

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Научно-учебная лаборатория
“Институциональный анализ экономических реформ”

А.А. Панова

**О СТРУКТУРЕ УПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЯТИИ
РЕШЕНИЙ В РОССИЙСКИХ ВУЗАХ**

Препринт WP10/2006/05
Серия WP10

Научные доклады лаборатории
институционального анализа

Москва
ГУ ВШЭ
2006

П16 **Панова А.А.** О структуре управления и принятии решений в российских вузах. Препринт WP10/2006/05. — М.: ГУ ВШЭ, 2006. — 28 с.

В работе обсуждаются некоторые результаты исследования структуры управления в высших учебных заведениях России. Исследуются механизмы принятия решений в таких вопросах, как политика приема студентов, образовательная, научная, кадровая, инвестиционная и денежная политики, а также степень участия различных внутривузовских агентов (учредителей и руководителей учебного заведения, заместителей руководителей, ученых советов вуза, администрации и ученых советов факультетов, руководителей кафедр, групп преподавателей, профкома, студентов). В ходе анализа данных социологических опросов установлено, что управление в российских вузах в основном иерархическое, вся власть по подавляющему большинству вопросов находится в руках администрации вуза. Наиболее характерны в этом смысле инвестиционная и денежная политика. Также следует отметить, что участие профессорско-преподавательского состава в управлении минимальное. Такая ситуация существенно отличается от европейской, где преобладающей моделью управления является коллегиальная.

УДК 37.014
ББК 74.04

Panova A. On governance and decision making in Russian universities. Working Paper WP10/2006/05. Moscow: State University — Higher School of Economics, 2006. — 28 p. (in Russian)

This study looks at some of the results of a research of the governance structure at Russian higher education. Our analysis of opinion polls showed that governance in Russian universities is mainly of hierarchic nature, most decisions are taken by the university's administration while the opinion of the faculty is of very minor significance. This model is notably different from that of European university where governance is more collective.

Научно-учебная лаборатория “Институционального анализа экономических реформ”
ЦФИ ГУ ВШЭ (<http://lia.hse.ru>), apanova@hse.ru.

Препринты ГУ ВШЭ размещаются на сайте:
<http://new.hse.ru/C3/C18/preprints ID/default.aspx>

© А.А. Панова, 2006
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2006

Введение

Ключевые решения, которые принимает вуз в области исследовательской и образовательной политики, определяются существующей в вузе моделью управления. Выделение типологии таких моделей и анализ их основных характеристик вкупе с изучением механизмов того, как та или иная модель определяет поведение на образовательном рынке, становится одним из ключевых элементов анализа стратегии вуза. Это необходимо для формирования эффективной управленческой политики. С нашей точки зрения, для каждой модели характерна специфическая структура транзакционных издержек, возникающих у различных агентов внутри вуза. Сталкиваясь с задачей их минимизации, вуз выбирает определенную модель, наиболее подходящую для его сегмента, внешних условий рынка и степени обеспеченности ресурсами.

Можно выделить следующие составляющие, которые в значительной степени определяют структуру управления вузом: каков механизм принятия решения, кто принимает решения и на что ориентируется тот, кто принимает решения.

Эволюция внешней среды, изменение запросов внешних и внутренних по отношению к вузу агентов заставляют вуз трансформировать свои цели, вследствие чего изменяется и структура управления вузом.

Работа имеет следующую структуру. Прежде всего, представлен обзор литературы по управлению вузами. Особое внимание уделяется моделям принятия решений в вузах и тем агентам, которые могут и должны участвовать в управлении. Далее проводится сравнительный анализ существующих структур управления в российских и зарубежных вузах.

Структура управления вузом

Первые работы, посвященные вопросам принятия решений внутри вуза, появились в 60-е гг. прошлого века и преимущественно описывали ситуацию, сложившуюся к тому времени в США. Метс и Петерсон [Mets, Peterson, 1987] отмечают, что периодическое увеличение числа публикаций в этой области непосредственно связано со структурными изменениями в высшем образовании. Это, прежде всего, расширение деятельности университетов, изменение числа абитуриентов, возникновение конфликтов в студенческой среде и между преподавателями и профсоюзами, изменение моделей и объемов государственного финансирования и т.д. Так,

начало развития данного направления исследований в 1960-е гг. Метс и Петерсон связывают главным образом с расширением деятельности университетов, возрастанием важности высшего образования как социального института, ростом государственного финансирования.

За последние 30 лет и во многих других странах наблюдался растущий интерес к управлению вузами со стороны государства. Это связано, по мнению испанского экономиста Мора [Mora, 2001], в том числе и с изменением характера взаимоотношений между государством и вузами. Мора отмечает, что в конце 20 в. в ряде европейских стран с традиционно высоким уровнем госконтроля наблюдалась тенденция к большей автономии университетов, с другой стороны, в странах с высоким уровнем автономии (Великобритания, США), наоборот, наблюдалась тенденция к увеличению вмешательства государства.

Среди всех обсуждаемых в литературе моделей управления вузом можно выделить четыре основных: иерархическую, коллегиальную, анархическую и политическую:

- Коллегиальная модель [Millett, Goodman, 1960]: решение вырабатывается совместно всеми преподавателями, власть децентрализована.
- Иерархическая модель [Stroup, 1966]: решение вырабатывается единолично администратором, власть централизована.
- Политическая (коалиционная) модель [Baldrige, 1971]: решение принимается в процессе переговоров, власть децентрализована.
- Организационная анархия [Cohen, March, 1974]: решение принимается достаточно произвольным образом.

Модели различаются уровнем координационных и мотивационных издержек. Координационные издержки — это издержки, связанные с выработкой окончательного решения и доведением этого решения до каждого агента. Мотивационные издержки — это издержки, связанные с контролем. Кроме того, каждая из моделей отличается концентрацией прав принятия решения: от полностью централизованного принятия решения до полностью децентрализованного (см. табл. 1).

Механизмы принятия решений

Коллегиальная модель

Одной из первых в исследованиях по университетскому управлению рассматривалась коллегиальная модель. В своих работах Милет и Гудман [Millett, 1960; Goodman, 1962] детально описали коллегиальный способ принятия решения в университете. Решения в этой модели возникают в результате

Таблица 1. Основные характеристики моделей управления

Модель	Характеристика модели					Возможные преимущества
	Власть	Координация	Цель	Возможные недостатки	Возможные недостатки	
Иерархическая	Централизованная; находится в руках администрации	Посредством иерархии	Цель выработана административной	Недовольство на нижних уровнях иерархии; проблема обратной связи; принятие решения исходя из собственных интересов	Быстрота принятия решений; оперативная реакция на внешние изменения; четкая структура управления	
Коллегиальная	Децентрализованная; распределена между преподавателями	Основана на общих нормах и стандартах	Общая цель, разделяемая всеми преподавателями	Длительный процесс принятия общего решения; отсутствие персональной ответственности за принятое решение; сокращение времени, затрачиваемого непосредственно на подавательскую деятельность; консервативность; невозможность принятия непопулярного решения; возникновение конфликтов	Низкая степень недовольства; отсутствие конфликтов; высокая обоснованность выбора решения; низкая вероятность ошибки	
Политическая	Децентрализованная; находится в руках некоторых групп интересов	Осуществляется за счет использования властных полномочий	Собственные цели групп	Длительный, тяжелый процесс принятия решений, затяжные конфликты	Четко выражено разноеобразие целей, следовательно, государство может поддерживать те группы, цели которых соответствуют интересам общества	
Анархическая	Децентрализованная	Отсутствует	Множество противоречивых, неясных целей	Отсутствие связи между принятым решением и результатом	Вероятность возникновения неожиданного, нестандартного решения, позволяющего преодолеть кризисную ситуацию	

длительных переговоров среди преподавателей. Основная идея заключается в том, что преподаватели являются в достаточной степени компетентными, заинтересованы в управлении и могут сами регулировать деятельность университета. Для того чтобы действовать скоординированно, им не нужна жесткая иерархия. То есть власть в такой организации децентрализована и распределена между частью преподавателей, избранных самими же преподавателями. Один из недостатков модели состоит в том, что процесс принятия решения может оказаться долгим и, следовательно, отнимать много времени от основной работы преподавателей. Таким образом, издержки поиска общего решения могут быть высоки. Но с другой стороны, цель у такой организации и решения, принимаемые такой организацией, являются общими для всех преподавателей. В этом случае деятельность внутри организации строится на основании общепринятых норм, разделяемых всеми преподавателями. Таким образом, издержки мотивации преподавателей низкие. Миллер утверждает, что преподаватели с большей ответственностью подходят к своей работе, если сами участвуют в процессе принятия решений.

В последнее время произошла трансформация этой модели. И теперь под коллегиальной подразумевают модель, в которой все внутривузовские агенты — преподаватели, администрация и студенты — участвуют в управлении, обладая значимыми правами, а процесс принятия решения имеет тот же коллегиальный характер.

Чистая коллегиальная модель управления характерна для средневековых университетов, когда университет представлял собой собрание ученых, объединенных с целью создания и передачи знаний (исследований и преподавания), — это, по сути, есть профессиональное партнерство. Средневековые университеты имели малочисленный состав и управлялись непосредственно преподавателями. Хотя среди них и были лидеры, решение принималось коллективно. В силу небольшого числа преподавателей, общих норм и ценностей, издержки принятия решений были невелики.

Постепенно структура университета усложнялась. Администрирование отнимало все больше времени, и постепенно возникла необходимость в профессионалах, занимающихся только управлением, следствием чего стал процесс делегирования полномочий (отделение обязанностей), который до сих пор не везде полностью реализован. До недавнего времени считалось, что администраторы должны иметь преподавательский стаж прежде чем перейти на административную должность. Но за рубежом становится все больше администраторов, имеющих небольшой или нулевой стаж преподавательской деятельности.

Бозр и Гойдебюгер [Goedegebuure, Voer, 1996] подчеркивают, что общество критически относится к традиционной коллегиальной модели, во-первых, за медлительность принятия решений, и, во-вторых, за направленность в основном на внутренние вопросы.

Перейдем к рассмотрению следующей чистой модели — иерархической.

Иерархическая модель

Строуп [Stroup, 1966] утверждал, что вуз имеет характеристики, соответствующие описанию бюрократии, данному Вебером. Среди них можно выделить следующие: иерархия; делегирование полномочий; единые правила, на основании которых осуществляется деятельность вуза. Иерархическая модель подразумевает, что цели организации четко определены и все важнейшие решения принимаются администрацией [Scott, 1992].

В данном случае власть сконцентрирована в одних руках, как правило, это администрация. Принятие решений происходит быстро. Координация внутри организации осуществляется на основании иерархического принципа. Таким образом, координационные издержки низкие. Однако могут возникнуть проблемы с выполнением принятых решений на нижних уровнях иерархии, следовательно, издержки мотивации высоки. Так, Карлисле и Миллер [Carlisle, Miller, 1998] указывают на недовольство преподавателей, если администрация принимает односторонние решения, игнорируя мнение преподавателей. Но иерархия может быть эффективна в выполнении сугубо административных задач. Маккормик и Мейнер [McCormick, Meiners, 1988] провели сравнительный анализ коллегиальной и иерархической моделей и пришли к выводу, что в вузах с коллегиальным механизмом принятия решений качество образовательных услуг ниже.

Дальнейший этап развития данной модели связан с понятием профессиональной бюрократии. В этом случае решение принимается группой преподавателей [Hardy, 1990].

Политическая модель

В 1970-е гг. для объяснения структуры управления в вузах стали использовать политическую (коалиционную) модель, описанную В. Болдриджем [Baldrige, 1971]. Болдридж сравнивал эту модель с иерархической и коллегиальной. Его идея заключалась в том, что при анализе управления необходимо учитывать существующие конфликты и переговорные возможности агентов. Преподаватели организуют коалиции. Власть в данном случае сконцентрирована в руках коалиций. Координация осуществляется на основании власти. Таким образом, реализуется не единая цель, разделяемая всеми или навязанная всем, а “личные” интересы отдельных коалиций. Решения принимаются на основании переговоров.

В данном случае, во-первых, высоки издержки поиска решения, так как процесс принятия решения может быть длительным и потребовать

больших расходов. Принятие решения может происходить на многих уровнях организации в зависимости от характера проблемы, заинтересованных групп и уровня конфликта. Во-вторых, для того чтобы поддерживать принятое решение требуется применять силу, т.е. высокие мотивационные издержки. Политическая модель сосредоточена на процедурах решения конфликта. Пфедфер и Саланчик [Pfeffer, Salancik, 1974] пришли к выводу, что политическая модель подходит к описанию процесса разделения бюджета в случае дефицита ресурсов. Они сравнивали бюрократическую модель с политической. Под бюрократической моделью они понимали наличие четких инструкций разделения бюджета для достижения декларируемых целей университета. Под политической — четкие инструкции с целью поддержания коалиций и реализации их интересов. Ридчасон [Ridchason, 1972] в свою очередь утверждает, что политическая модель подходит для описания принятия решений в переговорах о зарплате между профсоюзом преподавателей и администрацией. Таким образом, политическая модель — лучшее объяснение организационного поведения в условиях напряжения и конфликта. Другой немаловажный аспект этой модели, описанный Хекманом [Hackman, 1985], заключается в том, что те преподаватели, которые извлекают выгоду извне (высокая научная репутация, привилегированные отношения с властями и т.д.), в большей степени выигрывают при переговорах внутри вуза.

Анархическая организация

Еще одна модель, также ставшая популярной в 1970-е гг., — анархическая организация. Авторы данного подхода — Коэн и Марч [Cohen, March, 1971] — обнаружили, что основные признаки организационной анархии характерны для целого ряда университетов. При этом, во-первых, в вузе преобладают противоречивые цели, а во-вторых, организационный и технологический процесс большинству агентов не ясен. В-третьих, участие преподавателей по количеству времени и усилий в различных областях деятельности вуза имеет нестабильный характер. В такой организации принятие решения часто происходит случайным образом. Отсутствует четкая структура управления. Координационные и мотивационные издержки значительны. По мнению большинства исследователей, такая модель характерна для университетов, возглавляемых слабым руководителем.

Мы рассмотрели четыре чистые модели. Но во многих эмпирических исследованиях принятия решений (см., например [Mignot-Gerard, 2002]), отмечается, что в чистом виде вряд ли может наблюдаться хотя бы одна из вышеперечисленных моделей управления. В ряде работ (см., например [Allison, 1971; Childres, 1981]) рассматривались смешанные модели.

Разумеется, в реальном университете могут сосуществовать различные механизмы принятия решений. Иерархическая модель наиболее точно описывает, как функционирует административная организация, в том числе и вуз, особенно в отсутствие серьезных проблем. Коллегиальная модель — это модель, в соответствии с которой образовательное учреждение может функционировать в отсутствие существенных разногласий. При этом ряд вопросов может быть решен административным способом и не обязательно созывать всех, чтобы решить, кого нужно нанять на должность уборщика. Политическая модель имеет место, прежде всего, при решении проблем, которые не могут быть решены административным или коллегиальным способом, когда интересы агентов противоречат друг другу.

Таким образом, перечисленные модели никоим образом не являются взаимоисключающими. Каждая сконцентрирована на различных аспектах деятельности. В то же время в некоторых университетах на определенных стадиях развития можно обнаружить и организационную анархию.

Независимо от действующей модели вуз сталкивается с определенным уровнем мотивационных и координационных издержек, который определяется системой ценностей каждого из агентов и системой стимулирования, созданной внутри вуза, а также уровнем экспертных знаний агентов.

Эмпирические исследования показывают, что количество реально существующих смешанных моделей достаточно велико. Основным выводом состоит в том, что в одном и том же университете могут одновременно функционировать различные модели управления.

Мы рассмотрели возможные механизмы принятия решений, теперь выясним, кто именно принимает решения.

Кто конкретно участвует в управлении вузом

Кроме формального определения механизма принятия решения, важна степень участия различных внутривузовских агентов и их отношение к управлению в вузе, так как это может отразиться на том, какое именно принимается решение. Внутривузовские агенты — это студенты, преподаватели и сама администрация, а также различные объединения, включающие студентов (например, студенческие советы), преподавателей (например, ученые советы и профсоюзы). Возникает вопрос, почему еще кто-либо, кроме администрации, в функции которой, естественно, входит управление, должен или может участвовать в управлении вузом. Основным аргументом в пользу участия преподавателей и студентов заключается в том, что все принимаемые решения могут на них существенно отразиться. Если общее решение принимается всеми агентами, то его, скорее всего, и

все будут соблюдать. Главный аргумент против привлечения преподавателей и студентов — длительность принятия общего решения. Отметим, что степень участия агентов существенно различается как по странам, так, зачастую, и внутри одной страны.

Об участии студентов в управлении стали писать сравнительно недавно и следует отметить, что это участие в большинстве стран низкое. Роль студентов в управлении в принципе не ясна, хотя, конечно, студенты являются неотъемлемой частью вуза. По мнению исследователей [Menon, 2003; Wood, 1993] существует ряд причин, обосновывающих, почему студенты не должны участвовать в управлении вузами: студенты не в состоянии отстаивать свои интересы; у них нет достаточных знаний; участие студентов в управлении может спровоцировать конфликт интересов, в особенности, если это касается вопросов продвижения по службе тех или иных преподавателей; участие студентов в процессе принятия решений может отрицательно сказаться на их успеваемости, поскольку отвлекает от учебного процесса; кроме того, участие студентов может понизить уровень академических стандартов, так как часто целью студентов является получение диплома с наименьшими усилиями. Впрочем, не всегда сами студенты стремятся участвовать в управлении. Но есть аргументы и в пользу их участия. Например, в ряде вопросов они являются экспертами, их мнение может учитываться при оценке преподавателей и читаемых учебных курсов, а участие в управлении может служить хорошим опытом для студентов. Менон [Menon, 2003] утверждает, что многие студенты в Европе и США недовольны тем, что у них нет возможности влиять на решения, принимаемые администрацией.

Роль преподавателей в вузе существенно выше, чем студентов, но степень их участия далеко не везде высокая. Степень участия преподавателей по разным вопросам существенно различается. Так, можно предположить, что в вопросах исследовательской и образовательной политики преподаватели должны непременно принимать участие. Среди аргументов за привлечение преподавателей к управлению: уровень компетентности, зависимость их деятельности от принимаемых решений, заинтересованность в выполнении этих решений. Замечено, что сами преподаватели зачастую недовольны, когда администрация не интересуется их мнением [Carlisle, Miller, 1998].

В то же время некоторые исследователи [Goedegebuure, Boer, 1996; Carlisle, Miller, 1998] приводят аргументы и против участия преподавателей в управлении. Во-первых, интересы преподавателей не всегда связаны с вузом в целом, поэтому преподаватели могут быть не нацелены на принятие долгосрочных стратегических решений. Во-вторых, у препода-

вателей велико нежелание принимать трудные решения, например об увольнении коллег. Кроме того, среди преподавателей могут возникать нежелательные конфликты по поводу принимаемых решений. Участие в управлении требует определенных временных затрат и это может отразиться на качестве преподавания.

По данным большинства исследователей в европейских вузах степень участия преподавателей в управлении обычно высока. В то же время сравнительные исследования показывают, что показатель вовлеченности преподавателей варьируется от страны к стране.

Кроме того, при анализе структуры управления важно учитывать отношение к управлению самих преподавателей. В исследовании [Williams et al., 1987] показано, что существуют различные типы преподавателей по их восприятию власти и управления в вузе (исследование проводилось в Европе): например, совершенно безразличные к тому, как управляется вуз, или, наоборот, заинтересованные и тяготеющие либо к иерархической, либо к коллегиальной модели и т.п.

Кроме индивидуальных агентов, во многих вузах существуют различные организации, их объединяющие: ученые советы, советы студентов, профсоюзы. Зачастую индивидуальные агенты, студенты и преподаватели делегируют таким организациям право управления. Можно было бы предположить, что степень участия таких объединений в управлении должна быть высокая, но это не всегда соответствует действительности.

Среди исследований участия внутривузовских агентов и их отношения к управлению можно выделить уже упомянутые выше работы Вильямса [Williams et al., 1987], а также Боэра и Гойдебюгера [Boer, Goedegebuure, 1996] и Ли [Lee, 1979]. Ли исследовала степень участия различных агентов в шести вузах США. Боэр и Гойдебюгер сравнивали степень участия в управлении таких агентов, как профессора, администрация вуза, администрация факультета, ученый совет вуза, ученый совет факультета, дополнительный административный персонал. Исследование проводилось в Швеции, Дании, Германии, Франции, Великобритании, Голландии. Боэр и Гойдебюгер различают вузы, которые являются университетами, и те, которые таковыми не являются. Отмечаются высокая степень участия профессоров, что свидетельствует о профессиональной организации вуза, низкая степень участия администрации факультета и дополнительного административного персонала. В университетах участие профессоров и центральной администрации выше, чем в других вузах. К сфере компетенции профессоров в основном относятся вопросы преподавания, исследований и найма преподавателей, в то время как советы обеспечивают административную поддержку принимаемых решений. Центральная ад-

министрация занимается бюджетом, наймом административных работников и политикой вуза.

Эмпирический анализ

Структура управления в российских вузах

В эмпирической части работы мы подробнее остановимся на двух полярных механизмах принятия решений — коллегиальном и иерархическом. На нынешнем этапе мы располагаем данными, которые позволяют идентифицировать только эти две модели, а также некоторые их разновидности. Кроме того, в этой части работы определяется степень участия в управлении характерных для российских вузов агентов, в число которых входят: учредители, руководители учебного заведения, заместители руководителей, ученые советы учебного заведения, администрация факультетов, ученые советы факультетов, руководители кафедр, группы преподавателей, профком, учащиеся (их родители).

Таким образом, мы можем определить, насколько характерны для российских вузов коллегиальная модель (в классическом или современном понимании), либо иерархическая модель (профессиональная или бюрократическая). Кроме того, проводится сравнение результатов данного исследования с результатами исследований в других странах.

В исследовании использовались данные опроса руководителей учреждений высшего профессионального образования, проведенного в рамках Мониторинга образования¹.

Результаты

Механизм принятия решений

Первый вопрос, на который следует ответить, какая модель принятия решений наиболее характерна для вузов России? Для ответа на этот вопрос была использована база данных “Мониторинга экономики образования” по опросу руководителей профессиональных учреждений. Руководителям вузов был задан следующий вопрос:

¹ Проект “Мониторинг экономики образования” реализуется ГУ ВШЭ. Опрос руководителей был проведен Левада-центром в период с 15 января по 1 мая 2006 г. В выборку попали 480 высших учебных заведений. Параметры выборки: федеральный округ, тип населенного пункта, форма собственности вуза, является ли вуз головной организацией или филиалом. В опросе приняли участие 406 руководителей.

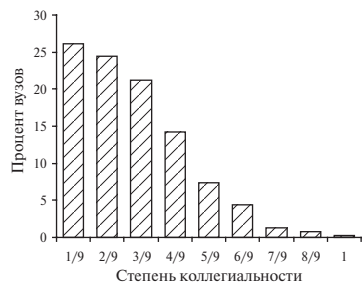
Какие перечисленные ниже группы *заметно влияют* на политику Вашего учебного заведения по следующим направлениям? (Отметьте, пожалуйста, все необходимое в каждом столбце)

Агенты	Политики					
	Р _А Политика приема студентов	Р _Б Набор курсов, содержание учебных программ	Р _В Распределение денежных средств	Р _Г Научная политика	Р _Д Кадровая политика	Р _Е Инвестиционная политика
q ₁ Учредители	1	1	1	1	1	1
q ₂ Руководитель учебного заведения, его заместители	2	2	2	2	2	2
q ₃ Ученый совет учебного заведения	3	3	3	3	3	3
q ₄ Администрация факультетов/отделений	4	4	4	4	4	4
q ₅ Ученые советы факультетов	5	5	5	5	5	5
q ₆ Руководители кафедр	6	6	6	6	6	6
q ₇ Группы преподавателей	7	7	7	7	7	7
q ₈ Профком	8	8	8	8	8	8
q ₉ Учащиеся (их родители)	9	9	9	9	9	9

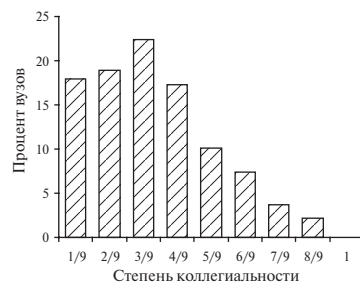
При анализе данных, для определения того, как управляются вузы, по каждой из политик, нами был вычислен параметр *степени коллегиальности* (среднее по столбцу): $\sum_{i=1}^9 q_i / 9$. Его значение, равное 1, указывает на полную коллегиальность, а величина 1/9 указывает на абсолютное единовластие одной из групп агентов².

На рис. 1 показана степень коллегиальности по разным политикам в целом в высшем образовании.

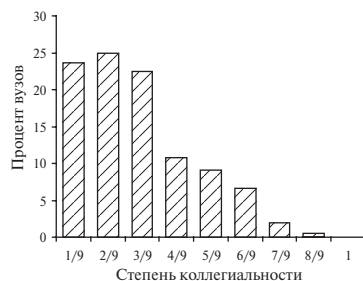
² Подобный параметр также используется при сравнении отдельных популяций вузов в работе [Павлюткин, 2006].



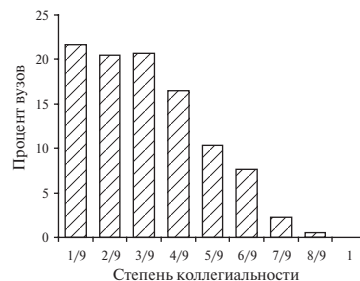
а. Политика приема студентов



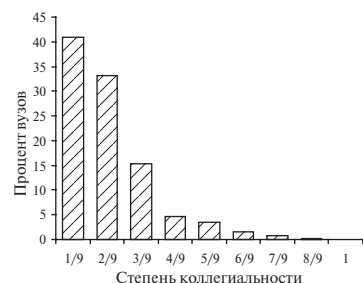
б. Образовательная политика



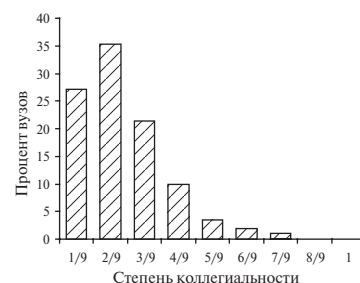
в. Кадровая политика



г. Научная политика



д. Инвестиционная политика



е. Денежная политика

Рис. 1. Степень коллегиальности по различным политикам в целом в высшем образовании

Можно отметить, что по всем политикам наблюдается низкая степень коллегиальности. В более чем 50% вузов по различным политикам степень коллегиальности меньше 4/9. Наиболее показательны в данном случае инвестиционная и денежная политики (см. рис. 1: д, е), на которые примерно в 70% вузов влияют либо один, либо два агента.

Используя те же самые исходные данные, можно выяснить, какие агенты участвуют в коалициях и какие агенты принимают единоличные решения. Полученные результаты структурированы в табл. П1—П6 (см. Приложение). Каждой политике соответствует своя таблица. В ячейках таблицы указан процент вузов с данной степенью коллегиальности, в управлении которых участвует соответствующий агент.

Анализ структурированных данных показывает, что лидерами по принятию единоличных решений являются руководители вузов. В вузах, где принималось единоличное решение по кадровой и денежной политикам, в 60% случаев оно было принято именно руководителем. Ученый совет вуза лидирует по принятию единоличных решений в области научной и образовательной политик. По другим вопросам также велик процент вузов, где единоличное решение принимают учредители. Основным участником коалиций являются опять же ректоры. Также в коалициях участвуют ученые советы и учредители, но учредители принимают меньшее участие в научной и образовательной политиках. Руководители кафедр участвуют в коалициях по научной, образовательной и кадровой политикам.

Степень участия агентов

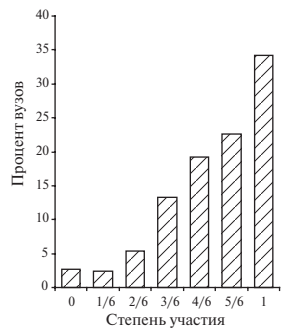
Мы выяснили, насколько коллегиально принимаются решения и кто участвует в коалициях. Но остается вопрос о степени участия каждого агента в управлении. Для каждого агента вычисляется параметр *степени участия*

в управлении (среднее по строкам): $\sum_{l=1}^6 p_l / 6$. Значение 0 указывает на полное отсутствие влияния агента на политику вуза в целом, а значение 1

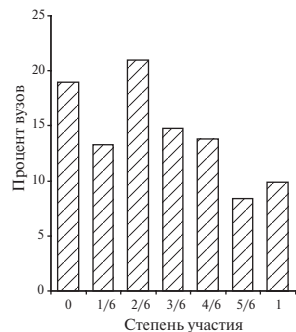
показывает, что агент влияет на каждый из видов политик.

На рис. 2 представлены диаграммы, демонстрирующие степень участия агентов в управлении в вузах.

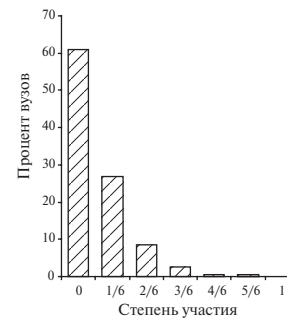
Можно выделить группы агентов, которые фактически не влияют на политику вузов — это студенты и их родители, профком, группы преподавателей (см. рис. 2: ж — и). С другой стороны, можно выделить ректоров и ряд других административных агентов, которые в значительной степени принимают участие в управлении. В более чем 50% вузов ректоры (см. рис. 2: а) влияют на принятие решений по подавляющему большинству вопросов.



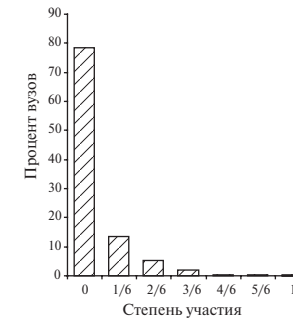
а. Ректор



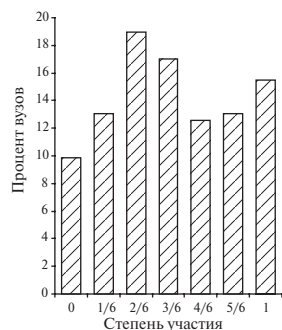
б. Учредители



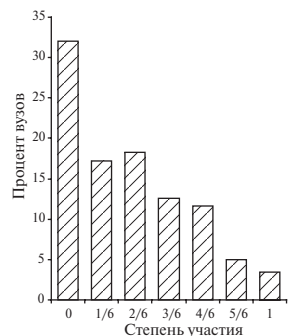
ж. Группы преподавателей



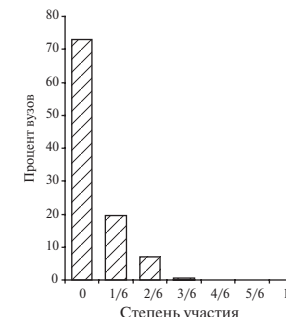
з. Профком



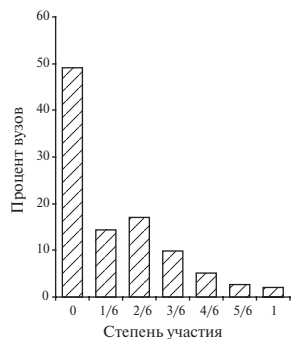
в. Ученый совет



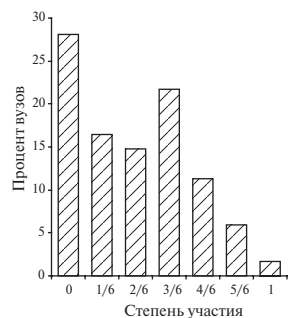
г. Администрация факультетов



и. Студенты



д. Ученые советы факультетов



е. Заведующие кафедрами

Рис. 2. Степень участия агентов в управлении вузами

Какие же агенты и на какие политики влияют? Отчасти на данный вопрос мы уже ответили, но для большей наглядности структурировали полученные данные в табл. 2. В ней показан процент вузов, в которых конкретный агент влияет на данный вид политики. Опять же явный аутсайдер — профком³. Также невелико влияние учащихся, они соответственно в 14% и 13% вузов участвуют в политике приема студентов и в образовательной политике. Далее следуют группы преподавателей и ученые советы факультетов, которые выделяются по образовательной и научной политикам, но степень участия ученых советов в данном случае выше. Затем можно выделить группу “середнячков”, — это руководители кафедр и администрация факультетов. Но руководители кафедр, в отличие от администрации,

³ Однако в 14,5% вузах они влияют на денежную политику.

Заключение

Хотя большая часть нашего анализа носит пока лишь описательный характер, мы надеемся, что дальнейшие исследования в этом направлении позволят получить более полное представление о формировании стратегий российских вузов. Для того чтобы понять, как организован и управляется каждый конкретный вуз, необходим многофакторный, всесторонний подход. Необходимо определить, как принимаются решения внутри вуза, кто является лидерами вуза, каков стиль лидерства, каковы взаимоотношения между лидерами и различными управляющими структурами. Для того чтобы делать выводы относительно той или иной модели, необходим анализ того, какая модель более эффективна и в каких случаях, насколько та или иная модель устойчива в определенной ситуации. На данном этапе мы установили, что преобладающий механизм принятия решения в российских вузах — иерархия, и то, что степень участия административных агентов выше, чем всех других.

Таким образом, в дальнейшем необходимо сосредоточиться на следующих проблемах:

- 1) Оценка степени заинтересованности агентов в управлении вузом по различным стратегическим вопросам. Сравнение представлений ректора и профессорско-преподавательского состава об управлении вузом.
- 2) Сравнение ценностных установок профессорско-преподавательского состава и высшего руководства, в частности, их представлений о качестве образования.
- 3) Выявление связи основных характеристик вузов с существующей моделью управления (например, размер вуза, его возраст).
- 4) Выявление связей между стратегией вуза, т.е. основными решениями, принимаемыми по той или иной политике, и моделью управления.
- 5) Сравнение степени удовлетворенности агентов в вузах с различной структурой управления.
- 6) Определение степени подконтрольности ученых советов администрации.

не влияют на политику приема, однако влияют на научную политику. Следует отметить, что администрация факультетов влияет на какую-либо политику менее чем в 50% вузов. Далее по возрастанию влияния следуют ученые советы вузов и учредители. И наконец, основной лидер — это руководители, у которых по всем политикам, кроме образовательной, степень влияния выше 70%, а по кадровой даже более 90%.

Таблица 2. Влияние агентов на политику вуза

Политики	Агенты								
	Учредители	Руководитель	УС вуза	Администрация факультета	УС факультетов	Руководители кафедр	Группы преподавателей	Профком	Учащиеся (их родители)
Политика приема студентов	53,9	71,9	51	40,6	14,3	21,4	5,9	2,7	14
Набор курсов; содержание учебных программ	29,8	54,9	63,5	44,3	39,9	56,9	27,1	1	13,1
Распределение денежных средств	58,6	85	41,4	18	8,4	9,9	0,7	14,5	0,7
Научная политика	25,6	70	79,1	25,9	37,4	51	16,7	0,7	1,2
Кадровая политика	29,1	91,1	39,9	43,3	18	48,5	3,2	12,3	1,7
Инвестиционная политика	58,6	75,9	35,7	10,8	5,9	8,6	2,2	3,2	4,2

Таким образом, можно сказать, что управление в российских вузах иерархическое, распределено между различными административными агентами, а преподаватели и студенты фактически в нем не участвуют. Но у преподавателей есть возможность участвовать опосредованно — через заведующих кафедрами и ученые советы.

Если сравнивать данное исследование с исследованием Боэра и Гойдебюгера, то можно сделать вывод, что в отличие от европейских, решения в российских вузах принимаются не коллегиально, степень участия администрации вуза велика, в то же время участие преподавателей ничтожно мало. Для европейских вузов не характерно, чтобы вся кадровая политика осуществлялась администрацией вуза. Но так же, как в российских вузах, участие центральной администрации выше, чем участие администрации факультета.

Приложение

Таблица П1. Политика приема

Агенты	Степень коллегиальности вуза по принятию решений по данной политике								
	0,11	0,22	0,33	0,44	0,56	0,67	0,78	0,89	1
Учредители	39,62	45,45	54,65	70,68	73,33	83,33	80	66,67	100
Руководитель вуза, его заместители	36,79	68,68	86,04	93,10	100	100	100	100	100
УС вуза	11,32	43,43	68,60	72,41	83,33	94,44	100	100	100
Администрация факультетов	8,49	21,21	50	65,51	90	100	100	100	100
УС факультетов	0,94	1,01	4,65	29,31	43,33	83,33	60	100	100
Руководители кафедр	0,94	8,08	16,27	37,93	50	100	100	100	100
Группы преподавателей	0	3,03	5,81	5,17	16,67	16,67	60	33,33	100
Профком	0	1,01	0	0	10	0	60	100	100
Учащиеся (их родители)	1,88	8,08	13,95	25,86	33,33	22,22	40	100	100

Таблица П2. Набор курсов, содержание учебных программ

Агенты	Степень коллегиальности вуза по принятию решений по данной политике								
	0,11	0,22	0,33	0,44	0,56	0,67	0,78	0,89	1
Учредители	20,55	24,68	24,18	30	41,46	46,67	46,67	66,67	
Руководитель учебного заведения, его заместители	23,29	42,86	53,85	55,71	82,93	90	100	100	
УС вуза	28,77	46,75	72,53	74,29	78,05	93,33	93,33	100	
Администрация факультетов	12,33	19,48	39,56	55,71	73,17	90	100	100	
УС факультетов	6,85	16,88	30,77	58,57	60,98	93,33	86,67	100	
Руководители кафедр	8,22	33,77	59,34	75,71	92,68	100	100	100	
Группы преподавателей	0	10,39	14,29	35,71	51,22	66,67	93,33	100	
Профком	0	0	0	0	0	3,33	0	33,33	
Учащиеся (их родители)	0	5,19	5,49	14,29	19,51	16,67	80,00	100	

Таблица П3. Распределение денежных средств

Агенты	Степень коллегиальности вуза по принятию решений по данной политике								
	0,11	0,22	0,33	0,44	0,56	0,67	0,78	0,89	1
Учредители	30,91	62,24	73,56	80,00	78,57	62,50	75		
Руководитель учебного заведения, его заместители	60	91,61	95,40	100	100	87,50	100		
УС вуза	8,18	25,87	73,56	85,00	92,86	87,50	100		
Администрация факультетов	0,91	11,19	22,99	32,50	78,57	100	100		
УС факультетов	0	1,40	5,75	15,00	64,29	100	100		
Руководители кафедр	0	2,80	10,34	30,00	42,86	62,50	100		
Группы преподавателей	0	0,70	0	0	0	0	50		
Профком	0	3,50	18,39	52,50	42,86	100	75		
Учащиеся (их родители)	0	0,70	0	5	0	0	0		

Таблица П4. Научная политика

Агенты	Степень коллегиальности вуза по принятию решений по данной политике								
	0,11	0,22	0,33	0,44	0,56	0,67	0,78	0,89	1
Учредители	12,50	9,64	22,62	31,34	45,24	51,61	88,89	100	12,50
Руководитель учебного заведения, его заместители	34,09	66,27	67,86	88,06	97,62	100	100	100	34,09
УС вуза	45,45	75,90	91,67	89,55	95,24	96,77	100	100	45,45
Администрация факультетов	1,14	6,02	19,05	34,33	54,76	83,87	100	100	1,14
УС факультетов	3,41	14,46	29,76	55,22	78,57	100	100	100	3,41
Руководители кафедр	3,41	22,89	60,71	77,61	95,24	100	100	100	3,41
Группы преподавателей	0	4,82	8,33	23,88	30,95	58,06	88,89	100	0
Профком	0	0	0	0	0	6,45	0	50	0
Учащиеся (их родители)	0	0	0	0	2,38	3,23	22,22	50	0

Таблица П5. Кадровая политика

Агенты	Степень коллегиальности вуза по принятию решений по данной политике								
	0,11	0,22	0,33	0,44	0,56	0,67	0,78	0,89	1
Учредители	9,38	20,79	36,26	45,45	29,73	62,96	62,50	100	
Руководитель учебного заведения, его заместители	77,08	96,04	92,31	95,45	97,30	100	100	100	
УС вуза	5,21	20,79	42,86	72,73	83,78	92,59	87,50	100	
Администрация факультетов	6,25	23,76	43,96	79,55	94,59	96,30	100	100	
УС факультетов	0,00	0,99	6,59	20,45	62,16	92,59	100	50	
Руководители кафедр	2,08	33,66	64,84	70,45	91,89	100	100	100	
Группы преподавателей	0	1,98	1,10	2,27	2,70	7,41	50	100	
Профком	0	1,98	10,99	11,36	32,43	48,15	75	100	
Учащиеся (их родители)	0	0	1,10	2,27	5,41	0,00	25	50	

Таблица П6. Инвестиционная политика

Агенты	Степень коллегиальности вуза по принятию решений по данной политике								
	0,11	0,22	0,33	0,44	0,56	0,67	0,78	0,89	1
Учредители	40,96	64,44	82,26	78,95	64,29	66,67	100	100	
Руководитель учебного заведения, его заместители	47,59	94,07	95,16	100	100	100	100	100	
УС вуза	8,43	30,37	82,26	84,21	92,86	100	100	100	
Администрация факультетов	0,60	5,19	17,74	21,05	85,71	83,33	100	100	
УС факультетов	0,60	0,74	4,84	15,79	57,14	83,33	66,67	100	
Руководители кафедр	0	2,96	6,45	52,63	64,29	83,33	66,67	100	
Группы преподавателей	0	0	1,61	15,79	14,29	0	66,67	100	
Профком	0	0,74	3,23	15,79	14,29	50	33,33	100	
Учащиеся (их родители)	1,81	1,48	6,45	15,79	7,14	33,33	66,67	0	

Библиография

1. Павлюткин И.В. Образовательные организации как открытые системы: детерминанты вузовских стратегий в трех организационных популяциях. Препринт WP10/2006/04. М.: ГУ ВШЭ, 2006.
2. Allison G.T. Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis. Boston (Mass.): Little Brown, 1971.
3. Baldrige J.V. Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations. N. Y.: John Wiley & Sons, Inc., 1971.
4. Childers M. E. What Is political about bureaucratic-collegial decision-making? // Review of Higher Education. 1981. No. 5. P. 25—45.
5. Carlisle B., Miller M. Current trends and issue in the practice of faculty involvement in governance // Chronicle of higher education. 1998.
6. Cohen M.D., March J.G., Olsen P.A. Garbage Can Model of Organizational Choice // Administrative Science Quarterly. 1972. No. 17 (1). P. 1—25.
7. Goedegebuure L., Boer H. Governance and Decision-Making in Higher Education, Comparative Aspects // Tertiary Education and Management. 1996. Vol. 2. No. 2. P. 160—169.
8. Goodman P. The Community of Scholars. N. Y.: Random House, 1962.
9. Hackman J.D. Power and Centrality in the Allocation of Resources in Colleges and Universities // Administrative Science Quarterly. 1985. Vol. 30. No. 1. P. 61—77.
10. Hardy C. Configuration and Strategy Making in Universities: Broadening the Scope // The Journal of Higher Education. 1991. Vol. 62. No. 4. P. 363—393.
11. Hills F.S., Mahoney T.A. University Budgets and Organizational Decision Making // Administrative Science Quarterly. 1978. No. 23. P. 454—465.
12. Lee B.A. Governance at Unionized Four-Year Colleges: Effect on Decision-Making Structures // The Journal of Higher Education. 1979. Vol. 50. No. 5. P. 565—585.
13. Menon M. Students involvement in university governance: a need for educational aims? // Tertiary Education and Management. 2003. Vol. 9. P. 233—246.
14. Mignot-Gerard S. Deconstructing Leadership and Governance Systems within Universities // Consortium of higher education researchers, 2002.
15. McCormick, Meiners. University Governance: A Property Rights Perspective // Journal of Law and Economics. 1988. Vol. 31. No. 2. P. 423—442.
16. Millett J.D. The Academic Community. N. Y.: MC Graw-Hill, 1962.
17. Mora J. Governance and management in the new university // Tertiary Education and Management. 2001. No. 7. P. 95—100.

Содержание

18. Pfeffer J., Salancik G. Organizational Decision Making as a Political Process // Administrative Science Quarterly. 1974. No. 19 (2). P. 151—165.

19. Scott W.R. Organizations: rational, natural, and open systems. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall, 1987.

20. Stroup H.M. Bureaucracy in Higher Education. N. Y.: Free Press, 1966.

21. Williams D., Gore W., Broches C. et al. One Faculty's Perceptions of Its Governance Role // The Journal of Higher Education. 1987. Vol. 58. No. 6. P. 629—657.

22. Wood D. Faculty, students, and support staff participation in college governance: an evaluation // Annual conference of the association of Canadian community colleges, 1993.

Введение	3
Структура управления вузом	3
Механизмы принятия решений	4
Коллегиальная модель	4
Иерархическая модель	7
Политическая модель	7
Анархическая организация	8
Кто конкретно участвует в управлении вузом	9
Эмпирический анализ	12
Структура управления в российских вузах	12
Результаты	12
<i>Механизм принятия решений</i>	12
<i>Степень участия агентов</i>	15
Заключение	19
Приложение	20
Библиография	23

Анна Алексеевна Панова

**О структуре управления
и принятии решений в российских вузах**

Публикуется в авторской редакции

Выпускающий редактор *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Отпечатано в типографии ГУ ВШЭ с представленного оригинал-макета.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,54.
Усл. печ. л. 1,51. Заказ № . Изд. № 637.

ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73

Для заметок
