



*А. С. Востриков, Н. В. Пустовой*

## ПРОБЛЕМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ПРИ УПРАВЛЕНИИ ВУЗОМ

*A. S. Vostrikov, N. V. Pustovoy*

### The problems of decentralization of functions in university management

The following article is devoted to decentralization of functions of administrative management that is the necessity of the present time and an obligatory condition of a successful strategy realization and higher school development. The authors point out realization principles of decentralization on the basis of traditional university organizational structure and step by step examine various sides of administrative activity used in Novosibirsk State Technical University (NSTU).

#### Введение

Вуз представляет собой сложную систему, которая создана на основе *разделения труда* для достижения определенных целей:

- осуществление образовательной деятельности;
- осуществление научной деятельности.

Разделение труда в сложной системе — объективная необходимость и в вузе выражается, во-первых, в выделении конкретных категорий персонала: ППС (как основная категория); обслуживающий; административный; во-вторых, в архитектуре организационной структуры вуза, в которой выделены факультеты, кафедры, административные отделы, хозяйственные службы.

Для достижения основной цели вуза — удовлетворения потребностей общества и его отдельных граждан в качественных образовательных услугах — необходима *координация* раздельного труда сотрудников и подразделений университета в единое целое.

Деятельность всех сотрудников и подраз-

делений координирует группа административных служб, которая является основным звеном при подготовке принятия решений ректором, ректоратом и контроля их исполнения.

Поскольку вуз — открытая система, то для его развития требуется координация внутренних возможностей с потребностями и изменениями внешней среды.

Все это порождает и делает необходимым создание сферы управления в вузе и, в частности, *административной системы*, которая соединяет основных исполнителей образовательного процесса — преподавателей с необходимыми ресурсами и обеспечивающими службами. В связи с этим управление в вузе следует рассматривать в двух аспектах:

- управление отношениями между людьми в процессе реализации образовательной деятельности;

- управление собственно образовательным процессом, включая ресурсы, методологию, методику, технологию. И то, и другое — с целью достижения определенного качества образовательных услуг.

Управление в вузе будем рассматривать как *системный* процесс планирования, организации, мотивации и контроля осуществления образовательной деятельности.

Отметим, что управление — субъективный процесс, успешным он будет только тогда, когда будет опираться на *объективные* закономерности развития вуза.

Далее последовательно рассмотрим различные стороны административной деятельности и применяемые в НГТУ методы и способы улучшения организации административной работы.

## 1. Управленческие решения

Принятие решения будем рассматривать как основную форму управленческой деятельности. Администрация университета считает, что в принятии адекватного эффективного решения выражается содержание труда руководителя.

В вузе, как сложной системе, руководитель постоянно принимает какие-либо реше-

ния, касающиеся, как отмечалось выше, либо отношений между сотрудниками, либо управления собственно образовательным процессом и его элементами.

Управленческое решение предшествует управленческому воздействию, которое, в свою очередь, должно иметь конкретный результат. Результат должен соответствовать цели воздействия, поэтому принятие решения — это сложный процесс. Он предполагает выбор направления действия из нескольких альтернатив на основе сбора и анализа информации о возникшей проблеме. В практике реального управления опытный руководитель, как правило, отрабатывает все классические действия, предшествующие решению и следующие за ним, автоматически.

Тем не менее, приведем общую схему процесса принятия решения (см. рис. 1).

Каждое управленческое решение в своем роде уникально. Несмотря на это можно отметить ряд общих ограничений, допусков и требований к принятию любого решения.

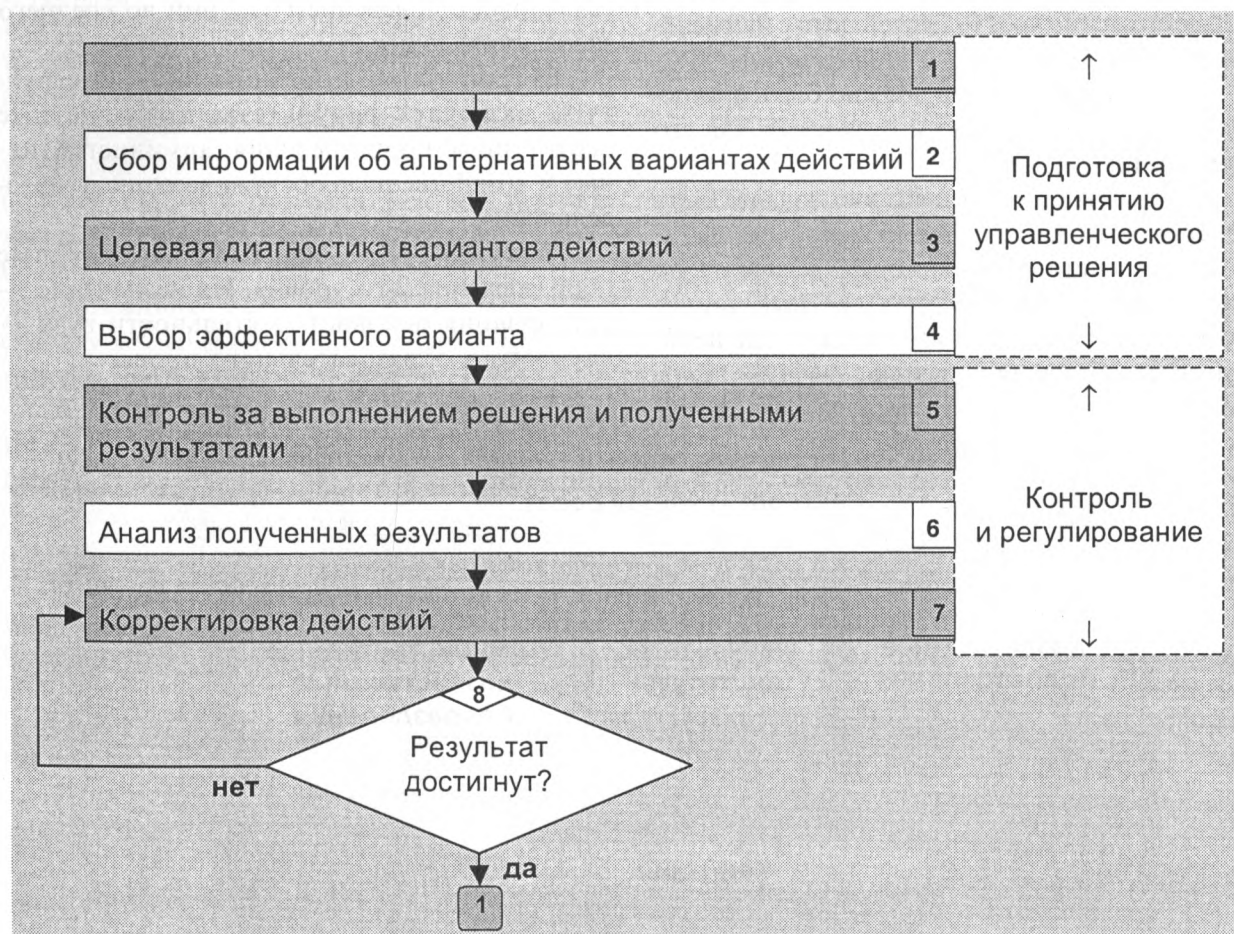


Рис. 1. Схема процесса принятия решения

В качестве ограничений могут выступать:

- наличие необходимых материальных ресурсов;
- наличие сотрудников определенной квалификации;
- нормативно-законодательная база;
- этические нормы;
- уровень полномочий и компетенции руководителя, принимающего решение;
- полнота и достоверность информации о решаемой проблеме.

Как правило, в реальной ситуации в процессе управления вузом присутствует большая часть указанных ограничений. Поэтому любое решение принимается с определенным допуском, который оценивается экспертно членами ректората или специально созданной экспертной комиссией.

В связи с этим к любому решению руководство НГТУ предъявляет следующие основные требования:

- поставленная цель должна быть реально достижимой;
- принимаемое решение должно обеспечить достижение поставленной цели с наименьшими затратами;
- принятие решения должно быть обеспечено всеми необходимыми ресурсами для его реализации;
- управляющее воздействие должно быть своевременным;
- воздействие необходимо оказывать до тех пор, пока существуют объективные причины, породившие проблему и вызвавшие необходимость принятия решения.

## 2. Организация структуры управления

Управление вузом, как процесс, реализуется через конкретную организационную структуру. На рис. 2 представлена принципиальная укрупненная модель организационной структуры университета, которая представляет собой совокупность элементов (структурных подразделений) с отражением устойчивых сложившихся организационных взаимосвязей между ними.

Модель иерархическая, трехуровневая.

На 1-м уровне находится высший законодательный орган университета — Совет вуза и высшее исполнительное подразделение — ректорат. Этот уровень управления связан с принятием стратегических решений, созданием политики вуза в области мотивации и координации действий всех подразделений. На этом уровне реализуется значительная часть внешних связей.

Многозначна роль ректората во главе с ректором. Он участвует как в решении стратегических вопросов, так и текущих задач, связанных с доведением заданий до среднего звена управления.

Второй уровень организационной структуры включает факультеты, хозрасчетные структурные подразделения, административные и хозяйственные обслуживающие подразделения.

Факультеты — основные структурные подразделения 2-го уровня. Их назначение — организация основной деятельности вуза — научного и образовательного процесса.

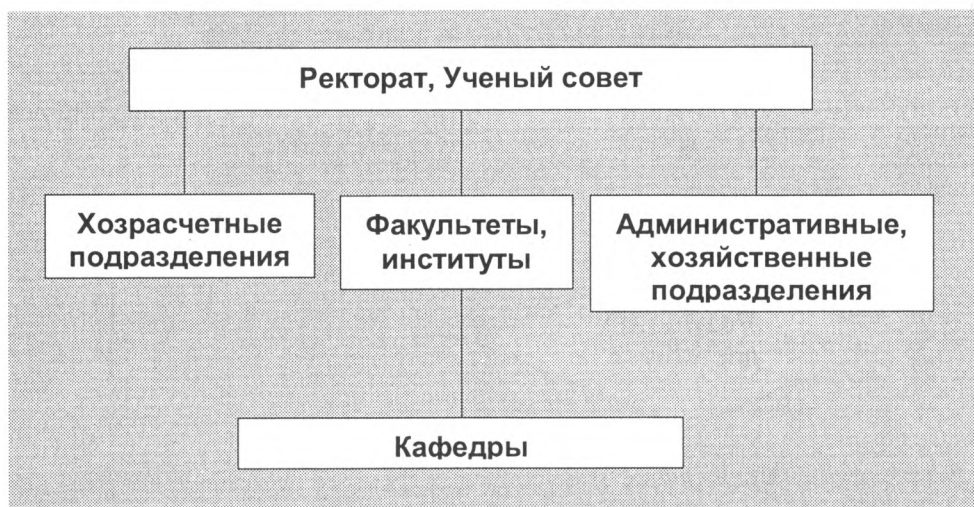


Рис. 2. Укрупненная организационная структура управления

Только в этом направлении оргструктура имеет детализацию до 3-го уровня — кафедр, каждая из которых является ключевым структурным подразделением, обеспечивающим образовательный процесс, развитие НИРС, НИР. Деятельность кафедры в структуре университета регулируется Положением, которое приведено в Приложении 1.

Хозрасчетные структурные подразделения, расположенные на 2-м уровне иерархии, создаются для реализации конкретной функции на коммерческой основе. Деятельность таких подразделений регламентируется нормативными документами, действующими в вузе для всех подразделений, а источником их существования являются собственные заработные средства.

Положение о хозрасчетном структурном подразделении приведено в Приложении 2.

Функциональное назначение действующих сейчас в вузе хозрасчетных подразделений соответствует основной деятельности вуза. Они реализуют образовательный процесс: второе высшее, дополнительное образование, повышение квалификации, переподготовка; а также научные работы на договорной основе.

Практика образования хозрасчетных подразделений не по профилю основной деятельности (например, торговля) не была положительной. Основная категория исполнителей — преподаватели — квалифицированно и профессионально работают в хозрасчетных структурах, созданных по профилю основной деятельности вуза.

Административные (ОК, Архив, Библиотека, ПФО и др.) и хозяйственные (ОГЭ, ОГМ, гараж, столярная мастерская и др.) подразделения обслуживают и обеспечивают основную деятельность в вузе.

В целом оргструктура вуза в описанном выше виде существует традиционно давно. Совет вуза считает ее приемлемо рациональной, поскольку она позволяет четко управлять (в том числе контролировать) материальными и денежными потоками, персоналом.

Если говорить о функциональных связях между элементами представленной оргструктуры, то они чрезвычайно разнообразны; являются и горизонтальными, и вертикальными; совпадают и не совпадают с административной подчиненностью; связаны непосредствен-

но с учебным процессом и с его обеспечением и обслуживанием.

На рассмотренной традиционной оргструктуре в НГТУ реализована *децентрализованная* административно-функциональная система управления.

Совершенно очевидно, что в такой сложной оргструктуре в условиях новых (рыночных) экономических отношений, расширения задач и усложнения функций *централизация* функций административного управления является тормозом в развитии вуза и неизбежно вступает в противоречие с требованиями времени и коллектива.

Как основное направление совершенствования системы управления вузом администрация избрала ее изменение с целью максимального учета интересов подразделений и групп сотрудников.

Это достигается расширением участия коллектива в управлении университетом и связано с демократизацией, децентрализацией, сокращением администрирования. В конечном итоге это означает передачу отдельных функций управления и целых групп функций от администрации к структурным подразделениям.

НГТУ имеет 15-летний опыт работы в условиях децентрализации административных функций управления. Основная концепция при этом состояла в рассмотрении трудового коллектива вуза как сообщества единомышленников, каждый из которых независимо от занимаемой должности осознает и разделяет цели вуза; имеет право самостоятельно принимать решения, распоряжаться необходимой информацией и ресурсами для решения поставленной задачи в пределах своей компетенции.

Указанная концепция реализуется в НГТУ путем преобразования каждого структурного подразделения на конкретном уровне оргструктуры в центр ответственности (ЦО).

Кроме того, указанная концепция имеет свое практическое воплощение в каждом из положений, приведенных при приложениях.

### 3. Центры ответственности в университете

Центр ответственности (ЦО) — структурное подразделение вуза, возглавляемое избранным (для основных подразделений) или

назначенным (для обеспечивающих подразделений) руководителем.

ЦО реализует возложенные на него функции в рамках общей миссии вуза; имеет право распоряжаться выделенными или самостоятельно заработанными материальными или денежными ресурсами; действует на основании общеуниверситетских правовых и нормативных актов. Руководителю ЦО делегировано право принятия решения в пределах своей компетенции и возложена ответственность за реализацию функций подразделения. Необходимые условия децентрализации управления и создания центров ответственности заключаются в следующем:

1. Регламентация задач и делегирование права принятия решений по уровням оргструктуры.
2. Выделение ресурсов для реализации делегированных функций и задач.
3. Разработка и утверждение нормативной базы, регулирующей взаимодействие структурных подразделений и уровней управления.
4. Определение меры ответственности.

Важнейшее условие успешного функционирования центров ответственности — представление руководителю ЦО права принимать решения.

Практика, сложившаяся в НГТУ, показы-

вает, что по *содержанию* на средний уровень управления делегировано право принимать организационные, технические, экономические, социальные, учебно-научные (для деканатов, кафедр и хозрасчетных подразделений) решения, связанные с реализацией функций конкретного ЦО (см. рис. 3).

Содержательно принимаемые решения очень разнообразны:

- по *периоду действия* решения могут быть оперативными и перспективными;
- по *степени новизны* — рутинными и новаторскими;
- по *мотивации* — инициативными и по предписанию сверху;
- по *наличию информации* могут быть определенными и вероятностными.

В НГТУ руководитель ЦО имеет право принимать решения по всему указанному спектру в пределах своей компетенции (см. рис. 3).

Следует отметить, что ректорат и Ученый совет вуза работают по тому же спектру принимаемых решений, но на общеуниверситетском уровне (первый уровень оргструктуры управления). Укажем конкретные функции и задачи, решение которых делегировано центрам ответственности.

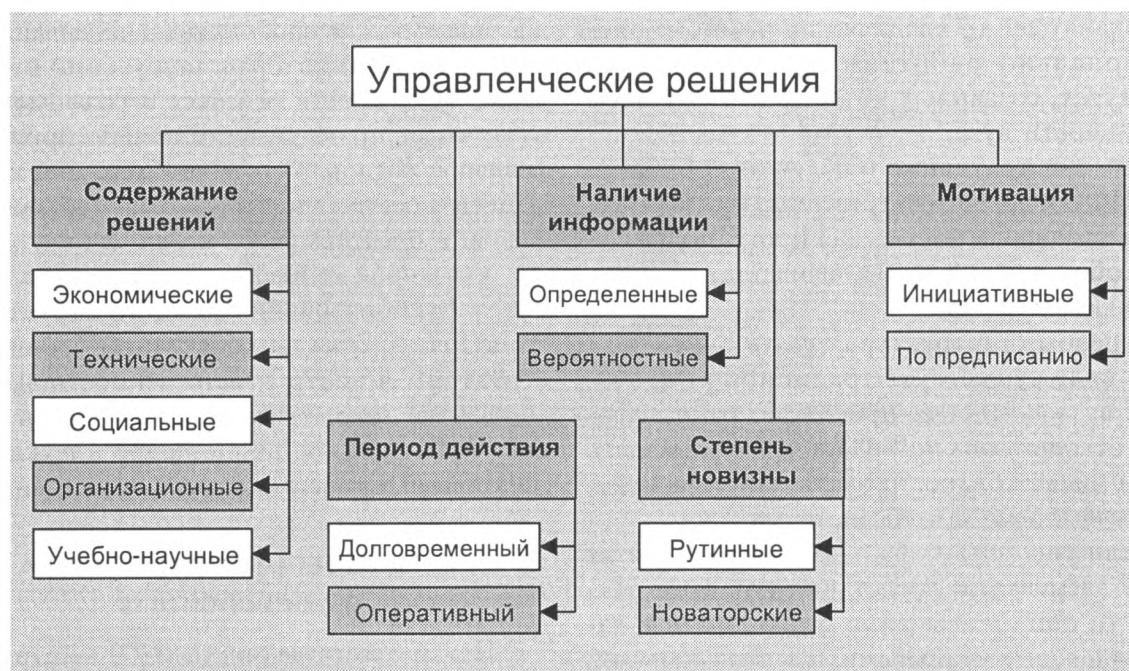


Рис. 3. Классификация управленческих решений

### **I. Факультеты**

- Организация и управление образовательным процессом (учебные планы в рамках стандарта вуза, графики учебного процесса, правила приема, номенклатура специальностей, текущий контроль).
- Кадровое обеспечение основной деятельности.
- Организация НИР и НИРС.
- Развитие факультета (в т. ч. МТБ) в рамках стратегии развития вуза.
- Управление бюджетом.
- Уровень персональной оплаты труда сотрудников.

### **II. Хозрасчетные структурные подразделения**

- Развитие подразделения (в т. ч. МТБ) в рамках стратегии развития вуза.
- Организация и управление образовательным процессом.
- Кадровое обеспечение основной деятельности.
- Управление бюджетом.
- Уровень персональной оплаты труда сотрудников.
- Штатное расписание подразделения.

### **III. Административные структурные подразделения**

- Управление бюджетом подразделения в части собственных доходов.
- Составление операционных бюджетов подразделения в рамках общего плана развития вуза.
- Подбор кадров.
- Уровень персональной оплаты труда сотрудников подразделения.

### **IV. Хозяйственные структурные подразделения**

- Управление бюджетом подразделения в части собственных доходов.
- Составление операционных бюджетов подразделения в рамках общего плана развития вуза.
- Подбор кадров.
- Уровень персональной оплаты труда сотрудников подразделения.

Важно отметить, что делегирование функций и задач, как и право принятия решения, будет декларативным, а значит практически нереализуемым, если центры ответственности и их руководители не будут располагать

необходимыми ресурсами. В связи с этим административные и хозяйственные подразделения менее всего самостоятельны.

Нормативными документами, действующими в вузе, право оказывать платные услуги по профилю его деятельности предоставлено любому подразделению. Но по-настоящему востребованными являются только образовательные услуги.

Поэтому большинство административных и хозяйственных подразделений не имеют или имеют ограниченный объем собственных средств. Объем выделяемых таким подразделениям централизованных бюджетных и внебюджетных средств пока не позволяет им самостоятельно реализовывать все функции центра ответственности. Вследствие этого административные и хозяйственные подразделения имеют гораздо меньше делегированных им функций, чем факультеты и хозяйственные структурные подразделения.

Обратим внимание на то, что все указанные выше структурные подразделения НГТУ самостоятельно определяют уровень персональной оплаты труда своих сотрудников.

Эта важная функция стимулирования труда, управления персоналом и согласования интересов внутри коллектива одной из первых была делегирована руководителям структурных подразделений и их сотрудникам.

На общеуниверситетском уровне этот важнейший вопрос регулируется Положением об оплате труда в НГТУ (см. Приложение 3).

Обязательным условием реализации концепции центров ответственности, согласования интересов исполнителей и руководителей всех уровней в такой сложной системе, как вуз, является наличие нормативной базы.

Внутривузовские нормативные документы начали разрабатываться в НГТУ еще 15 лет назад. В настоящее время накоплен богатый опыт, создана нормативная база, издан сборник нормативных актов.

Некоторые положения этого сборника приведены в приложениях. В частности, деятельность хозяйственных структурных подразделений регулируется Положением об оказании платных услуг производственными подразделениями НГТУ (Приложение 4).

В связи с этим взаимодействие между уровнями управления реализуется по схеме, представленной на рис. 4.

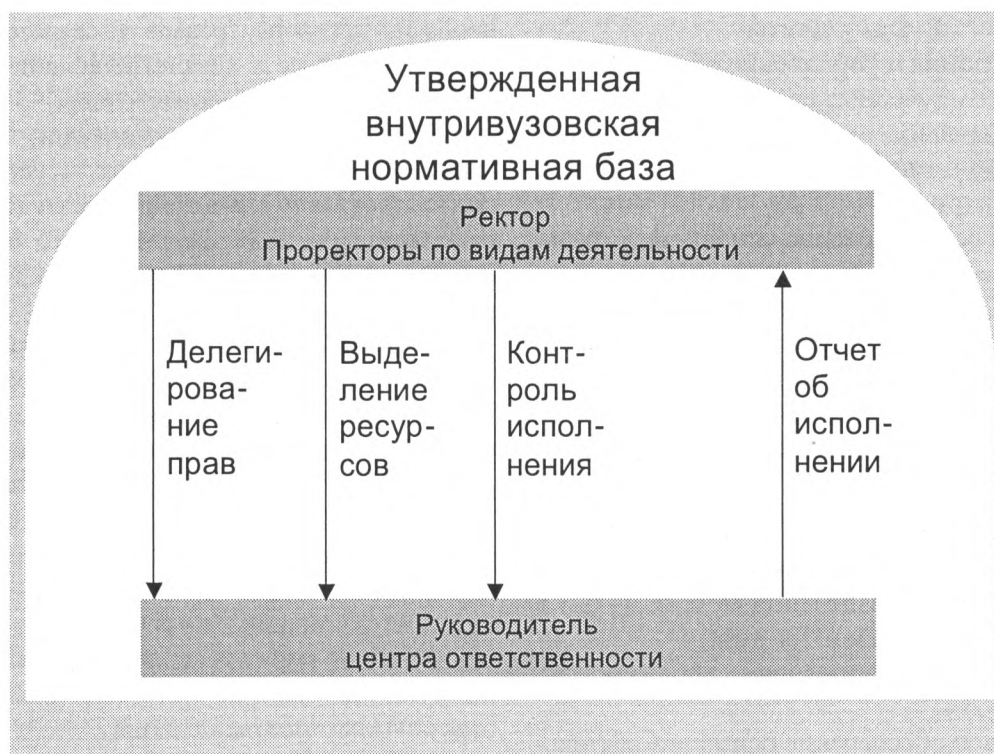


Рис. 4. Схема организационных взаимосвязей уровней управления в условиях децентрализации

#### 4. Ресурсное обеспечение децентрализации управления

Подчеркнем, что именно наличие ресурсов делает децентрализованную систему управления и концепцию центров ответственности работоспособной.

Традиционно в НГТУ в аспекте обеспечения децентрализации управления рассматриваются три вида ресурсов: материальные (площади), денежные и кадровые. Подбор сотрудников подразделения осуществляют самостоятельно, но в пределах имеющихся фондов на оплату труда.

*Хозрасчетные ЦО* при их создании получают в качестве ресурса площади. Денежные средства они зарабатывают самостоятельно.

*Факультеты, кафедры, административные и хозяйственные подразделения* наделяются площадями в пределах утвержденных нормативов. Каждый из этих ЦО получает централизованные бюджетные и внебюджетные средства в соответствии с действующим в вузе Положением о внебюджетной деятельности в НГТУ (Приложение 5).

Кроме того, указанные ЦО могут зараба-

тывать собственные средства и активно реализуют это право. Стимулом в этом отношении и гарантом согласования интересов является утвержденное в нормативных документах процентное распределение зарабатываемых подразделением денежных средств. Пример такого распределения, действующего в вузе по образовательным услугам, приведен в таблице 1.

Следует отметить, что вопрос о распределении собственных средств между уровнями управления является первостепенным и достаточно деликатным.

Каждый вуз принимает собственное решение по этому вопросу, опираясь на мнение своего коллектива, сложившуюся практику взаимоотношений и в зависимости от поставленных целей развития образовательного учреждения.

Есть вузы, которые, декларируя децентрализацию управления, тем не менее, направляют в централизованный бюджет администрации все сто процентов собственных доходов учебного заведения независимо от характера источника этих доходов.

Таблица 1

Процентное распределение средств  
за обучение

| ФОТ с начислением, % | Фонд развития МТБ факультета, % | Резервный фонд НГТУ, % | Централизованный бюджет, % | Источник доходов, для которого действует распределение |
|----------------------|---------------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------------------------------------|
| 52                   | 15                              | 3                      | 30                         | Обучение на 1–4 курсах                                 |
| 52                   | 18                              | —                      | 30                         | Обучение на 5–6 курсах                                 |
| 52                   | 15                              | 3                      | 30                         | Все курсы по коммерческим специальностям               |
| —                    | 80                              | —                      | 20                         | Индивидуальный договор с предприятием, 5–6 курсы       |
| 53                   | 14                              | 3                      | 30                         | Заочное обучение, все курсы                            |
| 56                   | 14                              | —                      | 30                         | Подготовительный семестр для выпускников ССУЗ          |

Руководство НГТУ в этом вопросе реализует следующий принцип:

**уровень (процент) отчислений в централизованный фонд всегда должен определяться объемом тех функций, которые берет на себя администрация.**

Только при таком количественном и содержательном обосновании уровня отчислений в централизованный фонд в коллективе вуза не будет разногласий по поводу того, много или мало «берет» на себя администрация.

Внебюджетная деятельность НГТУ регулируется положением, которое приведено в Приложении 5.

Согласно действующему положению, в частности, от образовательных услуг отчисляется 30 %; от сданных в аренду неучебных площадей — 100 %.

Аналогичное процентное распределение средств утверждено по всем возможным видам услуг и деятельности, которые могут иметь место в университете.

## 5. Подсистемы управления

В НГТУ выделены и реализуются следующие подсистемы управления:

— управление учебным процессом и научной деятельностью;

— управление обеспечением основной деятельности;

— управление персоналом;

— управление финансами и, в частности, бюджетом.

В условиях децентрализации указанные подсистемы присутствуют на *всех* уровнях управления. Работа в каждой подсистеме согласуется с миссией вуза и соответствует по объему ресурсному обеспечению децентрализации управления.

Отметим, что последняя из перечисленных подсистем — управление финансами — обеспечивает текущую и перспективную деятельность всех вышеуказанных подсистем на любом уровне управления.

В связи с этим управление финансами приобретает организационную структуру, согласованную с общей децентрализованной системой управления, регулируется общим сводом нормативных актов университета.

Принципиальная схема формирования интегрального бюджета вуза в условиях децентрализации представлена на рис. 5.

Интегральный бюджет вуза на текущий год — есть конкретизация его стратегического плана развития, который соответствует миссии и поставленным целям.

При разработке бюджета все звенья оргструктуры, как центры ответственности, планируют свою деятельность. Финансовым обеспечением каждого плана является соответствующий бюджет. Поэтому каждый ЦО формирует бюджет под свой план на текущий период. Ректорат, отвечая за реализацию общеуниверсальных задач текущего периода, силами соответствующих служб формирует централизованный раздел бюджета университета.

Все локальные бюджеты объединяются в интегральный бюджет вуза.

Подобная принципиальная схема формирования интегрального бюджета может быть реализована только в условиях децентрализации функций управления и создания ЦО.

Блок бюджетного управления (рис. 5) в виде развернутой схемы изображен на рис. 6. Представленная последовательность действий реализуется администрацией 1-го уровня управления (ректоратом, Ученым советом вуза). Блок планирования бюджета отсутствует, так как на практике реализуется специализи-

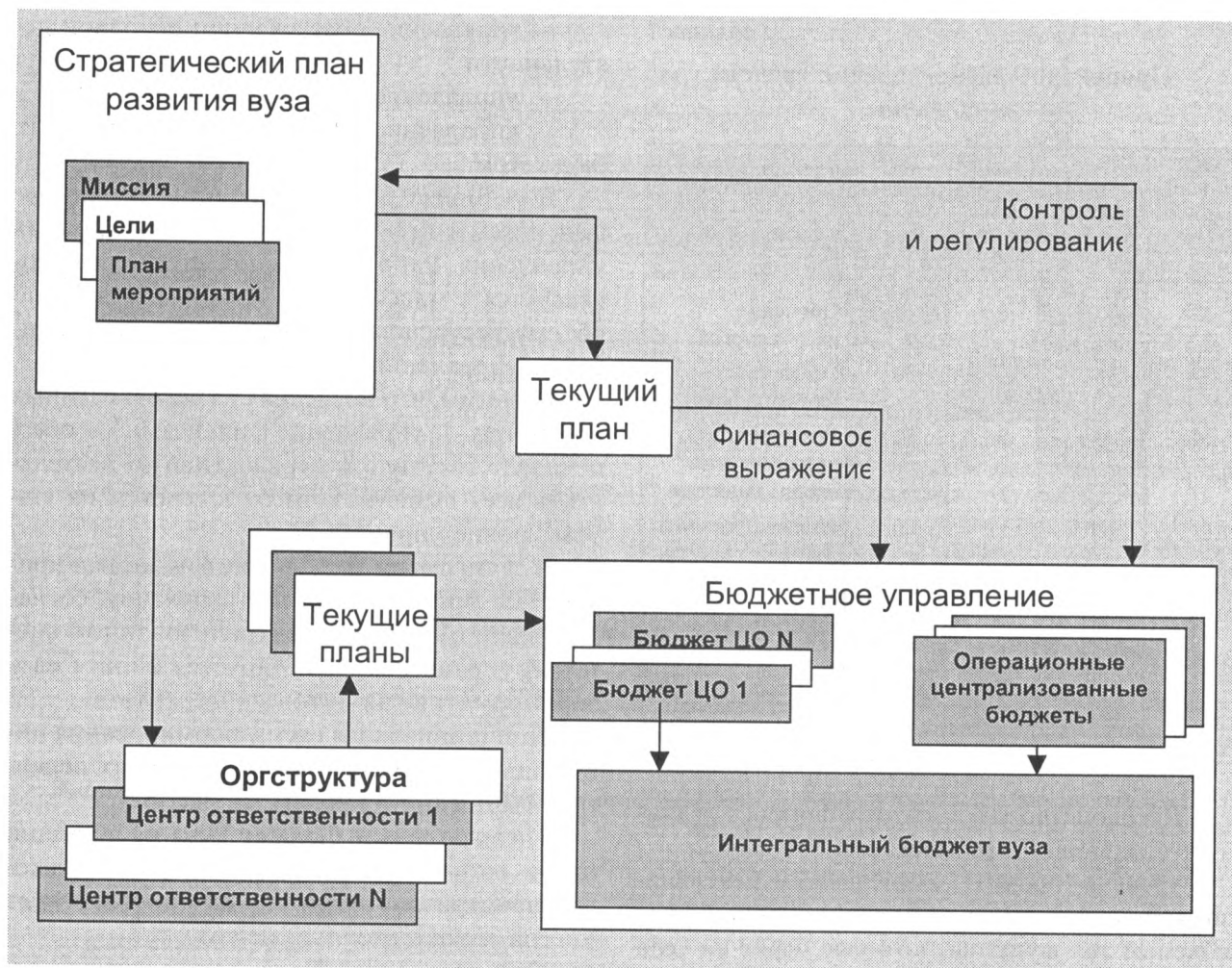


Рис. 5. Бюджетное управление в условиях децентрализации

рованными административными службами 2-го уровня. Функции учета, контроля, анализа и регулирования по принятому укрупненному составу параметров выполняются высшим исполнительным звеном оргструктуры — ректоратом и, при необходимости, Ученым советом. Он же принимает и утверждает финансовый отчет по бюджету за конкретный период. Указанный процесс носит циклический характер, период бюджетирования — год.

По сложившейся практике в НГТУ финансовый год начинается с 1 марта, т. к. к этому времени вуз, как правило, уже получает утвержденные обязательства федерального бюджета по финансированию основной деятельности.

## Заключение

Децентрализация функций административного управления — объективная необходимость настоящего времени, обязательное условие успешной реализации стратегии и развития вуза.

Реализовать идею децентрализации можно с сохранением традиционной сложившейся оргструктуры учебного заведения на основе следующих принципов.

1. Делегирование реализуемых функций, решаемых задач и права принятия решения должно быть обеспечено необходимыми ресурсами.

2. Должна быть создана правовая база, которая регулирует и согласует интересы всех участников процесса управления и исполнителей.

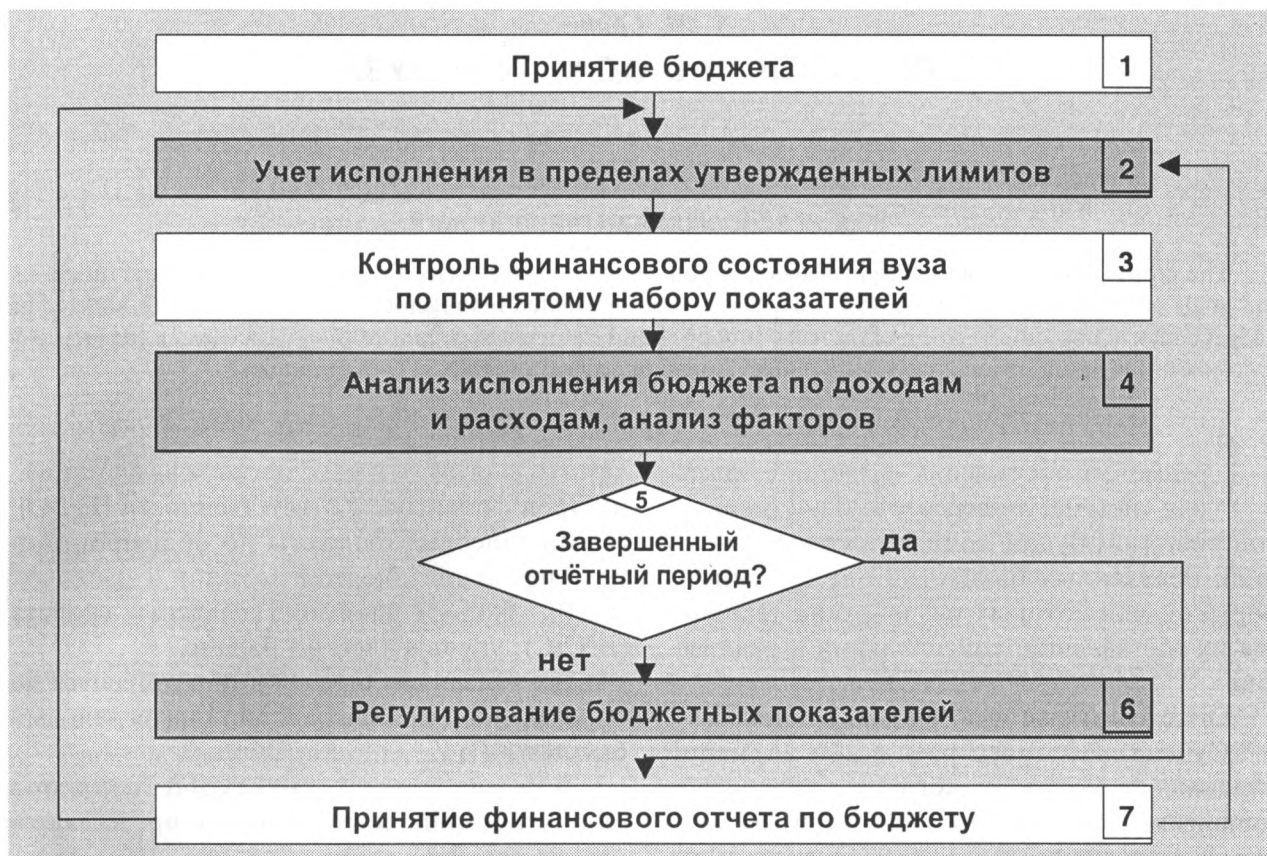


Рис. 6. Схема управления бюджетом с точки зрения администрации

3. Должна быть определена ответственность руководителей за результаты принимаемых решений и контроль управленческой и исполнительской дисциплины по всей структуре вуза.

В комплексе указанные принципы реализуются через созданные в действующей структуре центры ответственности. В НГТУ в настоящее время создана децентрализованная система административного управления. Она обеспечена необходимой апробированной нормативной базой. Реально работает ресурсное обеспечение центров ответственности.

В качестве проблемы следует отметить недостаточность централизованных средств (бюджетных и внебюджетных) для обеспечения ресурсами административных отделов и хозяйственных служб с тем, чтобы они функционировали как центры ответственности в полном объеме.

В НГТУ реально работает схема формирования интегрального бюджета университета с децентрализованной системой управления.

Ближайшие задачи:

- усиление роли кафедры как подразделения, обеспечивающего образовательный процесс, развитие НИРС, НИР;
- акцентирование внимания на таких звеньях управления, как управление учебным процессом и научной деятельностью (содержательный аспект);
- накопление опыта работы действующей системы децентрализации управления;
- совершенствование нормативной базы с целью усиления мотивации сотрудников на достижение общей цели;
- управление персоналом.