

УДК 378.14

**ВУЗЫ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ В УСЛОВИЯХ КОНКУРЕНЦИИ:
ПОИСК НОВЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ**

М.Н.Певзнер

**WESTERN EUROPE UNIVERSITIES IN A COMPETITIVE ENVIRONMENT:
THE SEARCH OF NEW MANAGERIAL PRACTICES**

M.N.Pevzner

Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, Mikhail.Pevzner@novsu.ru

В статье раскрывается сущность концепции «Новое общественное управление», получившей распространение в университетах Западной Европы. Рассматриваются основные принципы «нового общественного управления». В статье дана краткая характеристика современных инструментов управления вузами: распределение финансовых средств по результатам, контрактный менеджмент, усиление элементов соревновательности и конкуренции между вузами, расширение базы привлекаемых ресурсов.

Ключевые слова: «Новое общественное управление», автономия высшей школы, академические традиции, контрактный менеджмент, согласование целей

The article discusses the concept of "new public management" that has gained ground at Western Europe universities. The main principles of the "new public management" are considered. The article gives a brief description of modern university management tools: disposition of funds according to the results, contract management, increased competition between universities and growth of mobilized resources base.

Keywords: "New public management", self-regulation of higher education institution, academic traditions, contract management, goals alignment

Концепция «Новое общественное управление» (New public management), получившая широкое распространение в вузах США и Западной Европы с конца 80-х годов XX века, во многом определяет содержание научных и политических дискуссии о развитии высшей школы. Ведущими идеями данной концепции являются: расширение институциональной автономии высшей школы; контрактный менеджмент, согласование целей в виде договоров; финансирование вузов и персонала по результатам; дифференциация вузов в условиях конкуренции; усиление общественно-государственного характера управления и позиций профессионального менеджмента; использование новых управленческих механизмов.

Раскроем ведущие идеи концепции более подробно. Зарубежные исследователи U.Lanzendorf и P.Pasternack проанализировали законы о высшей школе в ряде европейских стран и обнаружили, что практически все они закрепляют принципы нового общественного управления, несмотря на отличия, связанные с партийной принадлежностью членов правительств. К таким принципам авторы, прежде всего, относят принцип *расширения институциональной автономии вуза*. [1, с. 13-28] Внешне привлекательная политика автономизации университетов во многом определяется желанием ряда европейских правительств снять часть ответственности, прежде всего финансовой, за развитие высшего образования и передать её самим вузам. Иными словами, действует правило «больше свободы – меньше денег». Новое общественное управление предусматривает расширение не только финансовой, но и академической, административной, организационно-структурной автономии. Речь идет, в частности, о сокращении бюрократических предписаний по вопросам бюджета и управления персоналом (формирование «глобального» бюджета, более гибкое штатное расписание, сокращение внешних надзорных функций, предоставление права университетам самостоятельно осуществлять конкурсный отбор профессорско-преподавательского состава). Ярким проявлением административной автономии стало введение новых организационно-правовых форм функционирования университетов. Например, в земле Нижняя Саксония (Германия) получили распространение фондовые университеты. Фондовыми университетами называют высшие учебные заведения, учредителями которых являются общественные или частные фонды, либо которые сами имеют организационно-правовую форму фонда. Преимуществом фондовых университетов является возможность многоканального финансирования (из государственных источников и средств фонда, налоговые льготы, большая независимость от государства, высокая степень административной, финансовой и академической автономии, успешное привлечение частного капитала).

Важным принципом нового типа управления является переход к *контрактному менеджменту и отказ государства от детальной регламентации управленческой деятельности вузов*. Инструментами таких изменений являются договоры о согласовании целей и измерение результатов основных видов деятельности университета на основе определенных пока-

зателей. Договоры о согласовании целей заключаются на двух уровнях: «государство-вуз» и «вуз-персонал». Как отмечает K. König, в отношениях государства и вуза прослеживается как иерархическая, так и кооперативная логика. В русле иерархической логики ожидаемые результаты предписываются сверху и направляются вузам в качестве государственного заказа (модель «top-down»). [1, с. 29-44] В конечном счете, политики решают, какие результаты им должны предоставить руководители вуза, и ректораты несут ответственность перед политиками за качество и своевременность достижения этих результатов. Наряду с иерархической логикой получает развитие новая модель управления, которая содержит элементы партнерства: цели не предписываются сверху, а формулируются в процессе диалога. При этом, как указывает G.Wewer, сформулированные цели могут оказывать мотивирующее воздействие только в том случае, если участники соглашения понимают их смысл и содержание, если цели являются для них лично-значимыми и отражают их представление о будущей работе [2].

Значимым принципом «Нового общественного управления» вузом является принцип *финансирования вузов и персонала по результатам*. Индикаторы успешности являются не только показателями престижности университетов, их научной репутации, но и становятся весомым основанием для распределения финансовых средств. В Германии, например, введена модель финансирования, ориентированная на достижения (ЛОМ). Так, в земле Северный Рейн-Вестфалия 23% общего бюджета вузы получают по «показателям достижения». Из них по количеству выпускников – 50%, объему привлеченных средств – 40%, количеству женщин-профессоров – 10% [3]. При этом названные показатели взаимно связаны и зависимы. Так, например, чем больше исследовательских грантов выигрывает вуз, тем лучше он будет выглядеть в рамках финансовой модели ЛОМ по индикатору «объем привлеченных средств». Чем больше будет объем привлеченных средств, тем лучше будет ресурсное обеспечение, а, следовательно, улучшатся возможности для получения новых грантов и повышения качества высшего образования. В этой связи стоит упомянуть так называемый «эффект Матфея», когда «деньги идут к деньгам» и дополнительные финансовые потоки направляются туда, где и без них имеется достаточное финансирование, т.е. богатые становятся богаче, а бедные – беднее. Такая концентрация финансовых средств в одних и тех же университетах способствует появлению университетов-монополистов, которые часто не способны эффективно освоить эти средства.

В качестве принципа нового менеджмента рассматривается *привлечение дополнительных источников финансирования*. Одним из таких источников является взимание со студентов платы за обучение. В различных странах этот вопрос решается по-разному. В большинстве федеральных земель Германии такая плата составляла 500 евро за семестр. Многие земли под влиянием студенческих протестов отказались от взимания платы за обучение, что заметно ухудшило финансовые возможности немецких университетов, по сравнению, например, с университетами США, Китая

и других стран, в которых высшее образование является платным.

В рамках концепции «Новое общественное управление» правительство многих европейских стран проводит политику жесткой дифференциации всех учреждений высшего образования по качеству оказываемых научно-образовательных услуг. В этом плане вузы России и Германии не являются исключением. Так, например, немецкие вузы можно условно разделить на 4 типа: элитные университеты, профильные топ-вузы, региональные провайдеры, институты прикладных наук (массового образования). Первый тип – элитные университеты, фокусирующие свою деятельность на научных исследованиях и занимающие ведущие позиции в мировых рейтингах университетов. Вузы, относящиеся к этому типу, обеспечивают инновационный, «прорывной» характер проводимых исследований, являются привлекательным местом работы для выдающихся ученых и местом учебы особо амбициозных студентов.

Большее количество университетов принадлежит ко второму типу вузов, которые имеют ряд направлений научно-образовательной деятельности, известных на национальном уровне. Эти вузы могут привлечь выдающихся ученых и способных студентов только на определенные факультеты, кафедры и направления подготовки.

Третий тип вузов объединяет наибольшее количество университетов, которые являются региональными «провайдерами», т.е. рекрутируют студентов, прежде всего, из своего региона и обеспечивают в процессе своей научно-образовательной деятельности региональные потребности. Региональные университеты выполняют заказы местных предприятий и организаций на подготовку кадров и научные разработки. Четвертый тип вузов концентрирует свое внимание, прежде всего, на научно-образовательной деятельности, «далекой» от большой науки и имеющей прикладной характер.

Тенденцию дифференциации университетов по типам подтверждают недавние инициативы вузов Германии создавать элитные союзы. Примерами таких союзов являются объединение «ТУ-9», в которое вошли 9 технических университетов, позиционирующих себя как наиболее сильные исследовательские вузы в области технических наук, и союз «ТУ-15», объединивший наиболее сильные, по их собственной оценке, вузы в области медицины [3].

При оценке дифференциации вузов возникает вопрос об определении критериев отнесения вуза к тому или иному типу. В этой связи появился целый комплекс индикаторов и показателей, по которым оценивается конкурентоспособность университетов. К таким индикаторам относятся: результаты конкурсов «выдающихся инициатив»; результаты участия в масштабных научных проектах; количество выдающихся ученых (например, количество лауреатов премии Лейбница, Нобелевской премии и т.д.); количество публикаций в престижных изданиях. Особое значение приобретает сегодня фактор интернационализации: международная привлекательность университета измеряется количеством иностранных профессоров, ра-

ботающих в вузе, количеством иностранных студентов, а также количеством международных договоров и проектов.

Для достижения конкурентных преимуществ университетам необходимо усиление общественно-государственного характера управления и позиций профессионального менеджмента. Поэтому к процессу управления широко привлекаются представители негосударственных организаций. Важным инструментом управления является деятельность советов вузов, которые позволяют привлечь внешних экспертов и социальных партнеров, представляющих экономику и общество, к управлению университетом. Более эффективно осуществляют управленческие функции советы, имеющие смешанный состав. Укрепление советов вузов невольно приводит к ослаблению функций ученых советов (сенатов). Наряду с усилением общественно-государственного характера управления происходит реорганизация управленческих структур вуза, усиливается профессионализация на различных уровнях управления (ректорат, деканат и т.д.), что является предпосылкой для введения управления вузом на контрактной основе с целью привлечения руководителей, имеющих предпринимательское мышление и стратегическую управленческую компетентность. Одновременно наблюдается тенденция ослабления классического самоуправления, основанного на коллегиальном руководстве и коллективной ответственности. Академическое сообщество как главный субъект управления уходит в прошлое.

Для изучения стратегических приоритетов развития западноевропейского университета нами было проведено исследование на базе университета г. Билефельд (Германия). С этой целью был проведен контент-анализ актуального документа «Оценка ректоратом проблем дальнейшего стратегического развития и управления в университете г. Билефельд», с которым в апреле 2013 г. обратился ректорат университета г. Билефельд (Германия) к университетскому академическому сообществу [3].

В документе подробно анализируются те факторы, которые в течение длительного времени позволяли университету г. Билефельд «удерживаться на плаву» и позиционировать себя как инновационный университет, открытый обществу. Во-первых, базовая концепция развития университета декларировала его четкую ориентацию на *приоритет научно-исследовательской деятельности*, поэтому те, кто работал и учился здесь, считали свою организацию исследовательским университетом. Во-вторых, в упомянутой концепции значительное развитие получила идея *междисциплинарности* в обучении и исследованиях. Так, например, Центр междисциплинарных исследований возник еще в период основания университета г. Билефельд. И, в-третьих, с первых дней своего существования университет г. Билефельд позиционировал себя как *организация реформаторского типа*, открытая обществу и новым идеям. В-четвертых, университет имел сильные профили: биотехнологии, робототехника, социология, психология, история.

Реализация базовой концепции и соответствующих стратегий образовательного менеджмента

долгие годы определяла сильные стороны университета г. Билефельд, который добился весомых результатов в обеспечении высокого качества научно-образовательного процесса и конкурентоспособности на рынке образовательных услуг. К таким сильным сторонам можно отнести: высокий уровень развития исследований в области гуманитарных и психолого-педагогических наук, а также биоинформатики и биотехнологии, тесное сетевое взаимодействие университета с региональным сообществом, интернационализацию высшего образования, привлечение иностранных студентов, развитие системы повышения квалификации персонала вуза и представителей различных слоев населения.

Слабые стороны университета г. Билефельд обусловлены резко изменившейся ситуацией в начале XXI в. в образовательном ландшафте высшей школы:

- ориентация на научные исследования, реализация дидактической концепции «обучение через исследование» перестали быть экзemplарной практикой отдельных университетов и получили широкое распространение;

- в настоящее время трудно найти вуз, который не относил бы себя к инновационным и не пропагандировал идеи открытости и междисциплинарности;

- практически каждый университет Германии имеет свой профиль, благодаря которому он стремится занять достойное место в рейтинге высоких достижений.

Таким образом, существующие сегодня сильные стороны, при их неизменном состоянии, могут трансформироваться в слабые стороны.

В качестве выхода из сложившейся ситуации ректорат университета г. Билефельд предлагает использовать *новые управленческие инструменты*, которые позитивно зарекомендовали себя в практике ведущих вузов.

Показательным примером в использовании новых управленческих инструментов может быть управленческая практика Свободного университета г. Берлин. Данный университет за короткое время завоевал передовые позиции в рейтинге элитных университетов. Администрация вуза стала распределять часть ресурсов в соответствии с достигнутыми результатами, и эта часть постоянно увеличивается. Так, Свободный университет г. Берлин 30% своего бюджета, включая средства на оплату персонала, распределяет на основании индикаторов успешности, которые коррелируют с индикаторами, содержащимися в действующих рейтингах. Кроме того, в университете есть мобильный фонд свободных ставок, который помогает привлечь на определенное время опытных специалистов для реализации конкретных проектов. В университете имеется также фонд стратегического развития, который поддерживает наиболее перспективные направления образовательной и научно-исследовательской деятельности. Аналогичный фонд для поддержки профильных направлений был создан в университете Бре-

мена. Благодаря использованию новых управленческих механизмов этот университет неожиданно для многих вышел на передовые позиции в рейтинге университетов Германии.

Опираясь на данные управленческие инструменты, ректорат университета г. Билефельд предлагает следующую схему бюджетирования научно-образовательной деятельности:

- базисный бюджет (на основе выполняемой преподавателем нагрузки);
- стимулирующий бюджет (на основе индикаторов успешности);
- стратегический бюджет (для развития перспективных направлений).

«Новое общественное управление» имеет весьма противоречивую природу: предлагает новые управленческие инструменты, способные обеспечить достижение вузом конкурентных преимуществ на рынке образовательных услуг и, вместе с тем, приводит к утрате многих академических традиций, которыми всегда славился европейский университет.

Концепция «Новое общественное управление», получившая распространение в вузах Западной Европы, весьма актуальна и для российского высшего образования, которое переживает процесс реформирования, связанного с вызовами нового времени. Реализуя данную концепцию в реальной образовательной практике российской высшей школы, следует иметь в виду, что она, с одной стороны, существенно расширяет административную, финансовую и академическую автономию университетов, а, с другой - всё дальше уводит университеты от гуманистического идеала, превращая высшее образование в своего рода услугу, рыночный продукт, имеющий, прежде всего, коммерческую ценность.

1. Jörg Bogumil, Rolf G. Heinze (Hg.) Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin, 2009. S.168.
2. Stöbe-Blossey Sybille. Output-Steuerung des Verwaltungshandelns // Blanke B., v. Bandemer S., Nullmeier F., Wewer G. (Hg.). Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 2001. S.118-136.
3. http://www.whomes.unibielefeld.de/intranet/Strategientwicklung_g_Steuerung_Rektorat_04-2013.pdf
4. Вебер В.Р., Иванов Е.В., Певзнер М.Н., Петряков П.А. и др. Менеджмент и организационное развитие высшей школы. Учеб. пособие. / Под общ. ред. М.Н.Певзнера. Днепропетровск: Изд-во ДНУ, 2012. 528 с.

Bibliography (Transliterated)

1. Jörg Bogumil, Rolf G. Heinze (Hg.) Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin, 2009. S.168.
2. Stöbe-Blossey Sybille. Output-Steuerung des Verwaltungshandelns // Blanke B., v. Bandemer S., Nullmeier F., Wewer G. (Hg.). Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 2001. S.118-136.
3. http://www.whomes.unibielefeld.de/intranet/Strategientwicklung_g_Steuerung_Rektorat_04-2013.pdf
4. Veber V.R., Ivanov E.V., Pevzner M.N., Petryakov P.A. i dr. Menedzhment i organizacionnoe razvitie vysshej shkoly. Ucheb. posbie. / Pod obshh. red. M.N.Pevznera. Dnepropetrovsk: Izd-vo DNU, 2012. 528 s.