального университета первоначально исходила от руководителей страны, а также руководителей вузовского сообщества, первоначально состав участников этого проекта оказался достаточно широк. Обсуждался даже вопрос о вхождении всех ведущих вузов г. Ростова-на-Дону в состав нового университета, в том числе различной ведомственной принадлежности (например, Ростовского государственного медицинского университета, Донского государственного технического университета, Ростовского государственного университета путей сообщения и др.).

Согласно Концепции Ростовского (Южного) федерального университета, разработанной в конце 2005 года, в состав последнего предполагалось включить (присоединением к РГУ) РГПУ, РГЭУ (РИНХ), РГААИ, ДГТУ, РГАСХМ (РИСХМ), РГСУ (РИСИ). Однако уже в феврале 2006 года из проекта постановления Правительства РФ о создании Южного национального университета были исключены РГААИ, ДГТУ, РГАСХМ (РИСХМ), РГСУ (РИСИ), но включены ТГПИ и СКНЦ ВШ. Новая конфигурация выглядела следующим образом: РГУ, ТГПИ, РГПУ, РГЭУ (РИНХ), СКНЦ ВШ. Таким образом, начинала формироваться идея создания распределенного университета, поскольку наряду с ростовскими вузами список включал ТГПИ.

Итоговая конфигурация будущего университета формируется к маю 2006 года. На ее состав повлияли решения РГЭУ (РИНХ), ДГТУ и ТГПИ не входить в состав федерального университета, информация о том, что СКНЦ ВШ приказом по Рособразованию включен в состав РГУ и ряд других факторов.

Анализ показывал, что при объединении четырех вузов (Ростовского государственного университета, Таганрогского государственного радиотехнического университета, Ростовского государственного педагогического университета и Ростовской государственной академии архитектуры и искусства), общая численность студентов всех форм обучения в новом университете должна была составить 45-50 тыс. чел., численность студентов дневной формы обучения – 24-25 тыс. чел., численность работников – 8,5 тыс. чел., в том числе численность ППС – около 3 тыс. чел.

Таким образом, последовательная реализация принципа добровольности привела к тому, что часть руководителей вузов, которые в силу разных обстоятельств не могли стать базовыми при создании федерального университета, постепенно отказались от идеи вхождения в него. В частности, такое решение приняли Донской государственный технический университет и Таганрогский государственный педагогический институт, которые ранее заявляли о своем вхождении в его состав. Соответствующие решения были приняты на уровне ученых советов вузов, в поддержку которых были организованы публикации в вузовской и региональной печати, собрания и даже манифестации студентов. Аргументами против вхождения в состав федерального университета являлись утрата известного в стране бренда (ДГТУ), профиль деятельности вуза (подготовка учителей для сельской школы – ТГПИ) и др.

В результате многочисленных согласований и обсуждения к середине 2006 года выкристаллизовался следующий состав участников будущего проекта: Ростовский государственный университет (РГУ), Таганрогский государственный радиотехнический университет (ТРТИ), Ростовский государственный педагогический университет (РГПУ) и Ростовская государственная академия архитектуры и искусства (РГААИ). Руководители этих вузов и их Ученый советы приняли решение о вхождении в состав нового университета, о чем они информировали собственника – Рособразование, направив в его адрес соответствующие выписки из решений своих ученых советов. Обсуждался только вопрос о форме такого вхождения.

РГУ настаивал на том, что базовым вузом при создании нового университета должен стать региональный лидер, к которому должны быть присоединены другие вузы. Таким образом, в соответствии с существующим законодательством, при создании нового университета должна была быть реализована процедура *реорганизации в форме присоединения*. Руководители других вузов, в принципе соглашаясь с лидерством классического университета, настаивали на процедуре *реорганизации в форме объединения*, которая, как им казалось, оставляла возможность сохранения вузов как самостоятельно хозяйствующих субъектов даже после вхождения в новый университет.

Наиболее активное участие в развернувшейся дискуссии принял ТРТУ, концепция которого предусматривала сохранение вузов после их вхождения в состав нового университета и появление надстройки по типу управляющей компании, которой передавались функции по управлению финансовыми потоками, поступающими по программе развития из федерального бюджета, и ряд других. По существу, управляющая компания должна была выполнять функции мини-агентства, поскольку наряду с указанными функциями по управлению средствами федерального бюджета, она должна

была обладать полномочиями по утверждению реализуемых вузами регионами, в том числе самим федеральным университетом, образовательных программ, утверждению решений ученых и диссертационных советов о присуждении ученых степеней и ученых званий и решать ряд других вопросов, находящихся в компетенции Федерального агентства по образованию.

3.6. Подготовка и согласование проекта постановления (распоряжения) Правительства РФ о создании федерального университета

Значительные усилия всех заинтересованных сторон были направлены на подготовку проекта постановления (распоряжения) о создании Южного федерального университета.

Учитывая, что эффективное создание университета качественно нового типа невозможно в рамках действующего законодательства, регламентирующего деятельность учреждений образования и науки, РГУ в январе-феврале 2006 года совместно с Минобрнауки, Рособразованием и Администрацией Ростовской области был подготовлен проект **постановления**, что позволяло предусмотреть в нем ряд положений нормативного характера.

Согласно проекту постановления, Южный федеральный университет создавался «в целях развития сети национальных университетов, обеспечения эффективной государственной поддержки модернизации системы высшего профессионального образования, повышения конкурентоспособности ведущих отраслей экономики Южного федерального округа, обеспечения производственно-технологических и научно-образовательных связей с зарубежными странами». Ключевым элементом проекта являлось положение о том, что Южный федеральный университет создается на базе РГУ путем реорганизации в форме присоединения к нему ТРГУ, РГПУ и РГААИ. Федеральному агентству по образованию вменялось в обязанность осуществлять финансирование расходов, связанных с созданием Южного федерального университета, в объеме 1000000 тысяч рублей за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на эти цели в 2006 году. Минобрнауки России совместно с Российской Академией наук предписывалось закрепить за Южным федеральным университетом актуальные для решения проблем региона и страны научные направления, обеспечив их соответствующим базовым финансированием. В целях повышения качества учебного процесса и закрепления высококвалифицированных педагогических кадров Южному федеральному университету устанавливалось следующее соотношение численности преподаватели:студенты: 1:4 – для дневной формы обучения, 1:12 – для заочной формы

обучения; соотношение преподаватели:аспиранты – 1:2. Федеральному агентству по образованию предписывалось установить штатную численность Южному федеральному университету в соответствии с установленными нормативами, предусмотрев введение в штатную структуру университета должностей научных сотрудников, в том числе штатных научных сотрудников РАН. Министерству образования и науки Российской Федерации предлагалось представить в Правительство Российской Федерации предложения о проведении эксперимента по введению в Южном федеральном университете новой системы оплаты труда, стимулирующей внедрение в образовательный процесс современных образовательных технологий и методик преподавания, а также ресурсного капитала университетов (endowments). Университету предоставлялось право в порядке эксперимента разрабатывать, утверждать и реализовывать инновационные образовательные программы и графики учебного процесса. Начиная с 2008 года университет должен был получать дополнительно из федерального бюджета средства на переподготовку и повышение квалификации преподавателей, модернизацию материально-технической базы учебного процесса и науки, капитальное строительство. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящим в состав Южного федерального округа, рекомендовалось осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, финансовую поддержку деятельности федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» за счет средств своих бюджетов.

Таким образом, в проект постановления о создании Южного федерального университета, подготовленный РГУ, был включен ряд положений, без реализации которых создание конкурентоспособного университета мирового уровня не представлялось возможным:

1. финансирование научной деятельности университета, наряду с образовательной;
2. введение в штатную структуру университета должностей научных сотрудников;
3. снижение нагрузки на преподавателей;
4. внедрение в университете стимулирующей системы оплаты труда;
5. предоставление университету права самому разрабатывать и внедрять образовательные программы основного и дополнительного образования;
6. выделение дополнительно из федерального бюджета средств на повышение квалификации ППС, модернизацию материально-технической базы научного и

образовательного процесса, капитальное строительство объектов инфраструктуры, в том числе в социальной сфере.

Очевидно, что первые пять из приведенных выше положений не вписывались в существующее законодательство в части организационного и финансового обеспечения научной деятельности российских вузов, нормирования и оплаты труда работников, прежде всего ППС, условий разработки и реализации образовательных программ. Вследствие этого требовалось не вписать проект создания университета в существующее правовое поле, что в принципе не позволяло решить глобальную проблему – создание вуза мирового уровня, а запустить на государственном уровне пилотный проект, следствием которого должна была являться отработка предложений к изменению существующего законодательства в этой сфере, которое стало тормозом для развития отечественной системы высшего профессионального образования. Это и позволял создать формат постановления.

В обосновании к проекту постановления указывалось, что для создания университета мирового уровня должна быть легитимизирована и получить развитие научная деятельность объединяемых вузов. Как известно, мировые рейтинги университетов лишь на 10% определяются, соответственно, качеством образования и академическими показателями. 80% рейтинга – это качество преподавательского состава и их научные достижения. Недостаточно высокий уровень развития науки может стать основным и наиболее трудно преодолимым препятствием для становления Южного федерального университета как вуза мирового уровня. Для его преодоления развитие научных исследований должно стать абсолютным приоритетом при распределении финансирования и оценки его деятельности. Решить задачу резкого подъема уровня науки в ЮФУ невозможно без активной целенаправленной политики, значительных финансовых затрат и существенного стимулирования высоких научных достижений у молодежи. Именно для этого было необходимо введение в штатную структуру университета должностей научных сотрудников, закрепление за университетом научных направлений, курируемых Российской Академией наук, с выделением соответствующего базового финансирования, введение стимулирующей системы оплаты труда научных работников и преподавателей.

Согласно прилагаемому к проекту постановления плану мероприятий, принятие постановления Правительства РФ планировалось на июль 2006 года с открытием финансирования в 3 квартале.

Комплект документов, подготовленный РГУ совместно с Рособразованием, направляется Минобрнауки России на согласование в Минфин России и МЭРТ.

18 апреля 2006 года Минфин России направляет в Минобрнауки России письмо, подписанное зам. министра финансов РФ Т. А. Голиковой. В нем содержатся замечания на проект постановления Правительства РФ о создании Южного федерального университета. В нем отмечается:

1. В Минфин России одновременно с проектами постановлений о создании Южного и Сибирского федеральных университетов не были предоставлены концепции по их созданию. Поскольку проекты концепций затрагивают финансовые условия формирования университетов, они должны быть согласованы с Минфином России.
2. Поскольку в проектах концепций, представленных Минобрнауки России в Правительство России в рамках подготовки материалов к совещанию у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева по приоритетным национальным проектам 10 апреля 2006 г., указывалось, что формирование национальных университетов будет осуществляться не только на базе вузов, но и на базе академических центров, необходима дополнительная проработка данного вопроса с РАН, заключающаяся в разработке совместно с РАН плана действий по доработке концепций создаваемых образовательных учреждений.
3. Принимая во внимание, что создание университетов предусматривается на базе действующих федеральных государственных учреждений, их финансирование должно будет осуществляться по смете доходов и расходов, а не в форме субсидий. При этом распределение средств по статьям и подстатьям экономической классификации должно быть обосновано содержанием проводимых мероприятий.
4. Вопрос оплаты труда работников создаваемых университетов должен рассматриваться в рамках разработки отраслевой системы оплаты труда работников в сфере образования.
5. Установление финансирования университетов, исходя из индивидуального соотношения студентов и преподавателей, предполагает не менее чем в два раза увеличение текущего финансирования университетов по сравнению с ныне осуществляемым финансированием объединяемых вузов. Мнение Минфина России по данному вопросу неоднократно отмечалось ранее. Указанный вопрос должен рассматриваться в комплексе по всем высшим учебным заведениям страны.

6. И наконец, Минфин России напоминал Минобрнауки России, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 г. № 1926-р предусмотрена подготовка распоряжения, а не постановления Правительства Российской Федерации о создании университетов в Южном и Сибирском федеральных округах.

Учитывая изложенное, проекты постановлений Правительства Российской Федерации о создании национальных университетов подлежали, по мнению Минфина России, доработке.

20 апреля 2006 года свои замечания по проектам концепций создания университетов в Южном и Сибирском федеральных округах представил МЭРТ. В них указывалось:

1. Объединение ряда вузов и научных организаций приведет к созданию статусного вуза со значительной численностью студентов и преподавателей, значительным объемом государственного финансирования. Такое объединение может привести к следующим негативным последствиям (риски):
 - будет утрачена конкуренция между образовательными учреждениями, объединенными в одну структуру, сократится возможность выбора для региональных абитуриентов, что объективно может привести к снижению качества образования;
 - сократится разнообразие специальностей, по которым осуществляется подготовка специалистов в регионе, в том числе востребованных в региональной экономике;
 - снизится чувствительность системы высшего образования к изменениям в региональной экономике;
 - реорганизация учебного заведения с очень большим (в три раза) ростом числа студентов и преподавателей, с подразделениями, размещенными в разных местах (в том числе в разных городах), требует кардинального изменения структуры управления.
2. Предоставление ЮФУ права разработки и реализации экспериментальных образовательных программ, содержание которых может не совпадать с требованиями государственных образовательных стандартов, недопустимо, поскольку в этом случае государственные дипломы будут выдаваться учащимся, прошедшим обучение по программам, не соответствующим государственным образовательным стандартам. Предоставление ЮФУ

соответственных полномочий Минобрнауки России также выглядит необоснованным.

3. С учетом современного состояния рынка труда вызывает сомнение целесообразность декларируемого Концепцией приоритета магистерской подготовки, аспирантуры и докторантуры, по сравнению с бакалавриатом.
4. По мнению Минэкономразвития России, в рамках Концепции требует специального обсуждения структура органов управления ЮФУ, участие в управлении региональных органов власти и представителей работодателей, полномочия общественных организаций вуза, которые являются важнейшим фактором эффективности учебного заведения.
5. Перечень реорганизуемых научных организаций необходимо согласовать с Российской академией наук.

По мнению МЭРТ, представленные проекты концепций создания Южного федерального университета и Национального университета в Сибирском федеральном округе также нуждались в доработке.

Учитывая замечания Минфина России и МЭРТ, в проекты представленных документов были внесены необходимые изменения. В частности, пришлось отказаться от финансирования проекта в форме субсидий, передачи новому университету ряда полномочий Минобрнауки России, создания университетов путем объединения учреждений образования и науки и др. Последнее было связано с активным противодействием со стороны как ЮНЦ РАН, так и Президиума РАН, которым была неприемлема сама идея допустить на их игровое поле нового игрока (вузы), поделившись с ним собственностью и деньгами. Уже в следующем проекте распоряжения и пояснительной записке указывалось, что создание Южного федерального университета предусматривает объединение только учреждений высшего профессионального образования, находящихся в ведении Рособразования, в связи с чем согласование проекта с РАН требуется лишь в части, касающейся закрепления за Южным федеральным университетом научных направлений и введения в его штатное расписание должностей научных сотрудников. Осуществлено перераспределение субсидий в объеме 1 млрд. руб., предусмотренных федеральным бюджетом на реализацию проекта создания Южного федерального университета в 2006 году, по соответствующим статьям и подстатьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящим в состав Южного федерального округа, рекомендуется осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, финансовую поддержку деятельности

федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» за счет средств своих бюджетов. Однако при этом РГУ продолжал настаивать на необходимости финансовой поддержки научной деятельности, внедрении стимулирующей системы оплаты труда работников и, следовательно, принятии именно постановления Правительства РФ. Последнее связано с тем, что постановление носит нормативный характер, определяющий порядок создания новых для системы высшего профессионального образования России федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования.

В последующих замечаниях Минфина России и МЭРТ указывалось, что, согласно пункту 53 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, проект документов должен содержать необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений. В силу их отсутствия дать объективную финансовую оценку проводимых мероприятий по созданию Университета не представляется возможным. В представленных материалах необходимо отразить, повлечет ли создание Университета увеличение общей численности и фонда оплаты труда по Рособразованию. По мнению Минфина России, устанавливать новую систему оплаты труда решением Правительства Российской Федерации конкретно для одного вуза нецелесообразно. Вопрос оплаты труда работников высших учебных заведений должен рассматриваться в рамках разработки отраслевой системы оплаты труда работников в сфере образования.

Поскольку уже в конце первого квартала 2006 года стало очевидно, что постановление (распоряжение) Правительства РФ о создании ЮФУ не появится ранее 3 квартала 2006 года, зам. главы администрации (губернатора) Ростовской области А. И. Бедрик 18 июля направляет письмо в адрес Министра Минобрнауки РФ А. А. Фурсенко. В письме указывается, что в связи с тем, что по состоянию на 18 июля 2006 года распоряжение о создании Южного федерального университета не вышло в свет, средства на реализацию проекта в 2006 году целесообразно выделить в форме субсидий. Это позволит освоить в 2006 году до 70% указанных средств и осуществить перенос неизрасходованных остатков на 2007 год. Это предложение принято не было, однако в связи с тем, что ожидаемое распоряжение появилось только в конце 2006 года, средства текущего года в объеме 1 млрд. руб. были перенесены на 2007 год.

На определенных этапах реализации проекта руководство Рособразования и Минобрнауки России предпринимало попытки самостоятельного согласования проектов

распоряжений с Минфином России и МЭРТ. Одна из них привела к появлению коллективного письма ректоров вузов в адрес заместителя руководителя Минобрнауки России А. Г. Свиначенко и заместителя руководителя Рособразования Е. Я. Бутко, датированного 31 августа 2006 года. В нем, в частности, отмечалось, что «создание Южного федерального университета как университета качественно нового типа, способного обеспечить устойчивое воспроизводство конкурентоспособных специалистов, – один из национальных проектов, которые должны отработать механизм модернизации отечественного высшего профессионального образования, создать основы инновационной экономики, решить актуальные для страны социальные проблемы. Очевидно, что его реализация потребует значительных капиталовложений, планирования работ на годы вперед, активного участия в реализации проекта всех заинтересованных сторон.

Все указанные аспекты были предусмотрены в проекте распоряжения Правительства РФ о создании ЮФУ, согласованном 22 июня 2006 года. Этим проектом, в частности, предусматривалось:

«5. Установить с 1 января 2007 года для федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» численность профессорско-преподавательского состава из расчета: один преподаватель на четырех студентов очной формы обучения; один преподаватель на шестерых студентов очно-заочной (вечерней) формы обучения; один преподаватель на двенадцать студентов заочной формы обучения, с соответствующим увеличением Минфином России объемов текущего финансирования Рособразования»,

«7. Минобрнауки России, Минэкономразвития России и Минфину России в срок до 1 мая 2007 г. разработать комплексную программу развития федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» на 2008 – 2010 годы».

Реализация указанных пунктов распоряжения позволяла обеспечить оплату труда преподавателей в соответствии с теми дополнительными задачами, которые ставятся перед ними (разработка новых образовательных программ, освоение и внедрение новых технологий и т.д.), снизить средний возраст ППС за счет приглашения на работу в вуз и закрепления в нем талантливой и перспективной молодежи, в том числе работающей в бизнесе, в других регионах России и за рубежом, в обозримой перспективе осуществить капитальное строительство объектов инфраструктуры, в том числе жилья для молодых специалистов, визит-профессоров, создать адекватные условия в части оплаты труда вузовских и приглашенных специалистов. Расчеты, основанные на стоимости так

называемой «потребительской корзины», показывают, что все это возможно только при оплате труда молодого специалиста (ассистента) на уровне 8000-9000, доцента – 18000-20000, профессора – 30000-40000 рублей в месяц.

Регламент Правительства РФ, закон о бюджете требовали внесения лишь редакционных правок в эти пункты распоряжения. Однако в проекте распоряжения Правительства РФ о создании Южного федерального университета от 28 августа 2006 года указанные принципиальные пункты вообще отсутствовали. И это несмотря на то, что согласованная позиция объединяемых вузов Рособразования и Минобрнауки по этим вопросам в принципе нашла понимание даже в Минфине России (письмо зам. министра Т. А. Голиковой от 17.08.06 №12-02-02/3642), который считает возможным решение в индивидуальном порядке вопроса оплаты труда работников создаваемых федеральных университетов: «Считаем необходимым сохранение указанных принципиальных положений в проекте Распоряжения о создании Южного федерального университета, поскольку они находятся в компетенции Правительства РФ».

Однако отстоять все эти позиции не удалось. В замечаниях Минфина России, датированных 19 сентября 2006 года, вновь указывалось, что в представленных Минобрнауки России документах не в полной мере учтены ранее высказанные замечания. В частности, в представленных документах недостаточно обоснована необходимость интеграции учреждений образования и науки, нет необходимых расчетов для внедрения стимулирующей системы оплаты труда работников, хотя Минфин России и готов рассмотреть соответствующие предложения в индивидуальном порядке и др.

Готовность Минфина России рассмотреть вопрос о введении в новом университете в индивидуальном порядке стимулирующей системы оплаты труда способствовало проведению РГУ необходимых расчетов и подготовки соответствующих предложений. Согласно расчетам, для установления требуемого соотношения числа студентов к числу преподавателей (4:1) новому университету потребуется дополнительно 2783,5 ставок ППС и УВП и, соответственно, увеличение фонда оплаты труда на 954 437 097 рублей в год (без учета индексации, которая предусматривалась с 1 сентября этого года). Примечательно, что указанные предложения предусматривали увеличение штатной численности работников (и, соответственно, фонда оплаты труда) каждого из объединяемых вузов в отдельности пропорционально численности студентов.

В целом следует отметить, что Минобрнауки России так и не удалось наладить конструктивную работу над проектами документов о создании ЮФУ с Минэкономразвития и Минфином России. Возможно, для этого требовалось создание соответствующей постоянно действующей группы или комиссии из представителей

различных министерств, однако к тому времени реально и каждодневно проектом занималось практически только Рособразование в лице Е. А. Князева, благодаря усилиям которого проект в конце концов все же состоялся.

3.7. Роль общественных организаций вузов в подготовке и реализации проекта создания федерального университета

Проект создания на базе РГУ и других вузов Ростова и Ростовской области федерального университета с самого начала привлек внимание не только их руководителей, но и самых широких слоев, в том числе вузовской общественности. В ряде случаев она использовалась как рычаг, в частности, для решения вопроса о не вхождении вуза в состав будущего университета. Именно так повели себя РГЭУ (РИНХ), ДГТУ, ТГПИ и ряд других вузов.

20 февраля 2006 года Ростовский областной комитет профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации в лице Председателя областной организации Н. С. Хекало, Председателя Совета председателей профсоюзных организаций сотрудников высшей школы Ростовской области, руководителя профсоюзной организации РГУ В. М. Семигука и Председателя Совета председателей студенческих профсоюзных организаций Ростовской области М. Г. Магомедова направляет письмо в адрес Первого вице-премьера Правительства РФ Д. А. Медведева, Председателя Комитета Государственной думы РФ по образованию и науке Н. И. Булаева, Министра образования и науки РФ А. А. Фурсенко, Председателя профсоюза работников народного образования и науки РФ Г. И. Меркуловой, Главного федерального инспектора аппарата Полномочного представителя Президента РФ по ЮФО С. Н. Епифанцева и Заместителя Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области А. И. Бедрика. В нем говорится, что областной комитет профсоюза работников народного образования и науки РФ, Советы председателей профсоюзных организаций сотрудников и студентов высшей школы Ростовской области на своем заседании 15 февраля текущего года обсудили вопрос о перспективах создания в Южном федеральном округе вуза нового поколения – Южного Федерального университета. Считая правомерными и необходимыми преобразования в высшей школе, одобряя разработку модели современного учебного заведения, отвечающего мировому уровню, советы, представляющие интересы работников вузов и студентов Ростовской области, выражают обеспокоенность тем, что такие значительные изменения в структуре и организации системы высшего образования области, затрагивающие интересы тысяч сотрудников и студентов, готовятся без должного информирования и изучения мнения трудовых и учебных коллективов, в которых неопределенность предстоящих перемен

создает нервную обстановку, рождает различные слухи, настраивающие большое число людей против этого проекта. В первую очередь оправданное беспокойство работников и студентов вызывает отсутствие информации по принципиальным вопросам предстоящих преобразований, таким как:

- планируемый статус и состав учредителей нового учебного заведения;
- организационные принципы его образования;
- система управления новой структурой;
- система и размеры оплаты труда, объемы социальных гарантий сотрудников;
- принцип формирования учебной нагрузки;
- новый статус студентов объединяемых вузов и связанные с ним возможные изменения в учебном процессе;
- социально-бытовые аспекты студенческой жизни в новом вузе.

Областной комитет профсоюза и советы председателей профсоюзных организаций сотрудников и студентов вузов Ростовской области обратились к Центральному комитету профсоюза, федеральным и областным органам государственной власти с настоятельной просьбой инициировать широкое обсуждение проекта создания Южного федерального университета в первую очередь в коллективах вузов, которые предполагается объединить. Они просили опубликовать в полном объеме проекты нормативных документов по этому вопросу и провести их социально-экономическую экспертизу на предмет сохранения сотрудникам и студентам нового учебного заведения уровня оплаты труда и социального обеспечения как минимум не ниже имевшего место на то время. Как полагали лидеры профсоюзов, для успешной реализации нового и перспективного проекта, каким представляется создание крупнейшего учебного заведения федерального значения на базе существующих вузов, совершенно необходимым является максимальный учет интересов тех, кому предстоит в нем учить и учиться. В ходе такой масштабной работы из поля зрения не должна выпасть ни одна мелочь, которая тем или иным образом можем обернуться ухудшением и без того непростого социально-экономического положения преподавателей и студентов.

На своем заседании 31 марта 2006 года Ученый совет РГУ абсолютным большинством голосов (70 голосами из 73 членов совета, присутствовавших на его заседании, при 3 воздержавшихся) одобрил концепцию создания Южного федерального университета (ЮФУ) на базе Ростовского госуниверситета с поэтапным присоединением к нему ряда вузов г. Ростова-на-Дону и Ростовской области, в частности, Ростовского

государственного педагогического университета, Ростовской государственной академии архитектуры и искусства и Таганрогского государственного радиотехнического университета.

Разработанная РГУ с участием указанных вузов Концепция создания ЮФУ, рассмотренная и одобренная на совещаниях по приоритетным национальным проектам под председательством первого заместителя Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева 10 апреля и 22 мая 2006 г., предусматривала:

- закрепление за ЮФУ актуальных для решения проблем региона и страны в целом научных направлений, их обеспечение соответствующим базовым финансированием, введение в штатное расписание университета должностей научных сотрудников;
- введение в ЮФУ в порядке эксперимента новой системы оплаты труда, стимулирующей внедрение в образовательный процесс современных образовательных технологий и методик преподавания;
- предоставление ЮФУ права разрабатывать, утверждать и реализовывать инновационные образовательные программы и графики учебного процесса;
- разработку программы развития ЮФУ до 2010 года и выделение дополнительных бюджетных средств на переподготовку и повышение квалификации преподавателей, развитие материально-технической базы учебного процесса и науки, капитального ремонта и строительства, в том числе объектов социального назначения, повышения заработной платы работников.

Соответствующие положения были зафиксированы в проекте постановления Правительства РФ о создании Южного федерального университета, одобренном на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства РФ Д. А. Медведева 22 мая 2006 года.

Учитывая, что Министром образования и науки РФ А. А. Фурсенко, его заместителем А. Г. Свиначенко, а также Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области В. Ф. Чубом были согласованы проекты распоряжений и план мероприятий по созданию ЮФУ, подготовленные РГУ, руководство университета активно работало над его претворением в жизнь. Однако появившийся 8 июня 2006 года проект распоряжения Правительства РФ, согласованный руководством Минобрнауки, не включал ряда принципиальных для реализации Концепции создания ЮФУ положений, в частности, о введении в штатное расписание должностей научных сотрудников, закреплении за университетом научных направлений, введении стимулирующей системы

оплаты труда и выделении средств на развитие в 2007 – 2009 годах. Одновременно подготовленный Таганрогским радиотехническим университетом проект постановления Правительства РФ о создании ЮФУ вместо поэтапного присоединению к РГУ как базовому вузу предлагал механизм слияния вузов как равноправных партнеров.

В этой ситуации 20 июня 2006 года проводится внеочередное заседание Ученого совета РГУ о ходе реализации проекта создания Южного федерального университета. Докладывал первый проректор РГУ А. И. Нарезный. По итогам заседания было принято решение, о котором университет проинформировал Рособразование, Минобрнауки России, Администрацию ЮФО и Ростовской области. В нем отмечалось, что РГУ одним из первых поддержал идею создания федерального университета на Юге России, сформулированную 5 сентября 2006 года Президентом РФ В. В. Путиным. Ученый совет одобрил разработанную РГУ концепцию создания Южного федерального университета, содержащую ряд принципиальных положений. Поскольку эти положения были поддержаны на всех уровнях, Ученый совет РГУ принял решение о вхождении в состав ЮФУ. Однако проект распоряжения Правительства РФ (а не постановления, как планировалось ранее) от 8 июня 2006 года не включал принципиальные для реализации Концепции создания ЮФУ положения, в частности, о введении в штатную структуру должностей научных сотрудников, закреплении за университетом научных направлений, введении стимулирующей системы оплаты труда и выделении средств на развитие в 2007 – 2009 годах. Одновременно предлагается отказаться от идеи базового вуза (РГУ) и создать новый университет путем механического слияния вузов, обладающих различным потенциалом, управленческой и корпоративной культурой. Все это неизбежно приведет к снижению качества научно-образовательной деятельности объединенного университета и эффективности управления им уже на начальном этапе его создания.

Ученый совет РГУ считал недопустимым отход от ранее принятых соглашений и договоренностей, одобренных Ученым советом РГУ, на что обратил особое внимание ректора РГУ. Как отмечалось в решении совета, любое отступление от принципа создания ЮФУ на базе РГУ путем поэтапного присоединения к нему других вузов, сформулированного в Концепции создания ЮФУ, от ранее принятых соглашений и договоренностей ставит под угрозу саму идею создания на Юге России университета мирового уровня и требует повторного рассмотрения вопроса о вхождении РГУ в ЮФУ и объеме взятых на себя обязательств на Ученом совете РГУ.

Аналогичную позицию занял РГПУ, Ученый совет которого на своем заседании 27 июня 2006 года отметил, что также считает недопустимым отход от ранее согласованных на совещаниях с участием ректоров вузов, руководителей Минобрнауки России,

представителей Администрации Ростовской области и Южного федерального округа решений. Подобное нарушение принципов создания ЮФУ может привести к механическому слиянию вузов и ликвидации ряда педагогических специальностей. Любое отступление от ранее принятых принципов создания Южного федерального университета, соглашений и договоренностей будет требовать повторного рассмотрения на Ученом совете вопроса о вхождении РГПУ в Южный федеральный университет.

Ученый совет постановил, что в случае невыполнения одобренных им принципов создания ЮФУ он будет вынужден повторно вернуться к рассмотрению вопроса о целесообразности вхождения РГПУ в Южный федеральный университет.

3.8. Назначение ректора и объединение вузов

Приказ о назначении ректором ЮФУ В. Г. Захаревича подписывается руководителем Рособразования Г. А. Балыхиним 4 декабря 2006 года. В соответствии с существующими требованиями Рособразование назначило В. Г. Захаревича ректором ЮФУ сроком на 1 год, т.е. до 4 декабря 2007 года. До истечения полномочий ректора должны были быть организованы и проведены выборы ректора на срок полномочий до 5 лет.

Приказ о назначении ректором ЮФУ В. Г. Захаревича издается одновременно с приказом «О федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южный федеральный университет»». Приказ издается 4 декабря 2006 года на основании Положения о Федеральном агентстве по образованию во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2006 г.

Согласно приказу, федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» является правопреемником реорганизуемых государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования «Ростовский государственный университет», «Ростовская государственная академия архитектуры и искусства», «Ростовский государственный педагогический университет» «Таганрогский государственный радиотехнический университет». Ректорам реорганизуемых государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования «Ростовский государственный университет» А. В. Белоконову, «Ростовская государственная академия архитектуры и искусства» В. А. Колеснику, «Ростовский государственный педагогический университет» В. И. Марееву, исполняющему обязанности ректора государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Таганрогский государственный радиотехнический университет» А. И. Калякину вменялось в обязанность в установленном порядке уведомить возможных кредиторов о

реорганизации этих учреждений и представить в Федеральное агентство по образованию соответствующую информацию, а также уведомить обучающихся и работников о реорганизации образовательных учреждений. Руководители ТРТУ, РГПУ и РГААИ должны были в установленном порядке передать на баланс государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский государственный университет» здания, сооружения, оборудование, технику и другие материальные ценности, а также активы и обязательства, числящиеся на их балансе. Ректор РГУ А. В. Белоконь, в свою очередь, должен был передать на баланс федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» здания, сооружения, оборудование, технику и другие материальные ценности, а также активы и обязательства.

Ректору федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» В. Г. Захаревичу надлежало:

- принять указанные материальные ценности и активы и представить передаточный акт до 22 декабря 2006 года на утверждение в Федеральное агентство по образованию;
- в срок до 12 декабря 2006 года подготовить и представить в Федеральное агентство по образованию проект устава университета;
- представить в установленном порядке в регистрирующий орган документы, предусмотренные при государственной регистрации юридического лица;
- обеспечить продолжение обучения обучающихся реорганизованных образовательных учреждений с сохранением условий их обучения;
- обеспечить продолжение трудовых отношений с работниками реорганизуемых учреждений;
- оформить в установленном порядке в соответствующих органах закрепление за университетом объектов собственности (земельных участков, зданий, сооружений, оборудования и другого имущества), находившихся в оперативном управлении и постоянном (бессрочном) пользовании реорганизованных учреждений, и представить в Управление федерального имущества и инвестиций копии свидетельства о внесении в реестр федерального имущества и актов на право землепользования;
- обеспечить пообъектно регистрацию права оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования на закрепленное федеральное имущество;

- представить в Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки документы для осуществления лицензирования образовательной деятельности по образовательным программам, реализуемым реорганизованными образовательными учреждениями.

Финансирование федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» осуществлялось в установленном порядке в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на содержание объединенных государственных образовательных учреждений. Последнее было обусловлено тем, что на тот момент в Рособразование не поступили средства, предусмотренные нацпроектом на развитие федеральных университетов и других образовательных учреждений.

12 декабря 2006 года в п. 1 приказа вносится существенное дополнение: Ростовский государственный университет переименовывается в Южный федеральный университет. Правопреемником других вузов он становится только после завершения всех юридических действий, связанных с его созданием. В связи с этим лишь ректоры реорганизуемых вузов (ТРТУ, РГПУ и РГААИ) должны уведомить своих кредиторов, обучающихся и работников о грядущих преобразованиях. Собственность этих вузов передается непосредственно ректору ЮФУ – В. Г. Захаревичу, который и предоставляет передаточный акт на утверждение в Рособразование.

Контроль над исполнением обоих приказов возлагался на заместителя руководителя Федерального агентства по образованию Е. Я. Бутко.

В соответствии с этим приказом ректор РГПУ В. И. Мареев, ректор РГААИ В. А. Колесник, исполняющий обязанности ректора ТРТУ В. И. Калякин подготовили реестры имущества, находящегося на балансе их вузов, которое по передаточным актам было передано на баланс ЮФУ. Передача осуществлялась в последние дни декабря.

3.9. Утверждение устава и формирование структур управления

В декабре 2006 года ректор ЮФУ В. Г. Захаревич формирует рабочую группу, которой поручается подготовить проект Устава ЮФУ. За основу берутся уставы РГУ и ТРТУ. В группу вошли ректоры объединенных вузов и ряд других работников. Проект устава ЮФУ, подготовленный рабочей группой под руководством ректора ЮФУ В. Г. Захаревича, представляется в Федеральное агентство по образованию и утверждается им. Он предусматривал введение в структуру университета трех основных структурных подразделений, а именно педагогического, технологического институтов, а также института архитектуры и искусства, а также должности президента университета, на которую дал согласие перейти ректор РГУ А. В. Белоконь. В таком виде устав

утверждается 18 декабря 2006 года руководителем агентства Г. А. Балыхиним сроком на 1 год, что было возможно и без проведения конференции трудового коллектива в случае организации нового вуза. Это позволило оперативно зарегистрировать ЮФУ в органах юстиции, налоговых органах, своевременно получить средства текущего финансирования и использовать их, в том числе на выплату заработной платы работникам в январе 2007 года.

Утверждение устава ЮФУ привело к ряду серьезных последствий. В частности, пришлось в срочном порядке переименовать филиалы объединенных вузов, и, следовательно, встал вопрос об их перерегистрации в органах юстиции, налоговых и иных органах, получения лицензий на ведение образовательной деятельности. Остро встал вопрос о статусе Технологического института ЮФУ в г. Таганроге, который окончательно не был решен и в 2007 году. Объединенными вузами были утрачены лицензии на ведение образовательной и иной деятельности, которые требовалось получать вновь на ЮФУ. И наконец, подразделения ЮФУ не могли участвовать, как это было ранее, в конкурсах проектов различных министерств и ведомств, поскольку по существующим требованиям от одного юридического лица не может быть представлено более одного проекта. Отсутствие координации деятельности подразделений привело к тому, что по причине предоставления более одного проекта ЮФУ был отстранен от участия в ряде конкурсов. И все это вместе с «рутинными» проблемами ускоренной регистрации нового юридического лица в органах юстиции, налоговых органах, переводом студентов и работников и др.

Ректором В. Г. Захаревичем было принято решение о частичной реорганизации управления РГУ и его использовании в качестве управления ЮФУ. В ректорате ЮФУ остались работать следующие проректоры РГУ: проректор по учебной работе Н. В. Изотова, проректор по научной работе Е. К. Айдаркин, проректор по административно-хозяйственной работе А. М. Холиди. Проректор РГУ по стратегическому планированию и управлению качеством В. Н. Кирой был назначен проректором ЮФУ по управлению персоналом и безопасности. Первым проректором был назначен декан геолого-географического факультета РГУ Н. И. Бойко. В таком составе ректорат под руководством ректора проводил работу по следующим направлениям:

- текущее управление деятельностью подразделений бывшего РГУ;
- координация деятельности основных структурных подразделений и центрального офиса;
- подготовка Программы развития ЮФУ на 2007 – 2010 годы.

Проведение работ по первому направлению предполагало оперативное получение ЮФУ лицензии на ведение образовательной деятельности, лицензирование направлений и

специальностей подготовки, получение лицензий на ведение иной деятельности. Например, выполнение заказов по заданиям министерств и ведомств РФ, перевод работников и студентов в новый университет, открытие счетов, регистрация нового юридического лица в налоговых и иных органах и выполнение целого ряда других работ. Проблема осложнялась отсутствием средств на найм дополнительного числа работников в управления и службы, усиление которых было необходимо в связи с ростом объемов работ, и выплату вознаграждений за выполнение дополнительных объемов работ кадровыми сотрудниками.

3.10. Программа развития федерального университета

Выход распоряжения Правительства РФ о создании ЮФУ не означал автоматического открытия финансирования проекта создания ЮФУ. Более того, по информации Рособразования заложенные на эти цели в бюджете 2006 года средства в начале года даже не поступили на его счет. Для их выделения требовалось решение Минфина России или еще какого-либо органа, обладающего соответствующими полномочиями.

Согласно замечаниям Минфина к проектам документов, которые готовились с целью издания распоряжения Правительства РФ, для решения вопроса о финансировании проекта требовалась разработка программы работ, содержащей сведения об основных направлениях использования средств федерального бюджета в рамках утвержденных мероприятий. Разработка такой программы стала основным содержанием работы ректората ЮФУ в начале 2007 года.

Как указывалось выше, первые предложения по развитию федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» были подготовлены уже в декабре 2006 года. Они содержали характеристику проблемы, на решение которой они были направлены, основные целевые показатели развития ЮФУ, описание механизмов реализации деятельности, направленной на их достижение, формулировку стратегических задач, решаемых ЮФУ, обоснование направлений расходования средств, описание содержания основных этапов создания ЮФУ, смету расходов на реализацию работ, содержание работ по основным направлениям деятельности: модернизация образовательного процесса, модернизация научно-исследовательского процесса, развитие кадрового потенциала и развитие материально-технической базы ЮФУ. Предложения содержали сведения о развитии международной деятельности ЮФУ, совершенствовании системы управления и финансово-экономической деятельности, развитии социальной сферы и ожидаемых социально-экономических эффектах от создания ЮФУ. Об интенсивности работы над

программой свидетельствует тот факт, что уже к концу января 2007 года была разработана ее 11 версия.

Согласованный пакет документов был подготовлен в феврале 2007 года. Он дорабатывался непосредственно в Рособразовании и Минобрнауки с участием представителей ЮФУ и СФУ, непосредственно занимавшихся этой работой на местах. Согласовывалось содержание приложений, общий вид документа, форма и содержание презентаций, с которыми должны были выступать ректоры ЮФУ и СФУ. Руководил этой работой Е. А. Князев.

Итоговый пакет документов, который должен был рассмотрен и утвержден, с тем чтобы открыть финансирование программы, содержал:

- собственно программу развития ЮФУ на 2007 – 2010 годы;
- 9 приложений;
- презентацию.

Программа развития ЮФУ на 2007 – 2010 годы была изложена на 36 страницах и содержала следующие разделы:

- цели программы;
- приоритетные области развития ЮФУ;
- задачи и мероприятия по их реализации;
- этапы реализации программы;
- совершенствование системы управления ЮФУ;
- ресурсное обеспечение программы;
- управление процессом реализации программы;
- системные результаты и эффекты.

Как указывалось во введении, программа развития ЮФУ на 2007 – 2010 годы была разработана *в целях реализации Распоряжения Правительства РФ № 1616-р от 23 ноября 2006 года*, создания в ЮФО сильного в научном, методическом, имущественном, финансовом, управленческом, социальном и кадровом плане университета качественно нового типа. Программа разрабатывалась в соответствии с Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года (распоряжение Правительства Российской Федерации № 1756-р от 29.12.2001), Национальной доктриной образования (постановление Правительства Российской Федерации от 04.10.2000, № 751), Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу (письмо Президента Российской Федерации от 30.03.2002 г., № Пр-576), проектом Стратегии Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 года.

При разработке программы был использован метод бюджетного планирования, предусматривающий прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и ожидаемыми конечными результатами.

Глобальной стратегической целью программы является создание национального университета мирового уровня, способного оказать существенное влияние на инновационное развитие ЮФО и России, повышение ее национальной безопасности и конкурентоспособности на глобальных рынках знаний и технологий.

Достижение этой цели позволит университету эффективно выполнять свою **общественную миссию**, а именно:

- обеспечивать возможность получения качественного высшего образования гражданам России, стран ближнего и дальнего зарубежья;
- обеспечивать всем желающим возможность реализации стратегии «обучение через всю жизнь»;
- обеспечивать удовлетворение потребностей предприятий, учреждений, общества в целом в высококвалифицированных специалистах;
- способствовать развитию региональной экономики, формированию и реализации инновационного сценария развития ЮФО и России;
- воспитывать граждан России в духе толерантности, интернационализма, социальной ответственности;
- способствовать повышению престижа российского высшего образования и России за рубежом.

Для реализации стратегической цели программы будут решаться следующие **стратегические задачи**:

- модернизация образовательного процесса;
- модернизация научно-исследовательского процесса;
- укрепление материально-технической базы;
- развитие кадрового потенциала;
- совершенствование системы управления.

Модернизация образовательного процесса будет направлена на повышение качества образования, конкурентоспособности ЮФУ на российском и мировом рынках образовательных услуг, а выпускников университета – на рынке труда.

Модернизация научно-исследовательского процесса будет направлена на создание условий для качественной профессиональной подготовки по приоритетным научно-образовательным направлениям, формирования научной и образовательной элит

региона и России, совершенствования научной деятельности и обеспечение трансфера ее результатов в реальный сектор региональной экономики.

Развитие кадрового потенциала будет направлено на развитие профессиональных компетенций ППС и УВП, омоложение кадрового состава работников.

Совершенствование системы управления должно обеспечить проектирование и формирование новой организационной структуры университета, внедрение современных технологий стратегического менеджмента, менеджмента качества и бюджетирования, усиление конкурсных начал в системе отбора и подготовки кадров, развития корпоративной культуры, атмосферы соревновательности в сочетании с взаимным доверием и благожелательностью.

В результате реализации программы Южный федеральный университет должен обеспечить формирование в регионе единого образовательного, информационного и социо-культурного пространства, основ инновационной экономики, межнациональной и межконфессиональной толерантности у выпускников в сочетании с социально и профессионально востребованными качествами.

Учитывая долгосрочные интересы России и ЮФО, состоящие в создании современной экономики инновационного типа, интегрированной в мировое экономическое пространство, формирование на Юге России устойчиво функционирующего единого социо-культурного и этнополитического пространства, **приоритетными областями научно-образовательной деятельности ЮФУ** должны были стать:

- наноматериалы, нанотехнологии, устройства и системы на их основе;
- биотехнологии, технологии живых систем, экологическая безопасность;
- информационные и телекоммуникационные технологии, устройства и системы;
- морская, авиационная и ракетно-космическая техника, радиотехника, автоматика и управление;
- проектирование и дизайн изделий, архитектурной среды, землеустройство и кадастр;
- гуманитарные технологии и модели развития человеческого капитала и толерантных социо-экономических сообществ в полиэтническом регионе России.

Анализ внешней и внутренней среды ЮФУ, его слабых и сильных сторон показал, что внешние риски и угрозы связаны с социально-экономической и демографической ситуацией в регионе, формированием полицентрической системы,

дефицитом кадровых и материальных ресурсов на его развитие. В зоне активности ЮФУ наблюдается отчетливая депопуляция, определяемая демографической ситуацией. Вместе с тем ЮФУ является крупнейшим научно-исследовательским и образовательным комплексом, доминирующим в рамках Ростовской урбанизированной зоны и на Юге России в целом. Концентрация финансовых и административных ресурсов в рамках Программы развития ЮФУ позволит осуществлять эффективную координацию в системе «федеральный центр – регионы ЮФО», сформировать уникальный научно-образовательный центр мирового уровня, способный обеспечить подъем экономики и решение проблем в социальной сфере. Учитывая исторически сложившуюся роль вузов, вошедших в ЮФУ, реализация программы позволит создать эффективную площадку межконфессионального, межэтнического диалога, обеспечить подготовку региональных элит.

Достижение стратегической цели создания ЮФУ должно обеспечиваться параллельным решением следующих **стратегических задач**:

- модернизация образовательного процесса;
- модернизация научно-исследовательского процесса;
- укрепление материально-технической базы;
- развитие кадрового потенциала;
- совершенствование системы управления.

Среди мероприятий, направленных на решение этих задач:

Модернизация образовательного процесса:

- 1.1. Разработка и модернизация учебных планов, основных образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры.
- 1.2. Разработка образовательных контентов и ресурсов нового поколения.
- 1.3. Разработка и модернизация образовательных программ для системы дополнительного образования, включая переподготовку.
- 1.4. Приобретение учебно-лабораторного и учебно-научного оборудования.
- 1.5. Создание общеуниверситетских центров, обеспечивающих модернизацию образовательной деятельности.
- 1.6. Организация «электронного университета», приобретение лицензионного программного обеспечения.
- 1.7. Проведение работ по международной сертификации и эквивалентизации образовательных программ.

Модернизация научно-исследовательского процесса:

2.1. Интеграция научной и образовательной деятельности в рамках проведения исследований по приоритетным научным направлениям.

2.2. Приобретение уникального учебно-научного оборудования.

2.3. Реализация инновационных проектов, подготовка кадров для управления научно-инновационной деятельностью.

2.4. Развитие инновационной инфраструктуры для совершенствования учебно-научной деятельности.

Укрепление материально-технической базы:

3.1. Разработка проектно-сметной документации для осуществления модернизации материально-технической базы.

3.2. Модернизация внутренних конструкций и коммуникаций.

3.3. Модернизация аудиторного и лабораторного фонда.

3.4. Модернизация объектов социальной инфраструктуры.

Развитие кадрового потенциала:

4.1. Переподготовка и повышение квалификации научно-педагогических работников.

4.2. Переподготовка и повышение квалификации административно-управленческих работников.

4.3. Переподготовка и повышение квалификации инженерного и обслуживающего персонала.

4.4. Мониторинг трудоустройства выпускников

Обоснование финансовых затрат на реализацию программы в объеме 10 млрд. 350 млн. руб. содержало детальное описание содержания каждого мероприятия и перечень продуктов, которые должны быть получены в результате его реализации. Так, в частности, в рамках реализации мероприятия «1.1. Разработка и модернизация учебных планов, основных образовательных программ, бакалавриата, специалитета и магистратуры» в 2007 году предполагалось разработать 85 основных образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры по приоритетным научно-образовательным направлениям, в том числе новых образовательных программ «Нанотехнология», «Нанотехнология в электронике», «Химия, физика и механика материалов», «Электронная техника, радиотехника и связь», ООП по новым магистерским направлениям «Социология», «Социальная работа», «Регионоведение», «Политология», «Конфликтология», «Юриспруденция», «Менеджмент», новые магистерские программы «Химия окружающей среды», «Химическая экспертиза», «Медико-биологические системы и аппараты»,

«Управление региональными социально-экономическими системами», «Региональные социально-коммуникативные процессы», «Этнополитические конфликты», «Национальная и региональная безопасность», «Культура Кавказа и Средиземноморья», «Инновационная экономика как эффект высокого качества», новые магистерские программы по направлениям «Телекоммуникации», «Информационные системы и технологии», новые специализации, в том числе «Биотехнология», «Биологический контроль состояния окружающей среды», учебные курсы «Молекулярная биология», «Нейролингвистика», «Основы проектирования биомедицинской техники», междисциплинарные образовательные программы «Ландшафтная архитектура», «Народные художественные промыслы», «Архитектура и реставрация», «Комфортность среды обитания», «Урбанистика и управление городским хозяйством». При их разработке должны были быть использованы кредитно-модульная система, кроссдисциплинарные технологии и компетентностные принципы построения образовательных программ, тьюторинга и асинхронной организации учебного процесса, что соответствует требованиям примерных ГОСов третьего поколения.

На реализацию мероприятий в 2007 году планировалось израсходовать 80 млн. руб. по ст. 226 ЭКР.

В рамках реализации мероприятия «1.6. Организация «электронного университета», приобретение лицензионного программного обеспечения» планировалось приобретение оборудования и программного обеспечения для интегрированной автоматизированной системы управления ЮФУ, центра разработки электронных образовательных ресурсов, 3000 лицензий на программное обеспечение для учебного процесса, 700 ноутбуков и 625 ПЭВМ для оснащения кафедр, учебно-научных лабораторий и административных служб, 100 электронных табло, программного обеспечения для оснащения медийными и презентационными средствами, видеоконференцсвязью кафедр и учебных аудиторий, оборудования и программного обеспечения для оснащения электронных читальных залов и создания единой электронной библиотеки на базе полнотекстового доступа к библиотечным фондам вузов ЮФУ, системы санкционированного доступа в помещения ЮФУ, электронных зачетных книжек и студенческих билетов, оборудования и программного обеспечения для развития телекоммуникационной инфраструктуры ЮФУ, внедрения беспроводных технологий доступа к локальным сетям и Интернету в учебных корпусах и аудиториях (Wi-Fi и WiMAX технологии).

Целью проводимых работ является развитие дистанционного образования, системы удаленного доступа и безопасности, внедрение современных информационных технологий в учебный процесс и управление ЮФУ.

Общий объем финансирования работ, выполняемых в рамках мероприятия, в 2007 году должен был составить 252 млн. руб. по ст. 226 и 310 ЭКР.

Мероприятие «2.2. Приобретение уникального учебно-научного оборудования» предусматривало приобретение современного оборудования – электронных микроскопов, спектрометров, дифрактометров, лазерных систем, высокопроизводительных компьютерных кластеров, антенных комплексов, прецизионных станков и пр. и финансовые затраты в объеме 727 млн. руб. (ст. 226, 310 и 340 ЭКР).

Программой предусматривалось проведение капитального ремонта учебных помещений общей площадью 10 тыс. кв. м. (в том числе 40 потоковых аудиторий), проведение капитального ремонта учебно-научных помещений НИИ и КБ общей площадью 4,5 тыс. кв. м. (в том числе 15 лабораторий), объектов социальной инфраструктуры (в том числе 15 общежитий) и других объектов общей площадью 8 тыс. кв. м.

С целью получения объективной информации о качестве предоставляемых ЮФУ образовательных услуг и востребованности его выпускников на рынке труда, оказания содействия абитуриентам в выборе направления подготовки и помощи в трудоустройстве выпускникам, программой предусматривалось проведение социологического мониторинга.

Реализация программы должна была включать 3 этапа:

1. организационный этап (2007 – 2008 годы);
2. этап развития университета и завоевания лидирующих позиций на российском образовательном пространстве (2009 – 2010 годы);
3. этап закрепления позиций на российском образовательном пространстве и выход в мировое научно-образовательное пространство (2011 – 2015 годы).

На первом этапе планировалось проведение работ по модернизации образовательной, научно-исследовательской деятельности по приоритетным научно-образовательным направлениям, развитие их материально-технической базы и кадрового потенциала, реструктуризация вуза, создание современной системы управления и ее инфраструктурных элементов.

Реализация этапа предполагала:

1. организацию и проведение мониторинга эффективности деятельности работников и структурных подразделений;

2. мониторинг реализуемых основных и вспомогательных (обеспечивающих) процессов;
3. выделение перспективных областей научно-образовательной и инновационной деятельности и их приоритетное развитие;
4. формирование единой нормативной и экономической базы вузов, вошедших в ЮФУ;
5. перераспределение внебюджетных ресурсов и изменение форматов деятельности ЮФУ;
6. определение и развитие направлений, обеспечивающих диверсификацию источников финансирования университета;
7. выстраивание отношений со стратегическими партнерами, в том числе федеральными и региональными органами власти, общественными организациями, бизнесом.

На втором этапе предусматривалось закрепление позиций университета среди лидеров отечественного образования и науки, развитие новых научно-образовательных направлений, инфраструктуры образовательной, научной и инновационной деятельности, социальной сферы в соответствии с требованиями и императивами XXI века. Реализация этапа предполагала:

1. завершение формирования новой структуры университета;
2. переход на кредитно-модульную систему организации образовательного процесса;
3. введение в штатное расписание должностей научных сотрудников;
4. внедрение стимулирующей системы оплаты труда работников;
5. расширение приема иностранных студентов;
6. расширение спектра образовательных услуг;
7. проектирование и строительство первой очереди технопарка;
8. превращение университета в ключевое звено региональной инновационной системы;
9. развертывание полномасштабной деятельности по включению университета в международные рейтинги;
10. укрепление и развитие материально-технической базы за счет строительства кампуса, в том числе объектов социальной инфраструктуры (прежде всего общежитий);
11. формирование устойчивой многоканальной системы финансирования деятельности университета.

Задачей *третьего этапа* являлось укрепление позиций на российском образовательном пространстве и выход в мировое научно-образовательное пространство. Реализация этапа предполагала:

1. расширение приоритетных областей научно-образовательной деятельности;
2. включение ЮФУ в международные рейтинги лучших университетов мира по отдельным направлениям;
3. международную аккредитацию не менее 15% образовательных программ;
4. вхождение ЮФУ в 100 лучших мировых университетов по интегрированным показателям;
5. завершение строительства университетского кампуса.

Для более эффективной реализации стратегической цели и задач планировалось *преобразование ЮФУ в автономное учреждение* (2009 г.). Это должно было обеспечить большую свободу в использовании и привлечении средств из различных источников, повышение материальной заинтересованности работников и коллектива в целом в результатах собственного труда. Для этого следовало существенно развить материально-техническую базу, внедрить экономические методы управления, оптимизировать структуру, диверсифицировать направления приносящей доход деятельности в соответствии с потребностями рынка труда и научно-образовательных услуг, т.е. создать университет предпринимательского типа.

Перспективы развития ЮФУ в значительной степени связывались с повышением *эффективности его управления*. Качественный скачок должен был быть обеспечен введением элементов децентрализации управления и реализацией синергетического принципа подчинения. Существенное значение при этом приобретала открытость ЮФУ внешней среде, что достигалось созданием общественно-государственных органов управления (Попечительского и Наблюдательного советов) с широкими полномочиями по управлению всеми основными сферами деятельности – образовательной, научной, финансовой, организационной.

Именно благодаря ориентации на внешнюю среду университет должен был в среднесрочной перспективе приобрести принципиально новые качества. Развитие системы управления должно было обеспечить повышение чувствительности ЮФУ к требованиям внешней среды, динамичности управления за счет делегирования полномочий и передачи соответствующих ресурсов на уровень структурных подразделений, демократизацию управления путем развития системы общественных институтов (Ученый совет, Студенческий совет, соответствующие комитеты и комиссии). Оценка деятельности всех звеньев университетской структуры по признакам

конкурентоспособности и доходности (эффективности) должна было повлечь за собой превращение финансирования и построения бюджета в главный рычаг управления.

Особое внимание в программе уделялось персоналу университета. Оценка деятельности коллективов работников и каждого работника в отдельности должна была осуществляться в зависимости от того, сколько «доходприносящих студентов» они смогли привлечь, сколько внешних грантов внесли в «копилку» университета, каков их вклад в бренд университета на рынке образовательных и научных услуг.

Основные ресурсы, направляемые на реализацию Программы развития ЮФУ, – средства федерального бюджета в части развития сети федеральных университетов и других образовательных учреждений, средства бюджета Ростовской области, внебюджетные средства ЮФУ, привлеченные средства из бизнеса и иных источников.

Общий объем средств федерального бюджета, направляемых на реализацию программы по линии Рособразования в 2007 – 2010 годах составит 10,35 млрд. руб. Указанные средства будут направлены на модернизацию образовательной и научно-исследовательской деятельности, развитие материально-технической базы и кадрового потенциала. Развитие инфраструктуры университета, в том числе строительство кампуса и объектов социальной сферы, будет осуществляться в рамках федеральных целевых программ, в частности, ФЦПРО. Общий объем требуемого финансирования на указанные цели составляет 5,6 млрд. руб.

С целью развития материально-технической базы программой предусматривалась передача на баланс ЮФУ ряда объектов, находящихся в собственности Ростовской области, финансирование из областного бюджета программы развития коммуникаций в зоне кампуса ЮФУ, проектирование и строительство спортивного комплекса, общежитий. За счет средств дольщиков при поддержке областной программы «Доступное жилье» планировалось строительство жилого дома.

Управление программой осуществляется *администрацией Южного федерального университета*, которая:

- разрабатывает внутренние регламенты и положения;
- разрабатывает целевые индикаторы и сметы расходов на реализацию мероприятий, а также совершенствует механизм реализации программы;
- обеспечивают эффективное использование средств, выделяемых на реализацию программы;
- готовит ежеквартальные отчеты о ходе реализации программы;
- проводит внутренний и внешний аудит основных мероприятий;

- осуществляют управление деятельностью исполнителей в рамках выполнения мероприятий;
- готовит и представляет в Минобрнауки России и Рособразование отчеты о ходе реализации программы и отдельных мероприятий, предложения по изменению содержания мероприятий и их ресурсного обеспечения.

Руководителем программы является ректор ЮФУ, который несет персональную ответственность за ее реализацию, конечные результаты, целевое и эффективное использование выделяемых финансовых средств, а также определяет формы и методы управления ее реализацией.

С целью обеспечения эффективной координации действий всех сторон, участвующих в реализации программы, должен был быть создан **научно-координационный совет** из числа видных ученых и специалистов, представителей предпринимательского сообщества и федеральных органов исполнительной власти.

В его функции входило:

- рассмотрение материалов о ходе реализации мероприятий;
- проведение проверок выполнения мероприятий, целевого и эффективного использования средств;
- подготовка рекомендаций по эффективному выполнению мероприятий с учетом хода реализации программы и тенденций социально-экономического развития региона;
- помощь в выявлении проблемы;
- рассмотрение результатов реализации мероприятий и проектов, предлагаемых для реализации в очередном финансовом году, в части их содержания и стоимости.

Управление процессами создания инновационных образовательных программ осуществляется **управляющим комитетом, конкурсными и экспертными комиссиями** по направлениям научно-образовательной деятельности с привлечением внешних экспертов из числа ведущих специалистов, **проведением конкурсов научно-образовательных проектов с последующим заключением гражданско-правовых договоров** с коллективами исполнителей.

Выполнение программы должно оказать многообразное и системное влияние на развитие ЮФУ, социальной сферы и экономики Ростова-на-Дону, Ростовской области, Южного федерального округа и России, способствовать созданию экономических и социальных предпосылок для политической стабильности и устойчивого развития ее южных регионов.

Важнейшими *системными эффектами на уровне ЮФУ* станут:

- повышение конкурентоспособности на рынках (в том числе международных) образовательных услуг за счет разработки принципиально нового поколения образовательных программ и их международной аккредитации;
- развитие многоуровневой системы подготовки и переподготовки специалистов, в том числе для инновационно емких секторов экономики и социальной сферы;
- развитие материально-технической и методической базы научно-образовательной деятельности до уровня современных требований;
- отработка механизмов интеграции научных, образовательных и инновационно-производственных структурных подразделений;
- качественные изменения персонала, обусловленные реализацией масштабной программы повышения квалификации, привлечением к научно-образовательной деятельности перспективной молодежи;
- создание системы довузовской подготовки и отбора талантливой молодежи;
- выход на международный рынок образовательных услуг, экспорт образовательных программ, методик и технологий;
- создание сети сервисных центров, обеспечивающих информационно-технологическую поддержку развития всех направлений деятельности вуза;
- совершенствование системы управления финансово-экономической и организационно-управленческой деятельностью.

Все это было призвано повысить качество подготовки специалистов, их конкурентоспособность на внутрироссийском и международных рынках труда, способствовать выходу ЮФУ на международный рынок образовательных услуг.

Социальный эффект будет связан с повышением уровня подготовки специалистов за счет применения инновационных технологий в образовании; согласованием интересов и потребностей бизнес-структур, работодателей и ЮФУ в рамках кадровой политики организаций и территорий; повышением предпринимательского потенциала выпускников ЮФУ посредством приобретения навыков и компетенций в разных отраслях знаний, получения исследовательских навыков; снижением риска невостребованности выпускников.

Коммерческий эффект будет состоять в увеличении объемов НИОКР, контингента слушателей системы переподготовки кадров; создании инновационно-производственной инфраструктуры, способствующей увеличению количества предпринимательских структур, занимающихся разработкой и реализацией наукоемкой

продукции; увеличении объемов издательской деятельности по учебной, учебно-методической, научной и инновационной деятельности.

Структурно-организационный эффект будет обеспечен унификацией процесса управления вузом и его учебно-научно-инновационными комплексами, учебных планов и программ, сокращением дублирования функций управления.

Инновационный эффект в науке и образовании будет достигнут за счет синтеза прикладных и фундаментальных исследований, создания системы доведения интеллектуальных разработок до уровня товаров и услуг, расширения международного сотрудничества в сфере образования и науки, разработки и внедрения инновационных форм и методов организации и управления образовательной и научной деятельностью, применения интерактивных информационных технологий, приращения интеллектуальной собственности, разработки и тиражирования инновационных методик в системе высшего образования региона и страны.

Реализация программы должна оказать позитивное **влияние на развитие Ростовской области и Южного федерального округа**, позволить решить **актуальные для регионов ЮФО** социально-экономические проблемы, а именно:

- отработать и внедрить в вузах региона технологии подготовки современных специалистов как одного из важнейших условий формирования в регионе основ инновационной экономики;
- создать условия для развития малого и среднего бизнеса, в том числе в высокотехнологичных областях;
- обеспечить создание региональной системы эколого-экономического и социально-политического мониторинга и прогнозирования, в том числе чрезвычайных ситуаций;
- обеспечить подготовку кадров для научных и образовательных учреждений, высокотехнологичных секторов региональной экономики, административных структур регионов ЮФО;
- обеспечить масштабную переподготовку кадров для работы в развивающихся отраслях экономики и социальной сфере;
- обеспечить создание единой информационно-телекоммуникационной среды в сфере образования и науки.

Общэкономический эффект будет связан с ростом доходов бюджетов всех уровней от реализации инновационных продуктов, подъемом традиционных отраслей региональной экономики, повышением квалификации рабочей силы, развитием рынка

образовательных услуг, повышением инвестиционной привлекательности регионов ЮФО, в том числе для иностранных инвесторов.

Формирование и функционирование **регионального центра политического, социально-экономического и экологического мониторинга** позволит создать реестр опасных объектов на территории ЮФО, осуществлять их мониторинг и прогнозирование развития, в том числе в интересах органов государственной власти и населения, влияния различных факторов на социально-экономическое развитие региона, здоровье людей. Создание **компьютерной базы данных генофонда жителей Ростовской области и регионов ЮФО** с учетом этнографических и экологических факторов риска позволит выявить лимитирующие факторы, разработать систему профилактических мероприятий, направленных на устойчивое воспроизводство населения региона. **Развитие ростовского Центра трансферта технологий** позволит обеспечить эффективный поиск партнеров по реализации инновационных проектов, перспективных технологий, разработки маркетинговых стратегий, пропаганды опыта успешных компаний, организации обучения, консультирования маркетингу, менеджменту и пр., оказывать содействие в привлечении средств для финансирования инновационных проектов, организовать предоставление услуг на всех этапах инновационного цикла.

Реализация мероприятий по развитию образовательного и научно-инновационного потенциала, проведение фундаментальных и прикладных исследований окажет позитивное влияние на **развитие всей системы высшего профессионального образования России, а также ряда базовых отраслей промышленности и социальной сферы**. При этом будут:

- отработаны механизмы создания крупных научно-образовательных комплексов на основе объединения вузов и развития их потенциала;
- разработаны предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере высшего образования;
- отработана модель организации и управления распределенным вузом;
- апробирован механизм интеграции средств бюджетов различного уровня, привлеченных средств при реализации масштабных национальных проектов в сфере образования;
- отработан механизм интеграции научной, образовательной и инновационной деятельности как условия подготовки конкурентоспособных специалистов;
- отработаны механизмы интеграции академической и вузовской науки, финансирования и управления интегрированными научно-образовательными комплексами;

- создана система производства новых знаний, методик и технологий, их доведения до уровня промышленных образцов, товаров и услуг.

3.11. Утверждение и финансирование Программы развития

После многочисленных попыток согласования и получения разрешения на их финансирование непосредственно от Минфина России, Программы развития Южного и Сибирского федеральных университетов на 2007 – 2010 годы 27 апреля 2007 года были рассмотрены на заседании межведомственной рабочей группы по приоритетному национальному проекту «Образование» при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.

Первым вопросом повестки дня заседания был вопрос о программах развития Сибирского федерального университета и Южного федерального университета на период 2007 – 2010 годы. Докладывали ректор Сибирского федерального университета Е. А. Ваганов и ректор Южного федерального университета В. Г. Захаревич.

С небольшим сообщением перед МРГ выступил Е. А. Князев, который сообщил присутствующим о методологии создания федеральных университетов, которую использовало в своей деятельности Рособразование.

Кратко изложив программы развития своих университетов, ректоры ответили на вопросы присутствующих. Особого внимания заслуживает выступление ректора ГУ ВШЭ Я. И. Кузьмина, который указал на то, что без средств на капитальное строительство и развитие материально-технической базы вузов (в том числе социальной сферы) решить амбициозные задачи, сформулированные Президентом России В. В. Путиным, не представляется возможным. В обсуждении программы развития ЮФУ приняли участие также С. Б. Баткибеков, А. В. Дворкович и ряд других участников заседания.

Заслушав и обсудив доклады ректора Сибирского федерального университета Е. А. Ваганова и ректора Южного федерального университета В. Г. Захаревича по вопросу «О программах развития Сибирского федерального университета и Южного федерального университета на период 2007 – 2010 годы», МРГ решила:

1. Принять к сведению представленные доклады по данному вопросу.
2. Одобрить программу развития Сибирского федерального университета на период до 2010 года и программу развития Южного федерального университета на период до 2010 года.
3. Одобрить программные мероприятия, направления расходования средств на финансирование программных мероприятий на 2007 год по кодам классификации расходов бюджетов Российской Федерации в соответствии с их

экономическим содержанием, представленные Сибирским федеральным университетом и Южным федеральным университетом.

4. Ректорам Сибирского федерального университета (Ваганову Е. А.) и Южного федерального университета (Захаревичу В. Г.):
 - завершить детальную проработку программных мероприятий на 2008 год и представить их на обсуждение в Межведомственной рабочей группе в сентябре 2007 года;
 - обеспечить дальнейшую конкретизацию и проработку программных мероприятий с участием профессорско-преподавательского состава федеральных университетов.
5. Комиссии при МРГ по вопросам профессионального образования (Титову Б. Ю.) обеспечить ежемесячный контроль над подготовкой и реализацией программ развития федеральных университетов.

Одобрение программы развития федеральных университетов МРГ обеспечило возможность открытия их финансирования. Открытие финансирования программ становилось лишь вопросом времени, которое было необходимо для подготовки необходимых документов на других уровнях.

3.12. Проблемы и риски, связанные с созданием сети федеральных университетов

Сегодня очевидно, что в действительности не оправдались только опасения, связанные с возможностью снижения рейтинга объединенных вузов по сравнению с базовым вузом – РГУ. Система рейтинга вузов России настроена таким образом, что прежде учитывает масштабы вуза, поэтому в первых строках последнего всегда будут вузы-гиганты, такие как МГУ, ЮФУ или СФУ (сразу после объединения последний вошел в первую десятку вузов России).

Остальные риски не только реализовались в полном объеме, но к ним добавился ряд других, которые были либо серьезно недооценены на этапе разработки концепции, либо вообще не рассматривались.

Несмотря на то, что на необходимость объединения учреждений академической науки и высшего образования как условия создания современного университета указывалось в выступлении Президента РФ В. В. Путина 5 сентября 2005 года, последнее не состоялось не только в Ростове (в котором учреждений науки к тому моменту было не так много, да и уровень последних оставлял желать лучшего), но и в Красноярске. Возобладала позиция РАН, которая резко отрицательно отнеслась к этому предложению.

Не были решены и ряд других принципиальных вопросов: не были выделены средства на развитие научных исследований, инновационной инфраструктуры и заработную плату работникам, участвующим в реализации проекта.

Отсутствие дополнительных средств по ФОТ не позволило оперативно создать привлекательные условия для привлечения молодежи.

Очевидно, что многие из указанных рисков возникли как результат несогласованности в работе федеральных министерств и ведомств, интересы которых оказались весьма различными. В рамках пилотного проекта указанные вопросы (несмотря на то, что они в ряде случаев входили в противоречие с существующим законодательством) могли быть решены в рамках постановления Правительства РФ, на что был ориентирован, в частности, приказ Минобрнауки России от 5 октября 2005 года. Однако в итоге было выпущено распоряжение, в рамках которого последнее было невозможно.

Несогласованность в работе федеральных министерств и ведомств, отстраненность ряда из них (Минфин России, МЭРТ) от проблем, связанных с выполнением поручений президента, имели еще одно негативное последствие. Проект так и не удалось согласовать и запустить в 2006 году. Предусмотренные в бюджете 2006 года средства перешли на 2007 год, однако они были выделены на реализацию проекта в конце 2 квартала, что существенно подорвало возможность их эффективного освоения.

Невключение в структуру нового университета учреждений РАН не позволило получить бюджетные средства на базовое финансирование фундаментальных научных исследований, которые ранее велись в НИИ и КБ, вошедших в состав ЮФУ, по ЕЗН. В целом они составляли менее 5% от средств федерального бюджета, выделяемых в рамках текущего финансирования, и были явно недостаточны для качественного подъема уровня научных исследований, в том числе посредством привлечения молодежи. Естественно, что это влекло за собой проблемы с развитием инновационной деятельности, в основе которой лежат, как известно, фундаментальные исследования.

Возникли и иные проблемы, в том числе необходимость дублирования управлений, планово-финансовых и других служб и т.д.

Современный университет – это учреждение образования и науки, конкурентоспособность которого определяется условиями обучения и проведения исследований, заработной платой работников, развитостью социальной инфраструктуры. Создать такой университет на базе отечественных вузов значит отремонтировать и модернизировать существующие учебно-лабораторные площади и достроить недостающие, создать современную социальную инфраструктуру и обеспечить его

привлекательность как места работы через повышение заработной платы. Однако, несмотря на то, что в среднем в вузах, объединенных в состав ЮФУ, на 1 студента приходилось менее 8 кв. м. учебно-лабораторных площадей (и это с учетом площадей НИИ и КБ, в которых работало до 900 чел.) и до 60% преподавателей не имели оборудованных рабочих мест, а средняя заработная плата лишь немногим превышала прожиточный минимум, средств на эти цели в рамках проекта выделено не было.

В рамках действующего законодательства федеральные университеты могут быть сформированы лишь как государственные образовательные учреждения. Форма образовательного учреждения является препятствием для активного и масштабного участия в их проектах бизнес-структур. Это не позволяет рассчитывать на серьезные внешние инвестиции, налагает ограничения на возможность взаимодействия с бизнесом в плане формирования совместных программ и т.д. Аналогичные ограничения имеют место при финансировании научной деятельности университетов, поскольку они не являются учреждениями науки.

Решение этих проблем может быть осуществлено при переходе к новым организационно-правовым формам. В качестве первого шага целесообразно использовать для новых университетов форму автономных учреждений и расширение форм общественного управления новыми университетами через наблюдательные и попечительские советы.

В соответствии с п. 9 поручения Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 г. № МФ-П13-4627 формирование национальных университетов должно производиться не только на базе высших учебных заведений различной ведомственной принадлежности, но и на базе академических центров. Как свидетельствует опыт создания федеральных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах, решение вопросов, связанных с изменением ведомственной принадлежности учреждений, требует принятия соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации, которые в настоящее время не поддерживаются РАН.

Объединение образовательных и научных учреждений различного уровня и традиций связано с риском утраты сложившихся брендов и приводит к возникновению социальной напряженности, в частности, связанной с перспективами утраты социального статуса управленческими работниками, работниками пожилого возраста. В этих условиях необходимо сохранить научные школы, сложившиеся и эффективно работающие коллективы, обеспечить в рамках новых организационно-правовых форм передачу максимально широких полномочий структурным подразделениям, разработать и

реализовать (в том числе из средств целевого капитала) социально-ориентированные программы, обеспечивающие экономическую и социальную защиту работников.

Формирование национальных университетов предполагает осуществление масштабных инноваций в организации учебного процесса, изменении содержания образования, методик и т.д. В связи с этим будут производиться значительные организационные изменения, связанные с изменением структуры факультетов и кафедр, системы управления в целом. Данные изменения не должны нарушать режим текущего функционирования, для чего могут быть использованы проектные формы реализации программ развития университетов с созданием проектных групп в качестве промежуточных элементов вновь создаваемой системы управления.

Создание федеральных университетов будет осуществляться в условиях отсутствия кадрового резерва; возможности ротации персонала крайне невелики. Новые задачи предстоит решать с опорой на имеющиеся силы. Отсюда значительные издержки и риски, связанные с подбором, расстановкой и переобучением работников. Указанные риски могут быть минимизированы за счет более активного участия учредителя и региональных органов управления в подборе и расстановке управленческих кадров по промежуточной схеме назначения с последующим формированием структур управления в рамках выборных процедур, привлечения к преподаванию представителей науки и бизнеса, а также приглашения преподавателей из других регионов России и из-за рубежа.

Реализация проектов создания федеральных университетов потребует значительных вложений в капитальный ремонт и строительство новых объектов, в частности, в зонах их кампусов. Для их минимизации должен быть разработан упрощенный механизм выделения средств в рамках федеральных целевых программ, привлечения средств регионов и внебюджетных источников.

Опыт создания федеральных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах свидетельствует о том, что для реализации проекта создания сети федеральных университетов на уровне Правительства РФ должен быть создан координационный совет из представителей всех заинтересованных министерств и ведомств, обеспечивающий эффективное и оперативное решение возникающих проблем.

4. Проект преобразования ГОУ ВПО ЮФУ в статус автономного учреждения (включая анализ рисков)

4.1. Автономные учреждения как новый тип образовательных учреждений

Президентом РФ 3 ноября 2006 г. был подписан Федеральный закон № 174ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон). Он предусматривает возможность создания нового типа учреждений – автономных учреждений, которые по своему статусу весьма существенно отличаются от классического учреждения, которое ранее было предусмотрено законодательством.

Одновременно с Законом был принят Федеральный закон от 03.11.06 № 175ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» (далее – Закон о внесении изменений), который соответствующим образом скорректировал положения Закона РФ «Об образовании», Гражданского, Налогового и Бюджетного кодексов РФ и иных законодательных актов.

Законы эти вызвали огромное количество дискуссий, были организованы кампании и митинги протеста. В связи с этим возникает закономерный вопрос: выгодно ли появление автономных учреждений обществу, образовательной системе и как это скажется на управлении, финансировании, процессе обучения, работниках и обучающихся? Рассмотрим основные положения, характеризующие статус автономного учреждения, и попробуем оценить учреждения нового типа.

Закон дает следующее определение автономного учреждения:

«Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» (п. 1 ст. 2 Закона).

В принципе данное определение само по себе не столь сильно отличается от того, которое дано в Гражданском кодексе РФ для классического учреждения. Автономное учреждение является юридическим лицом, как и любое юридическое лицо, от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные

права, нести ответственность, быть истцом и ответчиком в суде. Однако отличия между автономным и иными учреждениями серьезны.

Ранее учреждения делились в зависимости от собственника их имущества: они могли быть частными, государственными, муниципальными. Теперь же появляется **новое деление**: государственные и муниципальные учреждения могут быть либо бюджетными, либо автономными. При этом основы статуса бюджетных и частных учреждений сходны, и данные виды учреждений являются классическим вариантом учреждения. Автономное же учреждение существенно отличается и от частных, и от бюджетных учреждений.

Законодательством автономные учреждения определены как тип учреждения, в реальности же отличие между автономными учреждениями и иными видами учреждений более значительны, чем между некоторыми различными организационно-правовыми формами юридических лиц. Такое решение законодателя выгодно тем бюджетным учреждениям, которые будут менять свой тип на автономное. Им не придется снова проходить лицензирование, получать аккредитацию и т. п. Формально превращение бюджетного учреждения в автономное не является реорганизацией, а является лишь сменой типа. Однако фактически смена типа в данной ситуации для многих учреждений может повлечь куда более серьезные последствия, чем многие виды реорганизации, и решение вопроса о выборе типа учреждения станет для многих юридических лиц жизненно важным.

Рассмотрим, каковы основные отличия между бюджетными и автономными учреждениями, к каким последствиям может привести смена типа учреждения.

Имущество и бюджетного, и автономного учреждения закрепляется за ним **на праве оперативного управления**. Собственником имущества является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование.

При этом бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Если имущество было приобретено за счет средств, полученных от разрешенной приносящей доход деятельности, оно поступает в самостоятельное распоряжение.

Автономное же учреждение без согласия учредителя не вправе распоряжаться только:

- недвижимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества;

- особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенным автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Остальным имуществом автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно (за следующим исключением, введенным для предотвращения скрытой приватизации имущества: для внесения имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иной передачи имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника всегда требуется согласие учредителя). Итак, к «остальному» относится:

- любое имущество, в том числе и недвижимое, которое было приобретено за счет доходов от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- имущество, закрепленное за ним учредителем или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, если это имущество не является недвижимым или особо ценным.

Таким образом, для автономного учреждения важнейшим понятием становится **«особо ценное движимое имущество»**. Отнесение того или иного движимого имущества к особо ценному предопределяет возможность распоряжаться им (и возможность обратиться на него взыскание – см. далее об ответственности автономного учреждения). В настоящий момент Закон дает лишь примерное определение: под особо ценным движимым имуществом понимается имущество, без которого осуществление автономным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено.

Насколько должна затрудняться деятельность учреждения, чтобы можно было говорить о «существенном затруднении», вопрос открытый. Законом предусмотрено, что Правительство РФ должно будет установить порядок определения видов такого имущества. После появления соответствующего постановления вопрос может проясниться. В любом случае вопрос этот будет решен еще до изменения типа учреждений, т. к. Закон установил, что изменение типа не допускается до утверждения порядка определения видов особо ценного движимого имущества.

Закон устанавливает, что решение учредителя об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества принимается одновременно с принятием решения о закреплении указанного имущества за автономным учреждением или о выделении средств на его приобретение.

Бюджетное учреждение отдельно учитывает денежные средства, полученные от разрешенной приносящей доход деятельности, и приобретенное за их счет имущество. Автономное учреждение должно обособленно учитывать недвижимое имущество, закрепленное за автономным учреждением или приобретенное автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества, а также находящееся у автономного учреждения особо ценное движимое имущество.

И у бюджетного, и у автономного образовательных учреждений основной деятельностью будет признана реализация соответствующих образовательных программ. Механизм ее финансирования для бюджетного учреждения сложился и сравнительно ясен: учредитель финансирует из бюджета деятельность учреждения из расчета установленных нормативов на обучающегося (в ряде случаев отдельные расходы финансируются независимо от количества обучающихся) в соответствии с утвержденной им сметой доходов и расходов. Учреждение получает выделяемые ему по смете денежные средства в соответствии с процедурой, установленной бюджетным законодательством, т. е. путем регулярных ассигнований, поступающих на лицевой счет учреждения в казначействе.

Наибольшие опасения противников Закона вызвало именно то, что учредители не будут финансировать деятельность автономных учреждений, и тем придется зарабатывать самим, т. е. образование станет коммерческим, платным для родителей, а оплатить образование смогут не все, следовательно, нарушаются конституционные права граждан. Рассмотрим, как Закон решает данный вопрос.

Учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью. Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, частично за плату или бесплатно.

Учредитель осуществляет финансовое обеспечение выполнения задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, а также финансовое обеспечение развития автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке. В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленных за

автономным учреждением учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Финансовое обеспечение осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Условия и порядок формирования задания учредителя и порядок финансового обеспечения выполнения этого задания определяются:

1) Правительством РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ;

3) местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Таким образом, изменятся акценты в финансировании. Финансироваться будет не столько деятельность учреждения, сколько выполнение им государственного и муниципального задания (однако с учетом расходов на содержание необходимого для этого имущества). **Произойдет переход от финансирования учреждения по смете к финансированию оказания образовательных услуг в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности**, что даст возможность учесть качество предоставляемых учреждением услуг при финансировании, обеспечит более эффективные бюджетные затраты за счет конкуренции между отдельными учреждениями.

Следовательно, государство и муниципальные образования не собираются отказываться от финансирования образования – должен появиться новый порядок, новые механизмы, нормативы и т. п. Закон отдельно оговаривает, что объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения. Бюджетный кодекс также устанавливает одинаковые требования к финансированию учреждений, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, будь то бюджетные или автономные учреждения. Следовательно, снижение размеров финансирования заданий автономным учреждениям по сравнению с бюджетными учреждениями будет незаконно.

Однако несогласованность действий различных органов государственной и муниципальной власти может привести к тому, что в течение некоторого времени

финансирование будет затруднено по причине неотработанности порядка, непринятия всех нужных документов и т. п. Подчеркнем, что подобные проблемы не неизбежны, но возможны. Вероятность того, что вопросы финансирования автономных учреждений будут решены оперативно и полно, что все детали будут учтены, все же невелика. В любом случае руководству действующего бюджетного учреждения предстоит выяснить, как изменится для них порядок финансирования при изменении типа на автономное учреждение.

Кроме того, были высказаны опасения относительно того, что государственные и муниципальные органы, распределяющие задания между учреждениями, смогут более свободно распоряжаться финансовыми средствами, увеличивая задания одному и уменьшая другому учреждению. Следовательно, возникнет еще одна возможность для коррупции и субъективного улучшения положения одних учреждений за счет других. Данное опасение может стать обоснованным, если при разработке порядка финансирования учреждений не будет определено, каким образом будут определяться объемы заданий каждому учреждению, какие объективные критерии должны быть достаточны для уменьшения объемов существующих заданий. Иначе недобросовестные должностные лица получат в свои руки инструмент манипулирования образовательными учреждениями. Как отмечалось, коррупционные возможности при финансировании через заказы существенно выше, чем при сметном финансировании.

Автономное учреждение остается некоммерческой организацией в ее классическом понимании, и потому его возможности по ведению предпринимательской и иной приносящей доход деятельности ограничены так же, как и возможности бюджетного учреждения.

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, при условии, что такие виды деятельности указаны в его уставе. Кроме того, в отношении автономного учреждения также применяются нормы Гражданского кодекса РФ, Федерального закона «О некоммерческих организациях», Закона РФ «Об образовании», которые определяют, какой деятельностью может заниматься некоммерческая организация, а какая уже недопустима.

Однако Закон устанавливает также, что кроме указанных заданий учредителя и обязательств перед страховщиком автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами. Таким образом, **автономное**

учреждение имеет право брать плату за услуги, относящиеся к своей основной деятельности, если порядок установлен законом, причем не совсем ясно, какой порядок – оказания услуг или взимания платы. Данные платные услуги оказываются сверх полученных учреждением заданий. Если подразумеваются платные дополнительные образовательные услуги, то автономное учреждение может оказывать их в силу положений Закона РФ «Об образовании». Вероятно, можно рассматривать положения этого закона как устанавливающие порядок оказания платных образовательных услуг, и автономное учреждение может оказывать платные услуги за рамками реализуемых им основных образовательных программ и государственных стандартов.

И бюджетное, и автономное учреждение может получать доходы от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Доходы учреждения любого типа поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Данные доходы при этом формально являются собственностью соответствующего публичного образования, т. к. учреждение может иметь имущество лишь в оперативном управлении (на праве самостоятельного распоряжения), но не в собственности.

В случае с автономным учреждением дополнительно оговаривается, что собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества. Следовательно, автономное учреждение имеет возможность полностью и самостоятельно использовать эти доходы в своих целях.

Для автономного учреждения важно то, что ст. 41 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) исключает доходы от использования имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления, из перечня видов неналоговых доходов бюджета. В соответствии со ст. 42 БК РФ из учета в доходах бюджетов также исключаются:

- средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений;
- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений, под залог;
- другие предусмотренные законодательством РФ доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений.

В соответствии со ст. 43 БК РФ средства, получаемые от продажи имущества, находящегося в оперативном управлении автономных учреждений, исключаются из перечня средств, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты в полном объеме.

В БК РФ сделано также общее указание на то, что автономные учреждения уже не являются более бюджетными учреждениями. Следовательно, на них более не распространяются требования бюджетного законодательства о порядке расходования средств, находящихся в самостоятельном распоряжении, о необходимости расходовать их строго по статьям сметы доходов и расходов, о сложной и длительной процедуре выделения средств по сметному финансированию, о порядке расходования средств путем размещения государственного или муниципального заказа уполномоченным органом (организации аукциона, конкурса, проведения котировок цен) и т. п. Казначейство не контролирует более распоряжение данными средствами.

Таким образом, **бюджетное законодательство практически не ограничивает автономные учреждения в распоряжении внебюджетными доходами.** Однако отметим, что это относится главным образом к внебюджетным доходам. Обязанность целевого использования бюджетных субсидий и субвенций в соответствии с их назначением сохраняется. Сохраняется и финансовый контроль над использованием бюджетных денежных средств.

Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях. И в этом его большой плюс, поскольку бюджетные учреждения могут иметь лишь лицевые счета в казначействе. Для бюджетных учреждений это означает, что все доходы и расходы проходят через казначейский счет, даже если они и поступают в самостоятельное распоряжение, а процедура расходования средств для оплаты необходимых товаров, работ, услуг столь сложна и неудобна, что многие учреждения разрабатывают специальные схемы, чтобы исключить проведение средств через казначейский учет, или же попросту заводят «черную кассу».

Однако, с другой стороны, вряд ли можно ожидать «банкротства» казначейства. Банкротство же кредитной организации, отзыв у нее лицензии, а то и мошенничество с ее стороны, к сожалению, – весьма распространенные явления российской действительности. И в этой ситуации денежные средства могут быть потеряны для автономного учреждения.

Кроме того, выгода от упрощенной процедуры распоряжения средствами на счетах в кредитных организациях есть только в том случае, если эти средства значительны. Если же речь идет лишь о собранных родителями деньгах на охрану или на покупку нового видеопроектора, то риски открытия счета в кредитной организации, возможно, перевесят все выгоды от возможности оперативного их расходования.

Бюджетное учреждение отвечает по своим долгам лишь имеющимися денежными средствами – выделенными учредителем и заработанными учреждением самостоятельно, но не имуществом в овеществленном виде. Таким образом, активы бюджетного учреждения надежно защищены от возможного взыскания. Если же денежных средств на лицевых счетах в казначействе не хватает, то к субсидиарной ответственности будет привлечен собственник имущества, а деятельность бюджетного учреждения будет по-прежнему финансироваться по смете.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом. Это означает, что, на первый взгляд, кредиторы смогут обратить взыскание на большой объем активов учреждения. Однако потеря определенных видов имущества по долгам может сказаться на самой возможности существования учреждения. Например, невозможна деятельность школы без помещений, учебного оборудования, без мебели. Поэтому законодатель оградил автономные учреждения от подобных ситуаций, оговорив, что по долгам автономного учреждения **взыскание не может быть обращено на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество**, закрепленные за ним учредителем или приобретенные автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Таким образом, автономное учреждение отвечает по своим долгам своим имуществом, однако недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное за ним учредителем или приобретенное за счет средств учредителя, защищено от ареста по долгам и взыскания. Такая схема выглядит достаточно привлекательной для учреждения. Однако следует помнить, что при этом собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. Таким образом, если у учреждения нет иного имущества, кроме описанного выше, долг «повисает»: за него не отвечает никто, и при этом должник продолжает работать и владеть необходимым для работы имуществом, а процедура банкротства не проводится. Процедура банкротства фактически запрещена законом в отношении любых учреждений (см. п. 1 ст. 65 ГК РФ в ред. от 03.11.06.).

Если долги бюджетного учреждения могут быть взысканы за счет казны путем привлечения к субсидиарной ответственности учредителя-собственника, то долги автономного учреждения могут оказаться никак не обеспечены. Новое законодательное регулирование в этом смысле нелогично: если юридическое лицо не несет полной ответственности за свою деятельность, то ее должны нести иные лица (например, учредитель для бюджетного учреждения). В итоге многие контрагенты (т. е. стороны в договорах учреждения) могут обеспокоиться, за счет какого имущества они будут

возмещать свои убытки в случае, если автономное учреждение окажется неспособным исполнить обязательства. И это может привести к неприятным для автономного учреждения последствиям: с ним могут или просто отказаться заключать договоры, или же могут требовать 100% предоплаты, или страхования ответственности, расчетов посредством покрытого (депонированного) аккредитива, залога, поручителей, банковской гарантии и т. п. Таким образом, в определенных сферах проблемное для контрагентов решение вопроса об ответственности может усложнить и обусловить удорожание деятельности автономного учреждения.

Кроме того, субсидиарная ответственность в определенной мере является защитой не только кредиторов, но и самого учреждения. Представим себе ситуацию, когда к учреждению будет предъявлен иск на значительную сумму. При этом спровоцировать такой иск может не только хозяйственная или дополнительная приносящая доход деятельность (например, учреждение нарушением договора причинило значительные убытки контрагенту), но и основная деятельность (например, в учреждении во время уроков произошел несчастный случай и был причинен существенный вред здоровью обучающихся и работников). Отметим, что риски возможной ответственности за виновные действия (например, не смогли исполнить обязательства по договору) еще можно просчитать. Риски же ответственности за причинение вреда (например, пожар возник потому, что повар в столовой нарушил правила техники безопасности) просчитать куда сложнее, если не невозможно.

Итак, если учреждение задолжало крупную по масштабам своей деятельности сумму, события будут развиваться по-разному в зависимости от того, бюджетное оно или автономное. К бюджетному учреждению предъявят иск, взыщут те денежные средства, которые есть в данный момент на счете, и остаток суммы взыщут с субсидиарного ответчика – с государства или муниципального образования. После этого бюджетное учреждение продолжит свою деятельность, потеряв лишь незначительные суммы (деньги ему выделяются по смете в течение всего года, следовательно, на счетах обычно имеются несущественные суммы).

Если же это автономное учреждение, то развитие событий будет иным. Во-первых, на счетах вполне может оказаться значительная сумма денег. Финансироваться учреждения будут через субсидии и субвенции, и вполне вероятно, что учреждению будут перечислены денежные средства на счет под выполнение определенного задания заранее. В этом случае указанные суммы будут списаны со счетов, и покрывать расходы на выполнение задания (платить зарплату учителям, оплачивать коммунальные услуги и т. п.) будет просто нечем. Во-вторых, даже если существенной

суммы на счетах не оказалось, субсидиарного ответчика нет. Следовательно, списав, к примеру, 10% долга за счет имеющихся на счету средств, автономное учреждение, в отличие от бюджетного, не будет избавлено от дальнейших выплат по причине оплаты остальных 90% субсидиарным ответчиком. Невыплаченный долг будет «висеть» на автономном учреждении до его погашения, а погашаться он будет за счет всех денежных средств, поступающих на счета, т. е. за счет всех бюджетных и внебюджетных поступлений. При этом имущество, не относящееся к закрепленному учредителем недвижимому и особо ценному имуществу, будет арестовано и продано с торгов. В такой ситуации осуществление и основной, и хозяйственной деятельности будет невозможно; может стать невозможным и исполнение обязательств учреждения в рамках разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, что приведет к новым убыткам.

Таким образом, тем, кто не готов взять на себя подобные риски, безопаснее оставаться бюджетным учреждением. Тем же, кто рискнет сменить тип учреждения на автономное, следует учитывать возможные риски во всей своей деятельности. В частности, следует помнить, что наиболее часто неожиданные крупные долги возникают не из договорной деятельности. Обычно по договорам выплачиваются не столь критические для учреждения суммы. Кроме того, можно всегда предвидеть возможность того, что придется нарушить договор, и заранее пытаться обговорить эту ситуацию с кредитором, смягчить ее последствия, договориться о приемлемом графике выплат и т. п. Обычно подобные долги неожиданно для учреждения появляются вследствие обязанности возмещения вреда, причиненного здоровью обучающихся и работников (особенно если пострадало несколько человек), или вреда собственности третьих лиц, причиненного работниками учреждения. Следовательно, автономному учреждению особенно внимательно нужно относиться к безопасности в работе учреждения.

Возможна ситуация, когда при неполучении задания учреждению придется изыскивать дополнительные источники для финансирования коммунальных услуг и иных подобных выплат, чтобы, получив впоследствии задание, не столкнуться с ситуацией, когда все предоставленные под него средства будут списаны со счетов кредиторами по исполнительным листам и постановлениям службы судебных приставов-исполнителей.

Итак, хотя формально обанкротить автономное учреждение нельзя (процедура банкротства не применяется к учреждениям), фактически может возникнуть ситуация, когда любая деятельность автономного учреждения станет невозможной, несмотря на сохранение достаточного для деятельности имущества, находящего под иммунитетом от ареста.

Подобные риски можно попытаться снизить. В частности, можно подумать о страховании гражданско-правовой ответственности с приемлемой для автономного учреждения франшизой (условием договора страхования о том, что страховщик освобождается от возмещения убытков, если они не превышают установленного размера, которое сопровождается соответствующим снижением страховых премий).

Другой возможный вариант снижения подобных рисков гипотетический и зависит от истолкования Правительством РФ норм Гражданского кодекса РФ и финансового (бюджетного) законодательства. В частности, ГК РФ относит к понятию имущества денежные средства. Следовательно, денежные субсидии и субвенции с точки зрения ГК РФ могут быть признаны особо ценным имуществом, защищенным от взыскания (например, при условии хранения на отдельных специально открытых счетах). При таком истолковании понятий субсидий и субвенций они могли бы быть защищены от взыскания по долгам Федеральным законом «Об автономных учреждениях». Подобное решение представляется целесообразным для системообразующих, базовых учреждений.

Для бюджетных учреждений не предусмотрены публикации отчетов о своей деятельности. Они вправе публично размещать подобную информацию, однако такая обязанность не установлена федеральным законодательством.

Обязанность публикации «открытых докладов», отчетов и пр. может быть предусмотрена уставами образовательных учреждений, правовыми актами местных органов самоуправления и субъектов РФ в связи с реализацией политики государственно-общественного управления в сфере образования.

Автономное же учреждение обязано в соответствии с Законом ежегодно опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в порядке, установленном Правительством РФ, в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации. Кроме того, автономное учреждение обязано обеспечить открытость и доступность документов, к которым относятся:

- 1) устав автономного учреждения, в том числе внесенные в него изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации автономного учреждения;
- 3) решение учредителя о создании автономного учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя автономного учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах автономного учреждения;
- 6) документы, содержащие сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения;
- 7) план финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

- 8) годовая бухгалтерская отчетность автономного учреждения;
- 9) аудиторское заключение о достоверности годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения.

Из нормы Закона понятно, что третьи лица должны иметь беспрепятственный доступ к информации, содержащейся в указанных документах. Все это может затруднить деятельность автономного учреждения, особенно если доходность и конкурентоспособность определенных видов приносящей доход деятельности будет зависеть от сохранения коммерческой тайны.

Кроме того, автономное учреждение будет вынуждено **ежегодно проводить обязательный аудит**. Это может серьезно увеличить временные и организационные затраты на улучшение качества ведения бухгалтерского учета, поскольку, к сожалению, в настоящий момент во многих учреждениях он ведется с погрешностями, неточностями. Конечно же, независимый аудитор не вправе «пропустить» недостатки.

Таким образом, в отличие от бюджетного учреждения, возможности любых лиц получать информацию о деятельности автономного учреждения куда существеннее. Следовательно, и нарушения потенциально получают большую огласку, и более вероятно, что они повлекут более серьезные последствия.

Нововведением стали правила, установленные для автономного учреждения при заключении крупных сделок (т. е. при оформлении любых договоров имущественного характера), а также сделок (договоров), в которых имеется заинтересованность.

Особый порядок заключения крупных сделок уже давно применяется в законодательстве и правовой практике. Он направлен на то, чтобы руководитель коммерческой организации не смог злоупотребить своими полномочиями и перевести активы юридического лица на доверенных лиц, ущемив тем самым права участников или акционеров. С появлением большей свободы в распоряжении имуществом для автономного учреждения появилась также и потребность в аналогичных гарантиях. Таким образом, **руководитель автономного учреждения уже не вправе самостоятельно заключать все сделки от имени учреждения**. Если совершается крупная сделка или сделка с заинтересованностью, то должен соблюдаться установленный порядок.

Крупной сделкой признается сделка, если:

- она связана с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств, отчуждением имущества (которым автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог;

- ее цена либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов автономного учреждения (определяется по данным бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату), если уставом автономного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

В соответствии с Федеральным законом от 03.11.06 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон) крупная сделка **совершается с предварительного одобрения наблюдательного совета**. Наблюдательный совет обязан рассмотреть предложение руководителя о совершении крупной сделки в течение пятнадцати календарных дней с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета, если уставом автономного учреждения не предусмотрен более короткий срок.

Крупная сделка, совершенная без предварительного одобрения наблюдательного совета, **может быть признана недействительной** по иску автономного учреждения или его учредителя, если будет доказано, что другая сторона в сделке знала или должна была знать об отсутствии предварительного одобрения. При этом руководитель будет нести перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению в результате совершения крупной сделки без предварительного одобрения, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной.

Почти аналогичный порядок установлен Законом и для совершения сделок заинтересованными лицами автономного учреждения. При наличии заинтересованности возникает так называемый конфликт интересов. Лицами, заинтересованными в совершении автономным учреждением сделок с другими юридическими лицами и гражданами, признаются члены наблюдательного совета, руководитель автономного учреждения и его заместители, если само лицо, его супруг (в т. ч. бывший), родители, бабушки, дедушки, дети, внуки, полнородные и неполнородные братья и сестры, а также двоюродные братья и сестры, дяди, тети (в т. ч. братья и сестры усыновителей этого лица), племянники, усыновители, усыновленные:

- являются в сделке стороной, выгодоприобретателем, посредником или представителем;
- владеют (каждый в отдельности или в совокупности) двадцатью и более процентами голосующих акций акционерного общества;
- имеют долю в уставном капитале общества с ограниченной или дополнительной ответственностью, превышающую 20%;

- являются единственным или одним из не более чем трех учредителей юридического лица, которое в сделке является контрагентом автономного учреждения, выгодоприобретателем, посредником или представителем;
- занимают должности в органах управления юридического лица, которое в сделке является контрагентом автономного учреждения, выгодоприобретателем, посредником или представителем.

Заинтересованное лицо до совершения сделки обязано уведомить руководителя автономного учреждения и наблюдательный совет автономного учреждения об известной ему совершаемой сделке или известной ему предполагаемой сделке, в совершении которых оно может быть признано заинтересованным.

Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность, может быть совершена с предварительного одобрения наблюдательного совета. Наблюдательный совет обязан рассмотреть предложение о совершении сделки в течение пятнадцати календарных дней с момента поступления такого предложения председателю наблюдательного совета, если уставом автономного учреждения не предусмотрен более короткий срок. Решение об одобрении сделки принимается большинством голосов членов наблюдательного совета, не заинтересованных в ее совершении. В случае если лица, заинтересованные в совершении сделки, составляют в наблюдательном совете большинство, **решение об одобрении сделки принимается учредителем автономного учреждения.**

Следует отметить, что установленный порядок не применяется при совершении сделок, связанных с выполнением автономным учреждением работ, оказанием им услуг в процессе его обычной уставной деятельности, на условиях, существенно не отличающихся от условий совершения аналогичных сделок.

Нарушение установленного порядка совершения сделки с заинтересованностью может иметь определенные последствия. Сделка может быть признана недействительной по иску автономного учреждения или его учредителя, если другая сторона сделки не докажет, что она не знала и не могла знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки или об отсутствии ее одобрения.

Заинтересованное лицо, не уведомившее об известной ему сделке, несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных ему в результате совершения сделки, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной. Оно освобождается от ответственности лишь в случае, если докажет, что не знало и не могло знать о предполагаемой сделке или о своей заинтересованности в ее совершении.

Такую же ответственность несет руководитель автономного учреждения, даже не являющийся лицом, заинтересованным в совершении сделки, если не докажет, что он не знал и не мог знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки у других лиц автономного учреждения (его заместителей и членов наблюдательного совета).

Это достаточно жесткое положение, поскольку может поставить руководителя в крайне неудобную ситуацию. Фактически презюмируется, что руководитель должен знать обо всех родственниках членов наблюдательного совета и своих заместителей, а также обо всех акциях, долях, статусе учредителей указанных лиц. Руководитель же должен каждый раз опровергать эту презумпцию, доказывая, что он не только не знал, но и не мог знать о возможном конфликте интересов. Следовательно, если, например, сведения о приобретении акций или о составе учредителей были однажды опубликованы в каком-то средстве массовой информации или в сети Интернет, получается, что руководитель уже мог знать о конфликте (если бы читал все выходящие газеты, смотрел все телепередачи, был знаком с содержанием всех сайтов, а также помнил все разговоры, в которых были упомянуты дальние и ближние родственники).

Очевидно, что такие требования к осведомленности руководителя о своих заместителях и членах наблюдательного совета нереальны. При этом члену наблюдательного совета или заместителю достаточно просто доказать, что информация была опубликована или упомянута при руководителе, чтобы руководитель был привлечен к ответственности, поскольку он мог знать, но не знал. При этом привлечь к ответственности за убытки дополнительного ответчика (руководителя) может быть очень выгодно для заинтересованного лица (в случае если за убытки, причиненные автономному учреждению в результате сделки, отвечают несколько лиц, их ответственность является солидарной). Солидарная ответственность означает, что кредитор вправе требовать исполнения как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга; исполнение солидарной обязанности полностью одним из должников освобождает остальных должников от исполнения кредитором.

Поэтому полагаем, что данная норма не должна применяться в столь жесткой формулировке в отношении руководителя. Если на само заинтересованное лицо еще может быть возложена обязанность знать всех близких родственников и иметь информацию о том, владеют ли они акциями, долями, являются ли учредителями, то возложение такой обязанности на руководителя в отношении лиц, которые могут быть признаны заинтересованными, просто несправедливо. Представляется, что руководитель должен нести ответственность, если он знал о конфликте интересов, либо если

непосредственно ему была предоставлена информация, которая позволяла сделать вывод о конфликте интересов (например, члены наблюдательного совета и заместители предоставили списки родственников, в том числе владеющих долями, акциями, являющихся учредителями), но он не воспользовался ею.

Если решение многих вопросов управления бюджетным учреждением предоставлено самому учреждению или учредителю, то для автономного учреждения Закон прописывает ряд положений более жестко. В частности, автономному учреждению (его учредителю) обязательно придется создать наблюдательный совет не менее чем из пяти и не более чем из одиннадцати членов. Данный орган новый для образовательных учреждений, его функцией является **рассмотрение проектов наиболее важных решений**, принимаемых учреждением, **и выражение своего совещательного, а в отдельных случаях и обязательного мнения о них.**

Срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения устанавливается уставом автономного учреждения, но не может превышать 5 лет.

В состав наблюдательного совета входят:

- представители учредителя;
- представители исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом;
- представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности.

В состав совета могут входить представители иных государственных органов, органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения.

Количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета должно превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения. Количество представителей работников автономного учреждения не может превышать одну треть от общего числа членов наблюдательного совета автономного учреждения. Ограничение представительства работников учреждения в наблюдательном совете установлено законодателем не случайно: практика работы коллегиальных органов и органов самоуправления показывает, что в тех из них, в составе которых преобладают работники учреждения, деятельностью органа фактически всегда управляет руководитель в силу подчиненности ему остальных членов коллегиального органа по работе.

Одно и то же лицо может быть членом наблюдательного совета неограниченное число раз. **Руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть**

членами наблюдательного совета. Ими также не могут быть лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость.

Члены наблюдательного совета выполняют свои обязанности на правах добровольцев. Исключение составляют члены совета, назначенные из числа работников органов власти и управления, для которых выполнение этих обязанностей может быть включено в круг служебных функций по основной работе. Во всяком случае, автономное учреждение не вправе выплачивать членам наблюдательного совета вознаграждение за выполнение ими своих обязанностей, за исключением компенсации документально подтвержденных расходов, непосредственно связанных с участием в работе наблюдательного совета. Члены совета могут пользоваться услугами автономного учреждения только на равных условиях с другими гражданами.

Решение о назначении членов наблюдательного совета или досрочном прекращении их полномочий принимается учредителем. Решение о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или о досрочном прекращении его полномочий принимается в порядке, предусмотренном уставом автономного учреждения.

Полномочия члена наблюдательного совета могут быть прекращены досрочно:

- 1) по просьбе члена совета;
- 2) в случае невозможности исполнения членом совета своих обязанностей по состоянию здоровья или по причине его отсутствия в месте нахождения автономного учреждения в течение четырех месяцев;
- 3) в случае привлечения члена совета к уголовной ответственности.

Полномочия члена наблюдательного совета, являющегося представителем государственного органа или органа местного самоуправления и состоящего с этим органом в трудовых отношениях, также могут быть прекращены досрочно в случае прекращения трудовых отношений.

Вакантные места, образовавшиеся в наблюдательном совете в связи со смертью или досрочным прекращением полномочий его членов, замещаются на оставшийся срок полномочий наблюдательного совета автономного учреждения.

Председатель наблюдательного совета избирается на срок полномочий наблюдательного совета из числа его членов простым большинством голосов. Представитель работников автономного учреждения не может быть избран председателем.

Председатель организует работу совета, созывает его заседания, председательствует на них и организует ведение протокола. В отсутствие председателя

его функции выполняет старший по возрасту член наблюдательного совета, за исключением представителя работников автономного учреждения.

Наблюдательный совет рассматривает:

- предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и закрытии его представительств;
- предложения учредителя или руководителя автономного учреждения о реорганизации или ликвидации данного учреждения;
- предложения учредителя или руководителя об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- предложения руководителя об участии автономного учреждения в других юридических лицах, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или о передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;
- предложения руководителя о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно.

По перечисленным вопросам совет утверждает рекомендации, а решения принимаются учредителем, но не руководителем учреждения.

Наблюдательный совет рассматривает также следующие вопросы:

- проект плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;
- предложения руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета.

По этим вопросам наблюдательный совет дает заключения, а решения принимает руководитель учреждения.

Наблюдательный совет утверждает по представлению руководителя автономного учреждения проекты отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения.

К полномочиям наблюдательного совета также отнесены вопросы, по которым решение совета является обязательным. **Совет рассматривает:**

- предложения руководителя автономного учреждения о совершении крупных сделок;
- предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок с заинтересованностью;
- вопросы проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации.

Вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения. Поэтому при наличии в автономном образовательном учреждении иных коллегиальных органов, в том числе и органов самоуправления (например, школьного совета, ученого совета, управляющего совета и др.), полномочия этих органов должны быть согласованы с полномочиями наблюдательного совета.

По требованию наблюдательного совета автономного учреждения или любого из его членов другие органы автономного учреждения обязаны предоставить информацию по вопросам, относящимся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения.

Законодатель сохранил ряд налоговых льгот, которые были установлены для бюджетных и автономных учреждений. Для автономных учреждений так же, как и для бюджетных, не будут облагаться налогом на прибыль доходы в виде имущества, полученного по решению органов исполнительной власти всех уровней (подп. 8 п. 1 ст. 251 Налогового кодекса РФ; далее – НК РФ), а также имущества, полученного в рамках целевого финансирования (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ); не будет признаваться операцией, облагаемой налогом на добавленную стоимость, передача на безвозмездной основе объектов основных средств (подп. 5 п. 2 ст. 146 НК РФ).

Однако далеко не все нормы налогового законодательства идентично трактуют бюджетные и автономные учреждения. В частности, автономные учреждения будут иметь возможность уплачивать только квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль лишь при условии, если размер выручки в предыдущих четырех кварталах не превышал в среднем 3 млн. руб. за каждый квартал. Для бюджетных же учреждений такая возможность предоставлена вне зависимости от размеров дохода (п. 3 ст. 286 НК РФ).

На автономные учреждения **не распространяется ограничение для перехода на упрощенную систему налогообложения**, установленное для бюджетных учреждений (подп. 17 п. 3 ст. 346¹² НК РФ). А это означает, что в зависимости от вида приносящей

доход деятельности учреждение сможет сэкономить на налоговых платежах, перейдя на упрощенную систему налогообложения.

В ходе слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания РФ были также высказаны опасения по поводу того, что на работников автономных учреждений не будут распространяться льготы, установленные работникам образовательных учреждений пенсионным законодательством (в частности, пенсия педагогам за выслугу лет). Однако Федеральный закон от 17.12.01 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» связывает эту льготу с осуществлением педагогической деятельности в государственных и муниципальных учреждениях для детей, т. е. в любых государственных и муниципальных учреждениях, как бюджетных, так и автономных, поэтому данное опасение неосновательно.

С другой стороны, работник автономного учреждения будет чувствовать себя защищенным только в том случае, если это успешное, развивающееся, стабильное учреждение. В этом случае у работников есть шанс на более высокую заработную плату, уже не связанную тарифными сетками. Если же автономное учреждение будет работать нестабильно, объемы получаемых им заданий будут колебаться, а доля внебюджетных доходов станет небольшой, учреждение просто будет вынуждено или снижать зарплату сотрудников, или проводить сокращение штатов на периоды, когда полученные задания не обеспечивают весь штат работой и, следовательно, заработной платой. В отличие от бюджетного учреждения, в котором есть некоторые гарантии получения минимальной зарплаты, работники автономного учреждения окажутся по своему положению ближе к работникам коммерческих организаций, в которых заработная плата зависит от успешности организации. Можно предположить, что если автономное учреждение работает успешно, то положение работников станет гораздо лучше, чем было в бюджетной организации, если же деятельность учреждения привела к провалу, то появятся затруднения с выплатой даже гарантированной части заработной платы.

Автономное учреждение может быть создано путем его учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения. При этом решение о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения принимается по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения, если такое решение не повлечет за собой нарушения конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования. Правительством РФ могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного учреждения.

Таким образом, учреждение может решить для себя, выгодно ли ему становиться автономным, и либо инициировать этот процесс (обратиться в государственный или муниципальный орган, в ведении которого оно находится), либо отказать в согласии на изменение типа (а в случае принудительного изменения – обжаловать действия учредителя в суде).

При этом далеко **не все образовательные учреждения смогут стать автономными**. Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования могут определяться перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению. Предположительно, невозможен переход в автономные учреждения образовательных учреждений для детей-сирот, общеобразовательных школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого и открытого типа для детей и подростков с отклонениями в психике, специальных коррекционных образовательных учреждений для воспитанников с отклонениями в развитии, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, малокомплектных сельских школ и т. п.

Статус автономного учреждения позволяет более свободно распоряжаться определенными видами имущества, и потому он выгоден и удобен тем образовательным учреждениям, которые ведут приносящую доход деятельность в большом объеме и получают от нее существенные доходы. Тем учреждениям, которые не изыскали возможности получать дополнительные доходы, удобнее оставаться бюджетными. Учреждение, которое получает значительные внебюджетные доходы, особенно если для него важна возможность оперативного распоряжения ими, может самостоятельно выйти с предложением о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения.

Согласно Закону **решение о создании автономного образовательного учреждения** путем изменения типа существующего бюджетного учреждения **принимается высшим коллегиальным органом управления учреждения**. Такой орган должен быть предусмотрен уставом. Но в Законе ничего не говорится о ситуации, когда высший коллегиальный орган по уставу отсутствует. В этом случае решение должно приниматься коллективом учреждения (собранием-конференцией работников и делегатов от обучающихся и (или) делегатов от родителей несовершеннолетних обучающихся). Такой вывод следует из того, что для перехода в статус автономного учреждения потребуется изменение устава образовательного учреждения, которое невозможно без принятия его собранием-конференцией. Заметим, что внесение изменений в устав

образовательного учреждения потребует принятия этих изменений коллективом учреждения в соответствии с Законом РФ «Об образовании». В данном случае Закон РФ «Об образовании» будет иметь приоритет как специальный закон.

Если будет решено изменить тип учреждения, в предложение об этом надо включить:

1) обоснование создания автономного учреждения с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности для населения и качества выполняемых им работ, оказываемых услуг;

2) сведения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения его высшим коллегиальным органом при наличии такового;

3) сведения об имуществе, находящемся в оперативном управлении соответствующего государственного или муниципального учреждения;

4) сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление создаваемого автономного учреждения;

5) иные сведения.

При этом имущество (в том числе денежные средства), закрепляемое за автономным учреждением при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом деятельность и нести ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

При создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за государственным или муниципальным учреждением. Данная норма позволяет гарантировать, что изменение типа не позволит параллельно изъять имущество учреждения. Законодатель принял во внимание опасения по поводу того, что процесс изменения типа может послужить прикрытием для изъятия у учреждений имущества. Поэтому в процессе смены типа изъятие сделали невозможным (хотя оно будет возможно до или после изменения типа на условиях, определенных законодательством).

Созданное путем изменения типа существующего бюджетного учреждения автономное учреждение будет вправе осуществлять предусмотренные его уставом виды деятельности **на основании лицензии, а также свидетельства о государственной аккредитации**, иных разрешительных документов, выданных соответствующему государственному или муниципальному учреждению, до окончания срока действия таких документов. При этом не требуется переоформления документов, подтверждающих

наличие лицензий, в соответствии со ст. 11 Федерального закона от 08.08.01 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и переоформления иных разрешительных документов.

В случае принятия уполномоченным органом решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения будут применяться определенные гарантии, предусмотренные Гражданским кодексом РФ для кредиторов в случае реорганизации юридического лица. В частности, учредитель обязан будет уведомить кредиторов учреждения об изменении его типа, и кредиторы будут вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательства, должником по которому является это юридическое лицо, и возмещения убытков. Иницируя процесс изменения типа учреждения, следует помнить об этом и выбирать наилучшее время, исходя из того, в какой момент состояние договорной работы будет таким, что перечисленные требования кредиторов не нанесут серьезного ущерба.

На наш взгляд, сам по себе Закон не может служить основанием для беспокойства, если он будет реализовываться без злоупотреблений. Более того, он даст возможность тем учреждениям, которые имеют существенные источники внебюджетных доходов, действовать более свободно, что может привести к дальнейшему росту их благосостояния, следовательно, и к лучшему финансовому обеспечению образовательной деятельности в РФ за счет внебюджетных источников (хотя бы в лице этих учреждений). Финансовая самостоятельность учреждений может катализировать процесс инвестирования средств в образование, процесс привлечения населения к финансированию образования.

Но даже если учреждение имеет твердую уверенность в своей конкурентоспособности, желание модернизировать образовательный процесс, выйти на рынок образовательных услуг, побороться за бюджетные и внебюджетные средства, имеет навыки поиска дополнительных финансовых источников, сложившуюся практику получения существенных внебюджетных доходов, готово взять на себя риски самостоятельной деятельности, и потому для него форма автономного учреждения выгодна, все же имеет смысл немного повременить с переходом. В процессе столь масштабной реформы неизбежны некоторые шероховатости, которые будут устраняться при их обнаружении. Обнаружат их именно первые автономные учреждения, которые и станут своего рода испытательным полигоном для отработки новых форм финансирования и реализации прав по распоряжению имуществом.

Не случайно законодатель предусмотрел возможность обратного перехода из автономного учреждения в бюджетное в таком же порядке.

Понятна озабоченность по поводу появления Закона, если речь идет об учреждении, не способном обеспечить качественную подготовку обучающихся. При финансировании государственного или муниципального заказа на оказание образовательных услуг населению вероятно конкуренция между различными образовательными учреждениями, особенно в крупных городах. Бюджетные средства будут сосредотачиваться в наиболее эффективных современных учреждениях, внедряющих инновационные технологии, что может привести к реструктуризации сети образовательных учреждений и ликвидации наиболее слабых ее элементов.

4.2. Критерии перевода бюджетных учреждений образования в автономные учреждения и принципы финансового планирования их деятельности

3 ноября 2006 г. приняты федеральные законы, регламентирующие вопросы создания и функционирования автономных учреждений:

- ФЗ № 174 «Об автономных учреждениях»;
- ФЗ № 175 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений».

В настоящее время готовится к принятию постановление Правительства РФ, определяющее перечни типов учреждений, не подлежащих переводу в АУ. При решении вопроса о переводе конкретного образовательного учреждения в автономное учреждение необходимо учитывать социальные и экономические критерии.

Социальные критерии основываются на объеме и условиях обеспечения социальных гарантий в области образования, установленных для населения как Конституцией, так и другой законодательной и нормативной документацией.

Гарантированные объемы и условия предоставления населению образовательных услуг являются показателями, обязательными при рассмотрении вариантов перевода учреждений образования в АУ. Для государственных (муниципальных) структур основным требованием является сохранность обеспечения государственных гарантий по предоставлению населению услуг образования: во-первых, сохранение возможности получения установленного перечня таких услуг, во-вторых, для предусмотренных услуг – гарантий получения их на бесплатной и льготной основе.

Для граждан – потребителей услуг организаций образования – изменение их организационно-правой формы не должно привести к нарушениям их законодательно

установленных прав на получение бесплатных и льготных услуг, гарантированных государством, или ухудшить для них условия доступности этих услуг.

Для собственно учреждения при решении вопроса о его преобразовании в АУ социальных критериев нет. Обеспечение всех установленных законодательством гарантий является обязанностью не конкретного учреждения, а соответствующего уровня власти. На уровне учреждения как хозяйствующего субъекта реально работают только экономические критерии.

С позиции как государственных структур, так и населения социальные критерии (также и социальные риски) совпадают. Когда речь идет о законодательно гарантированных объемах и условиях предоставления населению образовательных услуг, для государства новая организационно-правовая форма должна сохранить обеспечение их предоставления, а для населения – не ухудшить возможность получения.

Если при переводе образовательного учреждения в АУ социальные риски связаны с возможной перепрофилизацией деятельности этого учреждения, в том числе прекращением предоставления им каких-либо услуг, то индикаторами для социальных критериев могли бы быть следующие:

- изменение численности соответствующей категории населения, приходящейся на 1 учреждение (или на единицу услуги: на 1 работника, на конкретного специалиста, на единицу специализированного оборудования);
- показатели изменения транспортной доступности учреждения, обеспечивающего предоставление услуг в рамках образовательных гарантий.

Экономические критерии перевода бюджетных учреждений в АУ предполагают, что расширение экономической самостоятельности организации при изменении системы ее финансирования (в том числе бюджетных схем финансирования) позволит обеспечить ее нормальное функционирование. То есть речь идет, с одной стороны, о сохранении целей деятельности учреждения (сохранении выполнения определенного набора функций по предоставлению образовательных услуг), с другой – об обеспечении его финансовой стабильности как самостоятельного хозяйствующего субъекта.

Как уже указывалось выше, исходя из базовых положений, критерии перевода учреждений образования в АУ должны учитывать:

- возможность **сохранения социальных гарантий** населению при переводе учреждения образования в АУ, а также в случае невозможности выполнения своих обязательств уже преобразованным учреждением;
- **приспособленность учреждения** к самостоятельной рыночной деятельности и/или поиску источников ее финансирования;

- **возможности рынка услуг**, на котором работает учреждение, выражающиеся в существовании спроса и конкурентного предложения на образовательные услуги, в существовании спроса на платные или частично платные услуги, в существовании механизмов небюджетного финансирования образовательных услуг.

Кроме этих основных критериев необходимо учитывать дополнительные критерии.

Критерии сохранения социальных гарантий:

- преобразование не повлечет за собой потерю качества или введение «скрытой» оплаты образовательных услуг;
- невыполнение преобразованным учреждением своих обязательств не приведет к некомпенсируемому нарушению предусмотренных законами прав граждан.

Критерии, характеризующие способность учреждения к самостоятельной деятельности:

- налаженный бухгалтерский учет и процедуры управления финансами;
- уже имеющийся опыт оказания платных услуг;
- известность и авторитет учреждения среди потребителей;
- конкурентные преимущества учреждения, выраженные в специализации, уникальных технологиях и т.п.;
- возможности наращивания базового пакета бесплатных услуг;
- соответствующее законодательству документарное оформление платных услуг и опыт в ценообразовании;
- эффективность и производительность процессов оказания услуг, подтверждаемая показателями эффективности;
- наличие стандартов оказания услуг и соответствующих лицензий;
- наличие должностных инструкций персонала;
- квалификация персонала и регулярно проводимые обучение и повышение квалификации персонала;
- система контроля качества оказания услуг;
- квалификация и заинтересованность руководителей и персонала учреждения, возможности материального вознаграждения;
- возможность сохранения положительной экономики организации при увеличении или уменьшении заказов;
- прозрачность экономики организации;
- длина обязательств перед потребителями;
- капиталоемкость;

- возможность управления издержками (переменными, условно постоянными, постоянными);
- риски потерь и судебных издержек при нарушении обязательств;
- возможность сокращения, увеличения персонала, оказывающего услуги;
- качество отношений с заинтересованными сторонами:
 - органами государственной власти и местного самоуправления;
 - отраслевыми учреждениями;
 - местным бизнес-сообществом;
 - спонсорами, дарителями, филантропами и др.;
 - общественными организациями;
- готовность образовательного учреждения к деятельности наблюдательных советов.

Критерии, характеризующие возможности рынка услуг, на котором работает образовательное учреждение:

- развитость рынка образовательных услуг, на котором работает учреждение:
 - количество поставщиков аналогичных услуг;
 - сила конкуренции, измеренная в поставщиках аналогичных услуг на 1 потребителя (чем сильнее конкуренция, тем тяжелее войти на рынок новому игроку);
 - возможность монополизации рынка, установленная по факту отсутствия конкурентов, малой емкости рынка, административной зависимости, особенности госрегулирования (если существует реальная возможность монополизации рынка, то автономное учреждение постарается диктовать покупателю цены и качество услуг);
- особенности потребителей:
 - склонность к потреблению и приобретению (оплате) образовательных услуг;
 - платежеспособность потребителей.

Все перечисленные критерии достаточно очевидны. Но хотелось бы остановиться на некоторых более подробно.

Для образовательных учреждений очень важным является критерий «**длина обязательств перед потребителями**». Действительно, этот критерий напрямую связан с длительностью образовательного процесса, характерного для большинства учреждений образования: детский сад ребенок посещает 3-4 года, школу – 9-11 лет, институт – от 4 до

6 лет. Приняв ребенка или студента на обучение, образовательное учреждение берет на себя обязательства по предоставлению образовательных услуг от начала до конца обучения. В соответствии с этим заданием, выдаваемое учредителем, должно учитывать гарантии обеспечения предоставления услуг в течение установленного срока обучения.

Особенно болезненным нарушением обязательств может быть для студентов, хотя учреждения среднего и высшего образования более всего подготовлены к переходу на новые организационно-правовые формы. Действительно, за исключением сельской местности, в любом населенном пункте, как правило, имеется более одной школы, обучающей по общегосударственным стандартам (если речь не идет об учениках специализированных классов с углубленным изучением отдельных предметов). Поэтому если одна школа не получит задания учредителя, то ученики могут обучаться в другой школе. Если же вуз или ссуз не получит задания на подготовку студентов по какой-либо специальности, то студенту может оказаться весьма проблематичным продолжить обучение выбранной специальности.

Следовательно, для учреждений образования необходимым условием перевода в автономное учреждение должно быть *соответствие длительности финансирования задания учредителя длительности образовательных программ в случае отсутствия у учредителя возможности обеспечить продолжение обучения на равноценных условиях.*

Увеличение самостоятельности и независимости любого учреждения влечет за собой увеличение управленческих и особенно финансовых рисков за неправильно принятые решения. Поэтому при переводе образовательного учреждения в автономное возрастает значение экономического и финансового планирования, тем более что автономное учреждение должно финансироваться не по смете доходов и расходов, которая держит учреждение «на коротком поводке» учредителя и казначейства.

Автономные учреждения финансируются в соответствии с пунктом 4 статьи 4 закона «Об автономных учреждениях»: *«Финансовое обеспечение <...> деятельности осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников».*

В законе «Об автономных учреждениях» также установлено (статья 2), что:

«3. Автономное учреждение в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях.

...

8. *Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом».*

Как видно из приведенных статей федерального закона «Об автономных учреждениях», автономные учреждения (АУ) обладают существенно большей экономической и финансовой самостоятельностью по сравнению с бюджетными учреждениями. Для обеспечения финансовой стабильности работы образовательного учреждения при повышении его самостоятельности предполагается ежегодная разработка трехлетнего финансового плана (сквозное финансовое планирование).

В финансовом плане должны отражаться:

- основные показатели деятельности образовательного учреждения;
- доходы от образовательной деятельности;
- доходы, получаемые в рамках федеральных, региональных и муниципальных программ развития образования;
- другие бюджетные и внебюджетные доходы (гранты, пожертвование и др.);
- расходы на оплату труда (с учетом налогов);
- коммунальные платежи;
- расходы на капитальное строительство, приобретение основных средств и другие расходы.

Финансовый план должен разрабатываться как для образовательного учреждения в целом в целом, так и для основных его структурных подразделений (при наличии таковых):

- филиалов – для базовых, магнитных и т.п. школ;
- факультетов – для учреждений среднего и высшего профессионального образования;
- подразделений дополнительного образования;
- производственных подразделений – школьных производств, ученических бригад, производственных участков учреждений начального профессионального образования и т.д.

Подготовку проекта трехлетнего финансового плана образовательного учреждения должно осуществлять планово-финансовые службы (ПФС). В срок до установленного руководством автономного (готовящегося к переводу в АУ) образовательного учреждения числа текущего года ПФС направляет в подразделения учреждения (филиалы, отделения, центры и т.д.) формы планов доходов и расходов, разработанные ПФС и утвержденные финансовым директором автономного учреждения.

Предложения в проект трехлетнего финансового плана представляют структурные подразделения, осуществляющие:

- образовательную, в том числе платную, деятельность;
- производственные подразделения, в том числе школьные подразделения.

ПФС обобщает полученную информацию и представляет в установленный срок проект трехлетнего финансового плана финансовому директору, который представляет проект трехлетнего финансового плана последовательно на рассмотрение всем органам автономного учреждения, которые отвечают за финансовую политику АУ, включая наблюдательный совет. Проект финансового плана подлежит одобрению на каждой стадии согласования. В случае наличия замечаний проект финансового плана должен возвращаться на доработку ПФС вместе с протоколом разногласий.

После окончательного одобрения проекта финансового плана он направляется учредителю автономного учреждения

Финансовый план на первый год из трех плановых лет рассматривается как годовой финансовый план. В процессе ежегодного трехлетнего финансового планирования осуществляется корректировка плановых показателей на второй и третий годы предыдущего плана.

4.3. О применении Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в сфере образования

Принятие в начале ноября 2006 г. двух федеральных законов – Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» – является результатом осуществления государственной программы реструктуризации бюджетного сектора.

Работа по подготовке закона об автономных учреждениях наиболее активно велась в последние три года. И в этот период профсоюз открыто заявлял о своей позиции и выражал серьезные опасения и обеспокоенность по поводу предлагаемого механизма реструктуризации путем введения нового типа государственного или муниципального учреждения – автономного учреждения для оказания услуг в области образования и связанных с этим процессом социальных рисков.

Основные опасения связаны с тем, что стержневой идеей такого преобразования является снятие с государства обязанности гарантированного финансирования автономных учреждений на основе сметы доходов и расходов и субсидиарной

ответственности государства по их обязательствам, что может привести к реальному ухудшению ситуации с предоставлением доступных и качественных образовательных услуг, гарантированных Конституцией РФ, а также к нарушениям прав работников и обучающихся.

Однако государство настаивало на законодательном закреплении такого концептуального подхода к реструктуризации, а профсоюз в сложившихся конкретных условиях включился в процесс обсуждения и подготовки законопроекта ко второму чтению в целях минимизации возможных негативных последствий для работников и системы образования.

В результате совместных усилий разных заинтересованных участников обсуждения текст законопроекта при подготовке ко второму чтению претерпел существенные изменения. В ходе второго чтения к первоначальному варианту проекта было принято более 100 поправок. Изменения в целом можно охарактеризовать как усовершенствующие и улучшающие качество законопроекта с точки зрения обеспечения публичности, учета интересов коллектива работников и контроля при принятии решений, касающихся изменения правового статуса учреждений и условий функционирования автономного учреждения в целом.

При этом следует подчеркнуть, что с самого начала положительная роль и большое значение профсоюзной позиции по этому вопросу не отрицаются, а подчеркиваются различными заинтересованными участниками обсуждений, включая представителей федеральных органов государственной власти.

Для реализации Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» потребуется принятие на федеральном, региональном и местном уровне подзаконных нормативных правовых актов по вопросам порядка определения видов особо ценного движимого имущества; ежегодного опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании им закрепленного за ним имущества; определения перечней государственных и муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению; порядка рассмотрения предложений о создании автономных учреждений путем изменения типа существующих государственных и муниципальных учреждений и т.д. (по имеющейся информации, в настоящее время готовится восемь постановлений Правительства РФ).

Учитывая, что указанные федеральные законы по установленным ими правилам вступают в силу по истечении шестидесяти дней после дня их официального опубликования, а первая публикация их текстов содержится в «Российской газете» от 8 ноября 2006 г. № 250, они вступают в силу с 8 января 2007 г. (за исключением статей 7 и 8

Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ, вносящих изменения в Бюджетный кодекс РФ и часть вторую Налогового кодекса РФ, которые вступают в силу с 1 января 2007 г.).

С учетом вышеизложенного и в целях выполнения решения Президиума ЦК профсоюза от 11 октября 2006 г. № 7 «Об участии Профсоюза в реализации основных направлений модернизации российского образования и первоочередных задачах Профсоюза» о подготовке рекомендаций по вопросам применения Федерального закона «Об автономных учреждениях» **необходимо обратить внимание территориальных организаций профсоюза и первичных профсоюзных организаций вузов на ряд практических вопросов по реализации Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и дать следующие рекомендации по наиболее принципиальным вопросам.**

1. Общие положения. Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее сокращенно – ФЗ об автономных учреждениях) предусмотрено введение нового типа государственных и муниципальных учреждений – автономных учреждений, которые будут функционировать наряду с существующими государственными и муниципальными учреждениями, однако в отличие от них будут обладать большей свободой в вопросах осуществления своей уставной деятельности и распоряжения имуществом.

При применении ФЗ об автономных учреждениях необходимо учитывать, что **создаваемые в системе образования государственные и муниципальные автономные образовательные учреждения будут полностью с учетом ряда особенностей подпадать под действие отраслевого законодательства, т.е. законодательства Российской Федерации в области образования, а на работников и обучающихся этих учреждений должны распространяться те же социальные льготы и гарантии, что и на работников и обучающихся существующих государственных и муниципальных учреждений.** Однако при этом не исключено, что на практике возможно возникновение проблем с реализацией этих льгот и гарантий в автономных учреждениях по различным причинам.

ФЗ об автономных учреждениях определяет в соответствии с Гражданским кодексом РФ правовое положение автономных учреждений, порядок их создания, реорганизации и ликвидации, цели, порядок формирования и использования их имущества, основы управления автономными учреждениями, основы отношений автономных учреждений с учредителями, участниками гражданского оборота, ответственность автономных учреждений по их обязательствам.

Под автономным учреждением понимается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для оказания услуг, выполнения работ в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Имущество автономного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Собственниками имущества автономного учреждения являются соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование, которые не несут ответственности по обязательствам созданных ими автономных учреждений. Автономное учреждение не вправе без согласия собственника распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенными им за счет средств, выделенных ему учредителем. Остальным своим имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно.

Финансовое обеспечение деятельности автономного учреждения осуществляется за счет субвенций и субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и других не запрещенных законом источников.

Автономное учреждение в соответствии со статьей 5 ФЗ об автономных учреждениях может быть создано двумя путями: путем учреждения или путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения (далее – путем изменения типа существующего учреждения). Решение о создании автономного учреждения принимают соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления в зависимости от формы собственности имущества, на базе которого оно создается.

При этом следует иметь в виду, что в соответствии с частью 2 статьи 20 ФЗ об автономных учреждениях изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений не может быть осуществлено до утверждения порядка определения видов особо ценного движимого имущества, предусмотренного частью 3 статьи 3 этого закона, как не допускается вообще изменение типа существующих государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Имущество, в том числе денежные средства, закрепляемое за автономным учреждением при его создании, должно быть достаточным для обеспечения возможности осуществлять предусмотренную уставом автономного учреждения деятельность и нести

ответственность по обязательствам, возникшим у государственного или муниципального учреждения до изменения его типа.

При создании автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения не допускается изъятие или уменьшение имущества (в том числе денежных средств), закрепленного за государственным или муниципальным учреждением. Кроме того, согласно части 1 статьи 20 ФЗ об автономных учреждениях, объем финансового обеспечения выполнения задания, установленного учредителем государственному или муниципальному учреждению (бюджетному или автономному), не может зависеть от типа такого учреждения.

Учитывая, что ФЗ об автономных учреждениях распространяется на все типы и виды образовательных учреждений, в том числе реализующих конституционные гарантии права на образование, а также наличие социально-экономических рисков при изменении правового статуса, представляется принципиальным, что этот процесс должен проходить избирательно по мере готовности образовательных учреждений и создания органами власти необходимых условий для самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности и обеспечения доступности и качества образовательных услуг.

Обязательными условиями для принятия решения о создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения являются инициатива либо согласие самого государственного или муниципального учреждения, а также если такое решение не повлечет за собой нарушение конституционных прав граждан, в том числе права на получение бесплатного образования.

При этом Правительством РФ могут быть установлены дополнительные условия для принятия решения о создании федерального АУ путем изменения типа существующего учреждения.

2. Перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению. ФЗ об автономных учреждениях предусматривает, что Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ или местной администрацией муниципального образования могут определяться перечни государственных или муниципальных учреждений, тип которых не подлежит изменению (часть 5 статьи 5).

В связи с этим необходимо обеспечить участие представителей профсоюза в формировании нормативной правовой базы по реализации ФЗ об автономных учреждениях в этой части с тем, чтобы учитывалось мнение профсоюза при определении на федеральном, региональном и местном уровнях перечней типов и видов

государственных и муниципальных образовательных учреждений, правовой статус которых не может быть изменен на автономное учреждение.

В такие перечни, по нашему мнению, должны быть включены образовательные учреждения, обеспечивающие реализацию конституционных гарантий права на образование и не имеющие объективной возможности получения существенных внебюджетных средств для обеспечения основной деятельности. Например, образовательные учреждения, расположенные в сельской местности, специальные образовательные учреждения, школы-интернаты, общеобразовательные учреждения, дошкольные образовательные учреждения, образовательные учреждения дополнительного образования детей, образовательные учреждения начального профессионального образования и т.п.

Это связано с тем, что в настоящее время не решены проблемы, связанные с установлением порядка определения в сметах образовательных учреждений соотношения бюджетных и внебюджетных доходов, с оценкой возможности существования автономного образовательного учреждения в конкурентной среде, с различной степенью экономической и финансовой самостоятельности существующих типов и видов образовательных учреждений (самостоятельное ведение бухгалтерского учета, наличие механизмов нормативного финансирования, возможность нести самостоятельную ответственность по обязательствам), с состоянием менеджмента в учреждении (уровень профессиональной подготовки руководителей учреждений) и др.

3. Участие государственного и муниципального учреждения в создании автономного учреждения. Принципиальным и важным в регулировании вопроса создания автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения является то обстоятельство, что предложение о создании автономного учреждения подготавливается соответствующими органами власти по инициативе либо с согласия государственного или муниципального учреждения (часть 6 статьи 5 ФЗ об автономных учреждениях).

Таким образом, установлен принцип добровольности и учета интересов коллектива при изменении типа существующего учреждения, когда для подготовки предложения о создании автономного учреждения требуется инициатива самого учреждения либо согласие учреждения на изменение своего правового статуса. При этом следует особо отметить, что эта принципиальная позиция появилась в проекте закона при подготовке его ко второму чтению под давлением педагогической и профессиональной общественности.

К числу обязательных требований к содержанию предложения о создании автономного учреждения отнесены, в частности: обоснование создания автономного

учреждения, в том числе с учетом возможных социально-экономических последствий его создания, доступности такого учреждения для населения и качества выполняемых им работ, оказываемых им услуг, а также сведения об одобрении изменения типа существующего государственного или муниципального учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения при наличии такого органа.

Следовательно, предложение о создании автономного учреждения в числе других положений в обязательном порядке должно содержать сведения об одобрении изменения типа учреждения высшим коллегиальным органом этого учреждения при наличии такого органа.

Однако такая формулировка нормы является неоднозначной и допускает различное толкование, в особенности с учетом отраслевой специфики в регулировании порядка управления образовательным учреждением. Необходимо учитывать, что действующее законодательство в области образования не определяет четко понятия и статус органов управления образовательным учреждением, т.е. не регулирует вопрос разграничения органов управления по их статусу и компетенции с позиции деления на высшие органы управления и высшие коллегиальные органы управления.

Поэтому под высшим коллегиальным органом образовательного учреждения следует понимать коллегиальный орган, сформированный в учреждении из представителей участников образовательного процесса в соответствии с уставом учреждения (ученый совет в вузе, совет школы и т.п.).

В случае отсутствия такого органа профсоюзные организации должны в целях обеспечения реализации принципа добровольности и коллегиальности принятия решений добиваться рассмотрения вопроса об одобрении изменения типа учреждения непосредственно на общем собрании (конференции) работников государственного или муниципального образовательного учреждения, а также принять активное участие в его (ее) организации и проведении, учитывая особую роль выборных коллегиальных профсоюзных органов как субъектов системы общественного управления образовательными учреждениями.

Кроме того, принимая во внимание, что предложения об изменении типа федеральных образовательных учреждений (вузов, образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования) будут подготавливаться Рособразованием, необходимо внесение изменений в действующее Отраслевое соглашение по учреждениям и организациям, находящимся в ведении Федерального агентства по образованию, на 2006 – 2008 годы. Эти изменения с учетом требований ФЗ об автономных учреждениях должны быть направлены на формирование механизмов

оценки возможного нарушения конституционных прав граждан на получение бесплатного образования и возможных социально-экономических последствий изменения типа существующего федерального учреждения, а также учесть другие вопросы, связанные с процессом изменения типа существующего федерального учреждения.

4. Внесение изменений в устав образовательного учреждения. Согласно части 14 статьи 5 ФЗ об автономных учреждениях создание автономного учреждения путем изменения типа государственного или муниципального учреждения не является его реорганизацией, а в его устав вносятся соответствующие изменения, которыми закрепляется изменение статуса учреждения и регулируются другие вопросы деятельности автономного учреждения.

Следовательно, поскольку изменение типа существующего учреждения не связано с его реорганизацией, то и последствия изменения типа учреждения не должны влиять на трудовые отношения с работниками (трудовые договоры с работниками не прекращаются) и на действие коллективного договора (сохраняет свое действие до истечения срока, на который был заключен).

Что касается первичных профсоюзных организаций образовательных учреждений, то изменение наименования образовательного учреждения, которое должно будет включать новое слово «автономное», повлечет за собой и изменение наименования первичной профсоюзной организации путем внесения изменений в положение о первичной профсоюзной организации. При этом следует учитывать, что первичные профсоюзные организации, зарегистрированные в качестве юридического лица (в основном это вузовские первичные профсоюзные организации), должны будут зарегистрировать в установленном порядке эти изменения (по форме заявления о государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы некоммерческой организации).

Устав автономного учреждения в соответствии со статьей 7 ФЗ об автономных учреждениях должен содержать определенные обязательные сведения наряду с теми, которые предусмотрены статьей 13 Закона РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида.

При этом исходя из того, что характер основной деятельности образовательного учреждения при изменении типа существующего учреждения не изменяется, то следует сохранять преемственность в содержании устава при внесении в него изменений с учетом традиционно сложившегося порядка регулирования, поскольку положения уставов существующих образовательных учреждений сформулированы на основании многолетней

практики применения законодательных норм в области образования и прошли проверку временем, а также учитывают сложившиеся особенности функционирования данного образовательного учреждения.

Законом РФ «Об образовании» установлены общие правила принятия и изменения устава для всех типов и видов образовательных учреждений, однако для отдельных типов предусматриваются особенности порядка принятия и изменения устава образовательного учреждения (пункт 2 статьи 13).

Так, пунктом 1 статьи 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» определено, что устав высшего учебного заведения (изменения устава и дополнения к нему) принимается общим собранием (конференцией) педагогических работников, научных работников, а также представителей других категорий работников и обучающихся высшего учебного заведения.

Таким образом, применительно к высшим учебным заведениям специальным федеральным законом четко определено, что изменения в устав, в том числе изменения в связи с изменением типа существующего учреждения, должны приниматься общим собранием (конференцией) работников и обучающихся (студентов) вуза.

Что касается других типов образовательных учреждений, то порядок внесения изменений в их уставы должен определяться непосредственно в уставе.

Принимая во внимание, что ЦК профсоюза не получил от территориальных организаций профсоюза (за исключением одной территориальной организации) информацию по проведению ими анализа уставов образовательных учреждений на предмет закрепления в них позиций, направленных на реализацию коллегиальных форм управления учреждениями, наличия высшего и иных коллегиальных органов управления учреждением, участия представителей работников в деятельности органов управления учреждением (совет учреждения, управляющий совет, ученый совет, наблюдательный совет и т.д.) в соответствии с постановлением Президиума ЦК профсоюза от 11 октября 2006 г. № 7, реально оценить ситуацию с содержанием уставов образовательных учреждений по этим вопросам не представляется возможным.

Однако выборочный анализ уставов некоторых общеобразовательных учреждений (по информации, полученной специалистами аппарата ЦК профсоюза из ресурсов сети Интернет) свидетельствует о том, что принятие устава, внесение в него изменений и дополнений отнесено к компетенции общего собрания (конференции) работников и совета школы при наличии последнего, ряд уставов вообще не содержит положений о порядке принятия устава, внесения в него изменений и дополнений.

В случае если порядок внесения изменений и дополнений в устав не определен, то должно применяться правило, когда изменения в устав принимаются в том же порядке, что и устав в целом.

В то же время, как следует из практики, требуется незамедлительное проведение работы по внесению изменений и дополнений в уставы существующих государственных и муниципальных учреждений с целью обеспечения закрепления в уставах обязательных положений, которые в настоящее время оказались вне регулирования и могут повлечь появление спорных и конфликтных ситуаций.

5. Управление автономным учреждением. В соответствии с частью 1 статьи 8 ФЗ об автономных учреждениях структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом автономного учреждения в соответствии с этим федеральным законом и иными федеральными законами.

Следовательно, в уставе автономного учреждения на основе положений как этого закона, так и базовых федеральных законов об образовании должны быть определены органы управления автономным учреждением, их компетенция и сроки полномочий, установлен порядок их создания и деятельности, т.е. необходимо четко и максимально полно зафиксировать в уставе все позиции, связанные с регламентацией порядка управления автономным образовательным учреждением, что потребует серьезной проработки этой части устава.

Важность и значение этих вопросов для обеспечения нормальной деятельности учреждения и учета интересов работников требует обязательного участия профсоюзных организаций в процессе подготовки изменений в устав, учитывая то существенное обстоятельство, что широкий спектр отношений должен регулироваться непосредственно уставом учреждения.

Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы: общее собрание (конференция) работников, ученый совет, художественный совет и другие. При этом указание на общее собрание (конференцию) работников в числе органов автономного учреждения появилось в тексте закона по настоянию профсоюза и необходимо обеспечить сохранение этого органа управления в автономном образовательном учреждении.

Для обеспечения соблюдения соответствия деятельности автономного учреждения целям, указанным в его уставе, создается наблюдательный совет, в состав которого входят представители учредителя, исполнительных органов государственной власти и органов

местного самоуправления, представители общественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. В наблюдательный совет могут также входить представители иных государственных органов и органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения.

При этом необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с частью 8 статьи 11 ФЗ об автономных учреждениях порядок принятия решения о назначении представителя работников автономного учреждения членом наблюдательного совета или досрочном прекращении его полномочий должен быть предусмотрен в уставе автономного учреждения. В этой связи профсоюзным организациям необходимо добиваться закрепления в уставе такого механизма, который обеспечивал бы включение представителя первичной профсоюзной организации (председателя профкома) в состав наблюдательного совета.

Таким образом, введение в структуру управления автономного учреждения такого обязательного органа управления, как наблюдательный совет с определенными полномочиями, касающимися в основном вопросов организации уставной деятельности и осуществления финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения, является прямым следствием расширения экономических прав и свобод этого нового типа учреждения по сравнению с бюджетным учреждением.

Наличие такого органа управления, а также обеспечение автономным учреждением открытости и доступности к основным статусным документам (устав и изменения к нему, свидетельство о государственной регистрации и др.) и документам, содержащим сведения о состоянии имущества и финансовой деятельности автономного учреждения (план финансово-хозяйственной деятельности, годовая бухгалтерская отчетность, аудиторское заключение), свидетельствуют о наличии механизма обеспечения прозрачности и контроля над осуществлением деятельности в интересах автономного учреждения и его коллектива, учредителей и общества, в том числе со стороны профсоюзных организаций. Эффективность и социально ориентированная направленность этого механизма будет во многом зависеть от активной позиции коллектива работников и их представителей в лице первичных профсоюзных организаций как в органах управления автономным учреждением, так и через систему социального партнерства.

4.4. Основные мероприятия по изменению типа ФГОУ ВПО ЮФУ в федеральное автономное учреждение (ФАО)

Обоснование мероприятий по переходу в ФАУ в соответствии с постановлением Правительства РФ	Основные мероприятия по созданию ФАУ в соответствии с приказом Рособразования	План действий	Документ	Сроки
1	2	3	4	5
Особенности перехода Южного федерального университета в федеральное автономное учреждение и перспективы развития.	Подготовка конференции высшего коллегиального органа ЮФУ.	Проведение конференции высшего коллегиального органа ЮФУ. Решение об изменении типа ФГОУ высшим коллегиальным органом ЮФУ. Направление протокола решения ЮФУ в Рособразование.	Протокол решения конференции ЮФУ от 19.09.08г.	22.09.08.
I. Обоснование создания ФАУ				
1. Описание целесообразности изменения типа существующего ФГОУ с учетом возможных социально-экономических последствий создания ФАУ. 2. Оценка доступности предоставления платных услуг населению создаваемым ФАУ, описание ожидаемого качества выполняемых работ и оказываемых услуг.	Определение социальных последствий создания ФАУ (оценка доступности образовательных услуг, соблюдение конституционных прав граждан на получение образования). Оценка расчетов ФГОУ об	1. Сбор материалов. 2. Анализ материалов. 3. Подготовка экономических расчетов. 4. Подготовка текста. 5. Анализ и обсуждение итогового	Проект правительственного решения о создании ФАУ (согласование: Росимущество, Минэкономразв	01.09.08.

3. Описание основных целей и направлений деятельности создаваемого ФАУ.	экономических последствиях его перехода в автономное (рост налоговых доходов бюджета и т.п.).	материала.		
II. Общие сведения о существующем ФГОУ				
4. Полное и сокращенное наименование ФГОУ. Место нахождения. Почтовый адрес. ФИО руководителя и реквизиты о его назначении. 5. Сведения о собственнике ФГОУ. Сведения об учредителе ФАУ. Наименование органа государственной власти, осуществляющего полномочия учредителя. 6. Реквизиты акта о создании ФГОУ. Основной государственный регистрационный номер. Идентификационный номер налогоплательщика (ИНН). Код причины постановки на учет ФГОУ (КПП). Коды по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, продукции и услуг. 7. Перечень филиалов и представительств ФГОУ на территории РФ и отдельно за рубежом.	Экспертиза общих сведений об ФГОУ (реквизиты, место нахождения, ИНН, КПП, ОКВЭД, филиалы, представительства, данные о руководителе и т.д.).	1. Подготовка текста. 2. Анализ и обсуждение текста.	Комплект регистрационных документов	01.10.08.
III. Сведения о целях и видах деятельности существующего ФГОУ				
8. Предмет и цели деятельности ФГОУ. Перечень основных видов деятельности, закрепленных в Уставе и осуществляемых ФГОУ. Перечень иных видов деятельности,	Определение предмета, целей и видов деятельности ФАУ. Экспертиза информации об аккредитации, лицензировании	1. Сбор информации. 2. Подготовка материалов. 3. Анализ и	Комплект документов по образовательной и научно-	01.10.08.

<p>закрепленных в Уставе и осуществляемых ФГОУ.</p> <p>9. Информация о наличии лицензии (в полном объеме). Информация о наличии государственной аккредитации (в полном объеме).</p>	<p>ФГОУ.</p>	<p>обсуждение материалов.</p>	<p>исследовательской деятельности.</p>	
<p>IV. Сведения об имуществе ФГОУ</p>				
<p>10. Сведения об имуществе ФГОУ, закрепленном:</p> <ul style="list-style-type: none"> - на праве оперативного управления; - на праве безвозмездного (срочного) пользования; - сведения о земельных участках, закрепленных на праве постоянного (бессрочного пользования); - перечень имущества; - общая балансовая стоимость нефинансовых активов; - общая балансовая стоимость финансовых активов. <p>11. Сведения об имуществе, приобретенном ФГОУ за счет средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и учитываемом на отдельном балансе:</p> <ul style="list-style-type: none"> - перечень имущества; - общая балансовая стоимость нефинансовых активов; - общая балансовая стоимость финансовых активов. <p>12. Перечень объектов движимого имущества, которые предполагается включить в состав особо ценного</p>	<p>Экспертиза сведений об имуществе ФГОУ (перечень имущества, перечень объектов движимого имущества, которые предполагается включить в состав особо ценного движимого имущества; общая балансовая стоимость имущества). Формирование перечня особо ценного движимого имущества с целью закрепления его за ФАУ.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Организация подготовки материалов. 2. Сопровождение подготовки материалов. 3. Формирование материалов с текстовым пояснением. 4. Анализ и обсуждение материалов. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Реестр земельных участков 2) Реестр объектов недвижимости 3) Реестр движимого имущества (стоимость, которого свыше 50 тыс. руб.) 4) Реестр особо ценного движимого имущества) 5) Реестр имущества, приобретенного за счет средств по приносящей доход деятельности 	<p>20.10.08.</p>

<p>движимого имущества ФАУ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - наименование объектов; - общая балансовая стоимость объектов. 				
V. Сведения об ином имуществе				
<p>13. Сведения об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление:</p> <ul style="list-style-type: none"> - наименование объектов; - общая балансовая стоимость объектов; - выписка из реестра федерального имущества по форме, установленной приказом МЭРТ России от 11.09.07. 	<p>Экспертиза сведений об ином имуществе, подлежащем передаче в оперативное управление, общая балансовая стоимость имущества.</p>		<p>Реестр иного имущества</p>	<p>20.10.08.</p>
VI. Сведения о финансировании и доходах существующего ФГОУ				
<p>14. Объемы бюджетного финансирования ФГОУ за предыдущие 3 года (n -2; n-1; n):</p> <ul style="list-style-type: none"> - федеральный бюджет; - бюджет субъекта РФ; - местный бюджет. <p>15. Объем средств, полученных из территориального фонда обязательного медицинского страхования за предыдущие 3 года (n-2; n-1; n).</p> <p>16. Объем доходов ФГОУ от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности за предыдущие 3 года (n-2; n-1; n).</p> <p>17. Объем доходов ФГОУ от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности за предыдущие 3 года (n-2; n-1; n).</p>	<p>Экспертиза информации о доходах ФГОУ от предпринимательской деятельности, платных и иных услуг, доходах от сдачи имущества в аренду.</p>	<p>1. Подготовка фактической информации (разработка форм, их заполнение).</p> <p>2. Подготовка аналитической информации.</p> <p>3. Анализ и обсуждение материалов.</p>	<p>Сведения о финансировании и доходах на 2009,2010, 2011годы</p>	<p>20.10.08.</p>
VII. Сведения о задолженности				

<p>18. Сведения о кредиторской задолженности за предыдущие 3 года.</p> <p>19. Сведения о дебиторской задолженности за предыдущие 3 года (n-2; n-1; n).</p>			<p>Сведения о кредиторской и дебиторской задолженности</p>	<p>20.10.08.</p>
<p>VIII. Сведения об услугах, оказываемых государственным учреждением</p>				
<p>20. Перечень услуг (работ), оказываемых ФГОУ населению за счет средств соответствующего бюджета. Количество потребителей услуг (работ), оказываемых ФГОУ населению за счет средств соответствующего бюджета.</p> <p>21. Перечень платных услуг (работ), оказываемых ФГОУ населению. Перечень потребителей платных услуг, оказываемых ФГОУ за предыдущие 3 года (n-2; n-1; n).</p> <p>22. Перечень услуг (работ), оказываемых ФГОУ населению на частично платной основе. Количество потребителей услуг (работ), оказываемых ФГОУ населению на частично платной основе за предыдущие 3 года.</p>			<p>Сведения об услугах, оказываемых государственным учреждением</p>	<p>20.10.08.</p>
<p>IX. Сведения о работниках ФГОУ и об уровне оплаты труда</p>				
<p>23. Штатная численность работников ФГОУ. Фактическая численность по трудовым договорам(n-2; n-1; n).</p> <p>24. Численность лиц, работающих в ФГОУ по гражданско-правовым договорам (n-2; n-1; n).</p> <p>26. Средняя заработная плата работников, которая обеспечивалась за счет средств соответствующего бюджета за предыдущие</p>	<p>Экспертиза сведений о численности обучающихся, работников и об уровне оплаты труда работников.</p>	<p>1. Подготовка технической документации.</p> <p>2. Подготовка аналитической информации.</p> <p>3. Анализ и обсуждение материалов.</p>	<p>Сведения о работниках университета и об уровне оплаты труда</p>	<p>20.10.08.</p>

3 года (n-2; n-1; n). 25. Средняя заработная плата работников, которая обеспечивалась за счет средств внебюджетных источников за предыдущие 3 года (n-2; n-1; n).				
Х. Контрольные цифры				
Обоснование бюджета ФАУ.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Оформление материалов для представления в Рособразование. 2. Формирование задания учредителя ФАУ. 3. Формирование финансового обеспечения для реализации задания учредителя ФАУ. 4. Уведомление кредиторов об изменении типа существующего ФГОУ. 5. Внесение изменений и дополнений в Устав ФГОУ. 6. Список представителей Рособразования, Росимущества в наблюдательный совет ФАУ. 7. Разработка и утверждение формы отчета ФАУ о своей деятельности и форм отчета об использовании имущества. 	<p>Проект задания. Аналитическая записка. Подготовка новой редакции Устава. Аналитическая записка.</p>	Контрольные цифры по научно-исследовательской и образовательной деятельности	.01.11.08.
Проект предложения по установленной Правительством РФ форме в Рособразование.				01.11.08.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Этапы создания федерального (исследовательского) университета

1. Создание инициативной группы по разработке проекта концепции нового университета с участием федеральных органов управления образованием и наукой, местных органов власти, вузов и научных центров.
2. Разработка концепции федерального (исследовательского) университета, включающей обоснование перечня включаемых в него учреждений образования и науки.
3. Согласование концепции с местными и заинтересованными федеральными органами.
4. Формирование проектной группы.
5. Формирование рабочих групп по направлениям деятельности.
6. Подготовка проектов по основным направлениям деятельности (Программы работ), включая реорганизацию объединяемых вузов, учреждений науки, общего и среднего специального образования, которые планируется включить в новый университет.
7. Утверждение Программы работ на региональном и федеральном уровнях.
8. Подготовка программы поэтапной реализации проекта.
9. Формирование органов управления Программой работ с участием заинтересованных сторон.
10. Юридическое оформление нового университета.
11. Поэтапная реализация Программы работ под контролем всех заинтересованных сторон.
12. Мониторинг, текущий анализ, уточнение Программы работ.

Этапы реализации проектов могут быть оформлены в виде сетевых графиков с указанием наименования этапа, исполнителя, срока сдачи работ и планируемого результата.

Разработка концепции нового университета может осуществляться инициативным методом снизу (вузами и научными центрами), однако в общем случае, поскольку они призваны решать масштабные региональные и федеральные задачи, она реализуется по инициативе сверху с участием заинтересованных структур на уровне

Правительства РФ, министерств и ведомств с привлечением вузов и научных центров, которые планируется включить в его состав.

Региональная привязка проектов осуществляется Минобрнауки РФ и Рособразованием, в ведении которых находятся соответствующие учреждения образования и науки. Согласование с местными органами управления осуществляется Минобрнауки РФ. Уровни согласования: Полномочный представитель Президента РФ в соответствующем федеральном округе, Губернатор области (края), мэр города.

Формирование межведомственной рабочей группы из представителей МОН, Рособразования, МЭРТ и Минфина России, задачей которой должна являться помощь в подготовке и согласовании Концепции и Программы развития нового университета, обосновании объемов и направлений расходования выделяемых средств, согласования проектов документов на уровне соответствующих министерств и ведомств.

Формирование предпроектной группы осуществляется Минобрнауки РФ и Рособразованием. Цель – подготовка предложений по составу проектных и рабочих групп.

Предлагаемый в проектах постановления Правительства РФ порядок создания проектных групп решает важную политическую задачу – объединения усилий федеральных и местных органов власти, руководителей вузов в направлении создания федеральных университетов. Однако проектные группы в указанных составах в реальности неспособны разработать сколько-нибудь эффективный проект, поскольку:

- настоящие руководители вузов будут преследовать разные интересы;
- методом суммации этих интересов системного видения будущего университета реализовать не удастся;
- масштабы будущего университета требуют иного уровня менеджмента (тем более на этапе его проектирования).

Для того чтобы обеспечить эффективность работы на этапе создания проекта, необходимо:

1. Наметить и обозначить лиц, которые планируются в руководство будущего университета (на уровне Президента, ректора и ключевых проректоров).
2. Поручить им проведение подготовительных работ по формированию проектных групп, включающих рабочие группы по направлениям: образовательная деятельность, научная деятельность, экономическая деятельность, инновационная деятельность, международная деятельность и др.
3. Включить (если указанное лицо не входит в перечень лиц, перечисленных в проекте распоряжения Правительства) это лицо в состав проектной группы.

4. Поручить ему руководство (в рабочем порядке) деятельностью проектной группы.

Предпроектные группы могут создаваться приказом Министра образования и науки в составе 2-3 человек (ректор ведущего вуза, планируемый в президенты или ректоры федерального университета, представитель департамента государственной политики в образовании и представитель местных органов).

Формирование проектных групп осуществляется Минобрнауки РФ и Рособразованием по согласованию с представителями местных органов власти.

Подготовка проекта реорганизации объединяемых вузов, учреждений науки, общего и среднего специального образования осуществляется проектными группами, включающими рабочие группы по направлениям деятельности федеральных университетов. Проекты согласуются с Минобрнауки РФ, Минэкономразвития РФ, Минфином РФ, местными органами власти и утверждаются Правительством РФ. Для оперативного и эффективного использования средств, выделяемых на проекты, их подготовка должна завершиться не позднее 2 квартала текущего года.

Важнейшими направлениями проекта должны стать:

- определение направлений подготовки и перечня специальностей, реализуемых федеральным университетом;
- оптимизация структуры объединяемых вузов (в соответствии с указанным перечнем), не нарушающая текущего образовательного процесса, при сохранении структуры управления ими;
- формирование современной инфраструктуры федерального университета (капитальное строительство и ремонт, приобретение оборудования, которое должно вводиться в эксплуатацию поэтапно с учетом содержания разрабатываемых программ подготовки федерального университета);
- разработка структуры федерального университета;
- разработка структуры управления федеральным университетом;
- разработка образовательных программ федерального университета;
- разработка порядка функционирования федерального университета и нормативной документации.

Подготовка проекта ведется в непосредственном контакте с межведомственной рабочей группой.

Утверждение Концепции и Программы развития нового университета осуществляется Правительством РФ по представлению согласованного проекта Минобрнауки России.

Подготовка Программы поэтапной реализации проекта осуществляется управлением нового университета под руководством ректора. Программа является основанием для организации мониторинга хода реализации проекта оператором, который определяется Рособразованием.

Рекомендации

1. Создание федерального университета осуществляется путем издания соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.
2. Проект распоряжения готовит проектная группа, которая создается приказом Минобрнауки России и в которую должны входить:
 - руководитель проектной группы – представитель Минобрнауки России;
 - заместитель руководителя проектной группы – представитель Рособразования;
 - представители Минфина России, Минэкономразвития России и др. (по согласованию);
 - представители органов исполнительной власти субъекта федерации, в котором планируется создание федерального университета (по согласованию);
 - представители региональных органов исполнительной власти (по согласованию);
 - представитель РАН и/или других государственных академий, учреждения которых планируется включить в состав федерального университета (по согласованию);
 - специалисты Минобрнауки России и Рособразования;
 - ректор базового вуза, на основе которого планируется создание федерального университета.
3. Руководителем проектной группы из числа ее членов назначается координатор проекта, который обеспечивает координацию деятельности Минобрнауки России, Рособразования, вузов, органов исполнительной власти субъекта федерации и региональных органов исполнительной власти, учреждений РАН и

других государственных академий наук, входящих в состав федерального университета.

4. Проектная группа определяет основные цели создания федерального университета, перечень учреждений, которые планируется включить в его состав, порядок и объемы финансирования из средств федерального бюджета и бюджета субъекта федерации программы его развития, учитывающий потребности развития его материально-технической базы и социальной сферы, в том числе капитальное строительство новых объектов.
5. Для подготовки проекта Программы развития в состав проектной группы приказом Минобрнауки России по представлению Рособразования включаются руководители (представители) вузов, которые войдут в федеральный университет.
6. На этапе подготовки и согласования проекта распоряжения о создании федерального университета проектной группой разрабатывается Программа его развития, которая должна включать:
 - перечень основных мероприятий (в логии их следования, сроках и исполнителях) по юридическому оформлению нового вуза;
 - перечень приоритетных направлений научно-образовательной деятельности университета, обеспечивающих реализацию целей, для достижения которых он создан, и указанных в распоряжении правительства Российской Федерации;
 - перечень основных мероприятий (программу) структурной реорганизации вуза (вузов), обеспечивающей эффективную реализацию его приоритетных научно-образовательных направлений;
 - перечень стратегических задач и мероприятия текущего года по их реализации, обеспечивающих достижение целевых показателей;
 - описание структуры управления Программой с четким распределением полномочий и ответственности;
 - смету расходов федерального бюджета на реализацию Программы в текущем году с распределением финансовых ресурсов по стратегическим задачам и включенным в них мероприятиям (в случае сметного финансирования – с распределением по статьям сметы), согласно плану закупок товаров и услуг, включающему порядок и

сроки проведения соответствующих закупок с учетом требований ФЗ 94;

- перечень целевых показателей на текущий год реализации программы и последующие периоды.

7. Проекты распоряжения Правительства Российской Федерации о создании университета и программы его развития согласуются Минобрнауки России с органами исполнительной власти субъекта федерации, в котором создается университет, а также региональными органами исполнительной власти. При этом четко прописываются права и обязанности сторон, связанные с реализацией программы развития университета.
8. Проекты распоряжения Правительства Российской Федерации о создании университета и Программа его развития в установленном порядке (в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации) согласуются Минобрнауки России с Минфином России, Минэкономразвития России, другими заинтересованными министерствами и ведомствами.
9. С целью обеспечения эффективного администрирования финансовых ресурсов в рамках существующего законодательства создание и юридическое оформление университета целесообразно осуществлять с начала нового финансового года.
10. На основании распоряжения Правительства Российской Федерации Рособразованием издаются приказы о создании нового университета и назначении его ректора.
11. Ректор нового университета назначается приказом по Рособразованию по согласованию с органами исполнительной власти субъекта федерации и региональными органами исполнительной власти. Согласно приказу Рособразования, ректору университета вменяется в обязанность реализация всех мероприятий, включенных в Программу развития университета, в том числе в части, касающейся системы управления, реорганизации вузов, перечня целевых показателей.