



И.В. Павлюткин

УПРАВЛЕНИЕ УНИВЕРСИТЕТОМ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ РЫНОЧНОЙ СИТУАЦИИ (к концепции «нового менеджериализма»)

Данный обзор посвящен новым подходам в идеологии и практике управления высшими учебными заведениями, которые становятся актуальными с включением системы высшего образования в новую систему отношений, основанную на рыночных (квази-рыночных — quasi-market) механизмах. Один из таких подходов был назван «новым менеджериализмом». Термин «новый менеджериализм» (new managerialism) используется для подчеркивания процессов адаптации управления высшими учебными заведениями (организационных форм, технологий, управленческих практик и ценностей) к управленческим практикам, развитым в среде частного сектора. «Новый менеджериализм» получил развитие в ряде европейских стран в последнее десятилетие прошлого века и существенно повлиял на трансформацию практик управления в вузах на этапе первых реформ в ходе Болонского процесса. Наиболее восприимчивыми к этим идеям оказались страны с англо-американской («атлантической») моделью управления образованием.

Предлагаемая работа носит обзорный характер, однако основные идеи, отраженные в ней, привязаны к конкретной ситуации в системе высшего образования в ряде западноевропейских стран и становятся актуальными для институтов высшей школы России



в контексте проектируемой рыночной ситуации в системе высшего образования.¹

В конце 80-х — начале 90-х годов в ряде западноевропейских стран довольно остро встала проблема поиска новой управленческой идеологии и конкретных механизмов управления университетами, о чем свидетельствует довольно продолжительная дискуссия на эту тему. В связи с чем возникает данная проблема?

Можно выделить несколько основных ее элементов, связанных как с развитием самих университетов, так и с изменениями в экономической политике ряда стран². С одной стороны, происходит ряд «естественных» процессов, не зависящих от университетов, связанных с развитием массового высшего образования, с дальнейшим переходом на всеобщее высшее образование, ростом международной конкуренции в области научных исследований и выходом на глобальный (общеевропейский) рынок высшего образования. Институтам высшей школы приходится сталкиваться с увеличивающимся потоком студентов и исследовательских проектов, что приводит к расширению и усложнению структуры вуза.

С другой стороны, экономическая политика в отношении университетов признается *неэффективной*. При росте числа студентов финансирование высшего образования осуществляется централизованно, по принципу предельной стоимости, университеты слишком зависят от государства в части финансирования и неэффективно расходуют финансовые средства³.

В такой ситуации появляется тенденция, с одной стороны, к медленному сокращению финансирования организаций общественного сектора и появлению новых механизмов выделения

¹ В течение последних лет в российском академическом сообществе проявляется живой интерес к проблемам управления современным университетом. Можно указать на работы: Развитие стратегического подхода к управлению в российских университетах / Под ред. Е.А. Князева. Казань: Унипресс, 2001; Предпринимательство и преобразование российских университетов / ред. М. Шатток, Н.В. Пелихов. Ростов н/Д.: Изд-во Рост. Ун-та, 2003; Грудзинский А.О. Профессиональная предпринимательская организация вуза / Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2004. Также за последние несколько лет была опубликована серия статей на ту же тему в журнале «Университетское управление» (<http://www.ecsocman.edu.ru/univman>) и ряде социологических и экономических журналов.

² Как пример такого изменения можно привести радикальные изменения экономической политики Великобритании. С одной стороны, проект реорганизации общественного сектора, предложенный группой консервативного правительства М. Тэтчер в конце 80-х годов в Великобритании, в рамках которого разворачивается критика экономической политики «Welfare State», с другой стороны, приход лейбористского правительства и попытка найти третий путь [6; 2–6].

³ Как отмечается в статье Г. Миллера, «Государство начинает осознавать, что университетский сектор неэффективен, расточителен и не чувствует своей ответственности... не ощущает потребности в привлечении средств, находясь в сильной зависимости от государства, и сильно дистанцирован от коммерческой среды» [6; 4].



И.В. Павлюткин
Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации

финансовых средств. Ожидается, что в таких условиях организации, предоставляющие образовательные услуги, станут расходовать средства более эффективно. С другой стороны, начинает активно проводиться политика децентрализации и отсутствия экономического регулирования в системе высшего образования. Как следствие, ожидается включение учебных заведений в новую систему, основанную на рыночных отношениях, переход от государственного бюрократического аппарата финансирования к системе вузовского самоуправления, к необходимости искать негосударственные источники финансирования, быть ближе к потребителям образования, повышать качество образовательных услуг [2;2–3].

Основными элементами перехода высших учебных заведений в рыночную среду стали:

- Создание и стимулирование конкуренции между высшими учебными заведениями как за потребителей образовательных услуг, так и за финансовые средства на научно-исследовательскую деятельность и на оплату труда ведущих исследователей.

- Стимулирование повышения образовательных стандартов и качества образовательных услуг через создание государственных и независимых организаций по оценке качества¹, влияющих на распределение дополнительных финансовых средств и формирование репутации университета.

- Стимулирование поиска дополнительных источников финансирования, привлечение частных фондов и бизнес-структур [1;2–3].

Перевод системы высшего образования на рыночную (а точнее, квазирыночную (quasi-market))² основу способствовал переосмыслению деятельности образовательных организаций³.

С внедрением рыночных сил в систему высшего образования большинство организаций и их работников находятся под постоянным давлением, сталкиваясь с расширяющимся количеством задач и функций, когда «приходится делать больше работы, но с меньшими

¹ Этот процесс породил такие понятия как «государственная оценка» (the evaluative state) или общественная проверка («the audit society») [5]. Международная организация по контролю качества в сфере высшего образования (International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education), которая в 1991 году насчитывала 12 членов, в 2003 году включала уже 73.

² Одна из первых работ, предлагающих анализ социальной политики в терминах рынка, представлена в работе: Grand J. L. The Theory of Quasi-markets // Quasi-markets and social policy / ed. By J.L. Grand, W. Bartlett. London: McMillan, 1993. P. 13–35.

³ В условиях формирующегося рынка получили свое развитие новые формы управления университетами и институтами высшей школы. В странах Западной Европы и Австралии в качестве новых подходов к развитию вузов были признаны концепции «Университета предпринимательства» (the Entrepreneurial University), «Коммерческого университета» (the Enterprise University) и «Академического Капитализма» (the Academic Capitalism).



ресурсами» [3;48]. Это давление ощущается как извне, так и изнутри университетской структуры. Извне оно ощущается руководством университета со стороны организаций, контролирующих распределение ресурсов и оценивающих качество образовательных программ: существует риск неполучения необходимой финансовой помощи и неизбежного увольнения работников и закрытия затратных структур. Изнутри университета работниками ощущается давление со стороны академических менеджеров и администраторов, реорганизуемых, контролирующих и регулирующих работу преподавательского состава [10;48].

Университет сталкивается с новой ситуацией, когда его руководство неизбежно начинает мыслить и действовать в категориях *эффективности* (в терминах выгод, издержек, эффектов и т.д), хотя адекватные механизмы и формы управления таким «современным» университетом еще не разработаны и не осмыслены.

Вокруг такого осознаваемого университетами проблемного поля возникают дискуссии по поводу новой идеологии управления и конкретных практик, позволяющих эффективно управлять организацией в условиях формирующегося рынка образования. В частности, в начале 90-х годов начинается дискуссия о проблемах «нового менеджериализма», в ходе которой организации общественного сектора (образования, здравоохранения, транспорта) пытаются найти выход из сложившейся ситуации, ориентируясь прежде всего на управленческую идеологию, развитую в коммерческом секторе.

Идеология «нового менеджериализма» возникает в начале 90-х годов, что связано с проектом реорганизации институтов общественного сектора¹. Само понятие «нового менеджериализма» может быть определено в отношении трех пересекающихся элементов. Во-первых, как повествование или пересказ определенных стратегических изменений, которое может быть использовано для убеждения других в конкретных пониманиях и действиях в отношении государства и менеджмента в университетах. Во-вторых, как появляющаяся организационная форма, которая может предлагать административные механизмы и управленческие процедуры, через которые это изменение может быть реализовано. В-третьих, как технология практического контролирования,

¹ Определение «нового менеджериализма» можно отнести ко многим сферам общественного сектора (здравоохранение, транспорт), в которых так же, как и в системе высшего образования, произошли существенные изменения. (Об этом см.: Pollit C. *Managerialism and the public services*. Padstow: Blackwell publishers, 1993; Clarke J., Cochrane A., McLaughlin E. *Why Management Matters // Managing social policy / ed. J. Clarke, A. Cochrane, E. McLaughlin. London: SAGE Publications, 1994. P.1–13).*



И.В. Павлюткин
Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации

через которую определенные стратегические решения и организационные формы могут быть транслируемы в практики, техники, предложения, которые проблематизируют укоренившиеся системы «бюрократического профессионализма»¹ (bureau-professionalism) [10;3].

Поиск адекватных ответов и решений, касающихся эффективного управления, начинается в коммерческом секторе. Понятие «новый менеджериализм» отсылает как к *идеологиям* применения техник, ценностей, практик, транслируемых из частного сектора экономики на организации, связанные с обеспечением общественных услуг, так и к *оптимальному использованию* этих техник, практик в организациях, финансируемых государством [2;10].

Столкновение с рынком приводит к тому, что в рамках университетского сектора происходит:

1. Переосмысление и переопределение роли университета и его руководства по отношению к государству, получателям образовательных услуг и работникам университета в контексте рыночной ситуации. В результате большая ответственность ложится на руководителей учебных подразделений. Лидерские функции и предпринимательская активность устанавливаются параллельно с ответственностью за академическое руководство преподаванием и исследовательской деятельностью [11;5].

Прежде всего имеются в виду:

- требовательность в отношении формулирования ежегодных стратегических планов деятельности;
- ответственность за процедуры доказательства качества предоставляемых услуг;
- ответственность в определении заработной платы штатных работников;
- эффективное управление финансовыми ресурсами, центром затрат (cost centre);
- активная деятельность по привлечению внешних ресурсов — взаимодействие с внешними фондами;
- связь с бизнесом и привнесение новых продуктов на рынок;
- развитие сотрудничества с научными, государственными и частными структурами;
- увеличивающаяся административная активность.

2. Постоянное расширение функциональных задач руководителей и сотрудников университета и возникновение новых структур, связанных с этими функциями.

¹ Термин, введенный для подчеркивания традиционной системы отношений в университетах Великобритании [1].



«Новый менеджериализм» используется для подчеркивания возможности множественных организационных изменений, что может включать в себя использование внутренних центров затрат (*cost centre*) в пределах одной организации, акцент на конкуренцию между этими центрами и формирование внутренних рынков, поощрение командной работы и подробный мониторинг эффектов и эффективности. Последнее может выполняться за счет оценки персонала, открытого измерения достижений и результатов работы (результаты экзаменов, карьерные достижения выпускников) и более тонкого саморегулирования. Другие особенности нового менеджериализма могут включать попытки изменения организационных режимов и культур, ценностей персонала таким образом, чтобы они были более привязаны к частному сектору [2;48]. Причем внедрение новых форм организации и практик управления в университетах происходит путем наложения их на старые организационные формы¹.

3. Проблематизация существующих традиционных форм управления университетами, преимущественно *коллегиальной и бюрократической*, неадекватных новой динамичной ситуации рынка.

Концепция нового менеджериализма возникает в ответ на традиционные *бюрократическую и коллегиальную* систему управления, которые не удовлетворяют принципам эффективности в условиях включения высшего образования в рыночную среду [12].

Минусами *коллегиальной* системы управления, при которой наиболее важные решения проводились путем коллективных обсуждений и согласования, являются медлительность принятия решения, так как обсуждение и согласование требуют времени. Такая система жизнеспособна в условиях неограниченных ресурсов. Однако когда ресурсы ограничены и имеют тенденцию к уменьшению, почти невозможно прийти к единому мнению относительно того, какие именно расходы необходимо сократить.

Минусами же *бюрократической* системы управления признаются неучитывание бюрократической верхушкой интересов остальных групп, в результате чего появляется ощущение отчужденности. Люди выполняют то, что им говорят, и у них нет стимулов к более эффективной работе. Они не заботятся о более рациональном распределении средств, так как у них практически нет чувства личной ответственности за принимаемые решения.

¹ Например, когда главы учебных подразделений (факультетов), традиционно ассоциируемые с научным руководством, становятся главами бюджетных центров затрат (*cost centre*).



И.В. Павлюткин
Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации

В существующей ситуации наиболее эффективной была признана *предпринимательская* форма управления, которая выбирается в том случае, если вуз ищет источники дополнительного финансирования или пытается улучшить свою репутацию, так как это необходимо для процветания или выживания. Ключевым фактором такой формы менеджмента является *понимание и управление рисками*.

Похожий анализ проводит Дж. Ньюмэн, которая связывает развитие идей «нового менеджериализма» с тремя типами организационных форм¹ [8].

Первый можно обозначить как тип *организации конкурентного общественного сектора*, когда этика, сформированная в бизнес-среде, осваивается с выходом организации на внешние конкурентные рынки (например, на обязательные конкурентные торги), а также через организацию внутренних рынков. Акцент в этом случае делается на краткосрочные цели и выигрыши, достигаемые обычно за счет преодоления рисков и предпринимательской хватки.

Противоположным ему является тип *организации традиционного общественного сектора*, основанный на традиционных профессиональных ценностях и приоритете административного принятия решений, не связанных с промышленностью и коммерцией. Разделение труда основано на стереотипах о том, что мужчина занимает более высокий статус и более склонен к управленческой работе, а женщина занимается исполнительской и обслуживающей работой.

Ньюмэн также предлагает третий тип организационных форм — *трансформационный*. Он характерен для организаций, в которых работа основана на командном взаимодействии, иерархии сглажены и основной акцент делается на долгосрочные цели, осмысление и формирование организационной культуры.

Как отмечается, ни одна из этих трех форм не встречается в чистом виде. То, что сейчас происходит в управлении институтами высшей школы, вероятно, отражает большую степень гибридизации, основанной на различных идеях и организационных типах и формах.

Как уже отмечалось, сегодня концепция «нового менеджериализма» представляет собой скорее одну из составляющих новой идеологии и практики управления в университетах. Однако в конце 90-х годов появляются работы, в которых происходит попытка анализа и систематизации основных идей и представлений единой концепции и отделения ее от других (например, концепций

¹ Newman J. Gender and cultural change // Gender, Culture and Organizational Change / ed. By C. Itzin, J. Newman. London: Routledge, 1995.



«предпринимательского университета» (the Entrepreneurial University) и «академического капитализма» (the Academic Capitalism)¹ и ставится ряд проблемных вопросов, требующих исследовательской разработки. Во-первых, фиксируется двойственность и культурная гибридность университета, когда в одной организации сосуществуют противоположные культурные образцы, связанные с тем, что порождается ряд ролевых конфликтов различных уровней управления университетом². Во-вторых, актуализируются гендерные исследования, связанные с переосмыслением роли женщины в управленческой практике университета³. Вводятся понятия «мягкого» и «жесткого» менеджериализма (hard and soft managerialism), чтобы подчеркнуть, с одной стороны, механизмы поиска неэффективных моделей управления и внедрения рациональных способов их исправления, а с другой стороны, эффективные механизмы наказания и поощрения работников.

Идеология «нового менеджериализма» становится актуальной в ряде стран Восточной Европы, особенно в связи с включением университетов в общеевропейское образовательное пространство.

¹ Deem R. Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important? // *Comparative Education*. 2001. vol. 37. № 1. P. 7–20.; Deem R. 'New Managerialism' and Higher Education: the management of performances and cultures in universities in the United Kingdom // *International Studies in Sociology of Education*. 1998. vol. 8. № 1. P. 47-70; Trowler P. Captured by the Discourse? The Socially Constitutive Power of New Higher Education Discourse in the UK // *Organization articles*. 2001. Vol. 8(2). P. 183–201.

² Sotirakou T. Coping with conflict within the entrepreneurial university: threat or challenge for heads of departments in the UK higher education context // *International Review of Administrative Sciences*. 2004. Vol. 2. № 70. P. 1–28.

³ Newman J. Gender and cultural change // *Gender, Culture and Organizational Change* / ed. By C. Itzin, J. Newman. London: Routledge, 1995.



И.В. Павлюткин
Управление университетом в условиях новой рыночной ситуации

Литература

1. Clarke J., Cochrane A., McLaughlin E. Why Management Matters // *Managing social policy* / ed. J. Clarke, A. Cochrane, E. McLaughlin. London: SAGE Publications, 1994. p.1–13.
2. Deem R. Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important? // *Comparative Education*. 2001. vol. 37. № 1. P. 7–20.
3. Deem R. 'New Managerialism' and Higher Education: the management of performances and cultures in universities in the United Kingdom // *International Studies in Sociology of Education*. 1998. vol. 8. № 1. P. 47–70.
4. Elmore R. Organisational Models of Social Program Implementation // *Public Policy*. 1978. № 28. P. 185–228.
5. Grand J. L. The Theory of Quasi-markets // *Quasi-markets and social policy* / ed. By J.L. Grand, W. Bartlett. London: McMillian, 1993. P. 13–35.
6. Miller H. Managing Academics in Canada and the United Kingdom // *International Studies in Sociology of Education*. 1998. Vol. 8. №. 1. P. 3–24.
7. Neave G. The Evaluative State Reconsidered // *European Journal of Education*. 1998. vol. 33. №.2. P. 1–23.
8. Newman J. Gender and cultural change // *Gender, Culture and Organizational Change* / ed. By C. Itzin, J. Newman. London: Routledge, 1995.
9. Pollit C. *Managerialism and the public services*. Padstow: Blackwell publishers, 1993.
10. Reed M. 'New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: A Review and Assessment' // *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* / Ed. A. Amaral, G.A. Jones, B. Karseth. Boston and London: Kluwer Academic Publishers, 2002.
11. Sotirakou T. Coping with conflict within the entrepreneurial university: threat or challenge for heads of departments in the UK higher education context // *International Review of Administrative Sciences*. 2004. Vol. 2. № 70. P. 1–28.
12. Williams G. *The Enterprising University: Reform, Excellence and Equity*. Buckingham: Open University Press, 2003.