

Реформирование высшего образования неизбежно столкнется с рядом препятствий, специфичных для данной отрасли. Проведение преобразований методами, показавшими свою действенность в других отраслях и сферах, в вузах не приведет к успеху; здесь требуются иные подходы. Автор данной статьи, неоднократно публиковавшийся в нашем журнале по проблемам моделей управления (ЭКО. 2002. № 10–11; 2003. № 2; 2005. № 1), известный читателям своей книгой «Русская модель управления» (М.: ЭКСМО, 2006), предпринял попытку предложить организационно-управленческую технологию, учитывающую особенности учреждений высшего образования.

Организационно- управленческие аспекты реформирования вузов

А. П. ПРОХОРОВ,
кандидат экономических наук,
Ярославский государственный университет

При реформировании системы высшего образования необходимо учитывать присущие вузам специфические черты и особенности, выступающие в качестве ограничений.

Отсутствие управленческой вертикали

В вузах присутствуют иерархически оформленные уровни управления – ректорат, факультеты, кафедры и преподаватели. Но нижестоящие уровни не находятся в подчинении вышестоящих, а самый нижний уровень – преподаватель – является самым независимым. Он избирается на пятилетний срок тайным голосованием коллег по кафедре, а затем утверждается тайным голосованием совета факультета.

У заведующих кафедрами, деканов и ректора должности тоже выборные. Поскольку в качестве электората выступают не потребители (студенты, государственные органы или работодатели выпускников), а коллеги и подчиненные, то все уровни управления в вузе переплетены густой сетью

© ЭКО 2007 г.



взаимозависимостей и договоренностей, в которой нижестоящие уровни ведут себя по отношению к вышестоящим не как подчиненные, а как партнеры. Правилom является «мирное сосуществование» заведующих кафедрами, деканов и преподавателей.

Сложившиеся в вузах организационные механизмы коррупции отличаются от системы «откатов», характерной для большинства отраслей. Главный ресурс – так называемые «ректорские списки», предназначенные для приемных комиссий и представляющие собой перечень фамилий абитуриентов, чье поступление в вуз необходимо обеспечить. Это инструмент, с помощью которого ректорат решает внешние и внутренние проблемы вуза: финансовые, ремонтно-строительные, кадровые, издательские, материально-технические, транспортные и политические.

Деканы, как правило, имеют «факультетскую квоту» в «ректорских списках», которую заполняют по своему усмотрению. Включение абитуриента в «ректорский список» является той «валютой», которой оплачивается выполнение поручений ректората или деканата и за счет которой идет поддержание организационной целостности и управляемости вуза. Ведь чтобы «ректорский список» реально работал, приемные комиссии и экзаменаторы должны быть лояльны к своему руководству. Но у ректората и деканов нет монополии на протекцию при поступлении. Члены приемной комиссии окажут содействие и без включения абитуриента в «ректорский список». И, наконец, можно напрямую договориться с конкретными экзаменаторами-репетиторами.

На обычных сессионных экзаменах и зачетах в большинстве вузов нет какой-либо организованной системы протекционизма. Через любого знакомого сотрудника университета (независимо от факультетской и кафедральной принадлежности) можно договориться о содействии конкретного экзаменатора.

Таким образом, организационно-управленческую сторону жизни вуза затруднительно описать в терминах линейно-функциональной модели управления. Ближайшим аналогом оказывается средневековая «феодалная лестница».

Подобная дезинтеграция – не побочный результат многолетней традиции, а закономерное следствие «технологической» обособленности факультетов, кафедр и отдельных преподавателей. Выборность деканов, заведующих кафедрами и преподавателей потому и сохранилась с незапамятных времен, что данные подразделения работают автономно и, по большому счету, не зависят друг от друга.

Учебные часы

В использовании учебных часов как универсального инструмента учета затрат и организации работы кроется главное противоречие: министерство финансирует вуз по количеству студентов (по показателю, косвенно отражающему результат), а кафедра получает от факультета определенное количество ставок по количеству учебных часов – занятий, проведенных преподавателями (по затратам). И кафедры могут беспрепятственно увеличивать число учебных часов ради получения дополнительных ставок.

Коэффициент получения вузами преподавательских ставок от министерства определяется набором специальностей (то есть технологией обучения) в университете, благожелательностью министерства, и имеет тенденцию к ужесточению. Например, ранее университет, где я работаю, финансировался из расчета: на восемь студентов – один преподаватель, а сейчас, как и в большинстве отечественных «классических» университетов, – 10:1. Однако в зарубежных вузах этот коэффициент еще жестче (в США не редкость и 20:1), что не мешает их преподавателям иметь нагрузку в несколько раз ниже российской. Причины перегруженности российских преподавателей не имеют отношения к министерскому коэффициенту и носят внутривузовский характер.

Ставки распределяются по факультетам тоже, как правило, пропорционально численности студентов. Однако нередки исключения для факультетов, имеющих более высокую учебную нагрузку на среднего преподавателя. Распределение ставок между кафедрами осуществляется по учебной нагрузке. Чтобы ввести новую ставку, например,

трудоустроить собственного аспиранта, заведующий кафедрой должен утвердить для него через деканат новую учебную дисциплину или же разделить студенческие группы, посещающие учебную дисциплину, на два потока, и один из них «отдать» аспиранту. Общее количество часов занятий, посещаемых студентами, не изменится (оно ограничено министерством и составляет 36 часов в неделю), а общее количество часов занятий, проведенных преподавателями, увеличится. И так год от года растет трудоемкость обучения, а эффективность (соотношение затрат и результатов) падает.

Заведующие кафедрами стараются увеличить численность «своих» преподавателей на кафедре, чтобы быть переизбранными на очередной пятилетний срок. По этой же причине деканы содействуют заведующим. Ректорат не вмешивается, потому что это не входит в его обязанности.

За несколько десятилетий, прошедших со времени создания большинства провинциальных вузов, эта тенденция привела к катастрофическому дроблению учебного процесса на мелкие потоки. По этой же причине аудиторная работа студентов стабильно держится на максимуме – около 36 часов в неделю, так как их присутствие в аудитории является условием сохранения преподавательских ставок. В погоне за нагрузкой придумываются новые дисциплины для все меньшего количества студентов. Последнее нововведение – «курсы по выбору», когда для студентов одной группы одновременно ведут занятия двое-трое преподавателей в разных помещениях.

В результате при относительно стабильном числе ставок общий фонд преподавательской учебной нагрузки неуклонно растет: за последние 20–25 лет на большинстве кафедр она увеличилась не менее чем на 30%. А ведь нагрузка еще в советское время обоснованно считалась чрезмерной.

Подобные действия вот уже несколько десятилетий медленно убивают систему высшего образования. По организационно-управленческому уровню вузы примерно соответствуют промышленным предприятиям до реформы 1965 г. и даже не пытаются выбраться из плена затратных показате-

лей. Они сами загнали себя в условия, в которых добросовестная преподавательская работа просто невозможна.

Спрос на образование

Осознанный, «инвестиционно обоснованный» выбор места будущего обучения делает лишь небольшая часть абитуриентов и их родителей. Но они ориентируются преимущественно на столичные вузы и потому не оказывают должного влияния на региональный рынок образования. Для основной массы населения ключевыми факторами при выборе вуза зачастую выступают легкость поступления и цена, а также название факультета и будущей специальности. Абитуриенты с энтузиазмом подают документы в многочисленные свежееиспеченные университеты и академии, не задумываясь о напрасной потере времени и средств. Спрос на образование превратился в спрос на получение диплома.

Взросшая за последние 15 лет потребительская культура населения пока не распространяется на сферу образовательных услуг. Именно поэтому оценка качества работы образовательных учреждений – самое узкое место во всей системе образования. В таких условиях у вузов нет стимулов к улучшению работы.

Конкуренция вузов пока ведется не по критерию качества образования, а по известности образовательного бренда. Борьба за абитуриента уже началась между государственными и новыми платными вузами. Для государственных цена победы – заполнение платных внебюджетных мест (бюджетные будут заполнены в любом случае), для частных – выживание. В ближайшие год-два демографическая ситуация изменит расстановку сил. Малочисленное поколение абитуриентов 1990-х годов будет выбирать между бесплатным поступлением в государственный вуз и платным – в частный. Исход этой борьбы ясен заранее. Следовательно, и сейчас, и в ближайшей перспективе вопрос качества образования для большинства вузов останется второстепенным.

Инерционность персонала

Персонал вузов убежден в том, что в университетах ничего, кроме размера зарплаты и объема учебной нагрузки преподавателей, менять не нужно. Сложившаяся практика высшего образования воспринимается как адекватная и вполне современная.

Положение усугубляется тем, что, в отличие, например, от здравоохранения, население рассматривает российские вузы как конкурентоспособные по мировым меркам и не предъявляет претензий к методам и качеству их работы. В этой отрасли есть и спрос, и предложение. Общественное мнение не видит необходимости преобразований в системе высшего образования, а в случае их начала однозначно встанет в оппозицию под лозунгом: «Не дадим разрушить систему образования – наше национальное достояние!».

Можно, конечно, по примеру реформаторов начала 1990-х годов развернуть масштабную кампанию по разъяснению недостатков имеющейся системы высшего образования, демонстрации бесперспективности сохранения вузов в их нынешнем виде. Но такая кампания, во-первых, снизит «капитализацию» российского высшего образования. Оно является известным брендом на внутреннем рынке и на рынке стран СНГ, и нет смысла снижать его привлекательность ради краткосрочных целей реформирования отрасли. Во-вторых, административное и политическое противодействие «сверху» и «снизу» просто не позволит начать такую кампанию.

Залог успеха

Из существующих ограничений вытекают правила, соблюдение которых необходимо для успеха реформы.

1. Традиционная «вертикальная» технология проведения преобразований («сверху» – директива, «снизу» – отчет о проведенных изменениях) в вузах работать не будет. У министерства мало возможностей повлиять на ректораты, у ректоратов – на факультеты, у деканатов – на кафедры, у заведующих кафедрами – на преподавателей. Следовательно, реформа должна быть спланирована таким образом, чтобы в первую очередь заинтересовать в преобразованиях «низовые звенья»: преподавателей и кафедры, которые и станут ее движущими силами. Министерство и ректораты будут лишь предлагать им провести те или иные улучшения. В каждом подразделении вуза количество выигравших от реформы должно превосходить число проигравших.

2. При отсутствии внешнего давления со стороны потребителя-студента мотивационный механизм должен в большей, чем сейчас, мере, базироваться на конкуренции. Учитывая зависимость преподавателей от коллег по кафедре и факультету (в связи с выборной системой найма), эту конкуренцию не удастся перевести в режим

внутрикафедральной и внутрифакультетской конкурентной борьбы. Поэтому необходимо выстроить конкурентные отношения по линии «вуз – вуз», «факультет – факультет» или «кафедра одного факультета – кафедра другого факультета».

3. Архаичное организационное устройство, отсутствие конкуренции и мотивационного механизма обусловили наличие в вузах огромных резервов повышения эффективности и качества работы. В ходе реформы вузы, факультеты, кафедры и отдельные преподаватели должны получить возможность использовать эти резервы для улучшения своего положения (в том числе материального). Кроме того, начало работы по совершенствованию высшего образования на уровне университетов не требует дополнительных средств.

Увеличение внешнего финансирования (даже с благой целью поддержки преобразований) автоматически заблокирует изыскание внутренних резервов и снова переведет вузы в режим внешнего финансового управления. В этом смысле российские университеты напоминают колхозы эпохи застоя: сколько в них казенных денег ни закачивай, толку ждать нечего – все будет размазано по подразделениям. Поэтому рост бюджетного финансирования до реформы представляет собой фактор, угрожающий успеху преобразований. Увеличение финансирования целесообразно лишь «в обмен» на предъяснение результатов проведенных изменений в конкретном вузе.

4. Изменения в работе вузов лучше проводить не под лозунгом коренной реформы высшего образования, а как частные меры по совершенствованию организации учебного процесса. Не потребуется ни специального пропагандистского сопровождения, ни структурных или кадровых перестановок (практически неосуществимых), ни дополнительного финансирования.

Когда в некоторых вузах станут заметны положительные изменения, можно будет начать информировать общественность о преобразованиях. Причем информация должна подаваться преимущественно в сравнительном ключе: насколько лучше стал работать тот или иной университет по сравнению с другим, нереформированным.

Главным аргументом в идеологическом споре по поводу необходимости совершенствования системы высшего образования следует сделать демографию. При всех бесспорных достоинствах советского образования оно было рассчитано на иную демографическую ситуацию, а в изменившейся обстановке традиционная система не может проявить свои преимущества, зато выявляются скрытые ранее недостатки. Против подобных доводов консервативные критики реформы пока еще

не нашли веских контраргументов. В целом же на начальном этапе реформы повышенное внимание общественности представляет собой еще одну из угроз.

Начать с малого

Кажется, что вышеперечисленные ограничения и правила оставляют очень мало места для реального совершенствования работы вузов. Однако степень организационно-управленческой отсталости учреждений высшего образования столь велика, что даже ограниченные изменения, осуществленные в заданных узких рамках, могут привести к серьезному продвижению вперед. Надо лишь предложить конкретные организационные механизмы, которые позволят при минимальном «фронте» реформирования получить эффект наибольшего изменения системы. Такой мерой может стать изменение процедуры составления расписания учебных занятий при одновременном изменении порядка исчисления учебной нагрузки для кафедр и преподавателей.

«Дни межфакультетских дисциплин»

В настоящее время в подавляющем большинстве вузов расписание составляется на факультетах секретарями деканатов. Учебный отдел лишь контролирует соответствие расписания рабочим учебным планам (то есть перечням названий учебных дисциплин с «расчасовкой»), и непревышение 36-часового порога аудиторной нагрузки на студента. Тем самым изначально устраняется возможность конкуренции – каждый студент получает от своего деканата «монопольного» преподавателя по той или иной дисциплине. Например, в университете теорию вероятности преподают на шести факультетах пять преподавателей, экономику на девяти факультетах – тоже пять и т. д.

Исключение составляют «курсы по выбору». Здесь студенты вправе выбирать, какую из двух-трех учебных дисциплин им посещать; тем самым у них есть возможность выбора преподавателя. «Курсы по выбору», появившиеся как очередная факультетская придумка для необоснованного дробления потоков студентов ради увеличения учебной на-

грузки, стали единственно возможным полем потенциальной конкуренции между преподавателями. Впрочем, реальных конкурентных отношений они пока не вызывают, так как выполнение учебной нагрузки засчитывается преподавателям независимо от количества студентов, выбравших данный курс.

Представляется целесообразным часть расписания, касающуюся так называемых «межфакультетских» дисциплин, передать учебному отделу вуза. Например, среда и четверг объявляются «днями межфакультетских дисциплин», когда студенты всех факультетов и специальностей посещают занятия по общим дисциплинам. Для большинства факультетов их доля составляет 30–50%, а для пар «родственных» специальностей внутри одного факультета («история» и «музеология», «филология» и «журналистика», «биология» и «экология», «менеджмент» и «экономика») – до 75–80%. Единое расписание позволит студентам выбирать, у какого преподавателя изучать тот или иной «межфакультетский» учебный курс. Все занятия по одной и той же дисциплине будут назначаться в одно время, но в разных аудиториях.

Например, курс «менеджмент персонала» читается как основной для всех трех специальностей экономического факультета, для специальности «туризм и гостиничное дело» исторического факультета, как «курс по выбору» – для психологов, политологов и социальных работников. Семь потоков, большинство из которых не превышает одной группы, обслуживают четверо преподавателей. При новой системе учебному отделу необходимо будет организовать четыре потока – по одному на каждого преподавателя. В составе потока могут находиться студенты разных факультетов и курсов.

Учебная нагрузка студентов не меняется, нагрузка преподавателей (и их кафедр) – уменьшается. Соответственно, суммарная нагрузка по кафедре (а значит, и число ставок) будет рассчитываться не по количеству часов, «прочитанных» преподавателями, а по количеству учебных часов, проведенных студентами на занятиях. Преподаватель, на чей стандартный 70-часовой курс «теория вероятности»

записалось 50 студентов, получит вдвое большую учебную нагрузку, чем преподаватель, к которому записалось 25 студентов. Это отчасти напоминает порядок, существующий в большинстве американских университетов.

Этот отчетный показатель далеко не идеален, но он ближе к конечному результату, так как не является «затратным», то есть не стимулирует тратить как можно больше преподавательских часов на подготовку одного студента. Вместе с тем он, к сожалению, сохраняет имеющуюся сейчас заинтересованность вузов в том, чтобы студент как можно больше времени проводил в аудитории. Данная проблема не может быть решена только организационными мерами, здесь нужна постепенная замена традиционных лекций и семинаров так называемыми активными методами обучения, что займет длительное время (при условии конкуренции между преподавателями).

Переход на подсчет аудиторной учебной нагрузки по количеству студентов технически не составит проблемы, так как некоторые виды работ всегда учитывались по этому показателю. Например, 15 минут на прием зачета у одного студента, 20 – на прием экзамена, 25 часов – на руководство дипломной работой. К этому привыкли и учебные отделы, и кафедры, и преподаватели.

Достигнутые цели

Введение «дней межкафультетских дисциплин» позволит достичь сразу нескольких целей. Впервые в университетской среде появятся конкурентные отношения. У преподавателей будет стимул привлекать студентов, а у кафедр – брать на работу тех, кто может это делать. Что будет воспринято как традиционное перетягивание нагрузки и ставок с других факультетов и кафедр. До сих пор данная функция выполнялась деканами и заведующими кафедр с помощью подковерных интриг, а теперь будет осуществляться преподавателями в честной конкурентной борьбе за студенческую аудиторию. Каждый студент «чужого» факультета, привлеченный преподавателем на свой учебный поток, будет рассматриваться как вклад в благополучие кафедры и

факультета. Только таким образом можно начать внедрение конкурентных отношений в вузах.

Предлагаемый способ организации преподавания не вызовет большого сопротивления, так как не противоречит интересам всех значимых групп университетского персонала. Количество преподавательских ставок и так в целом определяется по числу студентов. Преподаватели должны будут отработать меньшее количество «горловых» часов при той же ставке, студенты смогут выбрать для себя лучшего преподавателя. Объединение мелких учебных потоков ослабит проблему нехватки помещений, характерную для вузов в последние годы. Улучшится качество учебного процесса: в конкуренции за привлечение студентов преподаватели станут шире использовать активные методы обучения, а уменьшение фактической нагрузки даст им дополнительное время на подготовку к занятиям.

О недовольных

Недовольны в первую очередь будут те преподаватели, которые не смогут привлечь студентов. Но если это значимые для вуза люди, то деканат переведет их с чтения «межфакультетских» дисциплин на «неконкурентные» учебные потоки внутри факультета. Для молодых ассистентов такая ситуация станет тестом на профпригодность.

Вторая возможная категория недовольных — коллективы «общеуниверситетских» кафедр (в частности, физического воспитания и иностранного языка), не имеющих своих факультетов. Для них введение предлагаемой системы означает принудительное развязывание конкурентной борьбы внутри кафедры с неизбежным ухудшением морального климата. Данная проблема должна решаться в каждом вузе с учетом кадровой специфики этих кафедр.

Третья группа потенциальных пострадавших — часть деканов и заведующих кафедрами, практикующих авторитарный стиль руководства. В ряде случаев они постараются не допустить к «межфакультетским» дисциплинам неугодных преподавателей. Но не стоит преувеличивать степень распространенности данного явления, как и возможный ущерб от него.

Следует отметить двойственное положение всех деканов и заведующих кафедрами. Они будут заинтересованы в том, чтобы в «дни межфакультетских дисциплин» их преподаватели привлекли как можно большее число чужих студентов, но свои студенты ни в коем случае не ушли к чужим преподавателям. В такой ситуации не исключено принятие протекционистских мер, например, изменение названий учебных дисциплин: если они будут отличаться от читаемых на других факультетах, – значит, не попадут в «межфакультетское» расписание. Так, «Экономическую теорию» можно переименовать в «Теоретические основы экономики», а курс «Ценные бумаги» – в «Акции, облигации и вексельное обращение».

Именно поэтому учебный отдел вуза должен составлять учебное расписание на «межфакультетские дни», а также контролировать соответствие названий дисциплин содержанию учебных программ.

Далеко идущие последствия

Переход на учет учебной нагрузки в зависимости от количества студентов (этот показатель, по советской традиции, наверняка назовут «студенто-часами») повлечет за собой как среднесрочные, так и долгосрочные изменения.

Первым делом будут укрупнены потоки, изучающие «межфакультетские дисциплины»; учебный процесс начнет выходить за рамки узких границ факультетов. Наличие в составе потоков студентов разных специальностей и курсов приведет к изменению стиля преподавания.

Исчезнут искусственное дробление учебных потоков и псевдоновые учебные дисциплины. В течение одного-двух лет с помощью рабочих учебных планов сократится их число и стабилизируется сам набор дисциплин, что позволит снизить фактическую нагрузку преподавателей и упростить организацию учебного процесса.

Созданные за последние 15 лет многочисленные специальности не позволяют оптимизировать учебный процесс. В ряде случаев введение новой, даже внебюджетной специальности, может быть убыточным: если она слабо коррели-

рует с профилем факультета, а численность студентов невелика — дополнительные доходы не компенсируют рост фактической нагрузки преподавателей (например, специальность «Реклама» на филологическом факультете). Учет нагрузки по «студенто-часам» впервые заставит вузы заниматься экономическими аспектами организации учебного процесса и оптимизировать его структуру.

* * *

Конечно, предлагаемые изменения не являются в полной мере «рыночными», они базируются на существующих структурах и административных методах. Однако они позволяют ликвидировать наиболее вопиющие дефекты университетской организации. Главный аргумент в пользу предлагаемых мер — их осуществимость. Без подобных преобразований невозможно двигаться дальше, к следующим этапам реформирования высшего образования. Кроме того, успех первых шагов и их бесконфликтный характер создадут в вузах благоприятный для перемен моральный климат, который облегчит проведение последующих, более существенных и болезненных реформ.

Потенциально высшее образование — одна из самых конкурентоспособных отраслей нашего народного хозяйства. Косвенно об этом свидетельствует крайне низкая, по мировым меркам, себестоимость обучения. Например, когда провинциальные вузы калькулируют цены на внебюджетные места, они, закладывая все затраты, не могут превысить сумму в 1–1,5 тыс. дол. на студента в год. Для своей модернизации российское образование может позволить себе в разы увеличить затраты, лишь бы это обеспечило сопоставимость результатов на мировом рынке образовательных услуг. Вряд ли какая-либо другая отрасль (кроме нефте- и газодобычи) может похвастаться таким запасом прочности. Тем тщательнее должны быть продуманы первые шаги реформы, тем ответственнее должны быть действия на начальных стадиях преобразований в вузах.