



Н.Л. Титова

МОДЕЛЬ ГАРМОНИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ ВУЗА И ЕГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ¹

Аннотация

В статье рассмотрена модель, позволяющая вузам выбрать степень централизации власти, соответствующую особенностям их ситуации. Также предложены способы уменьшения негативных последствий при выборе большей или меньшей степени централизации, проявившие себя как эффективные в практике российских учебных заведений. Работа осуществлена в рамках проекта «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза», проводившегося в 2004 году по заказу Министерства образования РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ факультетом менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета с участием специалистов ГУ-ВШЭ, и основана на монографических обследованиях шести стабильно и успешно развивающихся вузов.

Введение

Последнее десятилетие явилось переломным для отечественной системы высшего образования. Прежде всего это выразилось в резком сокращении госбюджетного финансирования. Естественным следствием этого сокращения стало, во-первых, повышение управленческой самостоятельности вузов и, во-вторых, растущая конкуренция между ними, направленная на преимущественное получение финансовых средств как от государства, так и от потребителей образовательных услуг. В ближайшее время в связи с вхождением России в Болонский процесс, а также с начинающимся демографическим спадом, приводящим к уменьшению числа абитуриентов, конкуренция на отечественном рынке образовательных услуг неизбежно повысится.

Соответственно, важнейшим условием успешного функционирования и развития вузов является наличие у них эффективного механизма управления своей экономикой. Задача такого механизма, с одной стороны, заключается в обеспечении достаточного и постоянного финансирования. С другой стороны, он должен не только гарантировать эффективное использование ресурсов,

¹ Автор выражает искреннюю благодарность А.А. Яковлеву за многочисленные обсуждения и советы, без которых создание данной модели едва ли было бы возможным.



в первую очередь, финансовых, но и максимально стимулировать активность вуза в целом и его подразделений.

Проблема построения такого механизма достаточно сложна, поскольку при ее решении необходимо учесть определенные конфликты целей:

- конфликт между различными интересами вуза, в том числе текущими интересами, в первую очередь, финансовыми, явно доминирующими у большинства объектов в современной, достаточно сложной ситуации, и стратегическими, в частности, качеством предоставляемых образовательных, научных и консалтинговых услуг, уровнем их сервиса, имиджем учебного заведения и т.д. Сложность разрешения этого конфликта связана с тем, что реализация всех перечисленных интересов требует одних и тех же объективно лимитированных ресурсов. Кроме того, выбрать вариант компромисса между интересами чрезвычайно трудно, поскольку между ними существуют сложные взаимосвязи;

- конфликт между интересами вуза в целом и интересами отдельных подразделений. Вуз заинтересован в своем динамичном и результативном развитии в виде единого организма, взаимодействие составных частей которого дает синергический эффект, в частности, улучшает качество образовательных услуг. Подразделения же стремятся к собственному ускоренному развитию, что также приводит к повышению эффективности функционирования вуза в целом за счет интенсификации деятельности «лучших» подразделений. Однако при уменьшении или даже отсутствии перераспределения финансовых средств деятельность части подразделений оказывается под угрозой;

- конфликт между интересами разных подразделений вуза, результаты деятельности которых в неодинаковой степени востребованы рынком, сотрудники которых в различной мере востребованы на рынке труда и т.д.

Наблюдения показывают, что степень централизации при принятии управленческих решений (УР) у вузов, демонстрирующих относительно высокий уровень эффективности своей деятельности, может качественно отличаться¹. В то же время очевидно, что ошибки в этом вопросе неизбежно приводят к замедлению темпов развития учебного заведения. Напрашивается вывод о том, что верный выбор степени централизации УР определяется особенностями положения самих учебных заведений, включая личностный фактор, материальную базу, кадровый потенциал, имидж вуза и сложившиеся в нем традиции управления, в том числе касающиеся степени централизации власти и стиля управления.

Соответственно, возникает задача разработки универсальной модели, с помощью которой учебные заведения, проанализировав

¹ Центр образовательной политики ГУ-ВШЭ: Стратегии адаптации высших учебных заведений: экономический и социологический аспекты / Под ред. Т.Л.Клячко. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.



особенности своей ситуации, могли бы выбрать степень централизации УР. Эта задача была решена в рамках проекта «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза», проводившегося в 2004 году по заказу Министерства образования и Министерства экономического развития и торговли факультетом менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета под руководством декана факультета В.С.Катькало и при участии специалистов ГУ-ВШЭ.

Несмотря на то, что за последнее десятилетие в стране проводилось достаточно много исследований, посвященных вопросам улучшения системы высшего образования России, этот проект носит новаторский характер в связи с выбором уровня и степени подробности исследования. Так, ранее, в начале процесса реформирования, значительное внимание уделялось вопросам государственного регулирования и, в первую очередь, финансирования отечественных вузов¹. В настоящее время, в связи с тем, что адаптация учебных заведений к новым условиям функционирования в значительной мере завершена, максимальный интерес исследователей вызывает финансовая эффективность их деятельности². Важнейшим источником информации, соответственно, является государственная статистика по этим вопросам.

Другим направлением исследований ситуации в области отечественной системы высшего образования стали социологические исследования, основной целью которых являлось составление своеобразного «портрета», с одной стороны, абитуриентов и студентов, а с другой — преподавателей высшей школы. В результате были определены причины выбора того или иного вуза, цели и ожидания абитуриентов, требования студентов к предоставляемым образовательным услугам, тактика преподавателей в условиях ужесточающихся требований к ним и относительно невысокой заработной платы³ и т.д. Информационной основой этих исследований стали социологические опросы.

Новизна проекта «Анализ и совершенствование механизма управления экономикой вуза» состоит в том, что поставленная цель — выявление эффективных механизмов деятельности вузов в специфических российских условиях — потребовала проведения подробных монографических исследований ряда наиболее инте-

¹ См., например: Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа. Проект / Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации, М., 1997 (сентябрь); Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации: Стат. справочник. М.: НИИВО, 2001; Беляков С.А. Лекции по экономике образования. М.: ГУ ВШЭ, 2002. (Библиотека развития образования); Межбюджетные отношения в российском образовании: проблемы модернизации / Абанкина И.В., Абанкин Д.А., Башкина Г.В. и др. М.: ГУ ВШЭ, 2002.

² Система финансирования образования: анализ эффективности / Под ред. С.А.Белякова. М.: Технопечать, 2004.

³ См. на эту тему: Преподаватели московских вузов: социально-экономическое положение, проблемы и ожидания, М.: МАИ, 1996; Московский студент 2000, М.: МАДИ, 2001; Доступность высшего образования. М.: НИСП, 2004; Преподаватели российского вуза: портрет профессиональной деятельности. Проект НФПК, 2004.



ресных объектов. Масштабы проекта определили жесткие требования к разработке его методологии.

Для сбора необходимой информации по заранее разработанным сценариям силами нескольких исследовательских групп были проведены монографические обследования шести российских вузов:¹ Волгоградского, Новгородского, Санкт-Петербургского и Уральского университетов, а также ГУ-ВШЭ и Томского политехнического университета. При отборе вузов учитывались следующие требования.

1. Методология исследования

1. *Успешное и стабильное развитие вуза.* Понятие «успешность» используется здесь в широком смысле: цель проекта предполагает выбор объектов, демонстрирующих не только высокие экономические показатели, но и успешное и гармоничное развитие в целом.

2. *Потенциальная возможность использования управленческих решений другими высшими учебными заведениями.*

3. *Разнообразие исследуемых объектов.* В выборку должны быть включены вузы различного профиля (классические университеты, технические, педагогические, экономические и юридические вузы и т.д.) и разной территориальной принадлежности (столичные и региональные вузы).

4. *Наличие у экспертов предварительной информации о наличии в вузе интересных и нестандартных управленческих решений.*

5. *Готовность вуза сотрудничать в рамках проводимого исследования.*

Очевидно, что относительно легко формализуемый характер имеет только первое из всех требований. Отбор лучших вузов был осуществлен с помощью методики, разработанной автором в рамках проекта «Организационно-финансовые схемы адаптации вуза в условиях кризиса бюджетного финансирования»². Эта методика позволяет определить, какую стратегию использует в процессе своего развития тот или иной вуз. Наиболее перспективными являются вузы, которые из года в год демонстрируют самые успешные или хотя бы достаточно успешные финансовые результаты и обеспечивают при этом высокое качество образования, а также увеличивают масштабы своей профильной деятельности. Соответственно, из лучших объектов 1999 года были выделены те, которые при повторном моделировании по данным 2000 года также продемонстрировали достаточно высокие результаты.

Учет остальных, принципиально неформальных требований осуществлялся экспертами, в число которых вошло руководство

¹ Автор выражает благодарность всем своим коллегам по проекту, а также руководству вузов, в которых была собрана информация, необходимая для разработки серии моделей эффективного управления экономикой высших учебных заведений.

² Стратегии адаптации высших учебных заведений: экономический и социологический аспекты / Под ред. Т.Л. Клячко // ГУ- ВШЭ, Центр образовательной политики ГУ-ВШЭ 2002.



Санкт-Петербургского университета и Государственного университета — Высшей школы экономики.

В качестве предмета исследования были выбраны УР, использование которых привело к существенному улучшению положения конкретного вуза и которые могут быть использованы в практике других учебных заведений. Соответственно, анализ УР был направлен на выявление причин их появления, комплекса мер, а также факторов внешней и внутренней среды, способствовавших их успешной реализации. Такой подход увеличивает потенциальную тиражируемость решений. Впоследствии вузы, выбирая то или иное УР, будут иметь возможность проверить, годится ли оно для их ситуации и нет ли у них других условий или способов реализации, в достаточной мере компенсирующих отсутствующие.

Кроме того, были проанализированы непосредственные и отдаленные последствия выделенных УР, что позволило, пусть и на качественном уровне, осуществить комплексную оценку их эффективности. Описанный подход анализа УР дал возможность создания модели, эффективной в принципиально разных условиях.

Для адаптации модели к конкретным условиям в нее были включены те факторы, в зависимости от значения которых выбираются важнейшие эндогенные переменные: степень централизации УР и внутренняя нормативная база. Кроме того, конкретные способы реализации модели могут быть различны. Вузы имеют возможность «набирать» детальную схему своей деятельности из отдельных элементов, в частности, из разработанных в рамках проекта перечней эффективных УР.

При создании модели, гармонизирующей интересы разных уровней управления вуза, прежде всего был проанализирован механизм, помогающий найти баланс интересов контрагентов, и факторы, которые определяют степень его стабильности.

2. Механизм нахождения баланса интересов

Для построения такого механизма необходимо выяснить, какие контрагенты задействованы в нем, каковы их требования, чем определяется достигнутый компромисс и насколько он стабилен.

Основными субъектами, интересы которых сталкиваются при принятии различных УР, являются агенты внешней среды, руководство вуза, выражающее его интересы в целом, и подразделения.

В числе важнейших требований внешней среды следует назвать:

- требования общества в целом в форме нормативных актов, регламентирующих образовательную деятельность;
- требования релевантного рынка труда и рынка потребителей образовательных услуг;
- традиции и правила научного и образовательного сообщества;
- требования, в том числе неформальные, властных структур, предпринимательского сообщества и т.д.

В ответ на эти требования вуз, разумеется, может выдвигать к агентам внешней среды встречные требования, в том числе тре-



бование корректировки государственной законодательной базы в области высшего образования.

Необходимость учитывать те требования внешней среды, которые не являются нормативными актами, тем больше, чем сложнее положение вуза, чем важнее для его функционирования и развития их носители, чем выше уровень конкуренции на релевантном рынке образовательных, научных и консалтинговых услуг. Типичными реакциями вузов являются дальнейшая сегментация релевантного рынка образовательных услуг, расширение и углубление их ассортимента, а также более четкое отслеживание динамики требований своих потребителей и смену их приоритетов. Так, например, факультет менеджмента Санкт-Петербургского университета последовательно отказывается от приносящих прибыль, но не имиджевых программ.

Первой важнейшей задачей руководства вуза является адекватное отражение существующих требований агентов внешней среды в системе требований, предъявляемых к деятельности подразделений, к их взаимодействиям друг с другом и с внешней средой. Второй важнейшей задачей руководителей вузов является отражение в этой системе требований интересов вуза в целом.

В силу объективных и субъективных конфликтов в системе целей вуза, описанных выше, а также из-за наличия у руководства вуза собственных интересов итоговая система требований к подразделениям в значительной степени определяется наличием у верхнего уровня управления властного ресурса, а также личностным фактором. В частности, это цели и приоритеты конкретных лиц, их склонность к стратегическому или тактическому мышлению, инициативность, стремление регламентировать процессы, стандартизировать правила игры и т.д.

Подразделения также активно отстаивают свои интересы, при этом интересы разных подразделений совсем не обязательно должны совпадать. Максимальное отличие, как правило, наблюдается между самыми сильными подразделениями, деятельность которых востребована рынком, и самыми слабыми. Интересы подразделений выражаются в виде требований, предъявляемых к центральной власти вуза, и инициатив, в том числе по дополнению и изменению внутреннего законодательства. Наблюдения показали, что наибольшее количество таких законодательных инициатив подразделений возникает при децентрализованной модели управления.

Степень учета руководством вуза требований подразделений зависит от многих факторов. В первую очередь — от того, каков относительный уровень положения вуза на рынке, какие материальные и финансовые ресурсы привлекаются непосредственно руководством, есть ли у лучших сотрудников возможность сменить место работы и, наоборот, насколько привлекательно учебное заведение для квалифицированных работников и т.д. Не в меньшей мере влияет и степень консолидации требований подразделений.



Требования и инициативы разных подразделений в разной степени воздействуют на итоговое решение. Здесь необходимо учесть уровень их хозяйственной эффективности и потенциал, численность сотрудников и даже неформальные связи — как с руководством вуза, так и во внешней среде.

В результате взаимодействия всех контрагентов достигается баланс интересов, который закрепляется в виде внутреннего законодательства и традиций. У подразделений появляется некая «свободная зона», в которую входит вся их деятельность, не противоречащая внутренней нормативной базе вуза и существующим традициям и закрытая от вмешательства верхнего уровня управления. Объем этой «свободной зоны» фактически определяет долю делегированных на уровень подразделений полномочий, т.е. степень централизации управления в вузе.

Стабильность, а следовательно, и долговечность достигнутого компромисса зависят от ряда моментов:

- от динамичности внешней и внутренней среды;
- от соответствия степени централизации имеющемуся положению, в частности реальному балансу сил;
- от соотношения числа подразделений, чьи интересы достаточно полно учтены, и подразделений, чьи интересы не учтены;
- от качества нормативной базы, в том числе от ее полноты и внутренней непротиворечивости, унифицированности для различных подразделений, а также от симметричности прав и обязанностей;
- от приверженности большинства коллектива, и центральной власти вуза в частности, существующим в вузе традициям, среди которых в первую очередь необходимо выделить традицию неукоснительного выполнения внутреннего законодательства.

В случае, если баланс интересов вуза в целом не найден или нарушен, возникает потребность в изменении степени централизации власти.

Проведенное исследование показало, что стабильный баланс интересов центральной власти вуза и его подразделений может быть достигнут при разных соотношениях степени централизации, равно как и при разных особенностях нормативной базы и сложившихся традиций. Важен их верный выбор с учетом особенностей ситуации и в зависимости друг от друга.

3. Выбор степени централизации власти

Исследование систем управления вузов, вошедших в выборку, показало, что степень централизации в первую очередь зависит от личного фактора. Это означает, что выбор модели управления в значительной мере зависит от того, на каком уровне вуза появляется первый лидер, способный выбрать четкую стратегию развития, а затем последовательно реализовывать ее, ведя за собой коллектив. Если это верхний уровень управления — то преимущественно будет использоваться централизованная модель, если уровень подразделения — децентрализованная.



Вторым фактором, влияющим на степень централизации, является соотношение потоков финансовых средств и дополнительных возможностей, которые может обеспечить, с одной стороны, руководство вуза, а с другой — подразделения. Так, чем больше относительный вклад руководства вуза в финансовую и материальную базу, чем в большей степени именно оно обеспечивает стабильное функционирование учебного заведения и его развитие за счет получения льгот, кредитов, грантов, заказов, зданий и площадей, оборудования и т.д. — тем больше степень централизации власти. В связи с тем, что финансовые и материальные блага, получаемые за счет усилий руководства вуза, как правило, распределяются по вузу в целом, баланс интересов достаточно стабилен, поскольку поддерживается большинством подразделений.

В целом этот фактор в значительной степени связан с личностным фактором. Однако на части обследованных объектов мы наблюдали постепенное снижение относительной доли средств и возможностей, получаемых руководством вуза.

Эту тенденцию можно объяснить следующим образом. В начале 90-х годов взаимосвязи наиболее активных руководителей вузов с различными агентами внешней среды могли быть несимметричными по своей интенсивности. Это означает, что на протяжении определенного времени органы центральной и местной власти, международное и российское научное, образовательное и предпринимательское сообщество оказывали вузам значительную безвозмездную поддержку. Однако такая асимметрия не может существовать долго.

И действительно, по мере выравнивания экономико-политической и социальной ситуации в стране иностранная помощь российским вузам существенно сократилась, поддержка государственной и местных властей стала в значительной степени носить не адресный, а программно-целевой характер. Прекрасной иллюстрацией верности последнего тезиса служит положение дел в Волгоградском государственном университете, ректор которого, являясь председателем Комитета по образованию и науке областной думы, вынужден не лоббировать интересы собственного вуза, а добиваться существенного улучшения финансового и инвестиционного климата для всех научно-исследовательских и образовательных учреждений региона.

Разумеется, и сейчас возможна ситуация, при которой руководство вуза обеспечивает поступление в него значительных финансовых средств. Однако в настоящее время этого можно добиться только за счет баланса интересов вуза и его внешних контрагентов, как это происходит, например, в ГУ-ВШЭ за счет выполнения научно-практических заказов властных структур и участия в подготовке реформ. Другим примером такого рода является Томский политехнический университет, ставший признанным лидером качества образования и активно продвигающий



своей имидж на российском и международном рынке образовательных, научных и консультационных услуг.

Исследование показало, что для руководства подразделений наибольший интерес представляет взаимодействие с мировым научным сообществом, российскими и международными фондами, предпринимательским сообществом, а также своим сегментом рынка образовательных услуг. Принципиальным моментом является то, что взаимосвязи подразделений с внешней средой, как правило, носят более конкретный содержательный характер, чем связи вуза в целом, и являются более симметричными по своей интенсивности. По мере развития рыночных отношений в стране и улучшения социально-экономического положения это (разумеется, при условии соблюдения всех взаимных договоренностей, в частности уровня качества образовательных и научных услуг) приводит к постепенному увеличению доли различных ресурсов, привлекаемых на уровне подразделений.

В этом случае входящие потоки направлены уже на конкретное подразделение и служат для реализации именно его, а не общих целей. Это означает, что при прочих равных условиях заинтересованность вуза в целом в интенсификации деятельности отдельного подразделения существенно ниже, чем в активной деятельности центрального руководства. Более того, чрезвычайно активная позиция отдельных руководителей подразделений может вызвать определенную негативную реакцию со стороны других, объективно или субъективно менее хозяйственно эффективных подразделений. Однако, как правило, превалирует другой эффект. Децентрализация при принятии УР приводит к тому, что подразделения одновременно являются и инициализаторами взаимодействия с внешней средой, и адресатами получения различных «благ». В результате появления такого рода обратной связи эффективность нижнего уровня управления существенно возрастает, что приводит к более эффективному и ускоренному развитию вуза в целом.

Третьим фактором, определяющим уровень централизации власти, является степень нестабильности внешней и внутренней среды. Однако влияние этого фактора не однозначно. С одной стороны, нестабильность внешней среды способствует централизации, поскольку она дает руководству вуза большую свободу маневра в условиях жесткой лимитированности финансовых и материальных ресурсов. С другой стороны, нестабильность внешней и внутренней среды в еще большей мере содействует децентрализации, поскольку подразделения быстрее, чем вуз в целом, могут адаптироваться к меняющимся условиям: они гораздо меньше по размеру и между их действиями и финансовыми результатами существует более тесная зависимость. Кроме того, нестабильность внутренней среды в значительной степени определяется проанализированным выше личностным фактором, т.е. соотношением масштаба личностей на высшем уровне управления и в подразделениях, и создает предпосылку для пересмотра уровня централизации власти.



Достаточно сильное влияние на реальную степень централизации или децентрализации оказывает сложившаяся внутренняя нормативная база, пересмотр которой является процессом не только сложным, но и болезненным. Как правило, она закрепляет сложившуюся ситуацию и, соответственно, препятствует изменению способа управления. Однако в принципе может существовать и противоположная тенденция: «зазор» между реально сложившейся ситуацией и нормативной базой может способствовать изменению модели управления.

Дополнительным моментом, влияющим на выбор степени централизации управления, является информация об успешности той или иной формы управления в других вузах.

Использование вузами как централизованной, так и децентрализованной моделей управления свидетельствует о том, что каждой из них, наряду с несомненными достоинствами, присущи и определенные недостатки. Поэтому следующей задачей является анализ их последствий, а также отбор тех УР, которые эффективно используются обследованными учебными заведениями для компенсации недостатков и которые делают достигнутый баланс интересов более полным и, следовательно, стабильным.

Определяющим моментом централизованной модели является то, что подразделениям делегируется относительно небольшой объем прав и ответственности. Соответственно, доля финансовых средств, которыми самостоятельно распоряжаются подразделения, также относительно невелика.

Из вышеизложенного следует, что 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, в частности естественно-научных и инженерных, которые в настоящее время в меньшей мере востребованы рынком рабочей силы и абитуриентов, чем в странах с развитой экономикой, но спрос на которые неизбежно возрастет при более благоприятной социально-экономической ситуации.

В то же время централизованной модели часто присущи следующие негативные черты:

1. Взаимодействие с внешней средой является в основном прерогативой руководства вуза, что в определенной степени снижает уровень информационной обеспеченности УР, принимаемых на уровне подразделений.

2. Наблюдается высокая степень загруженности высшего уровня управления. Наиболее распространенным и достаточно эффективным выходом из этой ситуации является разработка различных регламен-

4. Последствия использования централизованной модели управления



тов. Однако наряду с упрощением процесса управления это приводит к запаздыванию реакции при качественном изменении ситуации.

3. У высшего уровня управления существует принципиальная возможность менять правила игры, что снижает инициативность подразделений.

4. Может проследиваться определенная асимметрия прав и обязанностей центральной власти и подразделений, в частности — практика вмешательства высшего уровня управления в те УР, которые не регламентированы внутренней нормативной базой вуза.

5. Возможна определенная асимметрия прав и обязанностей различных подразделений. Например, финансовые потоки могут перераспределяться между подразделениями с инверсной логикой: подразделения, которые больше зарабатывают, получают относительно меньше финансовых средств.

В результате некорректного применения централизованной модели управления могут наблюдаться серьезные негативные последствия, в частности:

- снижение лояльности к руководству вуза;
- снижение инициативности подразделений, в первую очередь наиболее сильных, и перенос их инициатив в другие структуры;
- отток кадров, востребованных рынком;
- нарастание конфликта между подразделениями;
- снижение эффективности функционирования вуза в целом.

Проявление перечисленных негативных моментов не является строго обязательным, однако для их минимизации требуется специальная система мер, в частности принятие внутренних нормативных актов, основанных на принципах баланса интересов, с одной стороны, центральной власти и подразделений, а с другой — различных по степени своей коммерческой успешности подразделений. В рамках централизованной модели управления приоритетным направлением внутренних регламентов являются права подразделений и, наоборот, обязанности руководства, в первую очередь — касающиеся вопросов неукоснительного выполнения нормативной базы. Максимально детализированы должны быть также права приносящих прибыль подразделений.

Другим принципиальным вопросом является свобода принятия решений подразделениями в нерегламентированных внутренним законодательством областях деятельности.

Интересными УР, призванными в полной мере реализовать достоинства централизованной модели, являются подробно проработанные регламенты Томского политехнического университета. Баланс интересов в нем во многом обеспечивается за счет существующей практики невмешательства руководства вуза в ту часть деятельности подразделений, которая не входит в его компетенцию.

Кроме того, для компенсации негативных свойств централизованной модели управления этот и другие обследованные вузы использовали следующие УР:



- разработка комплексной программы развития вуза и его подразделений;
- использование менеджмента качества, в том числе процессного подхода, моделирования бизнес-процессов и документирования процедур;
- работа с бюджетом (консолидированный бюджет, адресные задания структурным подразделениям в привлечении и расходовании средств, мотивация руководителей и персонала);
- совершенствование управления в вузе на основе непрерывной самооценки, аттестации и самоаттестации структурных подразделений.

Определяющим моментом децентрализованной модели является большой объем прав и ответственности, делегируемых подразделениям, и соответствующая доля финансовых средств, которыми они самостоятельно распоряжаются.

Основными достоинствами данной модели являются:

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

В то же время децентрализованной модели 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, может наблюдаться замедленная и ошибочная реакция на качественные изменения внешней среды (как это может происходить и случае централизованной модели управления при использовании регламентов).

Кроме того, часто происходит постепенная поляризация положения подразделений и их сепаратизация, отражающаяся как в финансовом обеспечении, так и в системе интересов. Так, положение слабых подразделений постепенно ухудшается, происходит потеря наиболее квалифицированных и, соответственно, рыночно востребованных кадров. В результате часть таких подразделений может перестать функционировать. Сильные подразделения, наоборот, еще больше укрепляют свое положение. Однако необходимо учесть, что у них возможно постепенное снижение качества образовательных услуг за счет той части, которая обеспечивается силами других факультетов, а также из-за того, что у них нет финансовой заинтересованности в проведении занятий в других подразделениях.

5. Последствия использования децентрализованной модели управления



Хотя правила функционирования в рамках децентрализованной модели управления в значительной мере стандартны для различных подразделений и постоянны во времени, их пересмотр возможен. Как правило, он инициализируется со стороны финансово наиболее сильных подразделений и, естественно, преследует их цели. В таком случае положение слабых факультетов еще более усугубляется.

В связи с тем, что децентрализованная модель управления не является традиционной для России, ей присущи дополнительные негативные черты, обусловленные незавершенностью процесса ее становления. В частности, часто наблюдается неполнота нормативной базы, в том числе отсутствие ряда необходимых регламентов; отражение в ней лишь части важнейших функциональных обязанностей подразделений, а также правил их взаимодействия с центральной властью, друг с другом, а также с внешней средой; отражение лишь части возможных ситуаций и т.д. Кроме того, заметны постоянные попытки изменения правил игры в результате несоответствия реальной ситуации и нормативной базы, столкновения интересов различных сторон, изменений внутренней и внешней ситуации.

Соответственно, внутренняя нормативная база для децентрализованной модели 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.

Максимальная степень децентрализации власти среди обследованных вузов наблюдается в модели управления, используемой Санкт-Петербургским университетом. Баланс интересов уровней управления прежде всего достигается за счет относительно небольшого, но неукоснительно соблюдаемого комплекса правил, регламентирующего отношения центра и подразделений, а также отношения подразделений между собой. Примером может служить система взаиморасчетов между факультетами при перекрестном проведении занятий, основанная на использовании единой, закрепленной на длительный период ставки.

Реализация широких прав подразделений поддерживается регламентами, разработанными наиболее «продвинутыми» подразделениями.

При разрыве, существующем между степенью проработанности общеуниверситетского и факультетского законодательства, баланс интересов верхнего и нижнего уровней управления поддерживается за счет существующих традиций. В результате законодательских инициатив факультетов, стремящихся получить определенные гарантии стабильности правил игры, этот разрыв постепенно уменьшается.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:



1. Не существует некоего оптимального для любого высшего учебного заведения баланса централизации / децентрализации; он всегда является индивидуальным и определяется исходя из целого комплекса внутренних и внешних факторов.

2. К числу эндогенных переменных, на которые может влиять как руководство вуза, так и руководители его подразделений для того, чтобы изменить уровень централизации власти в вузе, относятся следующие:

- смена первых лиц учебного заведения или, наоборот, первых лиц подразделений на тех, кто способен генерировать амбициозные цели и мобилизовать коллектив для их выполнения;

- изменение соотношения различных возможностей и «благ», получаемых вузом и отдельными подразделениями благодаря усилиям верхнего и среднего уровней управления;

- распространение информации — как в самом вузе, так и в других высших учебных заведениях — о результатах введения различных вариантов централизованной или децентрализованной модели управления;

- корректировка внутренней нормативной базы, фактически фиксирующей некое соотношение централизации / децентрализации власти, причем на уровне, который не обязательно соответствует уровню, существующему на момент ее принятия.

3. Для предотвращения проявления негативных последствий, присущих как централизованному, так и децентрализованному управлению, необходимо разработать комплекс управленческих решений, нацеленный на гармонизацию интересов внутри вуза.

1. Абанкина И.В., Абанкин Д.А., Башкина Г.В. и др. Реформа образования в Российской Федерации: концепция и основные задачи очередного этапа. Проект / Межбюджетные отношения в российском образовании: проблемы модернизации // ГУ-ВШЭ, 2002.

2. Беляков С.А. Лекции по экономике образования. // ГУ-ВШЭ, 2002. (Библиотека развития образования).

3. Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации: Стат. справочник. // НИИВО, 2001.

4. Доступность высшего образования. // НИСП, 2004.

5. Преподаватели российского вуза: портрет профессиональной деятельности. Проект НФПК, 2004.

6. Московский студент 2000. // МАДИ, 2001.

7. Преподаватели московских вузов: социально-экономическое положение, проблемы и ожидания. // МАИ, 96.

8. Система финансирования образования: анализ эффективности. / Под ред. С.А.Белякова. // Технопечать, 2004.

9. Стратегии адаптации высших учебных заведений: экономический и социологический аспекты / Под ред. Т.Л.Клячко. // ГУ-ВШЭ, Центр образовательной политики ГУ-ВШЭ, 2002.

Литература