



Глава 5

Внутреннее управление вузами

Эффективное развитие вузов в условиях растущей конкуренции, характерное для отечественного рынка образовательных услуг, требует предпринимательской активности не только организации в целом, но и её подразделений и даже отдельных сотрудников. Для стимулирования подобной активности требуется особая система внутреннего управления.

Сложность управления учебными заведениями во многом объясняется их особенностями, присущими им как структуре, которую Г. Минцберг назвал «профессиональной бюрократией» [55]. Считается, что основными причинами, вызывающими низкую эффективность управления такими объектами, являются [21]:

- *слабые стратегические вершина и средняя линия*, которые связаны с отсутствием профессиональных менеджеров в большинстве учебных заведений;
- *вертикальная децентрализация власти*, вызванная передачей властных полномочий на уровень среднего звена управления, а также традиционной академической автономией профессорско-преподавательского состава;
- *сильная горизонтальная специализация* на уровне факультетов, кафедр и ППС, которая может привести к преобладанию частных целей и интересов над общеуниверситетскими;
- *неизбежная стандартизация организационного поведения работников*, используемая для упрощения управления в ситуации их большого разнообразия;
- *относительно высокая доля технического персонала*, имеющего широкий спектр функций, и *неразвитая технологическая структура*.

Из перечисленных особенностей вузов следует, что модель управления, стимулирующая активное развитие образовательной организации, должна нивелировать определённые конфликты между целями. В предыдущих главах отчасти рассматривалось противоречие *между различными направлениями развития вуза, а также текущими и стратегическими интересами*. Однако модель внутреннего управления должна, как минимум, компенсировать действие ещё двух источников конфликтов целей.

1) *Между интересами вуза в целом и интересами отдельных подразделений*. Любое учебное заведение заинтересовано в своём развитии, как единого организма, взаимодействие составных частей которого даёт синергетический эффект. В частности, междисциплинарное взаимодействие способно улучшить качество образовательных услуг, как отдельных подразделений, так и вуза в целом. Однако оказывается, что при предоставлении подразделениям определённой хозяйственной независимости, необходимой для активизации их деятельности, они в ряде случаев больше стремятся к собственному ускоренному развитию и ставят свои интересы выше интересов других подразделений и вуза в целом. В результате усиливается дифференциация их положения. Появляются как «сильные» элементы организационной структуры, чья деятельность в большей мере востребована рынком, так и «слабые». В конечном итоге эффективность функционирования вуза в целом, особенно в долговременном аспекте, может снизиться.

2) *Между интересами разных подразделений вуза*. Наиболее остро такие противоречия, как правило, проявляются у элементов организационной структуры, имеющих отличия в финансовой эффективности своей деятельности – «доноров» и «реципиентов» финансовых ресурсов. Однако не в меньшей степени это характерно и для подразделений, ориентированных на близкие сегменты рынка образовательных и других видов услуг и, соответственно, конкурирующих друг с другом. Кроме того, конфликты возможны и при централизованном распределении различных ресурсов, как финансовых, так и материальных.

В связи с тем, что отечественная система высшего образования долгое время развивалась в нерыночной ситуации, организация внутреннего управления вузами связана с дополнительными проблемами. Во-первых, в отличие от международной практики «наследием» советского периода стала излишне централизованная система внутреннего управления, при которой преобладающее число решений принимается на верхнем уровне управления. Это может снижать управляемость вузами, а также инициативность подразделений. Во-вторых, на начальной стадии получения учебными заведениями хозяйственной самостоятельности у них отсутствовали не только необходимые для деятельности в рыночных условиях навыки, но и внутренние регламенты. В результате были распространены случаи «захвата власти снизу», при которых отдельные подразделения, а иногда и сотрудники добивались для себя особого положения. В-третьих, как уже отмечалось, длительный период сложного финансового положения высших учебных заведений привёл к тому, что основное внимание при их развитии уделялось взаимодействию с внешней средой, которое позволяло организациям выжить. Внутреннее управление вузами рассматривалось как нечто второстепенное.

Данная глава посвящена анализу того, в каком состоянии сейчас находится внутреннее управление в обследованных вузах. Нами рассмотрены следующие вопросы.

– Какая из существующих школ управления позволяет отечественным вузам в современных условиях достичь лучших результатов?

– Насколько велика централизация власти при принятии решений?

– Стремятся ли образовательные организации изменить имеющуюся в настоящее время модель управления?

– В какой степени и как именно обеспечивается баланс интересов между вузами в целом и подразделений, а также между самими подразделениями?

5.1. Школы управления вузами – отечественная практика

В последние годы в России и за рубежом активно обсуждается вопрос о том, какая из существующих школ управления вузами в большей степени соответствует вызовам современной ситуации и обеспечивает их эффективное развитие.

Точный ответ на этот вопрос может дать только сопоставление, с одной стороны, результатов развития вузов, а с другой, – особенностей используемой ими модели управления. Размер выборки при таком исследовании должен позволить элиминировать¹ влияние множества других факторов, определяющих эффективность функционирования учебных заведений – социально-экономического положения региона, базового профиля деятельности вуза, его размера, предыстории и т.д.

Существует и другая проблема при исследовании эффективности школ управления, заключающаяся в том, что реальные объекты не используют их в чистом виде. Поэтому выявление такого рода закономерностей требует специального инструментария, позволяющего определить, в какой степени используются принципы каждой из школ в конкретном вузе. Для разработки подобного инструментария требуется предварительное монографическое исследование ограниченного числа управленческих практик.

Именно такой подход был использован в научно-исследовательском проекте «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза» (2004 г.). В нём была подробно исследована деятельность шести российских вузов, отобранных по принципу высоких результатов деятельности и/или информации о наличии нестандартных управленческих реше-

¹ **Элиминирование** (от лат. *Eliminare* – изгонять) – исключение из рассмотрения в процессе анализа, расчета, контроля признаков, факторов, показателей, заведомо не связанных с изучаемым, анализируемым, контролируемым процессом, явлением /Свободная энциклопедия «Википедия» <http://ru.wikipedia.org>.

ний, позволяющих им развиваться опережающими темпами². Одной из целей исследования было определение того, есть ли в такой, весьма ограниченной по своим размерам выборке объекты, которые можно однозначно отнести к каждой из школ управления. Положительный ответ означал бы, что на современном этапе результаты развития вузов в большей мере определяются не использованием принципов таких школ, а иными факторами. Другой задачей было определение общих черт в системах управления эффективно развивающимися вузами.

При дальнейшем изложении системы управления вузами будут упорядочены в зависимости от того, на какой уровень управления – от руководства вузом до отдельных сотрудников – приходится основная масса контактов с внешней средой, а также разработки и принятия управленческих решений, т.е. от степени централизации власти.

Университет – планирующая организация

Школа планирования базируется на системном подходе к управлению. Используется модель дерева целей, для создания которой предварительно проводится подробный анализ внутренней и внешней среды. Дерево целей обычно строят так, чтобы для выполнения вершины любого уровня было необходимо и достаточно полностью реализовать все подчинённые ей подцели или их определённую часть. В результате подобной декомпозиции происходит постепенный переход от глобальных интересов вуза к более конкретным целям, вплоть до конкретных мероприятий. Одновременно определяются критерии, позволяющие оценить степень выполнения каждой цели.

Цели всех уровней формулируются максимально независимо, что позволяет оценить степень их реализации относительно

² В выборку вошли Волгоградский государственный университет (ВолГУ), Государственный университет – Высшая школа экономики, Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого (НовГУ), Санкт-Петербургский государственный университет, Томский политехнический университет (ТПУ), Уральский государственный университет им. А.М. Горького (УрГУ).

просто, без учёта эффекта синергии. Наиболее детализированные цели, т.е. «листья» дерева, описываются с точки зрения всех необходимых для их выполнения ресурсов, в том числе финансовых, трудовых, временных и т.д.

Построение дерева целей позволяет решить ряд чрезвычайно важных проблем:

- уже во время его разработки достичь консенсуса по общему развитию учебного заведения;
- запланировать все необходимые мероприятия;
- учесть все требующиеся ресурсы;
- проверить реальность выполнения поставленных целей;
- относительно легко организовать контроль за ходом реализации поставленных целей и их корректировку при значительных изменениях внутренней и внешней ситуации.

Принятая стратегия развития является обязательной для исполнения, а её корректировка проводится периодически и только в случае серьёзных отклонений хода реализации от запланированной траектории.

Считается, что типичными представителями подобных планирующих организаций являются Лондонская школа экономики, университеты американских штатов Джорджия, Пенсильвания и Вермонт и многие другие [23].

В упомянутом выше проекте «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза» учебным заведением, которое с полным основанием можно отнести к школе планирования, был Томский политехнический университет. С другой стороны, этот вуз во всех трёх исследованиях, по результатам которых создана эта книга, демонстрировал отличные и хорошие результаты развития. Следовательно, использование принципов, заложенных в школу планирования, в современных отечественных условиях, как минимум, не мешает вузам эффективно развиваться.

Монографическое обследование деятельности этого учебного заведения показало, что его успешное функционирование во многом обеспечивается с помощью специальных мер, направленных на преодоление недостатков, присущих «профессиональной бюрократии»:

- качественное укрепление стратегической вершины за счёт значительной формализации процесса формирования стратегии, регулярного контроля и оценки деятельности подразделений;
- увеличение централизации власти, в первую очередь путем снижения полномочий среднего уровня управленческой пирамиды;
- жёсткий контроль за деятельностью подразделений, препятствующий их сепаратизации;
- развитая автоматизированная технологическая структура, используемая при анализе особенностей внешней и внутренней среды, формирование стратегии, контроль за ходом и при оценке степени реализации поставленных целей;
- стандартизация организационного поведения работников посредством разработки чётких, неизменных и неукоснительно выполняющихся «правил игры»;
- гарантированное предоставление подразделениям и сотрудникам полной свободы действий в зонах, не ограниченных внутренними регламентами.

Университет – предпринимательская организация

По определению Г. Минцберга, предпринимательская организация – это слабо разработанная гибкая структура, лично контролируемая руководителем [55]. Под понятием «предпринимательский» университет Б. Кларк понимает такую структуру, для которой характерны осознанные усилия в институциональном строительстве вуза, осуществляемые на всех уровнях управления и охватывающие практически весь университет, включая рядовых сотрудников [47]. Его основные признаки были сформулированы Б. Кларком на основе монографического обследования пяти наиболее успешных в академическом и финансовом плане европейских университетов [47]:

1) *усиленное руководящее ядро* – имеется в виду формирование различных институциональных форм, в частности ректоров, обладающих большой полнотой власти (это нивелирует влияние нижестоящего (факультетского) и вышестоящего (министерского) уровней);

2) *расширенная периферия развития*, которая означает преимущественный переход активности в процессах взаимодействия с внешним миром к подразделениям;

3) *диверсифицированная финансовая база* – имеется в виду не только соизмеримое соотношение между объёмом государственного финансирования и средствами от собственной деятельности, но и то, что суммарная величина бюджета вуза становится достаточной для его нормального функционирования и развития (следствием диверсифицированной финансовой базы является определённая независимость вуза от каждого стейкхолдера и, следовательно, возможность реализации не столько их, сколько собственных, в частности стратегических, интересов); кроме того, это означает увеличение устойчивости положения вуза при снижении финансовых потоков от каких-либо категорий контрагентов, что особенно важно для успешного функционирования в нестабильной среде);

4) *стимулированный академический центр* – факультеты и научно-исследовательские институты должны быть приобщены к новой предпринимательской культуре, тогда в своей деятельности они начинают реализовывать не только академические, но и предпринимательские интересы;

5) *интегрированная предпринимательская культура*, в значительной мере объединяющая вуз в целом, что позволяет частично гармонизировать интересы вуза в целом и отдельных подразделений, отношений между ними, а также между отдельными категориями сотрудников.

Важными преимуществами предпринимательских организаций являются рост заинтересованности сотрудников в конечном результате их деятельности, быстрая реакция на изменения внешней среды, снижение времени и усилий на руководство деятельностью организации, в частности на осуществление функции контроля, и т.д.

Классическими предпринимательскими европейскими университетами являются университеты Варвика (Великобритания), Гвенте (Нидерланды), Стратклайда (Шотландия), Чалмерса (Швеция), Йонсу (Финляндия) [23]. Отечественные

авторы в качестве наиболее типичных предпринимательских университетов России называют Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР), Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Тюменский государственный университет (ТюмГУ), Таганрогский радиотехнический университет (ТТИ ЮФУ)³, Татарский институт содействия бизнесу (ТИСБИ) и т.д. [38].

Среди объектов, деятельность которых была детально проанализирована в проекте «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза», вузом, который однозначно можно было отнести к предпринимательским университетам, Санкт-Петербургский государственный университет. Говоря о том, что деятельность именно этого вуза максимально соответствует принципам школы предпринимательства, необходимо сделать некоторую оговорку. Данный университет, как и многие другие крупные российские университеты с большой историей, при анализе системы управления в значительной степени следует рассматривать как некое объединение, члены которого обладают значительной академической и даже финансовой самостоятельностью. Разумеется, часть функций, определяемых как из стратегических, так и финансовых соображений, реализуется централизованно. Однако большая часть прав и, соответственно, ресурсов передана на уровень факультетов.

При таком рассмотрении факультеты менеджмента и филологии СПбГУ являются примером предпринимательских университетов и соответствуют всем его перечисленным выше признакам. Центральной исполнительной властью в них является декан, а средним уровнем управления – руководство кафедр.

Одновременно СПбГУ – один из наиболее эффективно функционирующих вузов страны. Так по результатам трехкратного моделирования результатов деятельности высших учебных заведений этот университет традиционно входил в число лучших среди организаций системы ВПО, подчинённых Министерству образования и науки Российской Федерации, а иногда являлся и абсолютным лидером. Таким образом, развитие вуза как пред-

³ ТТИ ЮФУ вошел в состав Южного Федерального университета.

принимательской организации в современных российских условиях также способно привести к выдающимся результатам.

Обследование данного объекта показало, что предпринимательские структуры в значительной степени компенсируют часть традиционных для профессиональной бюрократии недостатков с помощью следующих способов:

– *усиления стратегической вершины и увеличения степени централизации власти* за счёт доминирования управленческих критериев при оценке деятельности подразделений и сотрудников, исполнения лидирующей роли при формировании предпринимательских ценностей, а также организации взаимодействия с внешней средой;

– *использования всех возможных источников финансирования*, включая не только широкий спектр востребованных форм образовательной деятельности (подготовительные курсы, различные формы дополнительного образования, являющиеся подразделениями этих факультетов), но и деньги Попечительского совета, Клуба выпускников и т.д.;

– *стимулирования предпринимательской активности профессорско-преподавательского и научно-исследовательского персонала* за счёт использования системы материального и морального поощрения и, одновременно, ужесточения требований к их деятельности;

– *значительной стандартизации организационного поведения работников*, в частности, за счёт использования организационно-финансовых схем согласования интересов разных уровней управления;

– *разработки системы внутренних регламентов*, устанавливающих баланс интересов между разными уровнями управления и элементами организационной структуры.

Следует отметить, что многие регламенты, разработанные на факультете менеджмента СПбГУ, были использованы и другими его подразделениями, а затем распространены на весь университет.

Предельным вариантом предпринимательского университета является так называемая «индивидуализированная корпорация», при которой вуз становится формальным объединением частично занятых в нём преподавателей [51].

В обследованных вузах встречались отдельные признаки «индивидуализированной корпорации», в частности проведение ППС занятий в других учебных заведениях, создание внутри-университетских структур, находящихся на особом положении и открыто преследующих собственные цели и т.д. Однако ни один из объектов нельзя было отнести к таковой в чистом виде. Более того, прослеживалась следующая тенденция: чем лучше были результаты развития вузов, тем в меньшей степени их можно было отнести к «индивидуализированной корпорации».

Из этого можно сделать вывод, что полномасштабное использование принципов предпринимательства на низовом уровне, вплоть до ППС, вряд ли эффективно для университетов. Назовем ряд причин. Во-первых, такая практика грозит превалированием частных интересов над общими. Это недопустимо для высших учебных заведений, качество деятельности которых в значительной степени зависит от взаимодействия между факультетами, кафедрами и преподавателями. Во-вторых, высокое качество образовательных услуг в современных условиях возможно только в случае участия ППС не только в преподавании, но и в консалтинговой, инновационной и научной деятельности. Этого достаточно сложно добиться при использовании принципов индивидуального предпринимательства, для которого характерно преобладание краткосрочных финансовых стимулов. В-третьих, для успешности развития вузов необходимо учитывать не только интересы субъектов внешней среды в настоящее время, но и через период, по крайней мере соизмеримый с общей длительностью образовательного процесса. При явном доминировании личных интересов профессорско-преподавательского состава реализация такой политики маловероятна.

Изложенное доказывает, что *для эффективного функционирования высших учебных заведений существует предел децентрализации власти*. Кроме того, предпринимательский университет должен разрабатывать чёткие регламенты, гарантирующие сохранение его как единого целого, а также защищающие и приумножающие конкурентные преимущества.

Университет – самообучающаяся организация

Необходимость реализации в современной организации функции самообучения вызвана качественным нарастанием темпов развития всех сфер деятельности человечества: увеличением объёма знаний, процессом глобализации, использованием коммуникационных технологий и т.д. Есть основания полагать, что будущие изменения окажутся ещё менее предсказуемыми, более радикальными и стремительными. Ни школа управления, регулярно отслеживающая изменения ситуации и вносящая соответствующие изменения в разработанную стратегию, ни предпринимательская школа, усилия членов которой всё-таки носят достаточно разрозненный характер, не в состоянии адекватно ответить на принципиально новые вызовы времени.

Основные принципы функционирования обучающейся (или самообучающейся) организации сформулированы К.Д. Таверньи [30]:

- привлечение к процессу планирования максимально широкого круга сотрудников и, соответственно, использование значительной части имеющихся у них знаний;
- превалирование в процессе планирования командных форм работы;
- максимальная децентрализация решений и передача их большей части на уровень оперативного управления (кафедрам и лабораториям);
- постоянный поиск и осмысление новой информации о внешней среде;
- постоянное освоение, осмысление, генерирование, использование и внедрение новых знаний;
- регулярное осмысление прошлого опыта и ошибок;
- использование при разработке стратегии развития и отдельных управленческих решений не реалистичной и достижимой миссии, а амбициозного «видения».

Роль руководства таких университетов состоит в создании организационного климата, стимулирующего инновационную деятельность, максимальную активность всех подразделений и сотрудников. Однако такая активность, даже в случае тщатель-

ной проработки всех решений, может приводить к серьёзным ошибкам. Поэтому ещё одной функцией руководства самообучающихся организаций является формирование условий, снижающих риски. Используются такие формы, как специальные фонды, система грантов и т.д. Важной задачей для руководства подобных университетов является и обеспечение их академического единства.

Считается, что наиболее яркими представителями школы обучения являются Католический университет в Лювене (Бельгия) и Школа бизнеса Копенгагена (Дания).

Отдельные элементы школы обучения присутствуют и в управлении российскими вузами. Например, в ГУ–ВШЭ развиты такие её черты, как финансирование не только подразделений, но и проектов, создание научных фондов, признание науки основным источником устойчивых конкурентных преимуществ и т.д. Такой подход позволяет перейти к ускоренным темпам развития по приоритетным направлениям и быстро реагировать на изменения внешней и внутренней среды. В результате именно ГУ–ВШЭ, стабильно показывавший высокие результаты развития, при моделировании за 2005 г. стал абсолютным лидером выборки.

Монографические обследования шести российских вузов, отобранных по принципу высокой эффективности функционирования, позволили сделать следующие выводы.

1. Степень централизации/децентрализации при принятии управленческих решений у обследованных объектов отличалась. Более того, её разброс был достаточно высок. Однако никакой связи между эффективностью функционирования вузов и используемой моделью управления не наблюдалось. Поэтому первый вывод состоит в том, что, во всяком случае, на данном этапе развития системы высшего образования страны **каждая из классических школ управления вузами может обеспечить эффективное и гармоничное развитие вузов.** Из этого следует, что пока не имеет смысла анализировать зависимость эффективности функционирования вузов от принадлежности к определённой школе управления.

2. **Оптимальной величины централизации власти, единой для всех объектов, нет и быть не может.** Необходимый уровень этой величины должен выбираться исходя из специфики ситуации. Анализ того, какие факторы необходимо учитывать при его выборе для конкретного вуза, будет приведен в следующем разделе.

3. Для обеспечения эффективного функционирования и развития учебных заведений, вне зависимости от выбранной школы управления, **требуется система специальных мер, компенсирующих их особенности как представителей «профессиональной бюрократии».** Эти комплексы мер различаются для школ управления. В частности, степень регламентации управленческих процессов максимальна для школы управления и минимальна в самообучающихся организациях. Зоны, на деятельность которых преимущественно направлены регламенты, при увеличении децентрализации власти опускаются на нижние уровни управленческой пирамиды.

4. Эффективно функционирующим объектам, вне зависимости от выбранной школы управления, присущи общие свойства, которые, видимо, в значительной степени обеспечивают эффективность управления:

- соответствие выбранной модели управления внешней и внутренней специфике ситуации;
- гармонизация интересов вуза и его внешней среды;
- разработанная система стимулирования деятельности подразделений и сотрудников в выбранном направлении развития;
- гарантированная свобода действий для подразделений и сотрудников в зонах, не оговоренных внутренним законодательством;
- разработка системы мер, направленных на нейтрализацию негативных черт, присущих выбранной модели управления;
- прямая зависимость между уровнем централизации власти и степенью формализации процедур управления.

5.2. Факторы, определяющие централизацию власти в вузах

Анализ деятельности шести вузов в рамках проекта «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза» позволил выявить ряд факторов, влияющих на выбор вузами степени централизации власти, вне зависимости от степени его осознанности. Исходя из того, что в обследованную выборку вошли эффективно функционирующие или быстро развивающиеся объекты, есть определённые основания говорить о том, что именно существующий уровень централизации если не способствует, то, во всяком случае, не мешает их успешной деятельности. В связи с небольшим объёмом исследованной выборки это исследование основывалось не на количественном анализе закономерностей, а на глубоком изучении взаимосвязи особенностей ситуации и выбранной модели управления.

Монографические обследования вузов включали в себя, в частности, многочисленные интервью, проводившиеся на разных уровнях управления, в ходе которых выяснялись следующие вопросы:

- Почему была выбрана конкретная степень централизации власти?
- К каким последствиям она приводит для вуза в целом?
- Все ли подразделения в одинаковой степени удовлетворены существующей моделью управления?
- Какие проблемы возникают между вузом в целом и отдельными подразделениями, а также во взаимодействии отдельных подразделений?
- Планируются ли изменения модели управления вузом и какие именно?

Выявленные закономерности проверялись для других управленческих практик, в частности, с помощью анализа материалов, опубликованных в научных изданиях.

В результате проведенного исследования были получены следующие результаты. Важнейшим фактором, определяющим степень централизации власти, в первую очередь является *раз-*

мер вуза. Эта зависимость носит очевидный характер. Чем больше организационная структура, тем сложнее управлять вузом и тем чаще права и обязанности передаются на нижние уровни управления.

Кроме того, была выявлена *зависимость между степенью централизации власти и профилем деятельности вуза.* Так, для классических университетов в большей степени характерна тенденция постепенной децентрализации власти. В качестве основных причин этого процесса респондентами назывались: разнообразие тематики факультетов и подразделений, приводящие к достаточно формальным связям между ними; как правило, значительные размеры организационной структуры и, как следствие, сложность управления вузом; сложившиеся академические традиции.

В технических университетах, наоборот, преимущественно сохраняется централизованная модель управления. Причинами, видимо, являются их организационная культура, основанная на алгоритмизации всех процессов, относительно высокая степень однородности подразделений по профилю деятельности и преимущественное взаимодействие с внешней средой на уровне руководства вузом.

И наконец, *в старых вузах, как правило, существует большая централизация власти, чем в молодых.* Это, видимо, является следствием той организационной культуры, которая сложилась ранее, во времена СССР. Процесс реформирования системы управления, как правило, проходит достаточно медленно и болезненно.

Исследование трёх вузов Татарстана (Казанский государственный университет, Казанский государственный технический университет и Татарский институт содействия бизнесу — частный коммерческий вуз, основанный в 1992 г.), проведенное Е.А. Князевым [9], подтверждает эти закономерности.

Однако существуют и другие, более тонкие факторы, определяющие рациональную, т.е. приводящую к эффективному функционированию вуза, степень централизации власти [32]. Так, в начальный период после получения организациями системы

ВПО хозяйственной самостоятельности изменение степени централизации власти *в значительной мере зависело от личностного фактора*. Имеется в виду, что выбор централизованной или децентрализованной схемы управления в большой степени определялся тем уровнем, на котором в вузе в тот период имелось или появлялось первое лицо, способное выбрать чёткую стратегию развития, а затем последовательно реализовывать её, ведя за собой коллектив. Если это был верхний уровень управления – то преимущественно использовалась централизованная схема, если на уровне подразделения – децентрализованная⁴.

Несколько забегаая вперёд, необходимо отметить, что постепенно, на фоне растущего менеджерского опыта руководства вузов и ППС влияние личностного фактора не уменьшилось, но проявилось по-иному. Сотрудники с чётким видением той стратегии, которая позволит вузу развиваться эффективно и быстро, практически неизбежно входят в состав его руководства. В результате в последнее время всё чаще встречаются случаи, когда децентрализация власти в учебных заведениях инициализируется «сверху».

Кроме того, на степень централизации власти чрезвычайно сильно влияет *соотношение потоков финансовых средств и дополнительных возможностей, которые может обеспечить, с одной стороны, руководство вуза, а с другой – подразделения*. Чем больше относительный вклад руководства вуза в финансовую и материальную базу, а также чем в большей степени именно оно обеспечивает стабильное функционирование учебного заведения и его развитие, тем больше степень централизации власти. Имеет смысл учитывать получение не только финансовых средств, но и льгот, кредитов, грантов, заказов, зданий и площадей, оборудования и т.д.

Это дополнительно объясняет, почему для крупных вузов в большей мере характерна децентрализованная модель управления. Как правило, для таких структур усилия даже очень актив-

⁴ Данная идея впервые была высказана проректором ГУ–ВШЭ, к.э.н. А.А. Яковлевым.

ной управленческой верхушки не могут сравниться с коллективными усилиями нижних уровней управления.

В связи с тем что финансовые и материальные блага, получаемые за счёт усилий руководства вуза, преимущественно распределяются по вузу в целом, баланс интересов достаточно стабилен. Как правило, «оппозицией» в такой ситуации могут стать только те элементы организационной структуры, которые способны самостоятельно обеспечить себе, как минимум, не худшие условия функционирования.

Разумеется, возможность преимущественного получения финансовых и материальных благ руководством вуза в значительной степени сводится к упомянутому выше личностному фактору. Однако, с нашей точки зрения, соотношение потоков материальных и других благ, привлекаемых разными уровнями управления, имеет смысл выделить в качестве отдельного фактора, определяющего рациональную степень централизации власти. Это связано с тем, что на части обследованных во всех трёх исследовательских проектах объектов наблюдалось изменение проявления этого фактора во времени. ***Типичным было постепенное снижение относительной доли средств и возможностей, привлекаемых руководством вуза.***

Эту тенденцию можно. С одной стороны, в начале 1990-х гг. контакты с внешней средой осуществлялись преимущественно руководством вузов как продолжение советской модели управления вузами. Более того, взаимосвязи с различными агентами внешней среды по своей интенсивности могли не носить симметричного характера. Имеется в виду, что в течение определённого времени органы центральной и местной власти, международное и российское научное, образовательное и предпринимательское сообщество часто оказывали вузам в значительной степени безвозмездную поддержку. Однако в долгосрочном аспекте асимметрия взаимоотношений неизбежно снижается. Так, по мере выравнивания экономико-политической и социальной ситуации в стране иностранная помощь российским вузам существенно сократилась. Поддержка государственной и местной власти начала в значительной степени носить

не адресный, а программно-целевой характер. Относительно высокая доля средств, привлекаемых в вуз его руководством, разумеется, возможна и сейчас, но только на основе соблюдения баланса интересов вуза и его контрагентов.

С другой стороны, наблюдается противоположная тенденция – привлечение средств руководителями и сотрудниками подразделений постепенно возрастает. Экстенсивное развитие вузов в середине 1990-х гг. и неизбежное распространение принципов школы предпринимательства привели к возникновению центров прибыли на нижних уровнях управления. Сейчас перечень причин, по которым нижние уровни управления часто привлекают значительные денежные средства, расширился. Во-первых, наблюдается постепенное увеличение их управленческого опыта. Во-вторых, взаимосвязи подразделений с внешней средой, как правило, носят более конкретный характер, чем у вуза в целом, и являются более симметричными по своей интенсивности. Подразделения всё чаще становятся и инициализаторами взаимодействия с внешней средой, и адресатом получения различных «благ». Выполнение всех взятых на себя обязательств на фоне социально-экономического развития страны, как правило, способствует увеличению числа контрагентов и расширению масштабов взаимодействия с ними.

Третьим фактором, от которого зависит рациональный выбор уровня централизации/децентрализации власти, является *степень стабильности внешней и внутренней среды*. Однако его влияние, с нашей точки зрения, имеет не столь однозначный характер, как у факторов, перечисленных ранее. С одной стороны, при нестабильной внешней среде более эффективным является централизованное управление, поскольку оно даёт руководству вуза большую свободу маневра в условиях жёсткой лимитированности финансовых и материальных ресурсов. С другой стороны, в нестабильной ситуации децентрализация власти имеет и позитивные последствия. Причиной является то, что скорость адаптации подразделений за счёт их меньшего размера по сравнению с вузом в целом, а также более тесной зависимости между их действиями и финансовыми результатами, как правило, выше,

чем у учебного заведения в целом. Кроме того, нестабильность внутренней среды часто становится проявлением недостаточного властного ресурса у руководства вуза, что создаёт предпосылку для пересмотра уровня централизации власти.

Достаточно сильное влияние на реальную степень централизации власти в вузе оказывает *сложившаяся внутренняя нормативная база*, пересмотр которой является процессом не только сложным и дорогостоящим, но и болезненным. Как правило, она закрепляет сложившуюся ситуацию и, соответственно, препятствует изменениям модели управления. Однако в принципе может существовать и противоположная тенденция: определённый «зазор» между реально сложившейся ситуацией и нормативной базой может способствовать изменению модели управления. Происходит своеобразный «захват» не регламентированной внутренним законодательством зоны. Возникновение подобных рассогласований между реально сложившейся ситуацией и нормативной базой может происходить при устаревании последней, а также при некорректном копировании регламентов, разработанных другими, как правило, более «прогрессивными» учебными заведениями.

Дополнительным моментом, влияющим на выбор степени централизации или, наоборот, децентрализации управления играет *информация об успешности той или иной формы управления в других вузах*. Такие данные могут послужить своеобразным «катализатором» для тиражирования управленческих решений в области внутреннего управления.

5.3. Анализ степени централизации власти для обследованных вузов

В проекте «Мониторинг стратегий развития организаций системы высшего профессионального образования для выявления и распространения успешных управленческих решений» (2006–2007 гг.) было исследовано, в какой мере отобранные вузы используют централизованную и децентрализованную модель управления.

Первой задачей исследования было выявление склонности коллективных респондентов к определённому стилю управления. В вопросе 16 (см. Приложение 3) по пятибалльной шкале выявлялась степень их согласия со следующими утверждениями:

- лучшим способом управления в современных российских условиях является максимальная централизация власти в вузе;
- в рыночных условиях необходимо использовать предпринимательскую активность факультетов и ППС;
- ответственные решения должны приниматься только руководством вуза;
- большая часть внешних контактов должна осуществляться руководством вуза.

Этот вопрос был задуман прежде всего как поправочный. Если бы среди респондентов были категорические приверженцы определённой модели управления, их оценки степени централизации власти нуждались бы в некоторой корректировке.

Однако полученные ответы позволили сделать более интересные выводы. Представители учебных заведений перестали рассматривать какую-либо из моделей управления в качестве панацеи, способной решить все проблемы – сторонников крайних вариантов обеих моделей в выборке не оказалось. Среди ответов на все подпункты этого вопроса отсутствовали категорические согласия или, наоборот, отрицания. Для сравнения, в предыдущем исследовании представители вузов были, как правило, стойкими приверженцами либо централизованной, либо децентрализованной модели управления. С нашей точки зрения, это можно расценить как выросшую управленческую грамотность вузов.

Вопрос 17 был предназначен для оценки существующей степени централизации власти в каждом из объектов. Для того чтобы охарактеризовать стиль принятия решений в вузе, респондентам предлагалось по пятибалльной шкале высказать свое согласие со следующими утверждениями:

- в вузе существует максимальная централизация власти;
- в вузе активно используется предпринимательская активность факультетов и ППС;

- ответственные решения принимаются только руководством вуза;
- бóльшая часть внешних контактов осуществляется руководством вуза;
- бóльшая часть внебюджетных средств поступает в вуз благодаря руководству;
- бóльшую часть неформальных возможностей вуз получает благодаря своему руководству;
- в вузе чрезвычайно сильны сложившиеся традиции;
- на факультетах и в подразделениях сложились управленческие команды;
- факультеты и подразделения являются центрами прибыли.

Таким образом, частные вопросы соответствовали рассмотренным в предыдущем разделе факторам, способствующим двум встречным процессам – централизации и децентрализации.

Бóльшая часть респондентов (65%) не согласилась или сочла спорным утверждение о том, что в их организации существует максимальная централизация власти. Однако значительная часть ответов всё же показывает, что степень централизации у бóльшей части вузов выборки достаточно велика. Так, с утверждением о том, что ответственные решения принимаются только центральным руководством, в той или иной мере согласно 80% коллективных респондентов. С тем, что бóльшая часть внешних контактов осуществляется тоже руководством – 50%, бóльшую часть неформальных возможностей вуз получает благодаря управленческой верхушке считают 65% респондентов. И, наоборот, только в 45% вузов считают, что факультеты у них являются центрами прибыли. Видимо, сложившуюся ещё в советское время централизованную модель управления в значительной мере закрепляют существующие в вузах традиции и организационная культура, которые 80% респондентов сочли сильными.

В то же время в значительной части обследованных объектов явно присутствуют и тенденции, способствующие децентрализации власти. Так 50% вузов выборки заявили о том, что у них активно используется предпринимательская активность факультетов и ППС, 60% – ответили, что на факультетах сложились управленческие команды.

Для количественной оценки степени централизации власти в каждом из вузов его ответы на подпункты вопроса 17 были усреднены⁵. Шкалы для оценки ответов на те подпункты, которые характеризовали интенсивность факторов, способствующих децентрализации, были заменены на противоположные. Для отношения вуза к низкой, средней и высокой степени централизации шкала была поделена на три равные части.

В результате оказалось, что к вузам с преимущественно централизованной системой разработки и принятия управленческих решений относятся семь вузов и с децентрализованной – два. Одиннадцать объектов имеют смешанный характер управления. Информация о том, какие именно вузы используют определённую модель управления, подтвердила зависимость степени централизации власти от профиля деятельности вуза и его размеров.

Превалирование централизации власти в обследованной выборке подтверждают ответы на вопрос 18 анкеты. Респондентам предлагалось примерно оценить процент управленческих решений, принимаемых на различных уровнях управления. Очевидно, что в связи со сложностью вопроса точность такой оценки достаточно низка. Кроме того, подобная оценка могла носить смещённый характер в зависимости от того, какова была позиция лица, формировавшего окончательный ответ вуза.

Тем не менее полученные ответы в большой степени подтверждают вывод об использовании большей частью обследованных вузов модели управления, близкой к централизованной. Так доля управленческих решений, принимаемых руководством вуза, исходя из полученных ответов, в среднем по выборке составляет около 60%, руководством факультетов – около 25% и кафедр – 15%.

Ответы на вопрос 20 показали, на каком уровне управления в обследованных вузах преимущественно принимаются те или иные решения. Единственными управленческими решениями, которые в большинстве случаев принимает ректор, являются

⁵ В связи с отсутствием естественных удельных весов ответы на составные части этого вопроса были сочтены равно важными.

финансовые (одиннадцать вузов, т.е. 55%). Только у пяти вузов эти решения делегированы на уровень проректоров.

К вопросам, которые чаще решаются на уровне учёных советов, в первую очередь относятся (в порядке уменьшения частоты упоминания):

- решения об открытии новых факультетов, кафедр, лабораторий и других подразделений (80% вузов);
- решения об открытии новых специальностей, специализаций и других видов и форм образовательных услуг (75%);
- определение стратегических целей развития вуза (70%).

Необходимо отметить, что все перечисленные решения по существующему законодательству могут быть приняты только на заседаниях учёных советов вузов.

На уровень проректоров в обследованных вузах чаще делегируются вопросы, касающиеся организации научно-исследовательской, опытно-конструкторской, консультационной и инновационной деятельности (в 60% проанализированных управленческих практик), взаимодействия подразделений и хозяйственные вопросы (и то, и другое в 55% случаев), маркетинговой политики вуза (в 50% случаев).

Максимальное разнообразие среди тех уровней управления, на которые возложена разработка и принятие управленческих решений – от ректора до заведующих кафедрами, наблюдается для следующих вопросов:

- организация учебного процесса;
- определение форм и масштабов материального поощрения сотрудников;
- кадровые вопросы.

Исходя из полученной информации о распределении ответственности, достаточно логично выглядят ответы на вопрос 21, касающийся степени загруженности разных уровней управления. Так, загруженность руководства вуза в среднем по выборке оценена как очень высокая (4,2 из 5 баллов). Соответствующая величина для руководства факультетов и подразделений составляет 3,45, т.е. находится между оценками «среднезагружены» и «перегружены», и руководства кафедр – 2,9. При этом, однако, необходимо

учесть, что эти оценки давались преимущественно руководством учебных заведений. Соответственно, они могут нести смещённый характер. Кроме того, в учтённую нагрузку не включена учебная работа, которая, как правило, больше для факультетского уровня управления. Соответственно, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в связи с интенсификацией развития организаций системы ВПО степень загруженности всех уровней управления вузами, несомненно, велика.

Ответы на вопросы 22–24 показали, какие уровни управления в основном привлекают материальные и финансовые ресурсы и, наоборот, имеют право принимать решения по их расходованию. Так, по оценке вузов, их руководство привлекает в среднем по выборке около 60% всех ресурсов и при этом распределяется 80% бюджетных и 60% внебюджетных средств. Эти ответы прежде всего подтверждают вывод о том, что в среднем по обследованной выборке степень централизации власти достаточно велика. Однако одновременно информация о самостоятельном расходовании подразделениями около 40% всех заработанных ими внебюджетных средств свидетельствует о начале делегирования функций власти на нижние уровни управления. Кроме того, полученные ответы свидетельствуют об определённой симметрии прав и обязанностей подразделений.

В целом ответы, видимо, следует трактовать следующим образом. Поскольку факторы, способствующие децентрализации власти, только начали проявляться, ***большой части обследованных вузов в настоящее время преимущественно присущи черты централизованной модели управления.*** Тем не менее ***из-за постепенного роста активности подразделений, в том числе по инициативе самого руководства вузов, обследованными объектами чаще используется некая промежуточная модель.***

Несомненный интерес представляло сравнение используемой, по мнению коллективных респондентов, модели управления (вопрос 17) и их внутреннего стремления к конкретной степени централизации власти (вопрос 16). Ответы каждого коллективного респондента на вопрос 16 были для этого обработаны аналогично вопросу 17.

Шесть объектов проявили явную склонность к централизованной модели и столько же – к децентрализованной. Восемь из двадцати вузов в большей части случаев на поставленные вопросы ответили достаточно неопределённо. Таким образом, ***среди обследованных вузов больше сторонников децентрализованной системы управления, чем реально использующих её.***

Из семи объектов, отнесённых на основании их ответов к централизованной модели управления, четыре хотят сохранить её, один стремится к децентрализованной модели и два – к промежуточному варианту. Среди одиннадцати вузов, которые сейчас используют некий промежуточный вариант управления, два являются сторонниками централизованной модели управления и четыре – децентрализованной. На основании этого можно сделать прогноз, что ***в будущем можно ожидать увеличения децентрализации власти в вузах и большего разнообразия выбранных моделей управления.***

Однако есть основание считать, что опыт реформирования модели управления часто приводит и к разочарованиям. Так, из двух вузов с децентрализованной властью только один хочет сохранить её, а другой – использовать некий промежуточный вариант.

Таким образом, есть основание полагать, что ***организации системы ВПО, выбирая и используя определённую модель управления, практически неизбежно сталкиваются с присутствующими ей недостатками.*** Эти недостатки могут быть вызваны как неполным соответствием выбранной степени централизации власти имеющейся ситуации, так и отсутствием комплекса специальных мер, нейтрализующих негативные черты каждой модели. К такому же результату приводит распространение информации о чужом негативном опыте. В результате появляется стремление, а иногда и попытки корректировки выбранной модели управления.

Поэтому следующей задачей является анализ последствий централизованной и децентрализованной моделей управления. Он позволяет выделить те меры, которые могут быть использованы для компенсации недостатков каждой из этих моделей и которые делают достигнутый баланс интересов внутри вуза более полным и, соответственно, стабильным.

5.4. Последствия централизованной и децентрализованной моделей управления

При централизованной организационно-финансовой системе управления основная часть управленческих решений принимается на высшем уровне управления. Финансовые потоки стекаются в центральный бюджет, а затем распределяются по подразделениям в зависимости от интересов вуза в целом. Как правило, основная часть приносящих прибыль подразделений, например структуры дополнительного образования, подготовительные курсы и т.д., подчиняются центру.

Подразделениям делегируется относительно небольшой объём прав и ответственности. Доля финансовых средств, которыми они самостоятельно распоряжаются, также относительно невелика.

Основными достоинствами данной модели являются:

- возможность рационального расходования объективно лимитированных материально-финансовых ресурсов;
- последовательная реализация общих целей;
- функционирование вуза как единого целого;
- сохранение «нерыночных» специальностей, спрос на которые в настоящее время несколько снижен, но впоследствии, при изменении рыночной конъюнктуры может возрасти.

В то же время централизованной системе управления часто присущи негативные черты.

1. Взаимодействие с внешней средой в значительной мере является прерогативой руководства вуза, что в некоторой степени снижает уровень информационной обеспеченности управленческих решений, принимаемых на уровне подразделений.

2. Наблюдается излишняя загруженность высшего уровня управления. Наиболее распространённым и достаточно эффективным выходом из этой ситуации является разработка различных регламентов. Однако наряду с упрощением процесса управления это приводит к запаздыванию реакции при качественном изменении ситуации.

3. Может прослеживаться определённая асимметрия «прав» и «обязанностей» центральной власти и подразделений, в част-

ности практика вмешательства высшего уровня управления в те управленческие решения, которые не регламентированы внутренней нормативной базой вуза.

4. Может существовать асимметрия «прав» и «обязанностей» различных подразделений. В частности, финансовые потоки могут перераспределяться между подразделениями с обратной логикой: те, которые больше зарабатывают, получают относительно меньшую долю финансовых средств от реально полученных ими. В результате может существенно снизиться инициативность нижнего уровня управления.

5. У руководства факультетов снижен собственный властный рычаг, прежде всего в виде финансовых средств. Наиболее сложно управлять «успешными», рыночно-востребованными подразделениями, сотрудники которых имеют дополнительную возможность преподавания в других вузах, оказания консультационных услуг и т.д.

6. На факультетах может наблюдаться снижение управленческой активности, связанное со сложностью прохождения инициативных предложений, размытостью «правил игры», привычкой к централизованному управлению и т.д., а также уход инициатив в другие организации.

7. Могут возникать проблемы взаимоотношений между факультетами, в первую очередь касающиеся распределения предоставляемых центральной властью ресурсов – ставок, квот приёма, учебных и вспомогательных площадей, оборудования и т.д.

8. В случае накопления указанных противоречий может происходить постепенное снижение лояльности к вузу и его руководству, прежде всего со стороны наиболее востребованных на рынке труда и абитуриентов структур.

В результате некорректного применения централизованной системы управления может наблюдаться постепенная нивелировка положения подразделений, которая, как правило, носит несимметричный характер. Имеется в виду, что в большей степени происходит ухудшение деятельности «сильных» подразделений, чем улучшение – у «слабых». Это может приводить к постепенному снижению эффективности функционирования вуза в целом.

Проявление перечисленных негативных моментов не является обязательным, однако для их нивелировки требуется специальная система мер. В частности, ими могут быть внутренние нормативные акты, основанные на принципах баланса интересов разных уровней управления, а также различных по степени своей коммерческой успешности подразделений. С нашей точки зрения, в рамках централизованной системы управления приоритетным направлением внутренних регламентов являются следующие:

- права подразделений;
- обязанности руководства, в первую очередь касающиеся вопросов неукоснительного выполнения нормативной базы;
- максимально детализированы должны быть также права приносящих прибыль подразделений и, наоборот, обязанности «реципиентов»;
- гарантия свободы при принятии решений подразделениями в тех областях деятельности, которые не регламентированы внутренним законодательством.

Информация, предоставленная двадцатью вузами-участниками нашего исследования, содержит следующие варианты управленческих решений, препятствующих проявлениям негативных свойств централизованной модели управления:

- разработка и использование стратегии развития вуза, получившей одобрение большей части коллектива;
- формализация процесса управления с помощью процессного подхода, моделирования бизнес-процессов, документирования процедур и т.д.;
- использование бюджетирования, в том числе консолидированного бюджета, адресных заданий структурным подразделениям и пр.;
- создание системы мотивации, стимулирующей деятельность подразделений и сотрудников в направлениях, в которых заинтересован вуз в целом;
- совершенствование управления в вузе на основе непрерывной самооценки, аттестации и самоаттестации структурных подразделений и т.д.

Определяющим моментом для децентрализованной системы управления является большой объём прав и ответственности, делегируемый подразделениям, и соответствующая доля финансовых средств, которыми они самостоятельно распоряжаются. Самостоятельность подразделений может иметь различные формы проявления:

- формирование в рамках существующей стратегии развития вуза собственных целей, приоритетов, перспективных видов деятельности и т.д.;
- взаимодействие с субъектами внешней среды;
- самостоятельный поиск источников внебюджетных средств;
- самостоятельное расходование некоторого объёма финансовых средств, заработанных ими самостоятельно и/или получаемых из централизованного бюджета вуза;
- формирование системы мотивации своих сотрудников и т.д.

В ряде случаев приносящие прибыль подразделения, например структуры дополнительного образования, могут быть подчинены непосредственно факультетам.

Основными достоинствами данной модели являются:

- высокий уровень мотивации подразделений, прежде всего наиболее «сильных», при осуществлении своей деятельности и, соответственно, постепенное повышение эффективности их функционирования;
- лучшая адаптивность вуза к изменениям ситуации, в частности, за счёт того, что взаимодействие с внешней средой осуществляется всеми уровнями управления;
- разгрузка верхних эшелонов власти путём делегирования части функций на нижний уровень управления.

В то же время децентрализованной системе управления часто присущ ряд негативных черт. Прежде всего снижается управляемость вуза со стороны руководства. Вследствие этого, а также в связи с преимущественным поступлением информации от внешней среды на уровень подразделений, как и в случае централизованного управления, может наблюдаться замедленная и ошибочная реакция на качественные изменения ситуации.

Кроме того, часто происходит постепенная поляризация положения подразделений, прежде всего, финансового, и их сепаратизация. Так, у «слабых» подразделений, которые в значительной мере перестают быть реципиентами, может постепенно уменьшиться объём располагаемых финансовых ресурсов. В результате могут уйти их лучшие и, соответственно, востребованные на рынке труда кадры. Чрезвычайно сложным для таких подразделений становится и привлечение новых сотрудников с высокой квалификацией.

«Сильные» подразделения, даже отчасти избавившись от функции донорства, наоборот, как правило, ещё больше укрепляют своё положение. Однако и у них возможно постепенное снижение качества образовательных услуг за счёт той их части, которая обеспечивается силами других факультетов с постепенно ухудшающимся преподавательским потенциалом.

При взаимодействии подразделений, получающих в рамках децентрализованной системы некоторую долю от заработанных ими внебюджетных средств, могут возникать такие негативные явления, как:

- явная конкуренция за востребованные рынком специальности и специализации;
- неохотное предоставление друг другу образовательных услуг, отказ от подготовки новых курсов, их адаптации к потребностям факультета-заказчика;
- более низкое качество преподавания на других факультетах, предоставление менее опытных преподавателей, необоснованное снижение длительности экспортируемых курсов и их упрощение;
 - приглашение преподавателей из других вузов;
 - распространение практики личных договоренностей преподавателей о дополнительной оплате с руководством соседних факультетов, приводящее к росту доходов части преподавателей, но не факультетов.

В результате может ухудшиться качество образовательных услуг в вузе в целом.

В связи с тем, что децентрализованная система управления не является традиционной для России, ей присущи дополнительные негативные черты, обусловленные незавершенностью процесса её становления. Анализ деятельности двадцати вузов выборки показал, что наиболее типичными являются следующие:

- отсутствие ряда необходимых регламентов;
- отражение в нормативной базе лишь части возможных ситуаций, отсутствие в ней важнейших функциональных обязанностей подразделений, а также правил их взаимодействия с центральной властью, друг с другом и с внешней средой;
- постоянные попытки изменения «правил игры» в результате несоответствия реальной ситуации и имеющейся нормативной базы, столкновения интересов различных сторон, изменений внутренней и внешней ситуации.

Внутренняя нормативная база при децентрализованной системе управления, в первую очередь, ***должна содержать систему ограничений, касающихся деятельности подразделений и их отношений друг с другом, т.е. быть направленной на поддержание интересов вуза в целом и сохранение его как единой структуры со сложной системой взаимосвязей.***

При использовании децентрализованной системы управления вузом для сохранения его академического единства необходим комплекс организационных мер. У обследованных вузов к таким мерам можно отнести:

- унификацию оплаты труда в вузе, введение единой, согласованной с рыночными условиями системы ставок для внутреннего совместительства (при превышении преподавателем нагрузки);
- рекомендацию использования факультетами премий для преподавателей других факультетов, размер которых зависит от качества чтения курсов (с частичным участием центрального фонда);
- контроль качества чтения курсов на других факультетах;
- контроль пересмотра учебных планов в отношении экспортируемых и импортируемых образовательных услуг;

– рекомендацию выдачи факультетами грантов преподавателям других факультетов для разработки новых курсов или их адаптации к потребностям факультета-заказчика (с участием средств центрального бюджета);

– преимущественное предоставление грантов на междисциплинарные научные исследования при условии чтения спецкурсов по результатам исследований студентам всех заинтересованных факультетов и т.д.

Кроме того, анализ деятельности вузов исходя из результатов выборки показал, что ими используются различные меры, направленные на уменьшение дифференциации положения подразделений, в частности, стимулирование создания новых, приносящих прибыль подразделений на факультетах. Более того, некоторыми объектами применяется искусственное выравнивание финансового положения факультетов за счет предоставления более «слабым» подразделениям возможности открывать востребованные на рынке абитуриентов специальности. Однако, как правило, такая мера сопровождается ухудшением качества образовательных услуг и ростом конфликтов между факультетами.

Другие объекты укрупняют свои факультеты. Помимо декларируемой цели таких решений, заключающейся в улучшении качества образования за счёт большей однородности содержания образовательных программ, экономии различных ресурсов и использования междисциплинарного сотрудничества, достигается нивелирование положения входящих в них структур. Проведенное исследование, к сожалению, не дало возможность проанализировать, не приводит ли такое объединение к росту противоречий внутри факультетов.

Как видно из списка решений обследованных вузов, относящихся к внутреннему управлению, к блокам наиболее распространённых решений в рамках децентрализации власти в вузе можно отнести:

– делегирование полномочий от верхнего уровня управления на уровень проректоров;

– делегирование полномочий на уровень факультетов, в том числе функций взаимодействия с постоянными стратегическими партнерами;

- создание в подразделениях финансовых фондов и центров финансовой ответственности;
- использование системы кросс-финансирования подразделений.

Система кросс-финансирования является одним из способов уменьшения противоречий между более и менее «успешными» подразделениями. Как показали ответы вузов на вопрос 28 анкеты, в той или иной форме она используется девятью из обследованных вузов.

Наиболее тонким вопросом при её введении является выбор способа определения стоимости предоставляемых услуг. Его решение сильно влияет не только на финансовое положение отдельных подразделений, но и на степень их мотивированности, а также целевую ориентацию. Теоретически возможны следующие варианты.

А) По «расценкам» того факультета, на котором проводятся занятия.

Для определения таких «расценок» могут быть использованы разные способы, в частности средняя заработная плата и различные доплаты соответствующей категории ППС, поделенная на их нормативную нагрузку, или варианты, описанные в пункте «В», но привязанные к факультету.

Данный вариант выгоден «слабым» факультетам, получающим преподавателей с более «дорогих» факультетов по относительно заниженным расценкам для последних. Однако в таких расценках мало заинтересованы «сильные» подразделения, что может снизить качество предоставляемых ими образовательных услуг.

Б) По «расценкам» того факультета, который проводит занятия.

Такой вариант, наоборот, выгоден «сильным» факультетам, преподаватели которых работают всюду по собственным расценкам. В долговременном аспекте это может привести к последовательному сокращению импорта образовательных услуг со стороны «слабых» факультетов, а затем к их увеличивающемуся

отставанию в отношении качества образовательных услуг и, следовательно, эффективности функционирования.

В) По фиксированным общеуниверситетским расценкам:

– по фиксированным на длительный период времени расценкам, привязанным к единой тарифной сетке (ЕТС)⁶;

– по средней по вузу доходности одного часа (общеуниверситетские общие доходы от образовательных услуг первого высшего образования/общая длительность всех основных программ);

– по средней по вузу стоимости одного часа (общеуниверситетские общие расходы по основному образованию/общая длительность всех основных программ).

Общим недостатком использования фиксированных общеуниверситетских расценок является то, что оно фактически приводит к «уровню». В долговременном аспекте такой способ фактически не содержит стимулов для ускоренного развития ни исходно сильных, ни слабых факультетов.

Г) Оплата установленных на уровне учебного заведения надбавок преподавателя тем факультетом, на котором он в этот период читает.

Такой подход мало применим в условиях модульной системы или при иных способах организации учебного процесса, которые предполагают неравномерную загруженность преподавателей, поскольку оплата их труда будет сильно меняться в течение учебного года.

Кроме того, для обеспечения эффективности взаимодействия подразделений при введении кросс-финансирования необходимо:

1) разработать детальную систему правил финансирования всех двусторонних направлений взаимодействия в вузе (факультеты – независимые структурные подразделения, факультеты – факультеты, центр – факультеты);

⁶ Оплата труда по единой тарифной сетке переведена в 2008 г. на отраслевую оплату труда, что в будущем внесет поправки в дальнейшие исследования вузов.

- 2) сформировать систему санкций к подразделениям и их руководителям за невыполнение взятых на себя обязательств;
- 3) проводить регулярные расчёты интенсивности всех направлений взаимодействия;
- 4) создать систему предоставления всем элементам структуры информации об их взаимодействиях и финансовых потоках.

Интервью с представителями вузов показали, что на стадии начала реформирования внутренней системы управления вузами к *разработке комплекса мер для сохранения внутреннего единства учебного заведения и его гармоничного развития, как правило, приступают только после явного проявления проблем, возникающих при децентрализации власти*. В ряде случаев это приводит к излишне позднему появлению регламентов и, в итоге, к снижению эффективности функционирования организаций системы ВПО в течение их разработки и до начала полномасштабного использования.

При оценке распространённости негативных и позитивных последствий имеющейся системы управления вузы были на редкость единодушны. Практически все полученные оценки, вне зависимости от результатов развития учебных заведений и адекватности существующей системы внутренней и внешней ситуации, носили достаточно оптимистичный характер. Из негативных последствий, по мнению вузов, достаточно распространено только проведение занятий преподавателями вуза в других учебных заведениях. Некоторый разброс ответов присутствовал только в пункте «лоббирование факультетами и подразделениями решений, противоречащих интересам вуза в целом». Ответ «Не встречается никогда» наблюдался у девяти вузов (45%), «Встречается редко» – у семи (35%), «Встречается иногда» – у четырех (20%).

Подобный оптимистичный характер оценок качества имеющейся системы внутреннего управления вузами противоречит относительно небольшой степени её проработанности у большей части объектов. С нашей точки зрения, это в первую очередь свидетельствует о том, что *большинство объектов пока не ви-*

дит в системе внутреннего управления важнейшего способа для повышения эффективности своего функционирования в конкурентной среде.

5.5. Выводы по главе

1. Обследованные организации системы ВПО в настоящее время используют разную степень централизации процессов разработки и принятия управленческих решений. Однако **значительная часть проанализированных объектов по-прежнему тяготеет к централизованной системе, а у остальных процессы децентрализации, как правило, ещё не окончены.** В будущем можно ожидать **большой степени децентрализации власти** у значительной части объектов.

2. Ни централизованная, ни децентрализованная система управления сами по себе не могут гарантировать успешного функционирования организаций системы ВПО. **Выбор степени централизации и децентрализации должен осуществляться, исходя из специфических особенностей объекта управления, и сопровождаться комплексом мер, направленных на компенсацию и предотвращение возможных негативных последствий.** В частности, при децентрализации системы управления учебным заведениям необходимо разрабатывать внутреннее законодательство, регламентирующее взаимоотношения центральной власти вуза и подразделений, а также подразделений между собой.

3. **Разработка и пересмотр внутренней законодательной базы в настоящее время, как правило, начинается только после активного проявления проблем, возникающих при децентрализации власти в вузах.** Это приводит к слишком позднему появлению внутренних регламентов. В итоге в период запуска процессов децентрализации управления могут снижаться эффективность функционирования вузов и неоправданно дискредитироваться выбранная модель управления.

4. Эффективность функционирования вузов, особенно крупных, в значительной мере зависит от **наличия и качества автоматизации процессов управления,** от наличия **систем мони-**

торинга и оценки деятельности подразделений, а также от профессиональной квалификации руководителей функциональных служб.

Сделанные выводы означают, что для обеспечения эффективного развития организаций системы ВПО необходимо распространение информации о системах внутреннего управления принципиально разных объектов. При создании такого рода кейсов требуется обращать пристальное внимание, как минимум, на два аспекта. Во-первых, необходим анализ тех внутренних и внешних причин, которые делают эффективной именно выбранную модель управления. Во-вторых, следует обращать внимание на взаимосвязь и взаимозависимость разных элементов системы управления, что снизит риск фрагментарного и, следовательно, неэффективного копирования опыта лучших управленческих практик.