



# TEMPUS: Исследование

## *Меняя правила* Обзор проектов программы Tempus по управлению



European Commission  
**TEMPUS**



## *Меняя правила*

### *Обзор проектов программы Tempus по управлению*

#### *Авторы*

*Джон Рейли*

*Университет в Кенте, Великобритания*

*и*

*Ард Юнгсма*

*Международные Корреспонденты за Образование, Дания*

*Этот документ издан в рамках Программы Темпус Европейского Союза. Темпус, финансируван через "EuropeAid Co-operation Office" и "Directorate-General for Enlargement".*

*Содержание данного документа отражает только точку зрения авторов, Комиссия не несет ответственность за любое использование представленной здесь информации.*



## Содержание

Введение .....	7
Краткое содержание.....	9
2. Управление университетами в Европейском Союзе .....	13
Литература по управлению .....	13
Управление или менеджмент?.....	14
Единой модели нет .....	14
Почему управление находится в центре внимания? .....	15
Модернизация и реформа .....	16
Принципы управления и направления деятельности .....	16
Управление и автономия .....	17
Финансирование .....	18
Структуры .....	19
Частные вузы .....	21
Исследовательская деятельность .....	21
Заключение.....	22
3. Управление высшим образованием в странах ТЕМПУС.....	23
Общая ответственность.....	23
Роль правительства и автономия .....	23
Институциональное управление .....	24
Структуры управления.....	25
Частные высшие учебные заведения.....	26
Финансирование .....	26
Преподавательский состав .....	28
Студенты.....	28
Влияние реформы высшего образования.....	28
Выводы.....	31
4. Анализ проблемы .....	33

Днепропетровский Национальный Университет .....	33
Университет Св. Кирилла и Мефодия (Skopje) и Университет Св. Климента Охридского (Bitola).....	37
Университет Дамаска.....	41
Университет Нови Сад.....	45
Государственный университет, Ярославль .....	48
Университет Абдель Малек Есаади .....	52
5. Краткое содержание основных выводов.....	57
Нормативно-правовая база.....	57
Автономия.....	57
Процессы принятия решения .....	58
Финансы .....	59
Разделение управления .....	59
Сотрудники .....	60
Внешние заинтересованные стороны .....	60
Практическое использование результатов проекта Темпус.....	61
6. Выводы и рекомендации.....	63
Приложение №1. Список использованных аббревиатур.....	65

## Введение

---

Быстрый рост и стоимость высшего образования, акцент на 'модернизации' данного сектора, интерес к вопросам качества и эффективности, требования рынка труда (приводящие к пересмотру образовательных программ), передача полномочий и ответственности при увеличении институциональной автономии, все это способствует тому, что тема управления высшим образованием становится центральной задачей ЕС.

Высшее образование в Европе продолжает в значительной мере финансироваться государством, что означает, что полемика в области управления тонко балансирует между регулированием (государственный контроль) и делегированием (автономия).

Страны, соседствующие со странами ЕС, естественным образом заинтересованы в этих вопросах. Некоторые из них готовятся к вступлению, другие - к менее формальным отношениям с ЕС. В большинстве из них способы управления сектором высшего образования напоминают недавнюю практику ЕС. Это означает, что уроки, извлеченные в ЕС, актуальны для них.

Программа Темпус, финансирующая сотрудничество в сфере высшего образования между университетами стран ЕС и рядом стран, не являющихся членами ЕС, прекрасно подходит для поддержки исследований в области управления сферой высшего образования в странах, которые хотят использовать опыт ЕС в этой области.

Управление является относительно новым вопросом среди приоритетов Темпус, значение которого возрастает в рамках Темпус IV, что означает наличие целого ряда проектов в сфере управления, которые начались совсем недавно. Настоящее исследование исследует завершившиеся проекты, и в нем мы пытаемся определить области, которые заслуживают внимания и поддержки в будущем.

В данном документе мы стремимся отразить понимание процессов управления и уделить особое внимание важности регионального, национального, экономического, политического и социального контекста. Обсуждается влияние на управление таких факторов, как автономия, режим финансирования, менеджмент и внешнее обеспечение качества.

Настоящее исследование призвано вызвать интерес субъектов сектора высшего образования стран-партнеров Темпус к использованию программы для разработки структур управления, которые бы поддерживали многообразие, необходимое университетам для полномасштабной реализации своего потенциала.

## Краткая методология

---

Был составлен короткий список из 31 недавних проектов Темпус, связанных с темой управления. Проведено подробное изучение проектной документации, которое показало, что большинство проектов в большей мере посвящено менеджменту, а не управлению, хотя, как свидетельствуют имеющиеся источники, оба этих понятия тесно связаны и оказывают влияние друг на друга. Также было установлено, что если в рамках Темпус IV управление является приоритетным направлением, на предыдущих этапах программы Темпус эта тема не являлась столь важным приоритетом.

Чтобы избежать кратких описаний большого количества проектов, было решено предоставить подробную практическую информацию о небольшом количестве проектов, указав их сильные стороны и вызовы. Таким образом, были отобраны шесть проектов из короткого списка, реализованных в шести различных странах, по два в каждом регионе Темпус. Проекты были отобраны на основе их тематики и с целью демонстрации широкого диапазона примеров успешной практики. Была поставлена цель посетить страны, которые не были посещены в 2008 в рамках исследования в области обеспечения качества. Эта цель была достигнута в отношении четырех проектов из шести.

Анкета, разработанная для получения общей и сопоставимой информации о тенденциях развития управления на государственном уровне, была направлена во все Национальные офисы программы Темпус, которые ответили на вопросы, предоставив важную информацию и понимание. Респондентами во многих случаях явились представители органов государственной власти и эксперты. Анкета представлена в Приложении 1. Анализ результатов опроса представлен в главе 3.

Во время посещения шести проектов были проведены встречи с менеджерами высшего звена, сотрудниками проектов, преподавательским составом, административными работниками и студентами. По мере возможности были проведены встречи с представителями национальных органов государственной власти (министрами или заместителями министров) или национальными экспертами. В некоторых странах в этих встречах участвовали группы экспертов из национальных советов или других подобных структур.

В ходе этих встреч была определена степень изменений, вызванных проектами благодаря энтузиазму и заинтересованности участников, а также препятствия и проблемы, с которыми они столкнулись. Личные встречи позволили получить необходимую информацию о том, что было достигнуто и что ещё осталось сделать, которую невозможно получить из официальных отчетов по проектам. Возможно, наиболее ярко они продемонстрировали воздействие на людей и на команды, которые осуществляли радикальные перемены. Результаты этих кейсов содержатся в Главе 4.

Кейсы иллюстрируют, как программа Темпус способствует изменению ситуации в высшем образовании посредством реализации проектов, влияние которых распространяется далеко за пределы вузов-бенефициариев. Особенно интересным было то, как проекты взаимодействуют с или влияют на, или подвергаются влиянию со стороны нового законодательства в сфере управления высшим образованием. Коллеги, чей опыт обогатился в ходе проектов Темпуса, внесли свой вклад в события на национальном уровне. В других случаях воздействие на реформы было оказано благодаря инициативам снизу.

В целом, проекты демонстрируют творческий потенциал и энтузиазм, с которым люди в сложных обстоятельствах повышают стандарты высшего образования.

## Благодарность

Авторы выражают благодарность многим людям, без поддержки которых настоящее исследование было бы невозможным.

Прежде всего, сотрудникам национальных офисов программы Темпус, которые ответили на все вопросы достаточно длинной и многоплановой анкеты о тенденциях развития на национальном уровне, в особенности сотрудникам офисов в Белграде, Дамаске, Киеве, Москве, Рабате и Скопье, без помощи которых невозможно было бы организовать необходимые встречи.



Сотрудники университетов, национальных агентств, министерств и представительств ЕС открыто, доброжелательно, терпеливо и щедро делились опытом и информацией. В ходе посещения Юго-восточного европейского университета в Тетово, который никогда не реализовывал ни одного проекта Темпуса, был представлен совершенно иной подход к управлению и формированию структур в частном университете.

Мы особенно благодарны Саре Хагарт из университета Кента, которая осуществила сбор данных анкетных опросов, помогла нам проанализировать их и подготовить графики и таблицы для итогового отчёта.

Советы, опыт, и предложения коллег из Исполнительного Агентства по вопросам образования, аудиовизуальных средств и культуры и из Европейской комиссии, которые работают (или работали) в программе Темпус, были поистине бесценны. Понимание, энтузиазм и мудрые советы Деирдре Леннан и Клэр Морэль направляли нас в нашей деятельности, и им мы выражаем особую благодарность.

Октябрь 2009

Джон Рейлли, Кентербери  
Ард Йонгсма, Оденсе

## Краткое содержание

---

Высшее образование в странах, где проводилось настоящее исследование, продолжает испытывать влияние осуществляемых законодательных реформ. В целом, законодательная база для учреждений высшего образования является очень регламентированной и предписывает структуру управления. Это означает, что ректоры и менеджеры высшего звена зачастую должны проявлять творчество, чтобы работать в рамках установленных структур.

Там, где факультеты продолжают оставаться в значительной степени независимыми, существует возможность игнорировать решения Совета университета. Однако внешние процессы аккредитации и обеспечения качества вынуждают факультеты и институты к более эффективному сотрудничеству.

Автономия университета – это цель, к которой все стремятся и которая широко обсуждается. В отличие от вопросов управления, которые столь широко не дискутируются. Частично это может объясняться недостаточно развитым пониманием вопроса управления и различия между управлением и менеджментом. Это также может объясняться непониманием потенциала эффективного управления в повышении качества менеджмента, осуществлении модернизации и инноваций в высшем образовании.

В большинстве стран, где реализуют программы Темпус, автономия вузов в вопросах человеческих ресурсов либо ограничена, либо отсутствует. Это также касается автономии в вопросах владения и управления собственностью; финансов; численности студентов и набора; платы за обучение; размера, состава и сфер компетенции руководящих органов.

Внешний контроль содержания образовательных программ первого цикла продолжает оставаться жестким, а аккредитация новых программ зачастую представляет собой

достаточно сложный процесс. Однако на втором цикле уже наблюдается расширение свобод в части разработки новых программ обучения.

Финансовые вопросы, как правило, подлежат жесткому регулированию, и только небольшая часть бюджета может использоваться университетом для стратегических инвестиций. Даже там, где официально финансовая ответственность делегирована вузам, пространство для маневра минимальное, поскольку условия гранта устанавливаются органами, предоставляющего финансирование. Некоторые университеты получают растущую свободу в части инвестирования получаемых доходов. По большей части они получают этот доход от платы за обучение, контрактов и проектов. Ситуация меняется в зависимости от того, является ли университет или факультет «собственником» этого дохода. Признаком роста полномочий университета в таких случаях является соглашение об оставлении вузу/факультету установленного фиксированного процента дохода.

Ответственность за штат, зарплату и назначение сотрудников на должности в основном несут государственные органы. Благодаря проектам Темпус университеты начали осваивать опыт управления человеческими ресурсами.

Роль ректора в государственных университетах во всех посещенных странах очень высока. Это должность означает высокий статус и официальные полномочия. Однако было трудно определить полномочия ректоров в области санкций. В основном, ректоры назначаются на должность министерствами. В ряде случаев другие руководители высшего звена и даже деканы также официально назначаются министерствами. Проекты, которые мы посетили и степень применения их результатов свидетельствуют о важной роли, которую может играть ректор в обеспечении эффективной реализации проектов.

Ряд проектов были посвящены совершенствованию управления информацией, использованию нового программного обеспечения для обработки данных и вопросам процессного управления. Все это является неотъемлемой частью эффективного управления. При этом также выявлена тенденция разделения процессов менеджмента, что должно быть изменено, если ставится задача повышения эффективности менеджмента. Ключевая трудность, однако, состоит в неразвитости структур управления<sup>1</sup>, а органы управления (правления и советы) не имеют права определять собственные требования (к управлению информацией, реорганизации и структурной реформе в целом) и реализовывать их в рамках радикальной реорганизации университета. В учреждениях высшего образования основным вызовом для реформы управления и менеджмента является отношение самих сотрудников (административного и академического персонала). «Просвещенные» ректора признают, что проекты Темпус могут использоваться для изменения отношения. Темпус стал основной движущей силой изменений благодаря сотрудничеству с партнерами из ЕС и, особенно, благодаря стажировкам и семинарам. В некоторых из посещенных университетов это способствовало устранению жестких барьеров между подразделениями и между академическим и административным персоналом.

Несмотря на то, что признана важность внешних заинтересованных сторон, они редко участвуют в работе органов управления. Существуют консультативные органы, но их роль, как правило, ограничена.

В целом, посещенные проекты произвели большое впечатление – как с точки зрения степени вовлеченности участников, так и достигнутых результатов. Однако некоторое

---

<sup>1</sup> Термин «структура управления» означает состав, способ деятельности, культуру и понимание роли и полномочий органов управления. Это также в буквальном смысле относится к структуре комитета и органов, подотчетных органам управления.

беспокойство вызывает тот факт, что в большом количестве проектов, в рамках которых была проделана превосходная работа и результатом которой стала апробация новых продуктов, например, нового программного обеспечения или новых образовательных программ, результаты не нашли применения либо в силу внутренних политических причин, либо по причине законодательной ситуации в стране. Мы можем предложить в этом случае только одно, а именно, для обеспечения внедрения успешных результатов во всех типах проектов должно быть эксплицитно прописано участие не только руководителя вуза, но и представителей министерств.



## 2. Управление университетами в Европейском Союзе

---

Хотя проблемы и акцент в Темпус с трансах ЕС и в странах, поддержанных программой Темпус, могут отличаться, направления развития в сфере управления высшим образованием в ЕС представляют важные опорные точки для обсуждения вопросов управления в сфере высшего образования в странах, участвующих в программе Темпус, предоставляя информацию для проектов Темпус в области университетского управления и менеджмента.

В этой главе обобщены общие тенденции в управлении и менеджменте в европейском высшем образовании, которые определяют векторы для обсуждения и прольют свет на важные аспекты.

### Литература по управлению

---

Количество источников по управлению и менеджменту в высшем образовании огромно и продолжает расти. Данный краткий раздел не содержит обзора литературы или ее критического анализа. В нем будут освещены лишь некоторые вопросы этой сложной и быстро развивающейся области.

В публикации EURYDICE «Управление высшим образованием в Европе» (2008)<sup>2</sup> представлен обзор тенденций в сфере управления и развития менеджмента в ЕС и Европейской экономической зоне и библиография, указанная на странице 115. Последний отчет по проекту MODERN «Управление высшим образованием в Европе» (2009)<sup>3</sup> содержит также краткий перечень ссылок на странице 16.

Совет Европы, ОЭСР, Европейская ассоциация университетов и страны-члены ЕС принимают активное участие в обсуждении, дискуссиях и публикациях по теме управления и менеджмента в учреждениях высшего образования и публикуют результаты данных дискуссий. Национальный Студенческий союз Европы (сейчас Европейский студенческий союз) опубликовал заявление о взглядах студентов в этой области.

Существует огромное количество международных публикаций – следует обратить внимание на американские и австралийские источники – освещающих вопросы управления и менеджмента в сфере высшего образования.

Комиссия финансирует проекты в сфере реформирования управления в высшем образовании. В 2006 году были опубликованы результаты исследования «Расширение и влияние реформы высшего образования в Европе»<sup>4</sup>, которое содержит ценный обзор. Сеть MODERN поставила ряд амбициозных задач в области лидерства, управления и менеджмента. В первом докладе данной сети (май 2009) представлен обзор современного состояния успешных реформ управления в сфере европейского высшего образования.

---

<sup>2</sup> Управление высшим образованием в Европе. Политика, структуры, финансирование и профессорско-преподавательский состав. Eurydice, 2008. Он-лайн доступ: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)

<sup>3</sup> Реформы управления высшим образованием в Европе, ESMU, 2009

<sup>4</sup> Расширение и влияние реформы высшего образования в Европе. CHEPS, 2006

## Управление или менеджмент?

---

Настоящий документ посвящен теории и практике управления, однако часто в литературе и в практической деятельности трудно избежать смешения понятий «управление» и «менеджмент», несмотря на попытки их разграничить. Хотя очевидно, что они тесно взаимосвязаны.

В работах «Управление в высшем образовании, университет в состоянии перемен»<sup>5</sup> и «Управление сферой высшего образования в Европе; автономия и ответственность»<sup>6</sup> EURYDICE определяет управление как «рамочную структуру, в пределах которой учреждение последовательно и согласованно достигает своих целей, решает задачи и реализует политики.

Управление отвечает на вопросы: кто несёт ответственность? и каковы источники законности принятия исполнительских решений различными действующими лицами? Менеджмент, с другой стороны, отвечает на вопрос: как применяются эти правила?

Понятие «менеджмент» связано с эффективностью и качеством услуг, предоставляемых внешним и внутренним заинтересованным сторонам.

Понятие «управление», в свою очередь, связано со структурами принятия решения в учреждениях высшего образования, органами, наделенными ответственностью и сферой этой ответственности. Эти структуры и сфера ответственности неотделимы от той среды, в которой учреждение осуществляет свою деятельность, что привело к разграничению внешнего и внутреннего управления.

## Единой модели нет

---

Согласно докладам EURYDICE и других организаций, не существует единой модели управления. Огромное множество и разнообразие практик формирует богатство сектора высшего образования в ЕС.

Управление учреждениями высшего образования, прежде всего, определяется правовым статусом учреждения и его отношениями с национальным правительством.

Эти отношения определяют или формируют, в большей или меньшей степени, форму управления. То есть, в зависимости от этих отношений, учебным заведениям может предписываться, какой должна быть их структура управления и кто должен входить в органы управления.

Растет влияние международных тенденций, таких как Болонский процесс, конкуренция и международный рейтинг, а также интернационализация высшего образования. При этом необходимо подчеркнуть сохраняющиеся различия между членами ЕС и в рамках каждой страны на региональном и институциональном уровне. Нельзя недооценивать степень влияния национального, регионального и местного законодательства, политики, профсоюзов и других заинтересованных сторон на автономию, тип и природу управления.

---

<sup>5</sup> Управление в высшем образовании, университет в состоянии перемен, Hirsch and Weber eds., 2001.

<sup>6</sup> Управление сферой высшего образования в Европе; автономия и ответственность, Fried ed., 2006

## Почему управление находится в центре внимания?

Возможно, самым важным фактором, обуславливающим внимание к управлению, является рост численности студентов в высшем образовании. Этот рост, в свою очередь, является результатом политики правительств и растущей информированности студентов и их семей о важности высшего образования для экономического, социального и политического развития, а также о формируемых в его рамках умениях, обеспечивающих эффективное трудоустройство.

На уровне ЕС признание центральной важности высшего образования для экономического, социального и политического развития изложено в Лиссабонской стратегии. В ней определена центральная роль, которую должны играть учреждения высшего образования в формировании динамической экономики, основанной на знаниях. Также сделан акцент на острой необходимости модернизации учреждений высшего образования и предоставления им более широкой автономии для повышения эффективности реализации политических задач.

Рост сектора высшего образования обусловлен ростом инвестиций в него со стороны правительств и частных лиц (студентов и их семей). Обе стороны заинтересованы в окупаемости своих инвестиций. Для правительств это связано с реализацией их стратегической повестки дня, что определило повышение внимания к вопросам управления и менеджмента в учреждениях высшего образования. Студенты и их семьи хотят быть уверенными в качестве образования, признании их квалификаций на рынке труда. Таким образом, они интересуются репутацией вуза, в котором обучаются, на региональном, национальном и международном уровнях, поскольку это непосредственно отражается на престиже и спросе на их квалификации.

В сфере организации управления и менеджмента задействовано множество разнообразных факторов. В настоящее время доминирующее влияние оказывает взаимодействие с национальными органами власти или с полугосударственными структурами, учрежденными министерствами. Во многих странах при министерстве созданы национальные консультативные органы, которые предоставляют консультации министерствам и взаимодействуют с сектором в целом. Национальные союзы ректоров играют важную роль в распространении успешной практики и оказании влияния от имени сектора. Национальные студенческие союзы играют важную роль в содействии формированию ответа на изменения со стороны студенческого сообщества и в лоббировании позиции студенчества на национальном и институциональном уровне. Агентства по обеспечению качества и внутренняя структура управления в учреждениях также вносит свой вклад в формирование и взаимодействие структур управления.

На международном уровне Европейская Комиссия и такие органы, как EAU, стимулируют, продвигают и оказывают влияние на изменение управления, финансируют исследования, направленные на выявление и распространение лучшей практики и содействуют активному обсуждению существующих проблем.

## Модернизация и реформа

---

В ЕС словами, наиболее часто ассоциируемыми с управлением и менеджментом, являются слова – «модернизация» и «реформа». В послании Комиссии Совету и Европейскому парламенту «Реализация модернизации университетов: образование, исследование и инновации»<sup>7</sup> указывается, что:

“Университеты не станут инновационными и не будут способны реагировать на изменения, если им не будет предоставлена реальная автономия и ответственностью ... Университеты должны взять на себя всю полноту институциональной отчетности за достигнутые результаты перед обществом.”

“Это требует новых внутренних систем управления. Это также требует от университетов преодоления раздробленности... и направления коллективных усилий на реализацию институциональных приоритетов в сфере преподавания и исследований.”

Резолюция Совета (ноябрь 2007 г.)<sup>8</sup> призывает страны-члены ЕС:

«Предпринять необходимые меры для модернизации учреждений высшего образования, предоставив им автономию и расширив их ответственность в целях:

- совершенствования практики в сфере менеджмента;
- развития их инновационного потенциала;
- укрепления их потенциала в области модернизации образовательных программ для более эффективного удовлетворения требований рынка труда и самих обучающихся;
- расширения доступа к высшему образованию, что отвечает требованиям экономической и технологической конкурентоспособности и более широким социальным целям».

## Принципы управления и направления деятельности

---

Исследования сети EURYDICE (информационной сети образования в Европе) по вопросам управления в Европе ведутся по четырем направлениям:

- Национальные стратегические политики в области финансирования и преподавательского состава
- Структуры управления – внутренняя и институциональная
- Частное и государственное финансирование
- Преподавательский состав

Это важнейшие характеристики управления, однако они не отражают всего спектра обязательств автономного учебного заведения.

В своих рекомендациях Форум Европейского Совета в области высшего образования по вопросам управления попытался определить основные принципы. Эти принципы включают в себя утверждение, что «управление системами и институтами высшего образования должно основываться на адекватном участии всех заинтересованных

---

<sup>7</sup> Реализация модернизации университетов: образование, исследование и инновации, ЕС, 2006.

<sup>8</sup> По модернизации университетов с целью обеспечения конкурентоспособности Европы в глобальной экономике, основанной на знаниях, *Европейская Комиссия, 2007.*



сторон». Для достижения согласованных целей необходимо соблюдать следующие принципы:

- прозрачность процедур и задач;
- эффективные механизмы отчетности со стороны руководства;
- возможность находить решения, добиваться их признания и претворять их в жизнь;
- участие и соблюдение правовых норм.

Так как учреждения высшего образования различаются по сложности, структуре, размерам и роли, можно лишь в общих чертах определить ключевые области ответственности в сфере управления. Можно выделить следующие основные области:

Вопросы, касающиеся студентов – набор, образовательная программа, система оценки

- Стратегическое планирование
- Управление финансовой деятельностью
- Управление человеческими ресурсами
- Обеспечение и повышение качества
- Управление собственностью и недвижимостью
- Внешние связи, в том числе международное сотрудничество

Этот список можно было бы расширить. При этом очевидно, что каждая из перечисленных областей включает в себя целый комплекс вопросов и ответственность за них, в том числе и понимание их внутренней взаимосвязи и взаимозависимости, требует четкого и эффективного руководства, а также эффективного профессионального менеджмента.

При том, что управление финансовой деятельностью и человеческими ресурсами являются очень важными аспектами управления, они не умаляют значения других аспектов, таких как допустимая степень конкуренции между институтами, например, при наборе студентов первого цикла, особенно если он проводится на конкурсной основе; степень институциональных свобод в части разработки новых образовательных программ; вызывающий многочисленные споры вопрос о стоимости обучения. Все эти аспекты должны найти отражение и быть учтены в управлении и оргструктуре учебного заведения.

## Управление и автономия

Полная ответственность за найм, назначение, условия труда (в том числе, за процессы обеспечения качества персонала), академического персонала является показателем автономного высшего учебного заведения, однако исследование EURYDICE показывает, что в большинстве стран ЕС сохраняется «модель государственного регулирования», ограничивающая независимость вуза в вопросах найма и условий труда. В таких вопросах, как заработная плата и продвижение по службе, эти ограничения менее заметны, хотя и оплата труда все еще должна быть согласована на национальном уровне.

Со своей стороны, высшие образовательные учреждения требуют большей автономии в вопросах ведения дел, и правительства, в целом, признают, что автономия необходима вузам для более активного роста, осуществления изменений и обеспечения многообразия институтов. Таким образом, автономия отвечает интересам государства и самих вузов, хотя их цели не всегда совпадают.

Хотя сейчас наметилась тенденция к предоставлению вузам большей институциональной автономии, эта автономия регулируется различными способами. Это регулирование

может распространяться на способ использования средств и проведение аудита; цифры приема студентов; способы отбора студентов; способы введения, аккредитации и утверждения новых программ; внешнее обеспечение качества; назначение руководителей институтов, руководителей высшего звена и преподавателей; роль и права студентов.

Внешний финансовый аудит используется в ЕС повсеместно и оказывает влияние на управление и менеджмент, поскольку существует общая коллективная ответственность за обеспечение соответствия внешним критериям и задачам деятельности, на основе которых осуществляется финансирование. Это значит, что образовательные учреждения должны формировать эффективные механизмы внутреннего финансового менеджмента и мониторинга, деятельность которых находится под контролем финансового комитета высокого уровня и которые подотчетны органу управления. Таким образом, орган управления сможет курировать управление финансами института и отвечать за него.

На управление и управленческие структуры также влияет внешняя аккредитация и обеспечение качества, поскольку они также предполагают наличие общей, коллективной ответственности за соответствие критериям признания. Признание - это не чисто технический аспект аккредитации, оно связано с более широким общественным и международным признанием, которое влияет на управление. В органах управления повышается понимание конкурентной среды, в которой существует вуз, и ее влияния на прием студентов, проведение исследований и даже на государственное финансирование. Если вуз не является успешным по всем аспектам деятельности, это скажется на его рейтинге – на региональном, государственном и международном уровнях – и органы управления должны реагировать на такую ситуацию.

Как отмечается в Сообщении Комиссии, понятие институциональной автономии также предполагает, что университеты «должны преодолеть фрагментарное разделение на факультеты, кафедры и другие подразделения, и сосредоточить совместные усилия на реализации институциональных приоритетов в области исследований, обучения и услуг».

Это означает, что необходимо обеспечить сильное центральное руководство при параллельном наличии структуры менеджмента. Однако это не значит, что необходимо централизовать всю деятельность. Эффективное сильное управление и менеджмент на институциональном уровне совместимы с передачей полномочий и ответственности в рамках правовой базы, требований политик и отчетности, где четко обозначены соответствующие полномочия вуза.

## Финансирование

Так как правительства продолжают оставаться главным источником финансирования высшего образования в Европе, степень институциональной автономии ограничивается особыми требованиями, правилами, законами, контрактами и требованиями отчетности. Стремление высших образовательных учреждений к большей независимости предполагает (а по сути, требует) значительных средств со стороны государства, которое, в свою очередь, хочет точно знать, как будут расходоваться эти средства, что неизменно приводит к определенному напряжению. Это напряжение приводит к изменению и развитию структуры управления и менеджмента в высшем образовании в Европе. Вероятно, из-за этого и в будущем будут наблюдаться перепады от периодов свободы до периодов ограничений в ответ на текущую социальную, экономическую и политическую ситуацию.

Для правительства и вузов вопрос финансирования является наиболее важным, и полная ответственность за финансы является основным условием автономии вуза. Однако, предоставляя вузам свободу распоряжаться государственными средствами,

правительство будет всегда, так или иначе, контролировать их. Оно будет требовать реальных результатов<sup>9</sup>, а также формирования эффективной системы финансового менеджмента и отчетности.

Вузам могут быть предоставлены стимулы для диверсификации источников финансирования, однако их свобода может быть ограничена различными способами. Обычно стоимость обучения может быть ограничена, особенно что касается программ первого цикла, и могут быть установлены определенные требования в отношении расходования средств, полученных от студентов за обучение. При том, что для дохода от контрактов на проведение научных исследований, как правило, ограничения не устанавливаются, могут быть предусмотрены условия в отношении расходования средств, полученных от частных лиц.

Разнообразные исследования и обзоры указывают на существование разнообразной практики и ограничений институциональной автономии в части поиска и использования частного финансирования, открытия частных компаний и использования прав интеллектуальной собственности.

Несмотря на разнообразные примеры практики и регулирования, тем не менее, можно выделить тенденцию растущего стимулирования привлечения финансирования из частных источников. При схожести вопросов менеджмента и отчетности, поиск частного финансирования выдвигает на первый план вопросы управления, этические и политические вопросы, связанные с направлением деятельности вуза, типом финансирования и его задачами.

## Структуры

---

Управление и менеджмент в вузах раньше можно было характеризовать как коллегиальное или демократическое, так как управляющие органы представляли академическое сообщество. Руководители вузов (ректоры/президенты), деканы и руководители факультетов выбирались, как правило, на установленный срок, при этом был установлен предел на нахождение на этом посту. Обычно в органах управления были представлен широкий спектр академических интересов научных кругов, При этом сами эти органы были негибкими и неспособными реагировать на быстрые изменения и принимать эффективные решения.

Во многих высших учебных заведениях ЕС действуют два руководящих органа. Академический орган управления, часто называемый сенатом, отвечает за вопросы обучения, в частности, за утверждение программ; и орган, принимающий решения, который отвечает за широкий круг стратегических и политических вопросов, в том числе за финансы и человеческие ресурсы.

По данным последних исследований, отмечен рост числа консультативных органов, в состав которых входят, в основном, представители внешних сторон, представляющие широкий спектр интересов. Эти лица представляют местные и региональные органы власти, профсоюзы, работодателей, выпускников вуза и местное сообщество, а также это могут быть различные известные личности. В некоторых случаях, эти органы могут отвечать за принятие решений.

Рост числа представителей внешних субъектов в органах, ответственных за принятие решений, поднимает вопрос об академической целостности и миссии вуза. В связи с

---

<sup>9</sup> включающих в себя такие показатели, как численность приема, показатели выпуска, трудоустройство, обеспечение качества, четкие финансовые процедуры, внешний и внутренний аудит.

этим, наметилась тенденция обеспечения баланса между внешними и внутренними представителями (включая студентов) в составе органов, принимающих решения. Однако следует подчеркнуть, что это не относится к случаям, когда имеется только один орган управления, а именно академический совет. Присутствие внешних членов в таких органах встречается крайне редко.

В литературе по вопросам управления подробно не освещается вопрос об изменении роли и обязанностей органов управления, например, целесообразно ли принимать в качестве общей модели двухуровневую структуру, включающую в себя высший орган управления, ответственный за принятие решений, и подотчетный ему академический орган управления.

Необходимость отвечать внешним требованиям отчетности, эффективности, результативности и значимости квалификаций для рынка труда привела к снижению коллегияльного элемента в управлении университетов. Это также привело к ужесточению внутреннего регулирования. Становление культуры линейного управления сопровождалось формированием небольших органов управления, ориентированных на исполнительский стиль и эффективное принятие решений, а не споры и обсуждения.

Этот корпоративный подход не свойственен старинным классическим университетам. Он характерен для более предприимчивых, проактивных, конкурентоспособных вузов, которые берут на себя больше ответственности за набор студентов, научные исследования, финансовый менеджмент, получение доходов и персонал. Такая модель подходит для более прозрачных и ответственных структур управления и менеджмента.

Акцент на эффективность и результативность, очевидно, влияет на профессиональный аспект управляющего органа. Ни общий орган управления, ни академический совет не могут функционировать эффективно без информации о финансах и менеджменте, на основе которой можно было бы принимать решения. Это означает необходимость формирования комплексных систем менеджмента с встроенными системами обеспечения качества и систем управления информацией; наличия информации о деятельности вуза; а также понимания со стороны руководства важности этой информации. В свою очередь, это требует высокого профессионализма персонала и приверженности идее постоянного обучения и повышения квалификации персонала вуза. Без этого будут неэффективны даже самые лучшие структуры управления.

Любое обсуждение управления будет неполным без учета все возрастающей важности лидерства. В ответ на изменение отношений с правительством изменилась не только исполнительная роль руководителя вуза, теперь от руководителя вуза и от менеджеров среднего звена ожидается постоянное развитие их лидерских качеств. Многопрофильность большинства учебных заведений высшего образования и различные требования со стороны внешних заинтересованных лиц, общественности, академических кругов и студентов предполагают усиление лидерства. А для этого необходимо, помимо личностных качеств, позволивших людям занять соответствующие посты, постоянное качественное обучение и профессиональное развитие. Фонды или колледжи по обучению в области лидерства предоставляют высококачественную подготовку и обеспечивают профессиональное развитие персонала, связанного с управлением и менеджментом в высшем образовании.

С расширением автономии вузов изменилась и роль руководителя института (ректора/президента), и этот пост стал в большей степени ориентированным на исполнительную деятельность и предполагает значительные полномочия. Существует целый ряд способов назначения руководителей вузов, при этом выборы из числа преподавателей остаются самым распространенным. В некоторых случаях все еще требуется одобрение министерства. Вероятно, по мере модернизации и расширения институциональной автономии университетов станет еще более актуальным вопрос о

процедуре назначения руководства, и органы управления захотят играть в этом процессе более важную роль. Это, вероятно, будет сопровождаться более широкой и открытой конкуренцией за руководящий пост, как на национальном, так и на международном уровне. Должностные обязанности будут разрабатываться с учетом миссии вуза, и комитетам по назначению будут делегированы соответствующие полномочия, хотя по-прежнему будет необходимо получить подтверждение со стороны органов управления.

Как правило, деканы и заведующие кафедрами являются выборными должностями, При этом по мере расширения диапазона полномочий и уточнения круга обязанностей в части менеджмента, предполагающих рост исполнительной ответственности и четкие процедуры отчетности, можно ожидать усиления конкуренции извне. В этой связи можно ожидать привлечения органов управления и консультаций с ними. Более того, руководители вузов, возможно, захотят иметь больше влияния в вопросах назначения и сроках, на которые могут назначаться менеджеры среднего звена.

Интересы студентов обычно представлены в руководящих органах вузов как правило, членами студенческого совета/союза или аналогичного органа. Роль студентов в управлении высшим учебным заведением - это важное проявление изменяющейся роли и представлений вузов. Это влечет за собой признание государством и вузами необходимости привлекать студентов и давать им возможность реализовывать себя на благо экономики и общества, в жизни которого они станут главными участниками.

Признание необходимости повышать активность студентов и их ответственность за собственное образование и развитие личностных качеств выходит за рамки их участия в официальных органах управления. Обратная связь от студентов и оценка ими курсов, их участие в разработке образовательных программ, внедрение подхода к преподаванию и обучению, основанного на результатах, означает, что вузы должны быть ориентированы на потребности студентов и результаты деятельности. В связи с этим возникает потребность в повышении качества и открытости информации в области менеджмента, что требует от органов управления целостного подхода к вопросам, касающимся студентов. Участие студентов в органах управления обеспечивает критическое и конструктивное рассмотрение этих вопросов.

## Частные вузы

---

В принципе, у частных вузов больше свободы в формировании системы управления и менеджмента. Однако на практике, в большинстве стран им также приходится подчиняться правительственному регулированию и соблюдать установленные нормы в сфере управления и менеджмента. Разумеется, как и все учебные заведения в секторе, они должны проходить процедуры аккредитации и соответствовать требованиям обеспечения качества и государственным требованиям финансовой отчетности. С другой стороны, у них больше свободы в вопросах состава органов управления, назначения и поощрения членов управленцев среднего и высшего звена. В соответствии с трудовым законодательством, у них больше свободы в вопросах найма и увольнения персонала.

## Исследовательская деятельность

---

Руководство исследованиями в университете, хотя и подпадает под академическое управление, все чаще рассматривается как отдельная, если не независимая область, которая требует особой структуры и организации.

Вузы конкурируют за получение ресурсов для научных исследований из частных и государственных источников. При этом и те, и другие ужесточают свои требования. Поскольку государственная политика в области финансирования научных исследований

и развития изменяется и приобретает все более целевой характер, вузы должны разрабатывать стратегический подход к своей политике в сфере научных исследований. Это необходимо еще и потому, что они становятся одним из ключевых показателей деятельности, как на государственном, так и на международном уровне. Управление, менеджмент и администрирование финансовых средств, выделенных на исследования, а также вопросы, связанные с материальными ресурсами, персоналом, этикой, управлением рисками и интеллектуальной собственностью, требуют использования бизнес-подходов в большей степени, чем раньше.

В то же время, поскольку исследования рассматриваются как неотъемлемая часть миссии большинства учреждений высшего профессионального образования, органы управления и академические советы рассматривают вопросы исследований и их финансирования в качестве ключевых приоритетов.

## Заключение

---

Выше сделана попытка кратко описать направления и проблемы в ЕС. Следует подчеркнуть, что между странами-членами ЕС (и внутри них) наблюдаются значительные различия, как на региональном, так и институциональном уровне. Не следует недооценивать влияния органов власти и заинтересованных сторон на степень автономии, тип и характер управления. При этом стремление к повышению прозрачности, эффективности и результативности остаются главными темами для осуществляемых изменений, поскольку эти темы лежат в основе современного демократического общества, которое признает важность высшего образования для собственного будущего.

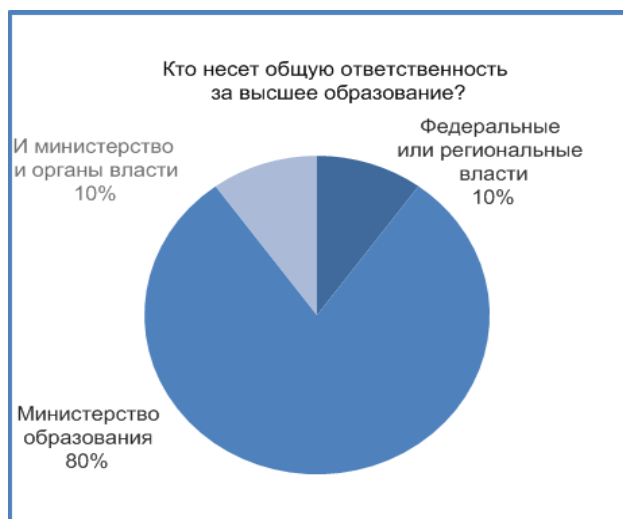
### 3. Управление высшим образованием в странах ТЕМПУС

27 стран, участвующих в программе ТЕМПУС, отличаются географическим, культурным, экономическим и социальным разнообразием, что делает программу столь интересной и многоплановой. Особенно это касается вопросов управления, где важную роль играет история и традиции. При этом диапазон стран охватывает страны с небольшим количеством вузов и страны, где насчитывается более тысячи университетов.

Следующий ниже комментарий основан на данных анкетирования, Анкеты заполнялись Национальным офисом ТЕМПУС в каждой стране, участвующей в программе, как правило, после консультаций с экспертами и соответствующим министерством.

Вопросы анкеты были заимствованы из исследования сети EURYDICE «Руководство высшим образованием в Европе»<sup>10</sup> и, в ряде случаев, из доклада «Степень воздействия реформы управления высшим образованием в Европе»<sup>11</sup>, подготовленного для Европейской Комиссии.

#### Общая ответственность



Фактически во всех странах, участвующих в программе ТЕМПУС, нормой является центральное управления вузами со стороны государства (в лице министерства образования). В нескольких странах региональные власти разделяют ответственность с центральным правительством.

Примерно в 25% стран учрежден независимый орган для предоставления финансирования высшим учебным заведениям.

В большинстве стран созданы национальные агентства обеспечения

качества, хотя 40% стран не считают их независимыми.

#### Роль правительства и автономия

Только в более одной трети стран, участвующих в ТЕМПУС, министерства создали национальный консультативный орган по вопросам образования. Одновременно, в большинстве стран существует национальные конференции ректоров, одной из задач которых является представление правительству мнения сектора, а также соображений по поводу проектов законодательства в сфере высшего образования.

Центральное влияние правительства на университеты особенно сильно проявляется в структуре управления вузами. В большинстве стран министерство включает требования к

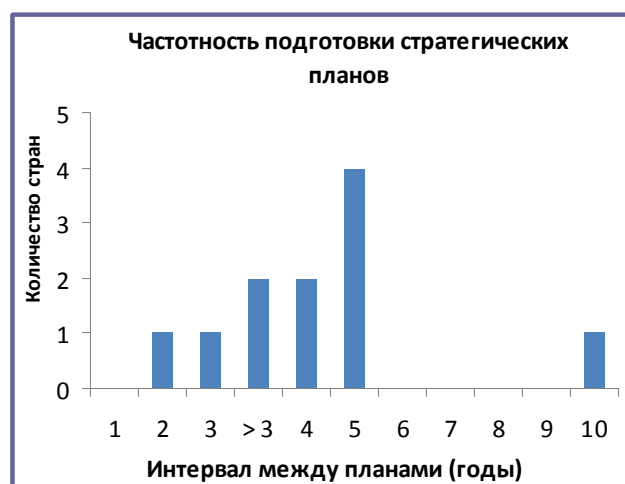
<sup>10</sup> *Руководство высшим образованием в Европе. Стратегии, структуры, финансирование и преподавательский состав.* Сеть Eurydice, 2008.

<sup>11</sup> *Степень воздействия реформы управления высшим образованием в Европе.* CHEPS, 2006.

структуре институционального управления в законодательство о высшем образовании или в соответствующие постановления.

Парадоксально, но 45% министерств не требуют от высших учебных заведений разработки стратегического плана, и даже в тех странах, где разработка стратегического плана является обязательной, в примерно половине их них утверждение этих планов министерством не требуется.

Только 55% министерств требуют от вузов разрабатывать стратегические планы, 75% - требуют представления годового отчета, и только в нескольких странах не требуется ни стратегического плана, ни годового отчета.



Более половины стран имеют национальную базу данных о деятельности вузов. Большинство из них характеризует базу данных как «всеобъемлющую» или «достаточно полную». Отсутствие всеобъемлющей национальной базы данных в половине рассмотренных стран негативно влияет на установление показателей деятельности и возможность проведения сравнений (бенчмаркинга).

Ректоры и руководители высшего звена играют очень важную роль в управлении, однако только в 20% рассмотренных стран существует национальная программа в области лидерства и обучения ректоров и менеджеров высшего звена по вопросам управления; также отмечается низкий уровень ожиданий относительно обучения ректоров и менеджеров высшего звена по вопросам менеджмента и управления.

## Институциональное управление



Внутри ЕС расширение автономии учреждений высшего образования считается приоритетным направлением. Ответы на анкету в странах, участвующих в программе ТЕМПУС, свидетельствуют о том, что в двух третях стран высшие учебные заведения, находящиеся на государственном финансировании, считаются автономными. Изученные примеры говорят о различиях в интерпретации понятия «автономность» правительством и самими высшими учебными заведениями.

Ответы на анкету показывают, что большинство высших учебных заведений обладают, по крайней мере, ограниченной автономией, и только в небольшом количестве стран автономия считается полной.

Хотя в анкете не было такого вопроса, из посещений вузов стало очевидным, что на уровне правительства предоставление автономии считается эволюционным процессом. В



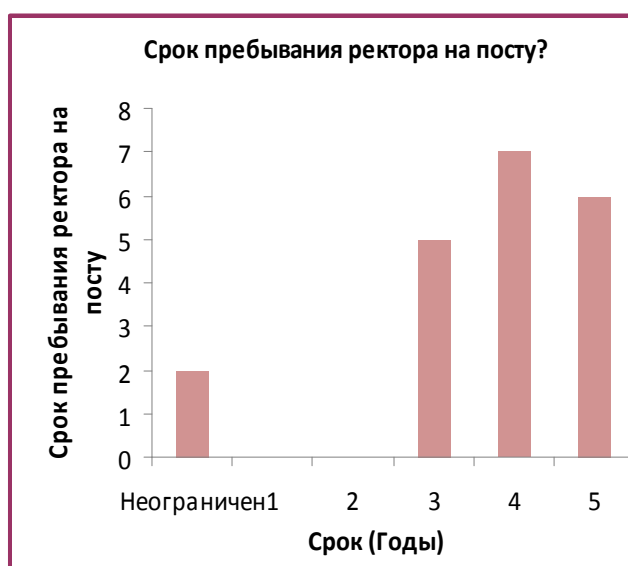
этом контексте, процесс назначения ректоров, президентов, руководителей подразделений является, возможно, самым важным моментом. В более 50% стран руководители формально назначаются правительством, и более чем в половине подобных случаев сам процесс считается закрытым.

С другой стороны, во второй половине 50% выбор руководителя учебного заведения происходит либо при участии специального комитета или путем голосования, а также в небольшом количестве случаев предполагается размещение соответствующих объявлений вне вуза. В некоторых странах возможно назначение ректора из другой страны, однако, непонятно, происходит ли это на практике.

## Структуры управления

В ответе на вопрос: «Как вы в целом можете охарактеризовать структуру управления в Вашей стране: коллегиальная/демократическая или административная?» мнения явно разделились.

В высших учебных заведениях стран, которые участвуют в программе ТЕМПУС, обычно существует сенат или ученый совет или их эквивалент. В любом случае преподаватели представлены в таком органе управления. В большинстве стран студенты также представлены в этом органе, а участие заинтересованных групп извне менее распространено.



Во многих странах (более 60%) существует отдельный (помимо ученого совета) орган, наделенный правом принятия решений (орган управления). Из них, более половины стран указали, что студенты представлены в таких органах, две трети – что представлены внешние заинтересованные стороны. В большинстве случаев численность внешних заинтересованных сторон в руководящем органе, составляет менее 50% от общей численности. В трети стран существует консультативный орган, в котором представлены различные категории субъектов, включая руководителей высшего звена, преподавателей и студентов.

Удивительно, но в небольшом количестве стран у руководителей вузов отсутствуют должностные инструкции. Однако в большинстве стран такие инструкции есть, и за ее разработку в равной степени отвечает как само учебное заведение, так и министерство, т.е. приблизительно в половине стран министерства разрабатывают должностные инструкции, а в другой половине - ответственность за это ложится на учебное заведение.

Обычно ректор назначается на определенный срок. Возможно повторное назначение, а в ряде случаев не установлен предел для повторных назначений.

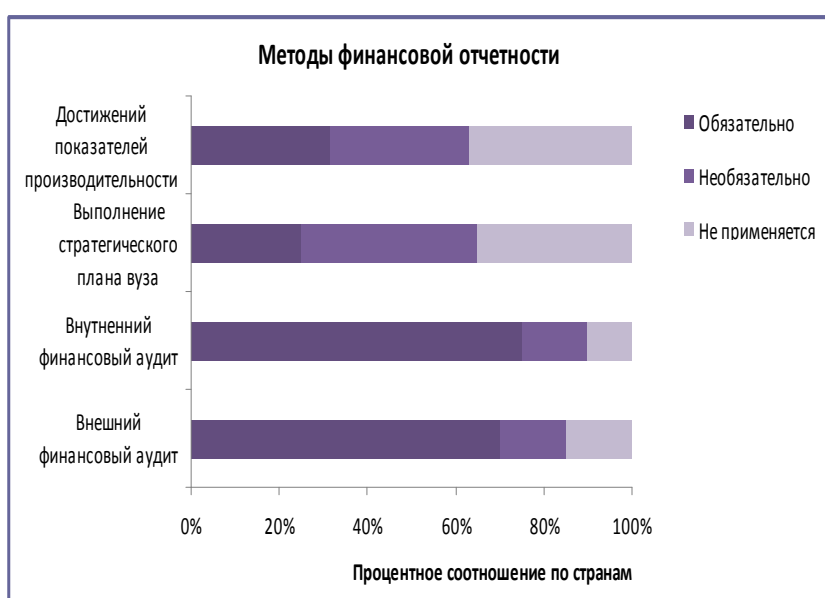
Подобным образом осуществляется повторное назначение деканов и заведующих кафедрами. В обоих случаях обычно это происходит путем голосования.

## Частные высшие учебные заведения

Важную роль играют частные высшие учебные заведения. 60% стран указывают, на наличие большого количества частных высших учебных заведений. Удивительно, но ответы предполагают, что в 53% стран, хотя частные вузы и не регулируются министерством, они подчиняются тем же требованиям, что и государственные вузы.

## Финансирование

В распределении финансирования важную роль играют переговоры, прошлые издержки, а также подход расчета по формулам<sup>12</sup>. Из предложенных моделей в ряде стран в качестве основы для предоставления финансирования используется подход, основанный на результатах деятельности. Две трети ВУЗов имеют право заниматься инвестициями в качестве дополнения к государственному финансированию.



Исследования финансируются отдельно в 90% случаев, и финансирование исследовательских проектов производится чаще всего на конкурсной основе.

Из ответов вузов нельзя сделать вывод о степени гибкости, использования средств после их получения. Однако после посещения вузов можно заключить, что в целом гибкость ограничена степенью свободой в использовании средств. В

большинстве стран, внешний и внутренний финансовый аудит являются обязательными, хотя в нескольких странах они необязательны.

Выполнение стратегического плана и показатели деятельности являются обязательным требованием в 30% стран.

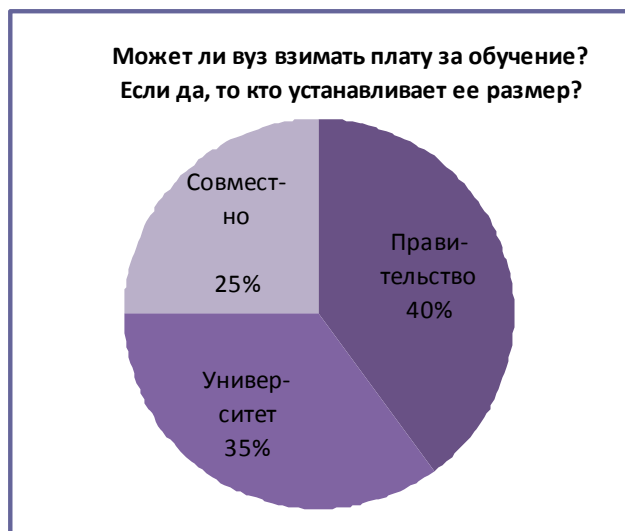
В большинстве случаев вузам не разрешается переносить оставшиеся средства в бюджет следующего года. Хотя в обзоре этому и нет подтверждения, это часто приводит к массивному расходованию средств в конце финансового года, поскольку наличие неизрасходованных средств может привести к сокращению финансирования в следующем году. Однако, там, где возможен перенос остатков на следующий год, ограничений по поводу их объема нет.

<sup>12</sup> Существует огромное количество формул для предоставления финансирования. Обычно они включают в себя количество студентов, и весовые коэффициенты для различных категорий, таких как лабораторные занятия или занятия вне лаборатории, медицина/точные науки/гуманитарные дисциплины, младшие курсы/старшие курсы, дневное/вечернее обучение. Другими факторами, влияющими на финансирование по формуле, могут быть: географический регион, капитальное финансирование проектов. Основой такого подхода является поиск факторов финансирования и финансирование всех вузов на единой основе, что обеспечивает его максимальную прозрачность.

Во всех странах вузы берут плату за обучение. Почти в 90% стран плата за обучение составляет 15% и более процентов финансирования вуза.

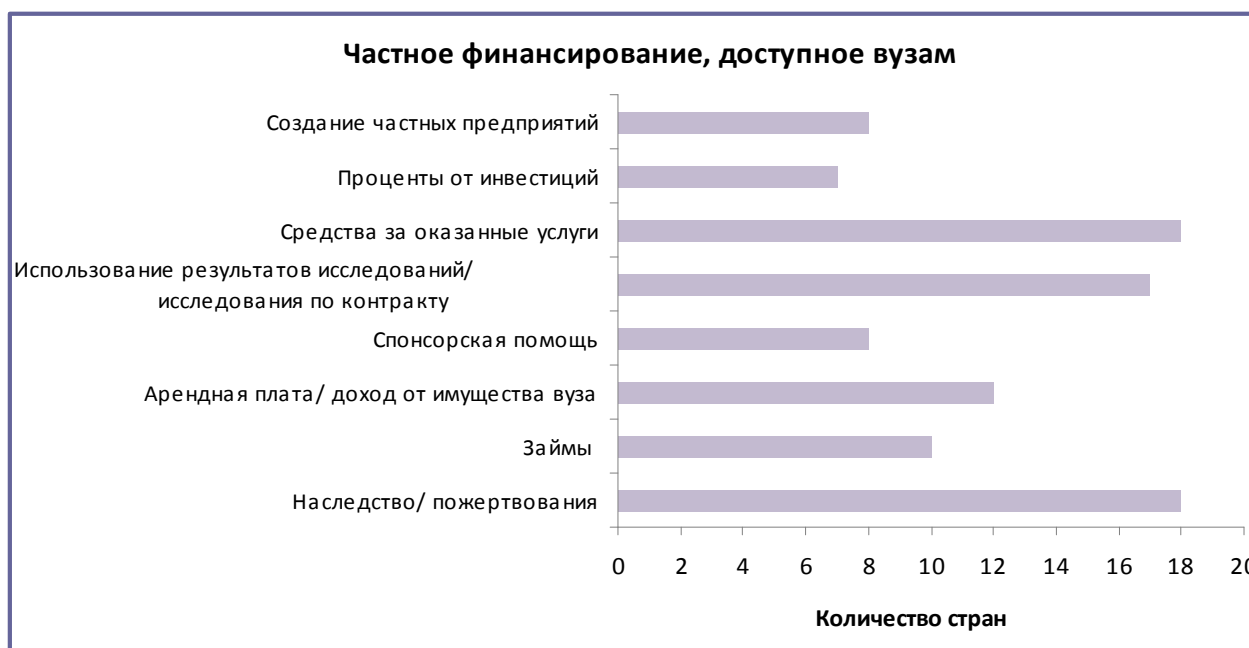
В трети случаев вузы имеют право сами устанавливать размер оплаты за обучения. В остальных случаях она устанавливается правительством или путем переговоров. Только в половине стран существуют законодательные нормы, регулирующие размер платы за обучение.

Две трети стран не ограничивают вузы в способах использования доходов, полученных за оплату обучения.



Как правило, поощряется поиск частных источников финансирования университетами, и в то время, как в трети стран установлены ограничения на способ использования этих средств, в оставшихся двух третях стран университеты имеют право сами определять способы расходования этих средств. При наличии частного источника финансирования в большинстве случаев вуз должен отчитываться об объеме полученных средств и их использовании.

Степень использования внебюджетного (частного) финансирования остается неясной, хотя во время посещения вузов были продемонстрированы прекрасные примеры успешного частного финансирования.



В небольшом количестве стран частные вузы получают определенное государственное финансирование, однако, как правило, ожидается, что они должны быть экономически самостоятельными и играть важную роль в предоставлении образовательных услуг.

## Преподавательский состав

---

Найм, управление и обеспечение качества преподавательского состава является важным показателем степени автономии и ключевым фактором управления университетом. В 60% стран, участвующих в программе ТЕМПУС, найм преподавательского состава осуществляется непосредственно вузом. В остальных странах они являются государственными служащими.

Ситуация несколько различается в отношении уровня заработной платы. В 60% стран уровень заработной платы не определяется университетом. С другой стороны, в большинстве стран университеты имеют гибкую систему дополнительных выплат и поощрения преподавательского состава.

В большинстве стран установлены национальные стандарты для отбора и найма преподавательского состава. В 75% стран найм осуществляется на основании конкурсного экзамена. Объявления о вакансиях на академические должности на национальном уровне, является обычной практикой, международная реклама является исключением. Примерно 20% преподавательского состава принимаются на работу без собеседования. Более 80% академических должностей имеют срочный характер. Обычно преподавательский состав регулярно проходит процедуру оценки, за исключением преподавательского состава в 25% стран.

Анкета показала, что в четверти стран нет программ повышения квалификации персонала, в одной трети – существуют программы на национальном уровне, а в 70% стран повышение квалификации можно пройти непосредственно в самом высшем учебном заведении.

## Студенты

---

Широко распространено участие студентов в органах управления университетов, при этом в 20% стран студенты не представлены в таких органах. В большинстве случаев в управлении участвуют представители студенческих объединений, однако в некоторых странах студенты напрямую избираются в органы управления.

Интересно, что студенты меньше представлены на уровне факультета и еще меньше на уровне кафедр (только 50% стран подтвердили участие). В 70% случаев студенты, участвующие в управлении, наделены правом голоса.

Только в 25% стран студенты участвуют в работе комитетов по планированию образовательных программ.

Примерно в половине стран «ТЕМПУС» студенты участвуют в процессе назначения ректора и деканов, но в большинстве стран они не участвуют в назначении заведующих кафедрами и преподавателей.

## Влияние реформы высшего образования

---

Респондентам было предложено указать степень изменения в 2008-2009 годах влияния ряда организаций на национальную политику в области высшего образования. (Вопросы

были составлены на основе публикации Степень влияния реформы управления высшим образованием в Европе<sup>13</sup>, подготовленного для Европейской комиссии в 2006 году).

### Влияние на политику в области высшего образования



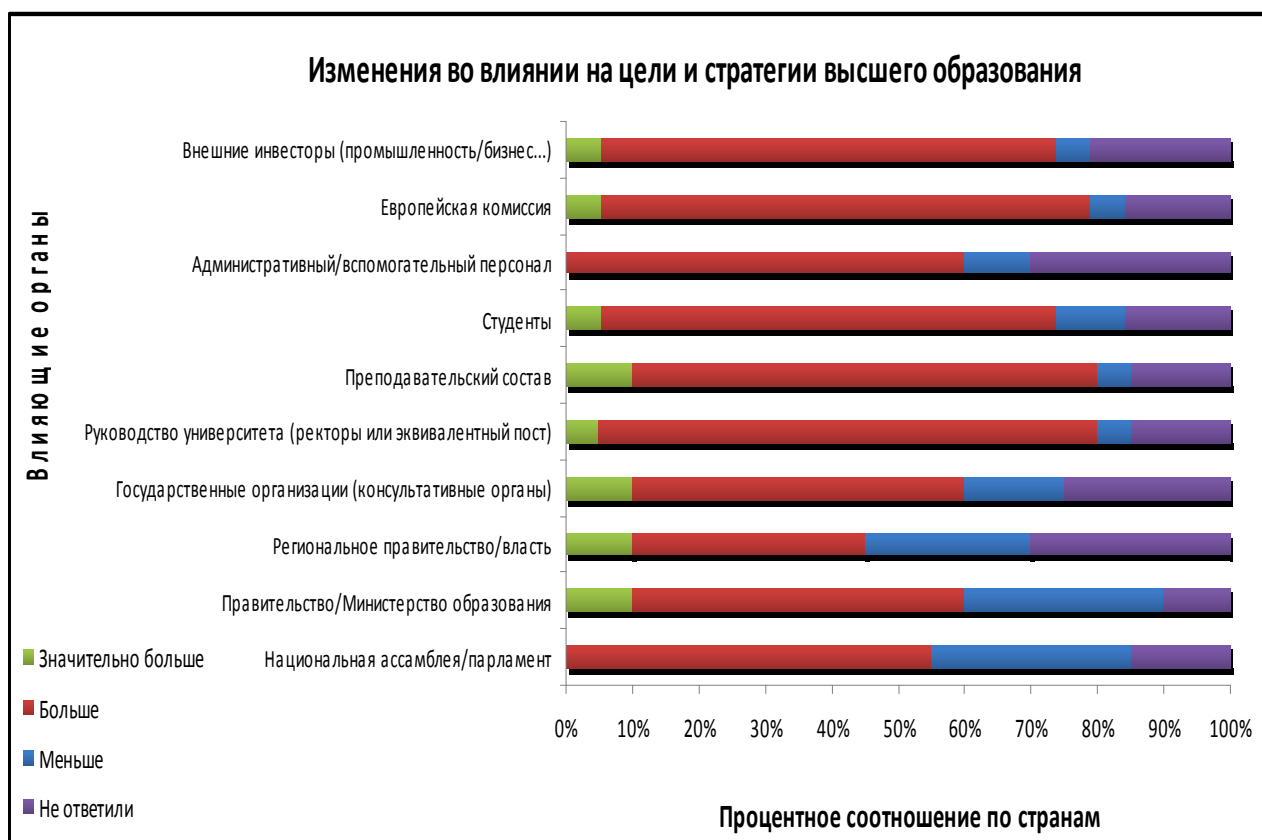
Подсчет ответов (не ответили = 0, меньше влияния = 1, больше влияния = 2, значительно больше внимания = 3) и вычисление среднего взвешенного значения по каждому органу дает представление о том, влияние какого органа изменилось в наибольшей степени.

Влияющие органы	Степень влияния
Правительство/министерство образования или его эквивалент	1.80
Европейская Комиссия	1.75
Руководство университета (ректоры или эквивалентный пост)	1.70
Внешние инвесторы (промышленность/бизнес...)	1.60
Национальная ассамблея, парламент или их эквиваленты	1.55
Национальные организации (консультативные органы, представительные органы)	1.55
Региональное правительство/органы власти	1.20

<sup>13</sup> Степень воздействия реформы руководства высшим образованием в Европе. CHEPS, 2006.

## Влияние на миссию вуза и стратегические задачи

Респондентам было предложено указать влияние на стратегию и миссию вуза каждой из перечисленных заинтересованных сторон.



Для оценки ответов использовалась также система подсчета, что и выше.

Орган влияния	Степень влияния
Преподавательский состав	1.75
Руководство университета (ректоры или его эквивалент)	1.70
Правительство/министерство образования или его эквивалент	1.60
Европейская Комиссия	1.60
Студенты	1.55
Внешние инвесторы (промышленность/бизнес...)	1.50
Национальные организации (консультативные органы, представительные органы)	1.45
Национальная ассамблея, парламент или их эквиваленты	1.40
Административный/вспомогательный персонал вуза	1.30
Региональное правительство/органы власти	1.25

## Выводы

---

Хотя обзор предоставляет интересную информацию о важных гранях высшего образования, к этим данным нужно относиться с осторожностью по ряду причин:

1. Он объединяет данные из очень разных стран;
2. Он проводился на национальном уровне, и не уточнялся или дополнялся подробными данными на уровне вузов за исключением примеров (кейсов), упомянутых в различных разделах данного отчета;
3. Неизбежны большие различия между формальной, теоретической позицией и реализацией вузовского управления и менеджмента на практике в отдельно взятых вузах.

Тем не менее, можно сделать осторожные попытки обобщения.

Степень контроля и менеджмента из центра очень высока в высшем образовании, несмотря на заявления об автономии. Это проявляется в подробных документах, регламентирующих структуру управления; назначения руководителей университета; степени зависимости вузов от государственного финансирования; установлении национальных критериев для назначения преподавательского состава; относительное отсутствие участия внешних заинтересованных сторон в органах управления. Формальное присутствие студентов в органах управления является существенным, однако заслуживает не меньшего внимания более слабая позиция студентов на уровне кафедр и отсутствие их участия в процедурах назначения и в управлении на этом уровне.

Ключевыми словами, которые постоянно возникали при обсуждении управления университетами, были слова «автономия», «прозрачность», «отчетность». Они характерны для стран ТЕМПУС, хотя используются только в ряде областей, что свидетельствует о том, что работа в этом направлении продолжается.

Во всех странах и в основных секторах экономики, особенно в государственном секторе, меры против коррупции являются приоритетным направлением. Это в равной мере относится и к высшему образованию. Хорошее управление призвано не только защитить вуз от этих пороков, но и продемонстрировать, что с помощью процессов принятия решений университеты смогут осуществить тщательный и эффективный надзор за всеми аспектами менеджмента в вузе. В то же время оно обеспечивает открытость и предполагает публикацию подробной финансовой информации, информации относительно менеджмента и показателей деятельности, относящихся ко всем аспектам жизни университета, что позволит убедить общественность в используемых стандартах.

Культура хорошего управления вкупе с обеспечением прозрачности и четкими процессами принятия решений является лучшей защитой от коррупции, а также обеспечивает повышение качества, особенно, когда приходит понимание, что миру образовательных услуг присуща конкуренция.

В странах Темпус для реализации принципов хорошего управления потребуются дополнительные усилия в двух ключевых областях, а именно: сбор, хранение, анализ и публикация всесторонних данных о вузах (на данный момент только в 55% стран есть национальная база высшего образования, которая содержит информацию по всем аспектам высшего образования: студентам, персоналу, результатам; доходам, расходам) и институциональная отчетность по реализации стратегических планов (только в 55% стран от университетов требуется наличие стратегического плана).

Исследованное законодательство и регламентирующие документы достаточно подробны и носят предписывающий характер. Однако их предписывающий характер может противоречить сути хорошего управления и удовлетворению конкретных требований. Вместо того, чтобы продвигать культуру хорошего управления, которая предполагает «владение» системами и регулированием и приверженность качеству, которое может оцениваться по национальным и международным стандартам, эти предписывающие документы могут породить подход, направленный на реализацию и исполнение этих регламентирующих документов.



## 4. Анализ проблемы

---

В рамках данного исследования рассматривались 6 проектов Темпус. В ходе посещения проводились встречи с руководящим составом, персоналом, задействованным в проекте, преподавателями, администрацией и студентами. По мере возможности были организованы встречи с представителями органов власти и экспертами, в некоторых странах это были эксперты, входящие в национальные советы или органы, приравненных к ним.

Предметные кейсы показывают вклад проектов Темпус в изменение системы высшего образования путем реализации проектов, влияние которых выходит далеко за рамки университетов-бенефициариев.

Особый интерес представляют способы взаимодействия или взаимного влияния проектов и законодательства в сфере высшего профессионального образования, относящегося к управлению вузами. Персонал, принявший участие в проекте, в ходе проектной деятельности внес большой вклад в развитие на национальном уровне. В других случаях влияние и инициативы «снизу» явились стимулом для проведения реформ.

### Днепропетровский Национальный Университет

---

**Днепропетровск, Украина**

**UM\_JER-24217-2003**

**Системная модернизация управления университетом  
2003-2005**

#### Задействованные области:

---

- Управление факультетом
- Управление информацией
- Вовлечение студентов

#### Ситуация

---

В последние годы Украина испытывает экономические и политические трудности, которые не могли не повлиять на развитие высшего профессионального образования, темпы изменений и модернизации.

#### Вызовы

---

Система высшего профессионального образования характеризуется высокой степенью централизации управления в руках Министерства образования. Тем не менее, проекты Темпус помогли внести вклад в создание климата для изменений.

Централизация управления на национальном уровне обуславливает и централизацию управления в самих вузах, что означает использование документации на бумажных носителях, а также недостаточное развитие и обучение персонала использованию информационных технологий в сфере управления. Нормативно-правовая база, в рамках которой вузы осуществляют свою деятельность, ограничивает процессы делегирования полномочий. Отчасти это можно объяснить действующими нормативными требованиями, а отчасти отсутствием понимания того, что эффективное делегирование, вкпе с ответственностью, может улучшить процессы, не приводя к уменьшению власти менеджеров высшего звена.

Отправной точкой проекта было осознание, что проект поможет университету сформировать понимание того, как информационные технологии могут более эффективно использоваться в целях управления. Также проект 'Системная модернизация управления университетом', реализуемый в Днепропетровском Национальном Университете исходил из предположения, что децентрализация, формализация процедур и обеспечение их прозрачности внесут вклад в модернизацию.

Целью проекта была разработка программного обеспечения для облегчения деятельности управленцев высшего звена университета, путем сокращения работы с документами и внедрения системы электронной коммуникации и авторизации. Было очевидно, что подобные методы работы приведут к формированию нового образа мышления.

Программное обеспечение было разработано не только для помощи, но также для инициирования изменений в методах работы администрации. Это особенно касалось деятельности Учебного отдела: составления расписания, разработки информации по образовательным программам и их утверждения, составления нагрузки профессорско-преподавательского состава, управления экзаменами, предоставления копий документов и их регистрации.

Ключевым элементом проекта было перенесение информации об образовательных программах с бумажных носителей в удобный для пользователя электронный формат. Электронная система была предназначена для упрощения процесса разработки образовательных программ и предоставления информации студентам и ППС. Менеджеры среднего звена отметили, что данное программное обеспечение помогло им решить проблемы управления за счет совершенствования обмена информации между отделами, факультетами и ректоратом.

В ходе проекта были достигнуты следующие результаты.

Был организован новый Центр Телекоммуникаций, который отвечает за университетскую сеть и предоставляет пользователям необходимую помощь. После реализации проекта и на основе его уроков, администрация университета сформировала новое подразделение по Методике и учебной деятельности. Также в настоящее время разрабатывается новая система обучения в течение всей жизни с использованием информационных технологий.

Несмотря на то, что предоставление информации стало значительно менее трудоемким и наблюдается использование электронного формата для приказов ректора, процесс их утверждения и авторизации еще не осуществляется в электронном формате, что отчасти связано с регулярными техническими неполадками, а также с тем, что ректорат требует предоставлять бумажные копии документов. Однако системный анализ, проведенный в рамках данного проекта, позволил осуществить рационализацию системы электронной подписи.

Программное обеспечение, разработанное в рамках проекта, было внедрено и принято только небольшим числом факультетов, отчасти из-за недостаточной мощности сети Интранет, отчасти из-за традиционной «привязанности» к документам на бумажных носителях.

Несмотря ни на что, в настоящее время Учебный отдел может анализировать различные данные о студентах и предоставлять информацию о практике на предприятиях. Международный отдел базу данных, содержащую полную информацию о мобильности студентов и ППС и может проводить мониторинг деятельности ППС и студентов, обучающихся за границей. Возросла прозрачность деятельности, в результате чего

проректор по международным отношениям делегировал руководителям структурных подразделений координацию международной деятельности. Ожидается, что это послужит моделью для дальнейшего развития процесса делегирования.

Также Отдел по работе со студентами получил подробную базу данных о студентах. Помимо информации, ранее содержащейся на бумажных носителях, были определены новые области, в частности относящиеся к переносу зачетных единиц. Данный результат был получен сверх изначальных задач проекта.

Студенты принимали активное участие в проекте. Они помогали разрабатывать новое программное обеспечение, а также смогли подробно ознакомиться с процессами управления и административными структурами. Это был поистине инновационный подход, обеспечивший активное вовлечение студентов в процессы управления. Он внес вклад в совершенствование и упрощение управленческой информации и в корне отличался от привычного процесса консультаций со студентами и их участия в различных вузовских структурах.

Важнейшим итоговым результатом проекта было создание Отдела управления учебным процессом, в обязанности которого входит координация управленческих данных и информации.

Действующий закон «Об образовании» препятствовал достижению некоторых из поставленных целей, так как в нем прописано требование, согласно которому для каждого направления подготовки должен быть соответствующий отдел, что мешает эффективному управлению и затрудняет процесс принятия решений.

Собранная информация показывает, что в то время как, с одной стороны, используется коллегиальный подход, в рамках которого большое число членов коллектива входят в Ученый Совет университета и ректорат, с другой стороны, большое количество отделов (120) затрудняет управленческие процедуры. Даже предложенная оптимизация структуры приведет к тому, что останется 64 отдела и все существующие в настоящее время 18 факультетов.

Предложения по оптимизации документооборота требуют определенных изменений в законодательстве. На момент посещения, университет уже 6 месяцев ждал нового закона, в подготовке которого он принимал активное участие, входя в состав консорциума 8 Университетов Украины, которые разрабатывали национальный проект по усилению автономии учреждений высшего профессионального образования.

## Заключение

---

Хотя данный проект напрямую не направлен на решение вопросов управления и руководства на высшем уровне, однако, он пролил свет на некоторые важные вопросы.

Он был направлен на решение проблемы, связанной с использованием документации на бумажных носителях и необходимостью сбора большого количества подписей, что не только затрудняет, но и препятствует процессу управления и принятия решений. В проекте использовались информационные технологии, которые позволили изменить способ мышления людей и провести реформирование непрямыми методами.

Разработка и применение эффективной системы управления информацией представляет собой важный компонент модернизации управления университетом, и несмотря на то, что до сих пор сохраняются культурные и технические барьеры, мешающие внедрению комплексной системы управления информацией в масштабе всего университета,

разработанное в рамках проекта программное обеспечение было полностью принято и внедрено в рамках небольшого количества факультетов.

Все стороны верят, что существующее законодательство представляет собой преграду для проведения изменений и развития сферы управления и руководства. Не было ясной картины относительно степени автономии, которую предоставит новое законодательство университетам, а также относительно того будут ли внедрены предложения консорциума из 8 Университетов. С другой стороны, следует признать, что переход от высоко централизованной системы управления, характеризующейся ограниченной степенью автономии в вопросах учебного процесса и отсутствием автономии в финансовых вопросах потребует существенных изменений в части руководства, структур и организации управления, а также программ обучения кадров на национальном и университетском уровнях для обеспечения эффективного осуществления изменений.

**Бывшая Югославская республика Македония  
UM\_JEP-41019-2006**

**Продвижение модели интегрированного университета в бывшей Югославской  
республике Македонии  
2006-2008**

Задействованные исследования:

---

- Управление финансами
- Устав университета
- Интеграция университета
- Зачетные единицы и студенческое управление

Ситуация

---

В 2000 г. в бывшей Югославской республике Македонии был проведен ряд реформ в рамках нового закона о высшем образовании. Несмотря на «добрые намерения», эти преобразования не затрагивали самую важную область: в законе отсутствовали обязательные санкции для интеграции университетов, которые представляли собой ассоциацию независимых друг от друга факультетов. Факультеты представляли собой независимые юридические лица, которые вели переговоры о бюджетах напрямую с национальными властями. Ректор пользовался уважением, но имел небольшую власть над деканами, что не позволяло рационализировать и интегрировать службы и внедрять коллективную стратегию университета.

Таким образом, когда в 2003 году университеты Skopje и Bitola обратились в Европейскую ассоциацию Университетов (EAU) с просьбой о включении в программу Оценки институциональной деятельности. В результате, по результатам оценки, они получили заключение о том, что фрагментация обоих университетов будет препятствовать развитию в сфере обеспечения качества, автономии и соответствия целям Болонского процесса.

Необходимость в реформах возрастала, а денежные средства отсутствовали. Национальный бюджет, выделяемый на все высшие учебные заведения, в то время составлял €15M. В последующие годы были найдены европейские партнеры и была подготовлена заявка на проект Темпус, результатом которого явилась разработка рабочей модели интегрированного университета.

Вызовы

---

Вердикт, вынесенный Европейской ассоциацией Университетов, был жестким. В документе говорилось, что «поддержка статуса кво факультетов как независимых юридических лиц, была бы разрушительным выбором для университетов, так как подлинная автономия университета является основным фактором развития учреждения и должна основываться на принципах сильных механизмов качества».

Заявка на участие в проекте Темпус содержала длинный перечень причин, по которым было необходимо провести интеграцию университетов-партнеров. Данный список включал в себя потребность в разработке культуры качества и демонстрации ее прозрачности, а также необходимость стратегического планирования использования ресурсов для предоставления услуг, которые нужно координировать, а не дублировать на каждом факультете, соответствия требованиям Болонского процесса, обеспечения

свободного перемещения студентов между факультетами и переноса зачетных единиц, и более эффективных способов удовлетворения потребностей окружающего сообщества и заинтересованных сторон.

Интегрированный университет невозможно создать за один день, вследствие чего проектная команда лишь ставила задачу разработки модели, обеспечения поддержки этой модели, повышения понимания ее необходимости и обсуждения.

Консорциум с самого начала заявлял, что у них нет намерения создавать «автократичный центральный орган». Была признана ценность децентрализованной инициативы, при этом деятельность была направлена на оптимизацию процессов управления и руководства, на поиск бесплатных ресурсов и на повышение прозрачности и ответственности.

## Решения

---

Консорциум не мог предвидеть, что национальные власти разрабатывают новое законодательство, в котором прописан ряд обязательных правовых региональных рамок, направленных на интеграцию учреждений высшего образования. Это предвосхитило значительную часть деятельности консорциума. В новом законе подробно прописаны новые структуры университетского управления. В нем оговаривался статус органов управления и их состав. В течение трех лет после принятия нового закона данные органы должны быть сформированы во всех учреждениях высшего профессионального образования в стране.

Основными органами управления являются сенаты. Круг их обязанностей включает в себя финансовые вопросы. В сенат входят по два представителя от каждого факультета и по одному от каждого института, 10% составляют студенты.

В Университете имеется правление (в новом законодательстве получивший название Совет университета), в состав которого входят 11 членов. Пять кандидатур предлагаются университетским Сенатом, шесть представляют внешнюю среду и включают представителей органов власти, торгово-промышленной палаты, города, предприятий и студентов.

При Ректоре создается исполнительный комитет, в составе ректора, проректоров и генерального секретаря, который собирается 1 раз в неделю. Ректор также является председателем Совета ректора, в состав которого входят деканы, директора институтов и проректора.

Ознакомившись с более точным описанием системы управления и ее структурой, участники проекта пересмотрели свои первоначальные планы и решили сосредоточить внимание на практической реализации одного из самых серьезных вызовов в области интеграции: а именно, на реформировании системы финансового управления. Участники проекта попросили помощи у партнеров по проекту в Вене и Брюсселе, которые вдохновили их на проведение структурных изменений.

В рамках проекта предполагалось создание финансового отдела университета и назначение проректора, ответственного за финансовый портфолио.

Все сотрудники факультета, связанные с финансовыми вопросами, будут входить в финансовый отдел, несмотря на то, что место их работы остается на факультете. Таким образом, они обеспечат консолидированную финансовую поддержку, как факультетов, так и университета.

В настоящее время у каждого декана в подчинении находится зам. декана по финансовым вопросам, который входит в Комитет по финансам университета. Данная идея явилась непосредственным результатом проекта, так же как и разработка трехлетнего финансового плана. Комитет по финансам подотчетен Совету ректора, который в свою очередь подотчетен Сенату.

Осознавая необходимость разработки проекта подробных положений в области университетской политики в целом ряде областей, в проекте были также подготовлены:

- проект положений для каждого из трех циклов,
- структура спецификации программы, которая подлежит использованию на всех факультетах,
- документ о студенческом управлении,
- введение системы ECTS и совместных программ.

Все эти разработки являются главными результатами проекта Темпус, которые реализуются в настоящее время.

Новый устав университета также частично является результатом проекта Темпус, так как он основан на опыте и осмыслении стажировок в университетах ЕС и состоявшихся там обсуждений.

Реализация проекта параллельно с изменениями в самом университете обеспечила отличную возможность проверить на практике предложенные ответы на осуществляемые изменения.

Вышеприведенное описание в общем виде относится к обоим университетам в Скопье и Битола, однако, были выявлены и серьезные отличия между ними. На первый взгляд казалось, что в более молодом и меньшем по размеру учебном заведении в Битоле будет легче провести серию изменений. Это подтверждается опытом других стран региона, где часто основные классические университеты реагировали на радикальные изменения труднее и медленнее.

В Битола быстрее осуществлялись национальные реформы, а также финансовое обеспечение университета было более щедрым. В Битоле 10% негосударственных доходов отчисляются в основные фонды университета, в то время, как в Скопье только 5%. (Остальные средства остаются на факультете или в отделении, где они были «заработаны») Даже 5% означают огромные культурные и материальные изменения.

Опыт университета в Битоле подтверждает некоторые элементы национальной ситуации, которая обсуждалась в ходе ряда встреч в Скопье. Несмотря на вызовы, с которыми сталкивается университет, рассредоточенный в ряде городов, было очевидно, что результаты проекта находят понимание и осуществляются более систематично в Битоле. Свидетельством этого служит обязательное взаимодействие с деканами и другими менеджерами после каждого проектного семинара. Все это позволило привлечь большое количество сотрудников в рамках университета, донести до них понимание развития университетов в других частях Европы и, следовательно, обеспечить большую готовность признать важность бенчмаркинга для развития университета.

Нехватка времени и ориентация на техническую сторону разработки нового финансового режима означало, что меньше внимания уделялось роли Совета университета, Сената и вопросам общего управления и руководства. Тем не менее, ректор университета в Битоле сформировал четкую структуру управления с четким распределением обязанностей и структурой отчетности, и продемонстрировал профессиональный подход не только к управлению финансами, но и вузом в целом.

## Заключение

---

Поскольку проект совпал со структурными изменениями на национальном уровне, трудно вычленить конкретный вклад проекта, поскольку осмысление и обсуждение изменений продолжаются, а сам проект и изменения в законодательстве тесно взаимосвязаны.

В определенных процедурных областях, таких, как, например, финансы, проект содействовал разработке положений в области регулирования деятельности в Скопье. Однако менее очевидна степень вклада проекта в понимание последствий формирования интегрированного университета.

Взаимоотношения между Советом университета и Сенатом не вполне осмыслены проректорами, и создается впечатление, что проект не привнес в эту область дополнительного понимания. С другой стороны, разработка новых портфолио и схем отчетности и подчинения для четырех проректоров, вместо двух, может считаться заслугой проекта и вкладом партнеров из ЕС.

Размер университета в Скопье, возможно, не позволяет привлекать более широкий «срез» деканов и ППС, однако опыт университета в Битоле подтверждает, что их широкое участие помогает развивать и осуществлять изменения.



**Университет Алеппо**

**Сирия**

**UM\_JER-32120-2004**

**Качественное управление университетом и институциональная автономность  
2004-2007**

**Задействованные области:**

---

- Управление университетом
- Миссия и стратегия университета
- Обеспечение качества (преподавание и управление)
- Привлечение внешних заинтересованных сторон
- Образовательные программы

**Ситуация**

---

Сирия находится на стадии политических, социальных и экономических изменений. Все 6 существующих государственных университетов (один из которых виртуальный) и 13 частных образовательных учреждений высшего профессионального образования постепенно получают все больше автономии, однако они не вполне готовы к новым вызовам.

Новый закон об образовании, принятый в 2006 г., открыл дорогу реформам, которые в принципе, могут положить начало процессу модернизации образовательных программ и структур управления для обеспечения более полного удовлетворения сектором высшего образования нужд страны и соответствия международным тенденциям. Согласно Министерству высшего образования, делегирование полномочий должно нарастать постепенно, чтобы подготовить университеты к эффективному управлению в ситуации полной автономии. Однако для учреждений данный постепенный подход означает, что Министерство не уверено в них и в их способности управлять институциональными изменениями и реформами.

**Вызовы**

---

Качество образования находится под угрозой в связи с возрастающим количеством студентов, сокращением финансирования и постоянно увеличивающимся количеством частных учебных заведений. Программы обучения устаревают, акцент делается на теории в рамках программ 4 или 5 летнего образования. Управление и финансовые структуры требуют модернизации и реформирования.

Именно в этом контексте следует рассматривать деятельность консорциума проекта Темпус в области качества управления университетом и подготовки университета Дамаска к расширению автономии. Из длинного списка сфер деятельности, требующих немедленного принятия решения для поддержания изменений в законодательстве, выбрано изменение культуры, с основным акцентом на вопросах стратегии и политики.

## Решения

Консорциум из 4 государственных университетов, одного частного университета<sup>14</sup>, Министерства высшего образования и партнеров из Университета Гумбольта (Берлин) и университета Карла Франзенса (Грац), определил следующие задачи:

- сформировать рамку регулирования высшего образования для определения миссии университета, академических стандартов и оценки университета;
- определить миссию Университета Дамаска;
- реализовать систему управления качеством и организационным развитием;
- определить и внедрить высококачественные академические стандарты на двух пилотных факультетах в университете Дамаска – медицинском и аграрном;
- оценить две программы обучения, используя новые методики оценки, разработанные для данных факультетов.

Необходимость улучшения качества в сфере высшего образования является неоспоримой, при этом эта область - наименее «чувствительная» с политической точки зрения. Проект, таким образом, направлен на разработку 4ой и 5ой задачи, которые связаны с разработкой стандартов и инструментов.

Университеты, участвующие в проекте, столкнулись с рядом вызовов при попытке изменить культуру. Отсутствует общая осведомленность в вопросах качества, из чего следует отсутствие культуры качества.

Проект послужил катализатором изменений. Основным принципом было максимальное увеличение степени участия как внешних, так и внутренних заинтересованных сторон посредством проведения социологических опросов и других мероприятий и повышение общего понимания международных тенденций в сфере качества. В то же время, был сделан акцент на прозрачность деятельности в рамках проекта.

В университете Дамаска был проведен детальный опрос примерно 7% студентов. На его основе и на основе проведенных семинаров был сформулирован проект Миссии университета, который был представлен на обсуждение заинтересованным сторонам. Одним из результатов данной деятельности было решение об организации ежегодных встреч со студентами и внешними заинтересованными сторонами для предоставления отчетов о достигнутых результатах.

Стратегический план университета разрабатывался Отделом обеспечения качества, сформированного в рамках прямого результата проекта. Так как Отдел является малочисленным, он был усилен аналогичными отделами на каждом факультете.

Стратегический план сосредоточен на следующих областях:

- нормативно-правовая и организационная структура
- академические программы
- административные процессы
- ориентация на нужды общества

Стратегический план и Миссия университета были утверждены Советом университета в 2007 г.

---

<sup>14</sup> Университет Дамаска, Университет Алеппо, Университет Ал Баас, Университет Тишрин, Университет Каламуна.

Были назначены координаторы по качеству, и организована программа обучения по вопросам качества. Были определены четыре пилотных факультета для разработки новых программ обучения, основанных на предложениях и опыте аграрного факультета.

Подчеркивалось, что реформирование образовательных программ неизбежно скажется на структуре и организации университета в целом и выдвинет новые требования к персоналу. Однако сдерживающим фактором оказался тот факт, что часть ППС работает по совместительству в частных учебных заведениях для увеличения заработка, а участники проекта и сотрудники Центра обеспечения качества (за исключением одного сотрудника) работают на волонтерских началах.

Консорциум направил свою деятельность по обеспечению качества на разработку 4-летней программы в области сельского хозяйства, которая заменила существующую 5-летнюю программу. Одна треть сирийцев занята в сельском хозяйстве, таким образом, сельское хозяйство представляет собой важнейшую область, реформы в которой могут оказать измеримое и быстрое влияние. Новая программа носит практико-ориентированный характер, в ней уделено меньше внимания теории, поскольку это отвечает текущим потребностям общества. Данная программа была одобрена Советом университета.

Образовательная программа была представлена на аккредитацию два года назад, но еще не одобрена, что свидетельствует о недостатках действующих процедур разработки образовательных программ и процедур аккредитации: к тому моменту, как программа получит аккредитацию, она уже может устареть, таков темп современного развития. Также это указывает на необходимость структуры управления, которая позволяет быстро принимать стратегические решения в рамках более автономного учебного заведения,

## Заключение

---

Данный проект является амбициозным, и хотя его результаты не вполне ощутимы, проект послужил отправной точкой проведения изменений. Данные изменения заметны в некоторых областях, на которые был направлен проект и где была сформирована необходимая среда. В других областях основными достижениями являются обсуждения и изменения образа мышления по вопросу развития университета.

Несмотря на то, что данный проект напрямую не относится к управлению, в разработку стратегического плана, формулировку миссии университета, разработку модели проектирования образовательной программы и осуществлении изменений на сельскохозяйственном факультете было вовлечено большое количество персонала. Ожидается, что подобное произойдет и на других факультетах.

Посещение и обсуждение проекта выявило ряд особенностей в сфере управления университетом, которые заслуживают упоминания.

Отсутствие руководящего органа, которому подотчетен Президент университета, означает отсутствие четкого разделения полномочий. Президент определенным образом подчиняется Совету университета, одновременно являясь его президентом, и посредством исполнительного комитета регулирует и контролирует повестку дня заседаний. Это было бы нормально при наличии четкой структуры разделения полномочий между руководящим органом и Советом университета или Сенатом.

Хотя Совет университета отвечает за бюджет и финансовые вопросы, в реальности менеджеры высшего звена, ответственные за управление бухгалтерией и финансами, подчиняются не президенту, а министерствам высшего образования и финансов.

Назначение менеджеров высшего звена в университете осуществляется правительством. На первый взгляд, такие политические назначения сложно сочетать с вопросом предоставления автономии университетам. В результате серьезно страдает объективный и критический подход к развитию и управлению университетами.

**Нови Сад, Сербия  
UM\_JER-18077-2003**

**Создание интегрированного университета на основе внутреннего согласия  
2003-2006**

#### Задействованные области:

---

- Управление информацией
- Интеграция университета
- Вовлечение студентов
- Национальные реформы

#### Ситуация

---

Большинство традиционных университетов в Сербии представляют собой набор обособленных независимых факультетов. Они функционируют как отдельные юридические лица, получая средства непосредственно от национальных органов власти. Это серьезно затрудняет их интеграцию.

В результате, стратегические решения все чаще принимаются на уровне факультетов, в то время как ректорат выступает скорее формальным органом управления.

Обозначив приоритеты и целенаправленные требования, Темпус постоянно содействует улучшению условий необходимых для интеграции университетов. До начала Темпуса IV, в целом 13 проектов уже были направлены на решение подобных вопросов и внесли вклад в формирование понимания необходимости интеграции. Прежде чем принести плоды, потребовалось много усилий и времени, поскольку пришлось учитывать различные интересы всех сторон (властей, центрального управления, руководящего состава факультетов, штата). Данный проект Темпус демонстрирует этот процесс и возникшие в ходе его реализации трудности, и одновременно показывает, как упорное движение в одном направлении может, в конце концов, сдвинуть всю систему.

Работа над проектом проходила параллельно с важными изменениями национального законодательства и пониманием влияния Болонского процесса на структуру и организацию высших образовательных учреждений в Сербии.

#### Вызовы

---

Ситуация в Сербии бросает вызов руководству университетов. За исключением нескольких частных университетов и вновь созданного государственного университета в Нови Пазар (основанного в 2005 г. на ведомственном уровне без предоставления прав юридического лица факультетам, характерных для других государственных университетов), стратегическое планирование может реализовываться только на уровне факультета, превращая определение приоритетов на основе изменяющихся нужд непосредственного окружения университета в процесс, который может быть эффективным только при управлении со стороны национальных органов власти, повышая тем самым зависимость университета от этих органов власти, что противоречит принципам Болонской Декларации, которую Сербия подписала в 2003 году.

Сложно изменить ситуацию и передать полномочия факультетов и национальных органов власти интегрированному университетскому управлению, особенно если университету не предоставили механизмов и полномочий для осуществления изменений. Принятие стратегических решений должно основываться на достоверной информации. Вследствие

этого разработка гармоничной информационной системы в рамках всего университета - является необходимым условием принятия центральным руководством вуза стратегической ответственности.

## Решения

---

Опираясь на опыт прогрессивно настроенного университета Нови Сад (но вовлекая все крупные государственные университеты страны), проект Темпус 'Создание интегрированного университета на основе внутреннего согласия', направлен на формирование информационной системы, оптимизирующей коммуникационные потоки, исключая дублирование между факультетами и поддерживающей формирование культуры интеграции. Философия проекта заключалась в том, что лучше интегрироваться добровольно и управляемым образом, чем иметь дело с интеграцией, навязанной извне.

Нови Сад всегда находился среди лидеров реформы высшего образования. Сотрудники университета, которые разработали в 2002 г. первый в Сербии устав университета, ориентированный на реформы, также участвовали в разработке нового национального законодательства о высшем образовании, однако политические волнения после убийства в 2003 г. премьер-министра Зорана Динджича замедлили реформы.

В ситуации отсутствия нового закона, поддерживающего создание интегрированных университетов, Нови Сад начал с изменения устава, тем самым создав образец для других университетов. Это было радикальным шагом, который был подвергнут разгромной критике со стороны деканов факультетов.

В тот момент университет решил искать поддержки у Евросоюза и добровольно явился примером для других, разработав собственную модель интегрированного университета, начав с межфакультетской информационной системы.

Подход Нови Сада к информационной системе заключался не в попытке централизовать деятельность, а в создании интегрированной системы на основе ресурсов и информации, имеющейся на каждом факультете, для того, чтобы эта уникальная система могла предоставлять подробную информацию относительно всех аспектов деятельности каждого факультета, включая данные о студентах, программах обучения и расписании. В ней также должна содержаться финансовая информация, которая в настоящее время у университета отсутствует.

Следует отметить, что в Нови Сад на сегодняшний день имеются 14 факультетов и большинство из них используют программное обеспечение, разработанное инженерным факультетом, хотя некоторые используют свои собственные системы. Целью программного обеспечения, созданного в проекте, является предоставление сводной информации, объединяющей данные индивидуальных систем.

Несмотря на успешную разработку программного обеспечения факультеты все еще сопротивляются его внедрению, что означает, что центральные подразделения университета все еще вынуждены делать письменные запросы для получения информации от факультетов, при этом уровень и качество предоставляемых каждым факультетом данных существенно различается.

В то время как факультеты противились введению интегрированной системы данных, мощным стимулом к сотрудничеству в области предоставления стандартизированной информации явилось формирование национальной системы аккредитации. Может показаться, что аккредитация оказывает определенное давление, а это означает, что решение нового ректора внедрить программное обеспечение в течение года или двух лет после завершения проекта, может быть эффективным.

## Заключение

---

Результаты проекта включают в себя разработку системы программного обеспечения для интегрированной информационной системы, которая готова к внедрению; возросшее понимание необходимости интеграции университетов среди широкого круга заинтересованных сторон на национальном уровне и на уровне университетов; и растущее осознание потенциального вклада студентов, которые были вовлечены в этот процесс.

Что касается управления, результаты проекта не столь явные. В новом законе, предписывающем определенные изменения в ряде областей, ничего не говорится о роли и ответственности ректора – просто констатируется, что “ответственным должностным лицом в университете является ректор”. В то время как закон требует учреждения совета университета “как административного органа”, полномочия этого совета ограничены, и фактические полномочия все еще остаются у сената и у факультетов, которые могут продолжать оставаться отдельными юридическими лицами.

Несмотря на то, что в законе указаны общие принципы управления, сложно определить, обсуждается ли их внедрение внутри университетов, хотя следует признать, что переход от фрагментарной к интегрированной системе отнюдь не легок. Очевидно, что влияние требований аккредитации и обеспечения качества, по крайней мере, в университете Нови Сад, оказало давление на факультеты в плане сотрудничества на уровне университета и подчеркнуло необходимость внедрения программного обеспечения для интегрированной информационной системы.

Сосредоточившись на необходимости связанных, исчерпывающих, логически обоснованных данных для менеджмента, проект определил ключевое условие для эффективного управления. С другой стороны, было меньше документально оформленных рассуждений относительно последствий интеграции для существующих и будущих структур управления и, в особенности, будущей роли, ответственности и полномочий ректора.

Хотя на момент написания данного доклада, факультеты все еще имели возможность остаться независимыми юридическими лицами, проект заложил существенную основу для дальнейших реформ, самой значительной из которых стало тесное сотрудничество, которое объединило всех ректоров и заместителя министра, для планирования общего направления реформ в стране и совместной работы над новым законодательством.

Ярославль, Российская федерация

UM\_JEP-24090-2003

Повышение качества управления в Российском университете  
2003-2006

#### Области исследования:

---

- Управление качеством
- Оценка и самооценка
- Интеграция университета
- Роли управленческого персонала
- Привлечение внешних заинтересованных сторон

#### Ситуация

---

Университет Ярославля – это классический университет, который насчитывает около 7000 студентов и более 400 преподавателей. В период реализации проекта Темпус, в котором основной упор делался на управление качеством, он занял 23 место среди 180 классических университетов России.

В июне 2003 года, высшее руководство университета приняло участие в двухдневном семинаре, организованном при поддержке Шеффилдского университета Халлам, по теме совершенствование организации с использованием техник самооценки, разработанных Европейским фондом управления качеством (ЕФУК). На семинаре был рассмотрен целый ряд вопросов, таких как отсутствие делегирования ответственности ректоратом, недостаточный уровень мотивации преподавателей, который является результатом отсутствия или неточного описания должностных обязанностей отсутствие возможностей для карьерного роста сотрудников, отсутствие стратегии развития, недопонимание процессов, в особенности, происходящих между отдельными факультетами и кафедрами, а также отсутствие системы определения и мониторинга критериев качества.

#### Вызовы

---

До начала проекта было достаточно ограниченное представление о понятии управление качеством и о процессном подходе к управлению и организации. Деканов выбирали в на основании их заслуг в исследовательской деятельности, а не потому что они были эффективными менеджерами.

В момент, когда была написана заявка, университет столкнулся с двумя основными вызовами. Университет должен был осуществить подготовку к привлечению дополнительных средств из негосударственных источников финансирования. Кроме того, возникла демографическая проблема, связанная с уменьшением количества возможных абитуриентов, что означало рост конкуренции с другими образовательными учреждениями региона.

Решение обеих проблем требовало подхода с большей ориентацией на потребителя, а именно на работодателей, местный бизнес, а также на студентов.

Соответствие требованиям потребителей предполагает гибкость и инициативность со стороны преподавательского состава. Гибкость требует постоянного изменения структур и методов в рамках всей организации. К сожалению, многие члены преподавательского состава имели статический взгляд на университет как на фиксированный элемент общества с гарантированным существованием, который обеспечивает их работой на всю



жизнь. Идея непрерывной адаптации к нуждам потребителей была чуждой для университета, как и сами термины «потребитель» и «заказчик».

Более того, иерархичность на всех уровнях привела к тому, что преподаватели делали что-либо только после получения указаний, даже если они сами полностью понимали суть проблем, которые нужно было решать. Боязнь неодобрения со стороны руководства часто порождала бездействие. Эта иерархичность препятствовала сотрудничеству на горизонтальном уровне, которое является неотъемлемым условием эффективного поддержания и совершенствования процессов.

## Решения

---

Целью проекта было применение модели ЕФУК на факультетах психологии и биологии и экологии. Эта модель должна была помочь описать и, где необходимо, разработать процессы, ориентированные на потребителя, для приема студентов и процессы, связанные с ориентацией на рынок занятости при управлении образовательными программами. Управление образовательными программами в данном контексте относится не к их разработке, а к процессам, связанным с предоставлением студентам права выбора курсов, разработкой расписания и представлением информации о программе.

Проект сформировал подход к удовлетворению требований потребителя и сотрудничеству структурных подразделений, который был новым для всех участников проекта. Изначально было сопротивление со стороны некоторых факультетов, однако после первых семинаров отношение изменилось к лучшему.

Факультеты воспользовались моделью самооценки ЕФУК, которая предназначена для выявления того, что делается хорошо и что могло бы быть улучшено, а не для выявления недостатков и слабых сторон. К концу проекта практически все факультеты и кафедры стали применять технику самооценки.

На первом этапе проект был направлен на управление качеством учебного процесса, а затем в орбиту проекта были вовлечены административные отделы. Таким образом, данный проект содействовал развитию сотрудничества между управленческими и академическими работниками, а также между факультетами.

В проекте принимал активное участие университетский юрист, поскольку все изменения, которые должны были стать результатом проекта, должны соответствовать требованиям федеральных законов в области приема студентов и управления образовательными программами.

Результатом проекта стало создание отдела управления качеством, что стимулировало структурные подразделения университета принять участие в этом процессе.

Результаты проекта обсуждались на Ученом совете, и проректору по учебной работе было вменено в обязанность представлять Ученому совету отчеты по вопросам управления качеством.

Следуя решению, принятому на федеральном уровне в 2006 году, о включении систем управления качеством в требования к аккредитации, Ученый совет утвердил внедрение процесса управления качеством для всего университета. В этом смысле, реализация проекта и его результаты были весьма своевременны и подготовили университет к этому новому аккредитационному требованию.

Студенты не были активно вовлечены в данный проект. Однако опросы студентов и получение от них обратной связи были частью работы по проекту. Обратная связь от студентов используется во время приема, однако обратная связь в масштабах всего университета по вопросам, связанным с образовательными программами, до сих пор отсутствует. Разработан ряд четких критериев оценки качества (показатели деятельности), включая: конкурентоспособность выпускников университета, число поданных вступительных заявлений, количество студентов обучающихся на платной основе, удовлетворенность работодателей и анализ данных успеваемости студентов.

В результате проекта в обязанности факультета дополнительного образования, были включены обязанности по осуществлению маркетинговой деятельности и поиску внебюджетного финансирования. Другими словами, этот факультет стал коммерческой и предпринимательской структурой университета.

На факультете биологии и экологии проект серьезно способствовал совершенствованию системы общего управления образовательным процессом. Проект сформировал ряд четких критериев оценки качества, которые были использованы для разработки новых подходов. Частью процесса стало проведение опросов заинтересованных сторон - студентов, родителей, работодателей, что привело к разработке новых модулей, например, курса прикладной информатики в химии.

Расширились управленческие функции и повысилась ответственность деканов. В результате переосмысления процесса управления и, в особенности, работы ректората, деканы и их заместители больше не имеют учебной нагрузки. Это решение явилось прямым следствием проекта.

В результате проекта изменился стиль управления на всех уровнях, он стал в большей мере ориентирован на сотрудничество и работу в команде. Были разработаны общие стандарты, основанные на понимании того, как одно подразделение зависит от другого при реализации этих стандартов. Определение процессов помогло четко описать их и сделать их более прозрачными. Это привело к более открытой системе руководства и управления. Управленцы высшего и среднего звена сейчас более подготовлены к осуществлению изменений и управлению ими.

В университете нет официального консультативного совета, но существует неофициальный совет, состоящий из представителей местных деловых кругов и региональной администрации. Этот консультативный совет еще не так эффективен, как хотелось бы ректору, потому что нелегко убедить бизнесменов или представителей региональных органов власти занять более активную позицию. Совет собирается нерегулярно для осуществления консультативных целей.

## Заключение

---

Хотя проект не был напрямую связан с управлением университетом, он тем не менее сформировал понимание процессов, осуществляемых в университете и содействовал тому, что структуры управления стали более профессиональными. Проект также способствовал формированию культуры сотрудничества, которая является залогом успешного управления. На уровне университета данный проект помог ректору определить ключевые вопросы управления, области делегирования полномочий, а также оптимизировать процессы с целью повышения их эффективности и расширить использование ИКТ.

Акцент на работу в команде и сотрудничество подразделений также привело к формированию нового стиля управления. За счет слияния и разделения отделов были сформированы новые организационные подразделения, ориентированные на эффективное взаимодействие и работу в команде.

В конечном итоге, за счет повышения прозрачности процессов проект способствовал совершенствованию управления.

Деканы и заместители деканов стали менеджерами, которые посвящают этим функциям все рабочее время, и одновременно возросла их ответственность.

Таким образом, университет развивает культуру самооценки и повышения качества с ориентацией на потребности заказчика и, в особенности, на требования рынка труда.

Степень внедрения новых управленческих механизмов ограничена нормативными требованиями, которые определяют отношения с министерством и систему прямой подчиненности (ректор-министр), включая происходящие изменения в законодательстве.

**Тетуан, Танжер и Ифран, Марокко**

**UM\_JEP-30113-2002**

**Управление университетом в контексте автономии  
2002-2005**

#### Задействованные области:

---

- Управление информацией
- Интеграция университета
- Повышение качества
- Финансовый менеджмент
- Привлечение внешних заинтересованных сторон

#### Ситуация

---

Университет Абдель Малек Есаади расположен в трех городах. В состав университета входят 11 «институтов» (термин используемый университетом для обозначения факультетов и институтов). В нем обучаются 22 000 студентов.

Как и во всех марокканских университетах, состав Совета университета прописан в законе, принятом в начале нового тысячелетия. В состав Совета входят преподаватели, внешние представители, представители управленческого звена и студенты. Всего в состав совета входят около 40 человек.

Совет организует ряд комиссий, отвечающих за определенные области. Все эти функции оговорены в законодательстве.

Совет университета является единственным руководящим органом и, следовательно, занимается всеми вопросами, относящимися к деятельности университета.

Основой развития университета является Хартия об образовании и закон 2000/2001 г. Согласно данным документам, Президент университета является его менеджером.

В настоящее время Министерство реализует процесс «придания динамики и усиления автономии». Основу для этого составляет Программа «Urgence» на период 2009-2012 гг., разработанная в тесном сотрудничестве с основными заинтересованными сторонами. Новый формат взаимодействия предусматривает трехлетний контракт между каждым университетом и министерством, основанный на плане деятельности, содержащем ключевые показатели деятельности.

Новые контракты университетов будут направлены на достижение ключевых целей, определенных в законе, реформирование структуры университетов и развитие реальной ответственности Президента и Совета Университета, которая связана с образовательной реформой программ для достижения лучшего уровня подготовки студентов для сферы труда.

После принятия закона 2000/2001 г., министерство издало большое количество приказов, регулирующих все аспекты руководства и управления университетами.

#### Вызовы

---

В рамках программы «Urgence» были определены несколько приоритетных направлений. Университеты должны удвоить выпускников программ, четко ориентированных на рынок

труда. Каждый университет должен подготовить программу действий на четыре года, на основе которой будут проводиться переговоры и заключаться контракт. В этой программе действий также указываются ключевые показатели деятельности, которые подлежат ежегодному пересмотру. Первые контракты должны были быть подписаны в июле 2009.

В качестве дополнительных результатов данного подхода каждый университет должен осуществлять активную подготовку стратегического плана университета. Это привело к тому, что университеты были вынуждены осуществлять радикально новый подход к интегрированной стратегии.

В контексте данных изменений Университет Абдель Малек Ессаади принял решение укрепить и модернизировать свои центральные административные службы и информационные системы, и сформировать интегрированную систему управления, связывающую семь университетских структур в трех различных городах.

В дополнение к организации структур, новых операционных систем и процессов, ключевой вызов заключался в том, чтобы изменить отношения персонала к системе управления и руководства и вовлечь наибольшее число сотрудников в активное продвижение и реализацию проекта. Ключевым результатом социологического опроса, проведенного в начале проекта, явилось то, что персонал воспринимал свою работу отдельно, изолированно от других частей университета. Должностные инструкции отсутствовали, а имеющиеся органограммы носили теоретический характер и не способствовали эффективному взаимодействию различных подразделений. И, наконец, отсутствовало необходимое понимание того, что персонал должен предоставлять услуги.

## Решения

---

Это был амбициозный проект. Его ключевая и, возможно, уникальная особенность заключалась в том, что он был инициирован президентом университета и явился следствием его собственного стратегического плана развития университета. Участие в программе Темпус представило возможность, которой он и воспользовался для того, чтобы воплотить свой стратегический план в жизнь.

Проект поставил перед собой 9 целей:

1. Новая информационная система.
2. Интегрированная система управления, связывающая между собой семь университетских корпусов в трех городах.
3. Ресурсный центр новых технологий обучения
4. Централизованный студенческий отдел (предоставление услуг студентам).
5. Формирование финансового отдела университета.
6. Формирование услуг в области централизованного планирования, управления имуществом и человеческими ресурсами.
7. Организация отдела по внешним связям для развития отношений университета с предприятиями.
8. Организация исследовательского отдела и отдела международных отношений
9. Развитие библиотечных услуг.

Основная цель, которую поставил президент, заключалась в том, чтобы привлечь как можно большее количество преподавательского и административного персонала в проект, который был организован путем формирования команд в каждой из задействованных областей. Отдельные члены команд, как и предполагалось, должны были проводить сопоставительный анализ совместно с партнерами из ЕС. Партнеры

отбирались по нескольким критериям: связь университетом и их географическое местоположение в регионах, граничащих с Марокко.

Проект был инициирован во время проведения значительных изменений. До принятия нового закона университеты организовывались на основе факультетов. Новый закон наделил президента новыми полномочиями. Президент стал председателем Совета университета, который формировался как орган по принятию решений.

Президент взял на себя личную ответственность за реструктурирование университета. Его цель состояла в том, чтобы убедить административный и преподавательский состав в необходимости сотрудничества. Для этого, после одобрения проекта Европейской комиссией, сотрудники университета должны были подать заявление на участие в проекте. Они должны были продемонстрировать свою приверженность модернизации в той области, в которой они работали, и желание воплотить в жизнь результаты проекта.

Необходимо было четко показать, не только преподавательскому, но и административному персоналу, что они несут такую же ответственность за университет, что и высший управленческий персонал. Данный факт вызвал ужас у многих преподавателей, которые сопротивлялись модернизации и активному участию в формировании новых структур управления. Тем не менее, в результате, 70 преподавателей из 500 и 30 управленцев из 300 решили участвовать в проекте, что представляет существенный процент участников от каждой группы. Все эти сотрудники участвовали в стажировке в вузах-партнерах. Следует отметить, что многие из них ранее никогда не выезжали за пределы Марокко.

Данная новая идея позволила преподавателям и административному персоналу взаимодействовать в интересах формирования взаимопонимания и сотрудничества, чтобы обеспечить совершенствование управления и руководства университетом.

Каждый участник должен был разработать собственный отчет. Ключевым критерием оценки был мониторинг вклада участников в развитие университета после окончания проекта. Ключевыми незапланированными результатами было личностное развитие участников, многие из которых ранее не задумывались о продвижении по карьерной лестнице, а теперь принимают участие в управлении или готовятся к выполнению управленческих функций.

Большинство из заявленных задач были достигнуты.

Был организован отдел обеспечения качества. Каждый декан должен был назначить ответственного за качество на факультете. Эффективность этого шага, однако, зависела от лидерских качеств декана. Было очевидно, что, в то время как некоторые факультеты успешно применяли новые процессы и процедуры, на других факультетах данная деятельность проходила менее эффективно.

В результате проекта была сформирована база для информационной системы университета. Она еще не представляет собой интегрированную систему управления, но предоставляет более последовательную и детальную информацию, чем раньше. Новая информационная система управляется центральной службой, что означает, что все подразделения университета сейчас используют общую форму для представления данных, которые собираются централизованно. Используемое программное обеспечение (Апогей) было предложено министерством, оно широко используется во Франции. Интранет, обеспечивающая связь между подразделениями, расположенными в разных местах и в трех различных городах, еще не полностью установлена, но в этой области реализуется другой проект Tempus.

Организован центр обучения. Участники проекта многому научились у партнеров из ЕС и внедряют новые методики обучения. На некоторых факультетах новые методы приняты всеми сотрудниками, тогда как на других факультетах методика изменилась незначительно и новые технологии используются в минимальном объеме.

При том, что проект был направлен на организацию финансового отдела, университет не имеет автономии в финансовых вопросах. За исключением заработной платы, университет имеет право распоряжаться остальными ресурсами по своему усмотрению, однако, на практике эта свобода действий крайне ограничена.

В результате проекта был разработан формат должностной инструкции, по которому должны разрабатываться описания всех должностей, включая знания и уровень, необходимый для данной должности.

Проект позволил сформировать рамку для всех процессов в каждой из задействованных областей, что облегчило разработку процессной модели. Процессный подход был абсолютно новым для университета, и те сотрудники, которые прошли обучение по использованию данной модели, обучили других сотрудников. Одним из важных результатов распространения результатов проекта явилось обучение сотрудников других университетов использованию процессной модели. (См. выше пример Государственного университета Ярославля)

Также был организован студенческий отдел, осуществляющий сбор информации о студентах.

## Заключение

---

Данный проект был очень амбициозным. Большое значение имела позиция Президента университета, который был «архитектором» проекта и следил за ходом его выполнения.

Очевидно, что были сформированы новые структуры и что проект был успешным с точки зрения вовлечения в него большого количества сотрудников, многие из которых получили возможность карьерного роста.

Также важным достижением явилось создание команд, состоящих из административного и преподавательского персонала, что позволило разрушить барьеры между этими двумя категориями сотрудников университета и обеспечило признание необходимости формирования более преемственного и менее сегментированного подхода к стратегическому управлению и планированию.

В ходе реализации проекта была разработана и внедрена инфраструктура для эффективного управления. Президент проявил свои лидерские качества и продемонстрировал стратегический подход. При этом, по его собственному признанию, работа не закончена, так как нужно еще убедить Совет университета, что он отвечает за принятие решений, а все подразделения университета – в том, что они должны выполнять решения Совета.

Планы министерства по передаче полномочий университету ознаменуют важный шаг к его полной автономии. Однако сомнения относительно передачи всей ответственности сотрудникам могут привести к определенным проблемам.

Совершенно очевидно, что министерство полностью регулирует передачу полномочий, так как это признано соответствующим национальным целям и обеспечению подотчетности.





## 5. Краткое содержание основных выводов

---

Во время каждого посещения университетов часть времени была посвящена тому, чтобы было понято его структура управления и общие тенденции в сфере управления в секторе высшего образования в конкретной стране. К сожалению, время на это было ограничено.

### Нормативно-правовая база

---

Во всех странах, которые мы посетили, в высшем образовании осуществлялись и осуществляются законодательные реформы. Вследствие этого, проекты Темпус осуществлялись в контексте, а зачастую и одновременно с изменениями, связанными с новым законодательством. Это затрудняло определение того, какие результаты были достигнуты в результате проектов, а какие - вследствие изменений в правовой системе, а также их взаимного влияния.

Национальные цели в сфере высшего образования выражены в терминах реформ, направленных на развитие интегрированных университетов (что формально ограничивает юридические права факультетов), повышение эффективности университетов и разработку новых программ, ориентированных на рынок труда.

В целом, законодательство, в рамках которого действует университет, носит высоко регулируемый характер и часто подробно предписывает структуру управления. В результате этого университеты не могут разрабатывать собственные структуры управления, учитывающие их конкретную ситуацию и миссию.

А это означает, что ректорам и руководителям высшего звена приходится быть весьма изобретательными, чтобы работать в рамках заданных структур. У них мало возможностей поощрять тех, кто соглашается принять на себя дополнительные обязательства, выходящие за пределы тех, которые определены нормативно-правовой базой.

### Автономия

---

Несмотря на широкое использование термина «автономия», не существует его единого толкования. Отношение к институциональной автономии характеризуется «нервозностью» со стороны министерств, с одной стороны, которые не хотят отказываться от централизованного контроля и утверждают (что вполне понятно), что университеты необходимо сначала подготовить к этой автономии, и административного и педагогического персонала университетов, с другой стороны, который с подозрением и без энтузиазма относится к процессу изменений, который, по мнению многих, представляют угрозу и может радикально изменить их роль и статус. Однако, в целом, ректоры выступают за расширение автономии.

В то время как независимость признается в качестве цели, о чем часто упоминается, создается впечатление, что обсуждение вопросов управления не столь активно. Национальное законодательство предписывает структуру управления и, как уже говорилось выше, это ограничивает институциональную свободу в части формирования структуры, которая бы соответствовала задачам вуза. Таким образом, обычно численность органа, принимающего решения (совета университета) слишком велика для эффективных обсуждений и принятия решений. А это создает впечатление, что такие органы являются консультативными, в связи с чем многие их члены пытаются избежать

участия в процессах на институциональном уровне и продолжают заниматься узко секционными вопросами.

В большинстве стран университеты имеют ограниченную автономию в вопросах кадровой политики, владения и управление недвижимостью, финансирования, численности и отбора студентов, платы за обучение, а также в вопросах, относящихся к объему, составу и кругу полномочий органов управления.

Чаще всего ректоры назначаются министерством. Процесс назначения может варьировать от выборов до выдвижения кандидата специальной комиссией. В ряде случаев министерства также официально назначают и других руководителей высшего звена.

С другой стороны, наблюдается расширение свобод в части разработки новых программ, особенно программ второго цикла. Что касается первого цикла, здесь наблюдается высокая степень контроля содержания национальных образовательных программ. В ЕС, новые программы должны быть аккредитованы национальным органом. Это – медленный, трудоёмкий и консервативный процесс, который противоречит заявленному намерению обеспечить более активное реагирование на требования рынка труда и выпуск специалистов, обладающих ключевыми умениями и компетенциями, необходимыми для трудоустройства. Для этого требуется быстрый и гибкий подход к созданию и утверждению новых образовательных программ. Незначительные изменения в программах и модулях осуществляются в рамках вуза. Очевидно, что расширение автономии университетов в вопросах разработки и утверждения программ повлечет за собой изменения в системе управления и во внутренних процессах, необходимые для эффективного процесса обеспечения качества. И, действительно, акцент на управлении качеством и процессном подходе характерен для всех ключевых областей управления, которые были описаны выше.

## Процессы принятия решения

---

Не всегда понятно, как происходят процессы принятия решений и как эти решения могут быть реализованы. Там, где факультеты имеют значительную самостоятельность, возможно игнорировать решения совета университета. Однако внешние процессы аккредитации и обеспечения качества вынуждают факультеты и институты к более эффективному сотрудничеству. Например, в Марокко, процесс подготовки к переходу на контрактные отношения с министерством на основе стратегического плана университета, вынуждает отдельные структурные элементы университета сотрудничать друг с другом.

Во всех странах, которые мы посетили, роль ректора в государственных университетах очень важна. Эта должность имеет высокий статус и предполагает официальные полномочия, в частности, право подписи университетских документов.

В противовес этому, управленческие полномочия ректора кажутся менее ясными и более ограниченными. Трудно определить полномочия ректора в части использования санкций, особенно, если деканы факультетов назначаются министерствами, а сами факультеты сохраняют значительную самостоятельность. Даже в недавно «интегрировавшихся» университетах ректорам приходится полагаться только на собственные личностные качества и умение вести переговоры. В России, Марокко и БЮР (Бывшая Югославская Республика) Македонии проекты Темпус являются примером эффективной роли ректора в обеспечении реализации проекта и иллюстрируют важность лидерства.

Хотя ни один из ректоров, проректоров или деканов не проходил обучения в области лидерства и/или менеджмента, все, кому был задан вопрос о значении такого обучения,

ответили, что оно было бы очень важным (см. ниже обсуждение вопросов, касающихся персонала и обучения персонала).

Посещение университета в г. Тетово на юго-востоке Европы позволило составить ясное представление о подходах к управлению в частном региональном университете. В университете различные элементы управления распределены между сенатом, советом университета, правлением университета и исполнительным советом. Каждый из этих органов достаточно малочисленный и работает в рамках четко обозначенных полномочий, и подотчетности, что в целом напоминает корпоративный подход к управлению, который может быть признан успешным. Сейчас университет готовится к назначению нового ректора. Эта процедура включает в себя консультации и разработку подробных должностных инструкций и полномочий, которые должны соответствовать требованиям национального законодательства и подтвердить роль ректора как исполнительного руководителя университета.

## Финансы

---

Финансовая автономия, в целом, сильно ограничена и не предполагает ответственность за заработную плату, что означает, что университету доступно не более четверти от общего объема бюджетных средств. Даже там, где формально финансовая ответственность была делегирована университетам, их «свобода маневра» минимальна, поскольку установлены условия гранта, как правило, Министерством образования. К тому же, многие университеты напрямую подотчетны Министерству финансов, что не облегчает ситуацию. Эта двойная подотчетность еще больше осложняет управление университетом.

В ряде случаев университеты получают больше свободы в отношении распоряжения доходами, которые они получают. Основными статьями доходов является плата за обучение, а также контракты и проекты. Ситуация варьирует относительно, того, 'принадлежит' ли университету или факультету этот доход. В таких случаях, признаком расширения полномочий университета является соглашение о том, что факультет будет получать фиксированный процент дохода.

Для ректоров полная финансовая автономия является ключевым элементом в создании более независимых учреждений, при этом здесь есть два момента: полная финансовая ответственность влечет за собой изменения в статусе сотрудников, которые перестают быть государственными служащими и становятся служащими университета, что повлечет сопротивление со стороны профсоюзов, как, например, это было в Марокко. Одновременно, университет должен будет сформировать высококачественные структуры и процессы с области финансового управления и информации и заниматься образованием и обучением не только профессиональных сотрудников, но и руководителей среднего и высшего звена, которые должны будут признать, что финансовая независимость и управление бюджетами означает новые обязанности и ответственность и сопровождается жесткими требованиями к отчетности.

## Разделение управления

---

Необходимость разработки финансовой инфраструктуры и процессов управления и информации в равной степени относится ко всем аспектам управления университетом. Ряд проектов занимался совершенствованием управления информацией, новым программным обеспечением для обработки данных и анализа процессов. Все эти аспекты являются неотъемлемой частью процесса эффективного управления. Они также свидетельствуют о наблюдаемой тенденции разделения управленческих процессов,

несостоятельного в ситуации, требующей более эффективного и действенного управления.

Однако основная трудность состоит в том, что в силу несформированности структур управления, правление или советы не в состоянии определить свои требования (в части управления информацией, реорганизации, общих структурных реформ) и использовать их для проведения радикальной реорганизации университета. В одном из университетов, которые мы посетили, 104 структурных подразделения. Ректор хотел сократить их до 60, но ему препятствует национальное законодательство и тот факт, что все заинтересованные группы представлены в громоздком руководящем органе университета, что усложняет проведение радикальных изменений и реформ.

## Сотрудники

---

В высших учебных заведениях одним из основных вызовов для реформы управления является отношение персонала, как административного, так и академического. Просвещенные ректоры признают, что проекты Темпус могут служить средством изменения этого отношения. Темпус является важнейшей движущей силой изменений благодаря сотрудничеству с партнерами в ЕС и, в частности, благодаря стажировкам и обучающим семинарам.

Главным результатом стало разрушение барьеров между различными подразделениями и вовлечение их в сотрудничество, а также, что более важно, между административным и академическим персоналом. При этом обе стороны должны признать свою взаимозависимость, преимущества, которые дает совместная работа и сформировать понимание новой парадигмы 'услуг', включающей в себя обучение, ориентированное на студентов, и умения для трудоустройства.

За министерством в значительной степени сохранилась ответственность за персонал, заработную плату и назначение на должности. Благодаря проектам Темпус университеты начинают накапливать опыт в области формирования отделов по управлению человеческими ресурсами. Этот процесс необходимо ускорить, если в полномочия университетов перейдут вопросы контрактов и оплаты труда сотрудников университета. Кроме того, необходимо убедить сотрудников и профсоюзы, что в долгосрочной перспективе это им будет только выгодно.

## Внешние заинтересованные стороны

---

Несмотря на признание важности внешних заинтересованных сторон, их присутствие в руководящих органах является редкостью. Консультативные органы существуют, но их деятельность ограничена. Несмотря на признание необходимости более активного участия работодателей, становится очевидным, что работодатели, возможно, и не хотят активизировать свое участие. Отчасти потому, что отсутствует культура содействия такому участию, отчасти из-за политических факторов и продолжающегося жесткого законодательного регулирования учреждений, а отчасти (как нам сказали в одной стране) из-за необходимости развеять подозрения академического сообщества, что процесс предоставления самостоятельности вузам, ни в коей мере не означает предоставления внешним заинтересованным сторонам больших полномочий, чем академическому сообществу.

В целом, результаты проекта Темпус впечатляют. Это касается и заинтересованности сотрудников, и их результатов, достигнутых в ходе реализации проектов. Однако, беспокоит то, что в трех или даже четырех рассмотренных проектах, вне зависимости от того, что была выполнена прекрасная работа, которая привела к апробации новой продукции (новое программное обеспечение или новая образовательная программа), эта продукция не была реализована, как в силу внутренних политических причин, так и в силу национального законодательства. Таким образом, можно предположить, что во всех типах проектов не только руководитель образовательного учреждения, но и министерство должны демонстрировать приверженность реализации успешных результатов.



## 6. Выводы и рекомендации

---

При рассмотрении всех ниже перечисленных рекомендаций необходимо учесть, что управление - это очень «деликатная» область деятельности, поскольку она связана с политической, экономической и социальной ситуацией в стране; законодательной базой, историей и идентичностью вуза; статусом занятости менеджеров высшего звена, административного и преподавательского персонала; приоритетами страны в сфере высшего профессионального образования.

В Болонском процессе нет рамок или моделей управления, только общие рассуждения о реформировании и автономии. Правительства стран-участников проектов Темпус будут сопротивляться попыткам, которые могут расцениваться, как продвижение конкретных форм управления. Тем не менее, были выработаны следующие рекомендации в области управления, которые могут быть адресованы Европейской Комиссии, национальным правительствам и учебным заведениям.

1. Формирование общего понимания значения автономии высшего профессионального образования в областях, перечисленных ниже. Так как это весьма «деликатный» вопрос, лучше всего его решать через региональные проекты по структурным мерам в следующих областях:
  - Разработка и реализация институциональной стратегии и политики в ответ на национальную стратегию и политику.
  - Ответственность за финансовый менеджмент и получение доходов и содействие реализации этих задач в качестве средства усиления независимости.
  - Полная ответственность за персонал, оплату труда и порядок назначения на должности как преподавателей, так и административных работников.
  - Ответственность за разработку и управление образовательными программами с учетом национальных рамок квалификаций, национальных требований к обеспечению качества и аккредитации.
  - Ответственность за владение и управление недвижимостью.
  - Ответственность за внутреннее обеспечение качества.
2. Разработка стратегических подходов совместно с соответствующим обучением и повышением квалификации кадров для обеспечения их участия в процессах изменений, обеспечении институциональной автономии и управлении (это касается как преподавательского состава, так и административного персонала на всех уровнях).
3. Разработка программ по менеджменту и лидерству для управленцев среднего и высшего звена с возможностью формирования инициативы Темпус в области лидерства, предпочтительно на региональном уровне.
4. Пересмотр институциональных и национальных инфраструктур и процессов для предоставления интегрированной информации в области управления и значимых данных по всем аспектам деятельности университета.
5. Ряд исследований по отдельным аспектам управления - процессу назначения на должность, структуре, размеру и взаимодействию органов управления, включая представительство внешних заинтересованных сторон. Это может предусматривать рассмотрение вопроса о целесообразности более корпоративного подхода, который включает в себя правление (совет университета), наделенное общей ответственностью за деятельность вуза, и орган

управления учебным процессом (сенат), который отвечает за академические вопросы и образовательные программы и подотчетен правлению.

6. Ряд дополнительных проектов - региональных, национальных и институциональных, по вопросам назначения, роли, полномочий, обязанностей и отчетности руководителей учебных заведений, деканов и других менеджеров высшего звена.
7. Продвижение и поддержка проектов в области управления качеством по каждому отдельному направлению деятельности университета для создания инфраструктуры, необходимой для реализации эффективного управления.
8. Разработка национального, регионального и международного бенчмартинга и ключевых показателей деятельности для содействия процессу эффективного управления и менеджмента.



## Приложение №1. Список использованных аббревиатур.

---

ЦВИПОО	- Центр исследований политики в области высшего образования
ЕСПНК	- Европейская система перевода и накопления зачетных единиц
ЕЭЗ	- Европейская экономическая зона (ЕС плюс Лихтенштейн, Исландия, Норвегия, Швейцария)
ЕФУК	- Европейский Фонд управления качеством
ЕСС	- Европейский студенческий союз
ЕС	- Европейский Союз
ЕАУ	- Европейская ассоциация университетов
ИСОЕ	- Информационная сеть по образованию в Европе
БЮР	- Бывшая Югославская Республика (как БЮР Македония)
СЕП	- (Темпус) Совместный Европейский проект
МОДЕРН	- Европейская платформа для модернизации высшего образования
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития





**Исполнительное агентство по образованию,  
культуре и аудиовизуальным средствам**

Tempus и двустороннее сотрудничество с развитыми странами

**Пишите нам**

Tempus Programme  
Avenue du Bourget, 1 (BOUR 02/017)  
1140 Brussels  
Belgium

**Телефон:** +(32 2) 299 6867

**факс:** +(32 2) 299 4530

**Посетите нас**

Rue Colonel Bourg, 135-139  
1140 Brussels  
Belgium

**Веб-сайт:**

<http://eacea.ec.europa.eu/tempus>

**Общие вопросы по программе:**

[EACEA-Tempus-Info@ec.europa.eu](mailto:EACEA-Tempus-Info@ec.europa.eu)

**Вопросы по подаче заявок:**

[EACEA-Tempus-Calls@ec.europa.eu](mailto:EACEA-Tempus-Calls@ec.europa.eu)