

Activities	Planning Period	Who
Task 1	—	X
Task 2	—	X
Task 3	—	X
Task 4	—	X

Inputs	Units	Cost	Total
Task 1	14	\$100	\$1400
Task 2	30	\$230	\$6900
Task 3	5	\$1500	\$7500
Task 4	12	\$175	\$2100



**Менеджмент в
Профессиональном Образовании
Модуль IV
Совершенствование организационных
структур**

Учебно-консультационное пособие

**ЕВРОПЕЙСКИЙ ФОНД ОБРАЗОВАНИЯ ЭКСПЕРТНЫЙ
ЦЕНТР ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, ПРИЗВАННЫЙ
ПОДДЕРЖИВАТЬ СТРАНЫ-ПАРТНЕРЫ В
РЕФОРМИРОВАНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ И ОБУЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ
ПРОГРАММ ВНЕШНИХ СВЯЗЕЙ ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА**

КАК К НАМ ОБРАТИТЬСЯ

Подробную информацию о нашей деятельности,
приглашениях к участию в торгах и возможностях
трудоустройства можно получить на
веб-сайте: www.etf.eu.int.

За любой дополнительной информацией
обращаться в:

External Communication Unit
European Training Foundation
Villa Gualino
Viale Settimio Severo 65
I - 10133 Turin
T +39 011 630 2222
Ф +39 011 630 2200
E info@etf.eu.int

Менеджмент в Профессиональном Образовании

Модуль IV Совершенствование организационных структур

Учебно-консультационное пособие

Большое количество дополнительной информации о Европейском Союзе можно получить по Интернету. Доступ к информации можно получить через сервер Euroopa (<http://europa.eu.int>).

Данные о каталоге можно найти в конце данной публикации.

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ, 2004 г.

ISBN 92-9157-325-6

Перепечатка разрешена при условии, что будет указан источник.

Printed in Italy

Предисловие

Учебно-консультационные пособия под общим названием «Менеджмент в профессиональном образовании» разработаны в рамках проекта Европейского Фонда Образования (ЕФО), реализованного совместно с экспертами Национальных Обсерваторий профессионального образования (НО) Казахстана, Узбекистана, Беларуси и Российской Федерации, а также Северо-западной региональной Обсерватории (РО), по модернизации системы управления профессиональным образованием (ПО). Пособия предназначены для руководящих работников и кадрового резерва органов и организаций, занимающихся вопросами профессионального образования в странах СНГ:

- соответствующих подразделений национальных министерств образования и труда;
- региональных и муниципальных органов управления, ответственных за ПО;
- комитетов (комиссий) по вопросам образования национальных и региональных законодательных органов;
- государственно-общественных органов управления в сфере ПО на национальном, региональном и отраслевом уровнях;
- образовательных учреждений.

В связи с переходом стран СНГ к рыночной экономике произошли серьёзные изменения в сфере ПО (начального и среднего) этих государств. Отрасль ПО столкнулась с необходимостью разработки новой политики и стратегии в условиях децентрализации административного управления и развития рынка труда и формирования рынка образовательных услуг.

Предлагаемые пособия – не учебник. Их цель – развитие профессиональных навыков действующих руководителей и содействие становлению профессионализма молодого поколения управленцев.

Для достижения поставленной цели пособия разработаны по модульной методике и технологии обучения. Каждый модуль, за исключением первого, который является базовым и рассматривает современные основы управления сферой ПО, посвящён конкретной управленческой проблеме, например, обеспечению качества образовательных услуг или исполнению важной управленческой функции, например, целеполаганию и планированию.

Модули состоят из учебных элементов, в которых раскрывается содержание рассматриваемых вопросов и предлагаются механизмы принятия и осуществления соответствующих управленческих решений на основе опыта, накопившегося в странах СНГ, и практики государств-членов Европейского Союза.

Модули могут использоваться действующими менеджерами сферы профессионального образования для саморазвития и как настольная книга для консультирования при решении повседневных управленческих задач.

Данные пособия составлены таким образом, что их также могут использовать сотрудники научно-методических организаций системы образования, преподаватели и слушатели институтов повышения квалификации, очно-заочных форм обучения и дополнительного профессионального образования.

Учебно-консультационные пособия были разработаны профессором, доктором экономических наук Николаем Петровым, имеющим большой опыт работы в Международной Организации Труда (МОТ) и различных международных проектах в области развития и управления системой ПО. В работе над модулями также принимали участие руководители НО профобразования: Ольга Олейникова (РФ), Шайзада Тасбулатова (Казахстан), Эдуард Калицкий (Беларусь), Ирина Разилова (Узбекистан), Сергей Иванов (Санкт-Петербург), а также Галина Борисова - координатор проекта ЕФО по странам СНГ. Общее руководство работой осуществлялось Тимо Куусела - руководителем программ ЕФО в РФ.

Данные модули прошли экспертизу независимых рецензентов, работающих в области управления ПО в странах СНГ, и широко обсуждались на семинарах руководителями сферы ПО национальных министерств РФ, Украины, Казахстана, Узбекистан и Беларуси, а также руководителями региональных органов управления образованием Северо-западного региона России.

Мы будем рады получить Ваши отзывы по практическому применению модулей.

Питер де Рой
Директор Европейского Фонда Образования

Оглавление

Предисловие	iii
Учебный элемент № 1. Организационные параметры отрасли профессионального образования	1
Стройный вид организации.....	2
1.1 Организационные признаки.....	2
1.1.1 Относительная самостоятельность.....	3
1.1.2 Некоммерческая организация с правом предпринимательства.....	5
1.1.3 Совокупность элементов хозяйственной деятельности.....	6
1.1.4 Единство цели.....	7
1.1.5 Пирамидальная структура	7
1.2 Внешняя деловая среда	8
1.2.1 Макроокружение	8
1.2.2 Деловая среда.....	8
1.3 Горизонтальное разделение труда	10
1.3.1 Функциональные стадии производства.....	10
1.3.2 Общесистемные функции	11
1.4 Управленческая вертикаль	11
1.5 Механизмы координации	13
1.5.1 Координационный механизм.....	13
1.5.2 Органическая и бюрократическая организация	13
1.6 Организационно-управленческая структура.....	14
1.6.1 Соотношение организационной и управленческой структуры.....	14
1.6.2 Характеристика управленческих структур	14
1.7 Внутриорганизационные отношения.....	16
1.7.1 Человеческие ресурсы.....	16
1.7.2 Потребности и интересы	17
1.7.3 Служебные и неформальные отношения	17
1.8 Организационная культура.....	18
Учебный элемент № 2. Проектирование организационных структур.....	21
Базисные факторы.....	22
2.1 Фазы жизненного цикла организации.....	22
2.2 Организационные решения статической фазы	24
2.2.1 Принцип приоритета цели.....	24
2.2.2 Принцип приоритета функций	26
2.2.3 Принцип приоритета субъекта управления	26

2.3	Организационные решения динамической фазы.....	27
2.3.1	Принцип приоритета персонала.....	27
2.3.2	Принцип приоритета структур.....	28
2.3.3	Принцип приоритета объекта управления.....	29
2.4	Фактор размера организации.....	29
2.5	Фактор типа производства.....	32
2.5.1	Оргструктуры массового производства.....	32
2.5.2	Оргструктуры единичного производства.....	32
2.6	Влияние внешней среды.....	33
2.6.1	Фактор стабильности – динамичности среды.....	33
2.6.2	Фактор простоты – сложности среды.....	33
2.6.3	Фактор рынка образовательных услуг.....	34
2.6.4	Несоразмерность среды.....	34

Учебный элемент № 3. Построение организационных структур.....39

	Конструктивный четырёхугольник.....	40
3.1	Линейная структура.....	40
3.1.1	Одноуровневая структура.....	40
3.1.2	Многоуровневая структура.....	41
3.1.3	Достоинства и недостатки линейной структуры.....	42
3.1.4	Актуальность базовой структуры.....	42
3.2	Линейно-функциональная структура.....	43
3.2.1	Функциональные организационные звенья.....	43
3.2.2	Признаки рациональности структуры.....	44
3.2.3	Базовый механизм координации.....	44
3.2.4	Нормативно-бюрократический механизм контроля.....	45
3.3	Дивизиональная структура.....	47
3.3.1	Изменение факторов внешней среды.....	47
3.3.2	Становление рынка образовательных услуг.....	48
3.3.3	Переход к дивизиональной оргструктуре.....	49
3.3.4	Автономные производители образовательных услуг.....	51
3.3.5	Усиление власти территориальных структур.....	52
3.3.6	Изменившаяся роль общегосударственного органа управления.....	52
3.3.7	Преимущества дивизиональной структуры.....	53
3.4	Сетевая структура.....	55
3.4.1	Характеристики сетевой организации.....	55
3.4.2	Принципы построения сетевой оргструктуры.....	55
3.4.3	Программно-целевая структура.....	56

Учебный элемент № 4. Децентрализация	59
Централизация – децентрализация: два полюса одного явления	60
4.1 Линейная структура.....	60
4.2 Стадии контроля принятия решений	64
4.3 Децентрализация в переходный период	65
4.3.1 Передача полномочий из центра в регионы.....	66
4.3.2 Ослабление управленческих структур высшего и среднего уровней	66
4.3.3 Изменения в механизмах координации	68
4.4 Возможности и ограничения децентрализации на муниципальный уровень	69
4.5 Децентрализация в условиях стабилизации факторов внешней среды.....	72
4.5.1 Усиление нормативного механизма координации	72
4.5.2 Разрешение противоречия между возросшим уровнем задач и сокращенными возможностями управления.....	73
4.5.3 Переход к «договорной децентрализации».....	74
4.6 Децентрализация и общедоступность	75
4.7 Децентрализация и демократизация управления.....	76
4.7.1 Связь горизонтальной децентрализации с демократизацией управления	76
4.7.2 Делегирование полномочий общественным институтам	77
Список использованной литературы	81
Executive summary	83

Учебный элемент № 1.

Организационные параметры отрасли профессионального образования

Учебные цели

Изучив данный учебный элемент, Вы будете

знать:

- организационные признаки отрасли профессионального образования;
- элементы её окружающей среды;
- принципы функционального разделения труда;
- механизмы координации деятельности организационных элементов отрасли;
- как соотносятся организационные и управленческие структуры;
- как учитывать внутриорганизационные отношения.

Стройный вид организации

Слово *организация* происходит от латинского *organiso* – «делать сообща», «сообщаю стройный вид».

Если что-то делается сообща, значит, в процессе участвует коллектив людей. Но не любой коллектив является организацией. Чтобы стать организацией, коллектив должен быть объединён в организационную структуру, иметь «стройный вид», как учат нас древние римляне. Следовательно, организация должна обладать определёнными признаками, которые придают ей требуемую стройность.

Организация вступает во взаимодействие с другими организациями, испытывает на себе воздействие факторов окружающей её внешней среды. Она является открытой для взаимодействия с элементами внешней среды, которые весьма изменчивы.

Неотъемлемыми признаками организации являются разделение труда на отдельные производственные задачи и координация действий по их решению. Для эффективного решения проблемы разделения труда и его координации создаётся организационная управленческая структура.

Организационная составляющая структуры отражает состав и взаимодействие различных звеньев производства, соответствующих разделению труда. Управленческая составляющая структуры должна находиться в известном соотношении со звеньями и уровнями организационной структуры. Тем самым достигается соотношение двух систем – управляющей и управляемой, возникает «стройный вид».

Однако организация – это не только эффективная структура, но, прежде всего, человеческий коллектив. Между его членами существуют социальные и экономические связи, служебные и неформальные отношения. Организационная культура и характер взаимоотношений между членами коллектива организации являются во многом определяющими для выполнения предназначения организации и успешного решения её задач.

В данном учебном элементе нам предстоит найти ответы на такие вопросы, как:

- Отвечает ли отрасль профессионального образования критериям самостоятельной организации?
- Каков статус организационных элементов отрасли и характер её внешней среды?
- На чём основывается разделение труда в процессе предоставления образовательных услуг?
- Какие механизмы координации используются?
- Как достигается соотношение организационной и управленческой структуры?
- Как учитывать внутриорганизационные отношения?

1.1 Организационные признаки

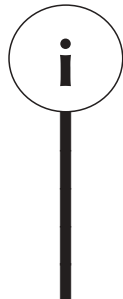
С точки зрения науки управления организация должна обладать следующими признаками:

- относительной самостоятельностью;
- множеством составляющих её элементов;
- единством главной цели для всех элементов;
- наличием связей между элементами;
- наличием организационной структуры и иерархичности;

- наличием управления этими элементами и организацией в целом.

Отвечает ли отрасль профессионального образования этим обязательным признакам? Прежде чем ответить на этом вопрос, мы должны убедиться, что профессиональное образование является «отраслью», и определить, к какой сфере экономики она относится.

Ниже приведено определение отрасли, сформулированное в Законе РФ «О стандартизации».



Под **отраслью** понимается совокупность субъектов хозяйственной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, разрабатывающих и/или производящих продукцию, исполняющих работы и оказывающих услуги определённых видов, которые имеют однородное потребительское или функциональное назначение.

Источник: Закон РФ «О стандартизации».

Профессиональное образование вполне удовлетворяет главным требованиям, предъявляемые к любой хозяйственной отрасли.

1.1.1 Относительная самостоятельность

Относительная самостоятельность отрасли ПО определяется её специализацией на предоставлении услуг по обучению трудовой деятельности, соответствующей второму и третьему уровню квалификаций *Международной стандартной классификации занятий (ISCO-88)*, которая, в свою очередь, учитывает понятия образовательных категорий и уровней *Международной стандартной классификации образования ЮНЕСКО (ISCED)* – см. вставку.



Классификационные уровни Международной стандартной классификации занятий (МСКЗ)

В МСКЗ *квалификация* определяется как способность работника выполнять конкретные задачи и обязанности в рамках данного вида деятельности. Квалификация имеет два параметра:

- *уровень квалификации*, определяемый сложностью и объёмом выполняемых задач и обязанностей;
- *квалификационная специализация*, которая определяется конкретной областью требуемых знаний, используемых в работе с машинами, инструментами и материалами, а также видом производимых товаров и услуг.

Учитывая международный характер данной классификации, было выделено четыре уровня квалификации. Им были даны функциональные определения в понятиях образовательных категорий и уровней *Международной стандартной классификации образования (МСКО)*. Следует особо отметить, что в МСКЗ делается упор на квалификацию, необходимую для выполнения конкретных задач и обязанностей, а не на формальный уровень квалификационного удостоверения, имеющегося у работника.

В МСКЗ применяются следующие функциональные определения четырёх уровней квалификации, предусматривающих приобретение необходимой квалификации через общее образование или профессиональное обучение.

Первый уровень квалификации определяется в рамках первой категории МСКО, включающей начальное общее образование. Этому уровню соответствуют *неквалифицированные работники* всех видов трудовой деятельности.

Второй уровень базируется на второй и третьей категориях МСКО, включающих первый и второй уровни среднего образования. *Необходим, кроме того, определённый период профессионального обучения* и приобретения опыта, иногда в форме ученичества. Этот период может дополнять общее обучение или заменять его частично, а иногда и полностью.

К этому уровню квалификации относятся *квалифицированные рабочие, квалифицированные работники сельского хозяйства и сферы обслуживания, конторские служащие и квалифицированные работники родственных профессий*.

Третий уровень определяется исходя из пятой категории МСКО, охватывающей образование, начинающееся в возрасте 17-18 лет и заканчивающееся получением диплома, не эквивалентного первому уровню университетского образования.

Этому уровню соответствуют *«специалисты и вспомогательный персонал»*.

Четвёртый уровень квалификации основывается на шестой и седьмой категориях МСКО, охватывая образование, которое завершается получением университетского диплома или его эквивалента. К этой категории работников относятся *«специалисты - профессионалы»*.

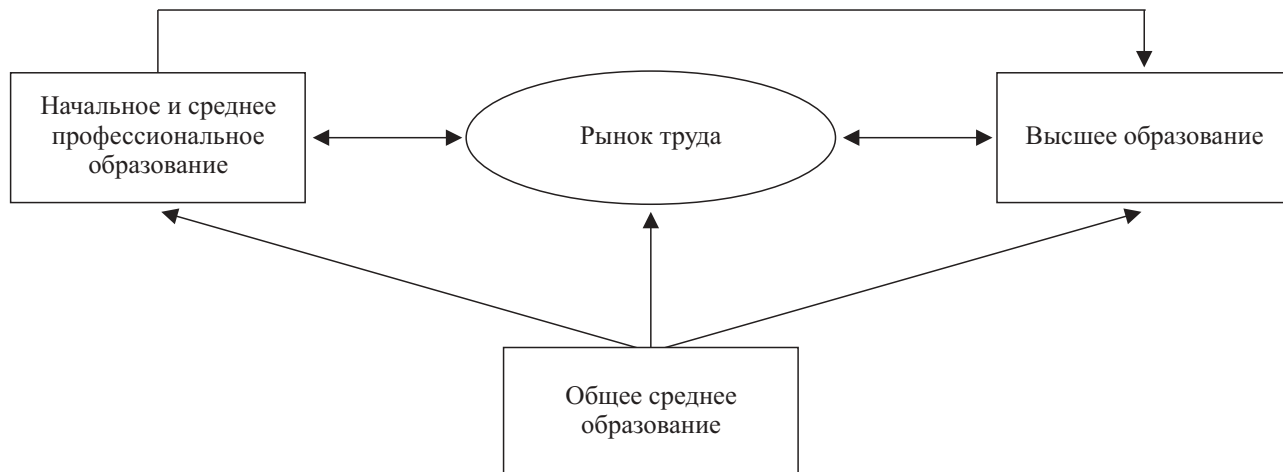
В большинстве стран СНГ обучение профессиям, требующим второго и третьего уровней квалификации по МСКЗ, осуществляется в образовательных учреждениях (организациях) начального и среднего профессионального образования.

В национальную систему образования входят три отрасли:

1. начальное и среднее профессиональное образование;
2. среднее общее образование;
3. высшее образование.

Эти три отрасли образования тесно взаимодействуют между собой, а их деятельность координируется на государственном уровне. Все эти отрасли образования связаны с рынком труда, на который они поставляют рабочую силу разного уровня квалификации и который в конечном итоге определяет спрос на образовательные услуги (см. рис. 1.1).

Рис. 1.1 **Схема взаимосвязи отраслей образования между собой и с рынком труда**



Отрасль профессионального образования относится к социальной сфере. **Социальная сфера** представляет собой совокупность предприятий, учреждений, организаций и органов управления, осуществляющих производство, распределение, сохранение и организацию потребления товаров и услуг социально-культурного и информационного назначения.

К социальной сфере, кроме образования, относят обычно культуру, здравоохранение и социальное обеспечение, физическое воспитание и спорт, средства массовой информации и коммуникации.

Относительная самостоятельность организаций и учреждений, составляющих отрасль ПО, подтверждается также тем, что они являются юридическими лицами. **Юридическим лицом**, согласно Гражданскому кодексу РФ, признаётся организация, которая:

- зарегистрирована в установленном порядке;
- имеет расчётный счёт в банке;
- имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество;
- отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права;
- выполняет возложенные законом обязанности;
- имеет самостоятельный баланс или смету;
- может быть истцом и ответчиком в суде.

Образовательные учреждения и организации инфраструктурной поддержки системы ПО имеют статус некоммерческих организаций.

1.1.2 Некоммерческая организация с правом предпринимательства

Некоммерческая организация ставит своей основной задачей удовлетворение общественных потребностей, при этом вся прибыль идёт не учредителям, а на развитие организации. В декабре 1995 года был принят **Закон РФ «О некоммерческих организациях»**. В нём определяется:

- механизм создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческой организации;
- формирование и использование её имущества;
- права и обязанности учредителей (участников);
- основы управления; а также
- возможные формы поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Некоммерческая организация может быть создана в различных организационно-правовых формах, таких как:

- общественная организация;
- фонд;
- учреждение;
- некоммерческое партнёрство;
- автономная некоммерческая организация;
- объединение юридических лиц (ассоциация или союз).

В конце 90-х годов *государственные и муниципальные учреждения* составляли более 55% всех некоммерческих организаций в РФ.

Некоммерческая организация может заниматься предпринимательством лишь постольку, поскольку это служит достижению социальных целей, ради которых она создана. Сама предпринимательская деятельность должна соответствовать этим целям.

Возможная прибыль полностью направляется на обеспечение основного профиля некоммерческой организации и не может быть распределена среди её учредителей.

Статус некоммерческой организации позволяет образовательным организациям осуществлять *модель коммерческого хозяйствования*. В соответствии с этой моделью производитель образовательных услуг:

- самостоятельно определяет направления своей деятельности, не связанные с бюджетным финансированием;
- устанавливает цену на «внебюджетные» образовательные услуги и продукцию учебно-производственной деятельности;
- сдаёт в аренду находящиеся в его учреждении жилые и нежилые помещения;
- распределяет полученные доходы.

Соответствие платных образовательных услуг общественным потребностям выявляется через *платёжеспособный спрос* на эти услуги и их прибыльность, которая выражается в разности между полученной коммерческой выручкой и издержками производства.

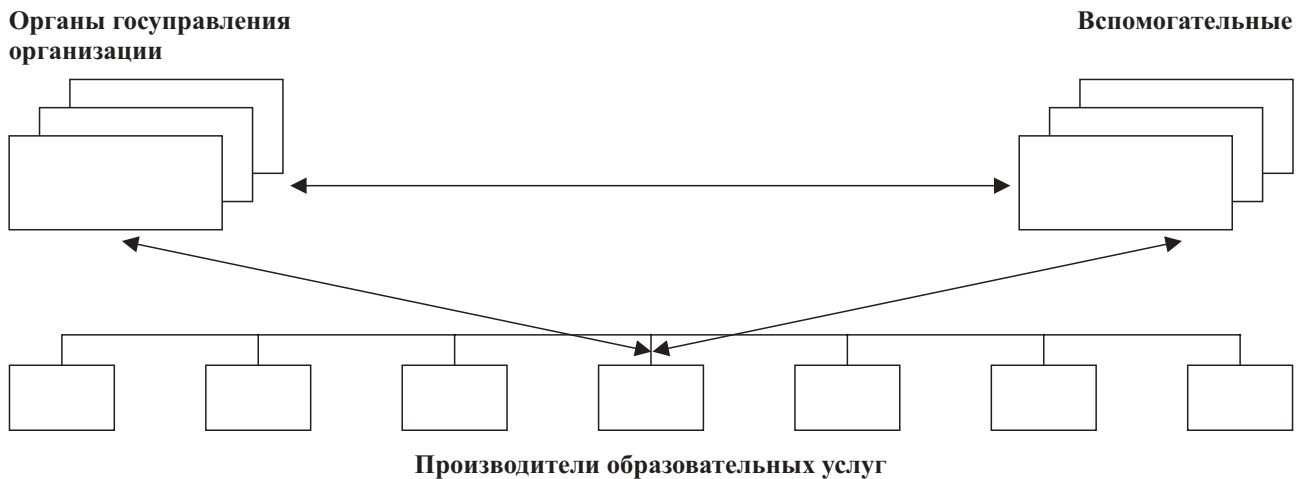
Модель коммерческого хозяйствования стимулирует образовательное учреждение к активному поиску и осуществлению таких видов деятельности, которые отвечают реальному платёжеспособному спросу потребителей.

Однако начальное профессиональное образование не может в своей массе осуществляться на основе коммерческого хозяйствования. Об этом говорит опыт стран с рыночной экономикой, где доходы образовательных организаций от коммерческой деятельности как минимум в 2,5 – 3 раза уступают размерам бюджетных ассигнований.

1.1.3 Совокупность элементов хозяйственной деятельности

Отрасль профессионального образования представляет собой *организацию, состоящую из совокупности элементов (субъектов) хозяйственной деятельности*. К основным субъектам хозяйственной деятельности можно отнести непосредственных производителей образовательных услуг (образовательные организации), органы, осуществляющие руководство и контроль от имени государства, а также вспомогательные организации, обеспечивающие научно-методическую и иную поддержку производства образовательных услуг. Организационные элементы *тесно взаимодействуют между собой* (см. рис. 1.2).

Рис. 1.2 Взаимодействие элементов (субъектов) хозяйственной деятельности отрасли ПО



1.1.4 Единство цели

Объективной основой для взаимодействия разнородных элементов служит *единство главной цели*, выраженной в миссии отрасли – *обеспечении общедоступного качественного профессионального образования соответствующего уровня квалификации*. Организационные элементы имеют свои *локальные задачи*, решению которых подчинена их деятельность. Локальные задачи не должны противоречить общепрофессиональной цели.

1.1.5 Пирамидальная структура

Отрасль ПО обладает такими обязательными признаками организации, как *организационная структура* и *иерархичность управления*.

Организационная структура отрасли профессионального образования имеет вид пирамиды. В основании пирамиды находятся образовательные организации – непосредственные производители образовательных услуг. В средней части – территориальные органы управления образованием. На вершине пирамиды – центральный орган исполнительной власти, направляющий работу отрасли. В странах СНГ таким органом является обычно соответствующее управление (департамент) Министерства образования или Министерства труда. *Управленческая структура отрасли* также имеет вид пирамиды и содержит несколько иерархических уровней управления:

- общегосударственный;
- территориальный;
- образовательного учреждения.

Теперь мы убедились, что отрасль профессионального образования обладает всеми признаками организации, перечисленными выше.

Функционирование отрасли ПО как организации и управление ею являются не только процессом сохранения её целостности и определённости, но и процессом реформирования (развития) отрасли, перевода её в новое качество.

1.2 Внешняя деловая среда

Отрасль профессионального образования самоуправяема, т.е. управление отраслью обеспечивается внутри системы ПО. В то же время она испытывает воздействия внешней деловой среды.¹ Можно выделить две составляющие внешней среды, имеющие разную степень влияния на отрасль: макроокружение и непосредственное окружение (см. рис. 1.3).

Рис. 1.3 Схема внешней среды



1.2.1 Макроокружение

Макроокружение – это часть внешней среды, которая оказывает косвенное влияние на всю отрасль профессионального образования.

Макроокружение отрасли можно подразделить на следующие составляющие:

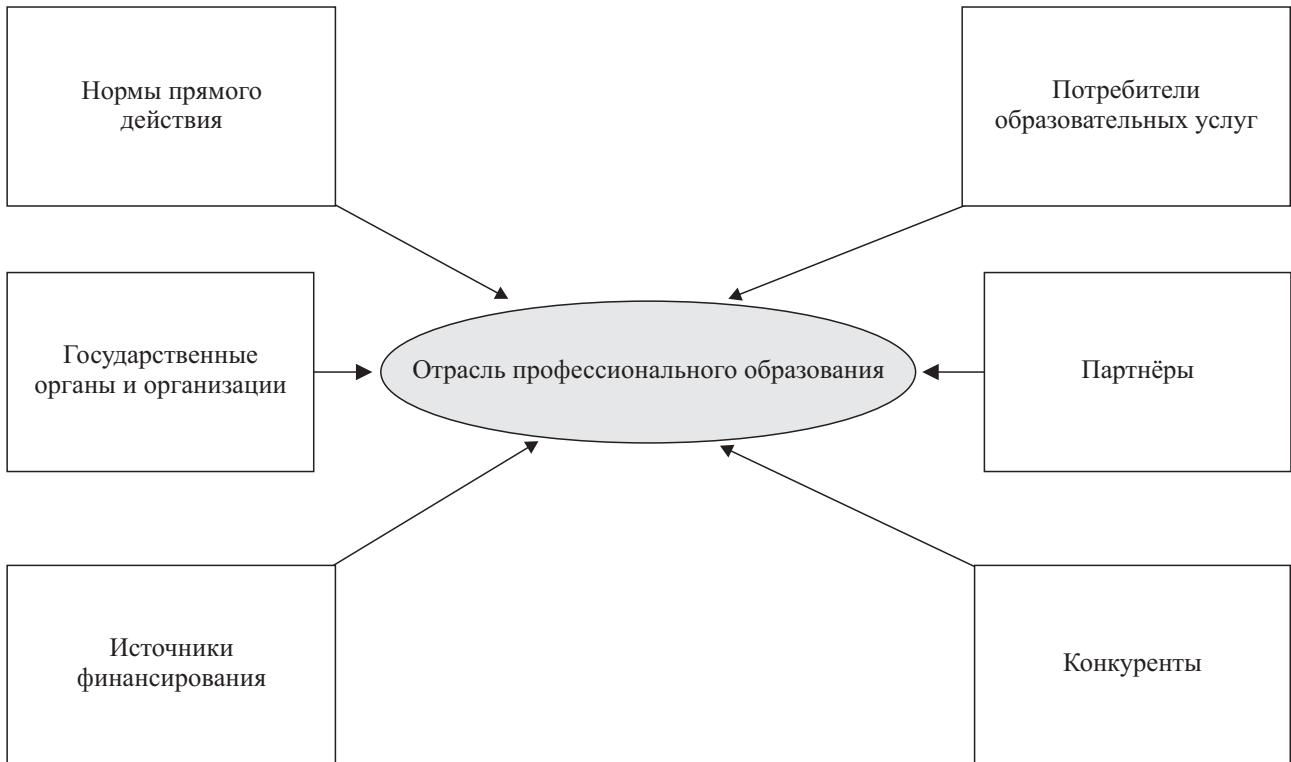
- экономические;
- политические;
- социальные;
- законодательные;
- национально-культурные;
- религиозные;
- демографические;
- природно-географические;
- научно-технологические.

1.2.2 Деловая среда

Внешнее непосредственное окружение организации получило в менеджменте название деловой среды. Элементы внешней среды, оказывающие прямое воздействие на отрасль профессионального образования, отражены на рис. 1.4.

¹ Подробно вопросы, связанные с деловой средой отрасли ПО, рассматриваются в Модуле 1 «Основы управления» (разделы 3.7, 3.8, 3.9).

Рис. 1.4 *Схема деловой среды отрасли профессионального образования*



?

Вопросы для самопроверки

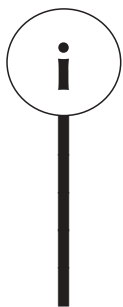
1. Докажите, что система начального профессионального образования отвечает требованиям, предъявляемым к отрасли Законом РФ «О стандартизации» (см. вставку в разделе 1.1).
2. Объясните, каким образом образовательное учреждение, будучи некоммерческой организацией, может заниматься предпринимательской деятельностью. Может ли заниматься предпринимательской деятельностью орган управления образованием? Аргументируйте Ваш ответ.
3. Приведите доказательства относительно наличия в отрасли ПО таких обязательных признаков организации, как:
 - единство главной цели,
 - наличие организационной структуры и иерархичности.
4. Какое влияние, по Вашему мнению, оказывают на отрасль ПО такие элементы её внешней среды, как:
 - законодательство,
 - демографические изменения,
 - потребители образовательных услуг,
 - конкуренты.

1.3 Горизонтальное разделение труда

Убедившись, что отрасль ПО представляет собой полноценную организацию, и ознакомившись с её окружающей средой, мы можем теперь приступить к рассмотрению понятий, лежащих в основе построения организационных и управленческих структур и принципов взаимодействия между ними.

В основе различных элементов, звеньев и уровней организационных структур любой организации лежит разделение труда на отдельные задачи и координация действий по их решению. Остановимся вначале на вопросах горизонтального разделения труда.

Каждая организация имеет свои особенности в разделении труда работников на отдельные задачи, что связано, в первую очередь, с характером производимой ими продукции или услуг. Однако преобладающей формой горизонтального разделения труда является функциональная.



Функция – от лат. *functio* – исполнение, осуществление.

1. Деятельность, обязанность, работа.
2. Роль, которую выполняет определённый социальный институт или процесс по отношению к целому.

Источник: Энциклопедический словарь.

Горизонтальное разделение труда на отдельные задачи в отрасли профессионального образования основывается на этапах жизненного цикла её продукции.

Жизненный цикл продукции в любой хозяйственной отрасли представляет собой совокупность взаимосвязанных процессов создания и последовательного изменения состояния продукции от формирования исходных требований к ней до её использования. Обычно жизненный цикл продукции делится на три стадии:

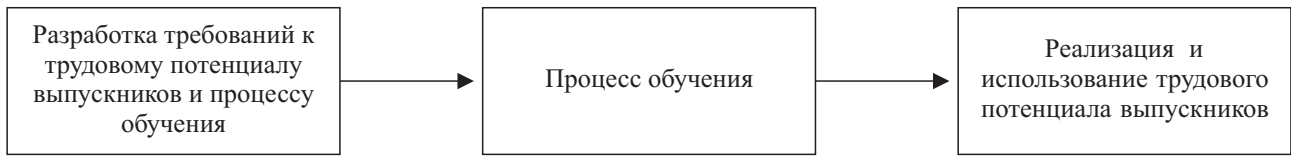
- исследование и разработка продукции;
- изготовление продукции;
- реализация и использование продукции.

1.3.1 Функциональные стадии производства

В основе жизненного цикла продукции отрасли профессионального образования лежит проектирование, производство и реализация трудового потенциала выпускника – совокупности знаний, профессиональных компетенций и норм поведения, которые отвечают требованиям потребителей этой продукции и других заинтересованных сторон² (см. рис. 1.5).

² Подробно вопросы продукции отрасли ПО и требований к трудовому потенциалу выпускника рассматриваются в Модуле 1 «Основы управления» (разделы 1.3, 1.4) и в Модуле 3 «Управление качеством» (разделы 1.2, 1.3).

Рис. 1.5 Горизонтальное разделение труда по стадиям жизненного цикла продукции отрасли ПО



На первой стадии:

- изучаются прогнозы социально-экономического развития и спрос рынков труда и образовательных услуг на профессии и специальности начального и среднего уровня квалификации;
- определяются требования к трудовому потенциалу выпускников;
- определяются требования к трудовому потенциалу абитуриентов – уровню их знаний и умений; формулируются учебные программы и определяются методы обучения;
- определяются требования по обеспечению процесса обучения людскими и материальными ресурсами.

На второй стадии в процессе обучения происходит приращение трудового потенциала обучаемых до уровня заданных показателей квалификационных требований.

На заключительной стадии осуществляется реализация конечной продукции процесса обучения – нового трудового потенциала выпускников. Эта реализация осуществляется через трудоустройство или продолжение образования и обучения.

Каждая стадия производственного процесса, в свою очередь, состоит из элементов, от качественного исполнения которых зависит в конечном итоге общий результат.

1.3.2 Общесистемные функции

Помимо разделения труда по производственному принципу (в соответствии со стадиями процесса оказания образовательных услуг), существует также *горизонтальное разделение труда по исполнению таких общесистемных (штабных) функций*, как:

- нормативное регулирование;
- финансовое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение;
- обеспечение и контроль качества;
- материальное снабжение и т.д.

1.4 Управленческая вертикаль

Вертикальное разделение труда в отрасли профессионального образования *базируется на уровнях принятия решений* относительно осуществления стадий процесса производства образовательных услуг («жизненного цикла продукции») и входящих в них элементов.

Рассмотрим вертикальное разделение труда на примере первой стадии процесса предоставления образовательных услуг (см. табл. 1.1).

Таблица 1.1 Вертикальное разделение управленческого труда при осуществлении производственных функций в отрасли ПО

Производственная функция	Уровень принятия решений
Разработка требований к трудовому потенциалу выпускников и процессу обучения	Образовательной организации
	Территориальный
	Общегосударственный

Практика стран СНГ и многих стран Европейского Союза свидетельствует, что на *общегосударственном уровне* принимаются решения относительно общей политики и стратегических приоритетов производства образовательных услуг, разрабатываются и утверждаются государственные требования к качеству конечной продукции (профессиональные стандарты и квалификационные требования), определяются критерии и процедуры единой оценки результатов и процесса обучения.

На *территориальном уровне* (субъекта федерации, области, муниципалитета) обычно принимаются решения относительно потребностей в подготовке квалифицированных работников и специалистов, разрабатываются территориальные элементы образовательных стандартов, устанавливаются процедуры внешнего контроля качества процесса и результатов предоставления образовательных услуг.

На *уровне образовательной организации* принимаются решения относительно конкретного содержания учебных программ, планирования учебного процесса и методов обучения.

Принятие решений по исполнению общесистемных функций так же, как и по осуществлению производственных функций, имеет *иерархический характер* (см. табл. 1.2).

Таблица 1.2 Вертикальное разделение труда при осуществлении общесистемных функций в отрасли ПО

Общесистемная функция	Уровень принятия решений
Целеполагание	<i>Общегосударственный</i> – определение миссии, стратегических целей, планов и программ развития отрасли
	<i>Территориальный</i> – определение миссии, стратегических целей, планов и программ развития территориальной системы профессионального образования
	<i>Образовательной организации</i> – определение миссии, стратегических и текущих целей, планов и программ развития образовательной организации

1.5 Механизмы координации

Даже при самом оптимальном функциональном разделении труда организация не сможет эффективно работать, если деятельность функциональных подразделений и их работников не будет должным образом координироваться. Как и в случае разделения труда, всё многообразие *механизмов координации* можно свести к весьма ограниченному набору:

- взаимное согласование;
- прямой контроль;
- нормативное регулирование.

1.5.1 Координационный механизм

Как мы убедимся в дальнейшем, *по мере усложнения деятельности по предоставлению образовательных услуг* (от обучения у ремесленника до обучения в государственном учебном заведении) *выбор средств координации функционального разделения труда* меняется от взаимного согласования к прямому контролю, нормативному регулированию (планированию и стандартизации процесса, результатов обучения и квалификации сотрудников) и, наконец, вновь к взаимному согласованию через контрактные отношения. Тут же нужно отметить, что *на практике* при решении координационных проблем в организации в целом и в её составных частях нередко *используется комбинация из элементов всех трёх механизмов*. Получается своеобразный «координационный треугольник» (см. рис. 1.6).



1.5.2 Органическая и бюрократическая организация

Взаимное согласование и прямой контроль принято называть *органическими* (естественными) *механизмами координации*. Довольно часто организацию или её подразделения, где преобладают данные механизмы координации функциональной деятельности, называют *органической организацией*.

Нормативное регулирование, включающее в себя планирование и стандартизацию процессов и результатов труда, а также стандартизацию требований к квалификации персонала, *называют бюрократическим*. Нередко этим термином характеризуют и организации, в которых преобладает нормативное регулирование.

Необходимо отметить, что мы не вкладываем в понятие «бюрократическая организация» никакого изначально отрицательного смысла (и Вам того же советуем!). Данное понятие было введено в оборот в начале прошлого века Максом Вебером.

Такой организации присущи стандартизированные требования к конечному продукту и процессу его производства, нормативные требования к квалификации сотрудников, определённые каналы связи, а также чёткая иерархия властных полномочий и развитая административная структура с очевидным разграничением линейных и функциональных полномочий.

В отличие от функционального механизма разделения труда на отдельные задачи, механизм координации действий по их решению работает на основе вертикального, линейного разделения труда.

?

Вопросы для самопроверки

1. Что является основой для горизонтального разделения труда в отрасли ПО?
2. Опишите вертикальное разделение труда в отрасли профессионального образования по уровням принятия решений на примере оценки знаний, умений и навыков выпускника образовательного учреждения.
3. Назовите основные механизмы координации. Какие из этих механизмов используются в деятельности той организации, в которой Вы работаете?

1.6 Организационно-управленческая структура

Важнейшим признаком организации является её *структура*. Категория «структура» отражает строение и внутреннюю форму организации.

Организационная структура отражает состав и взаимодействие различных элементов, звеньев и ступеней производства образовательных услуг. Без хорошо отлаженной организационной структуры не может быть эффективного управления.

Структура управления базируется на организационной структуре. Звенья и ступени управления должны находиться в известном соотношении со звеньями и ступенями организационной структуры (см. рис. 1.7). Тем самым достигается *соотношение управляющей и управляемой систем*.

1.6.1 Соотношение организационной и управленческой структуры

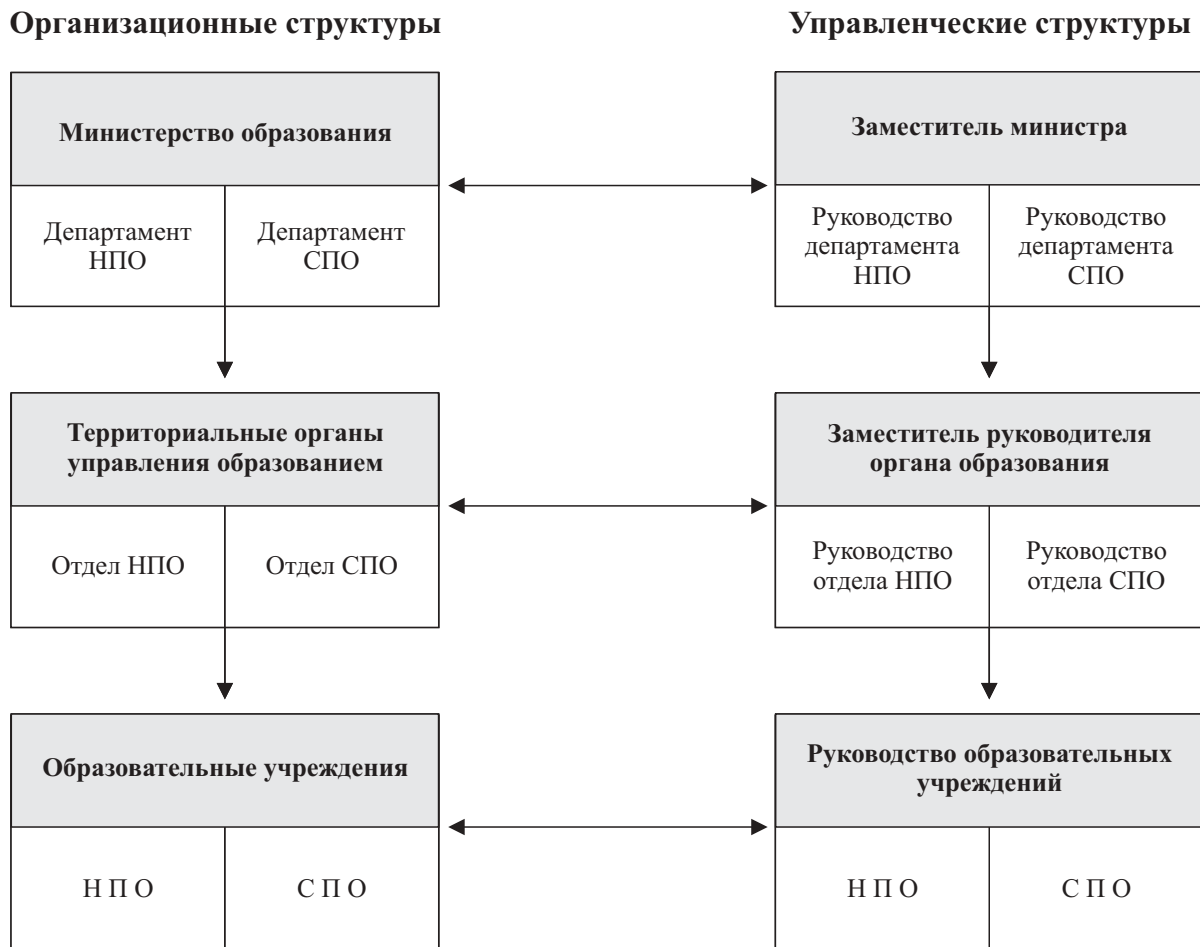
Как видно на приведённой схеме, разноуровневые элементы организационной структуры отрасли профессионального образования находятся в иерархической зависимости друг от друга, и им соответствует иерархическая структура управления. В то же время связь между соответствующими звеньями организационной и управленческой структуры имеет горизонтальный характер.

В структуре управления конкретизируется управляющая система, определяется роль каждой ступени, каждого звена, раскрываются связи в процессе управления.

1.6.2 Характеристика управленческих структур

Звено управления (подразделение, орган) представляет собой обособленную ячейку со строго очерченными функциями управления. Если звенья находятся на одном уровне управления, то их связь имеет сугубо *координационную (горизонтальную)* форму. Если звенья расположены на разных уровнях, то связь между ними приобретает *субординационную (иерархическую)*, вертикальную форму.

Рис. 1.7 Пример взаимоотношений между элементами организационной и управленческой структур профессионального образования



Вертикальная структура управления функционирует как *единое целое на скалярной основе*. Предполагается, что объём полномочий и ответственности, делегированный каждому должностному лицу в линейной цепи подчинённых, уменьшается пропорционально его удалению от главного должностного лица, т.е. скалярно.

Чем выше уровень управления, тем меньше сотрудники этого звена должны заниматься решением конкретных технических задач, и тем больший удельный вес в структуре рабочего дня сотрудников занимают вопросы перспективного развития, выработки стратегии и тактики, координационной деятельности.

Иерархичность управленческой структуры обеспечивает её устойчивость, способствуя ликвидации возможных конфликтных ситуаций в аппарате управления.

Структура управления характеризуется наличием связей между её элементами:

- *горизонтальные связи* носят характер согласования и являются, как правило, одноуровневыми;
- *вертикальные связи* – это связи подчинения, которые возникают при наличии нескольких уровней управления.

Количество людей, находящихся в непосредственном подчинении руководителя, называется *нормой управления*, или сферой контроля. Опираясь на опыт российских регионов, профессор Смирнов И.П. предложил, например, формировать структуру и штаты регионального учебно-методического кабинета НПО исходя из числа учебных профессий, обучение которым осуществляется в учреждениях НПО (см. табл. 1.3).

Таблица 1.3 Нормы управления регионального учебно-методического кабинета

Число учебных профессий	до 20	20-50	50-80	80-100	свыше 100
Число работников учебно-методического кабинета	5	5-7	7-10	10-15	более 15

Источник: И.П.Смирнов. *Человек – образование – профессия – личность*. М., 2002.

Управленческая структура должна документально фиксироваться:

- в схеме управления;
- в положениях о структурных подразделениях;
- в штатных расписаниях;
- в должностных инструкциях для руководителей и исполнителей.

1.7 Внутриорганизационные отношения

Организационная система профессионального образования – это *социальная система*, представляющая собой человеческий коллектив. Люди заняты на всех стадиях процесса производства образовательных услуг и на всех уровнях управления.

1.7.1 Человеческие ресурсы

Человеческие ресурсы отрасли можно укрупнённо разделить на:

- *операционный состав* – непосредственно участвующий в производстве образовательных услуг;
- *вспомогательный состав* – содействующий работе тех, кто занят непосредственно производством образовательных услуг;
- *управленческий состав* – координирующий, направляющий и контролирующий деятельность первых двух групп.

Состав органов управления, действующих на трёх иерархических уровнях, в свою очередь, можно подразделить на:

- линейных и функциональных руководителей,
- специалистов,
- вспомогательно-технический персонал.

Аппарат управления обычно включает в себя:

Линейные руководители – работники, возглавляющие соответствующий коллектив, направляющие и координирующие работу всего аппарата управления или его обособленной, организационно-оформленной части (например, начальник отдела НПО областного Комитета образования).

Функциональные руководители – лица, ответственные за определённый функциональный участок работ и возглавляющие подразделения, осуществляющие производственные или учебные функции (например, зам. директора образовательного учреждения по учебной работе).

Руководители низового уровня (например, образовательного учреждения).

Руководители среднего уровня (например, областного департамента НПО).

Руководители высшего уровня (например, начальник управления НПО Минобразования).

Специалисты – сотрудники, разрабатывающие на основе имеющейся у них информации варианты решений отдельных конкретных (функциональных) вопросов производственного или управленческого характера.

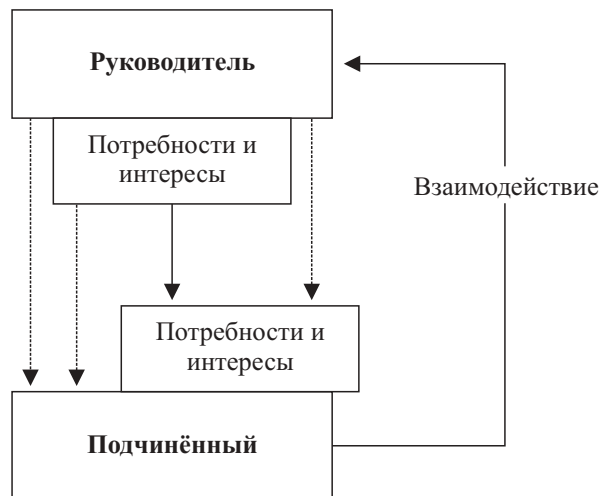
Вспомогательно-технический персонал – работники, обслуживающие деятельность руководителей и специалистов.

1.7.2 Потребности и интересы

Между работниками отрасли профессионального образования существуют социальные и экономические связи. К *социальным связям* относятся: межличностные, бытовые отношения, отношения по уровням управления. К *экономическим связям* относятся: материальное стимулирование и ответственность, льготы и привилегии. Соотношение этих связей играет решающую роль при анализе состояния системы ПО и её составных частей.

При организации воздействия руководителя на подчинённого через обоюдные *потребности и интересы* достигается взаимодействие и гармония (от греч. *harmonia* – стройность, соразмерность). Эти отношения отмечены на схеме рис. 1.8 сплошными и пунктирными линиями.

Рис. 1.8 *Схема достижения взаимодействия*



1.7.3 Служебные и неформальные отношения

В социальной организации существуют служебные и неформальные отношения между сотрудниками. *Характер служебных отношений* определяется инструкциями, установленными порядками, подписанными контрактами и т.п.. *Характер неформальных отношений* определяется чувствами людей друг к другу – симпатиями и антипатиями, общими интересами и потребностями, договорённостями и традициями.

Неформальные отношения работников вносят изменения в спроектированный организационный порядок, ослабляя или усиливая его. Поэтому *неформальные отношения* также *должны быть объектом управления* через общественные организации (профсоюзные, профессиональные, женские, молодёжные и др.). Гармония формальных и неформальных отношений даёт возможность наилучшим образом реализовать потребности и интересы людей, что в конечном итоге выгодно для организации.

1.8 Организационная культура

Организационная культура – это совокупность связей, поддерживающих отношения людей в социальной организации. Организационная культура основана на общественно-прогрессивных формальных и неформальных правилах и нормах деятельности, включающих следующие элементы:

- обычаи, традиции и символику;
- индивидуальные и групповые интересы;
- сложившиеся особенности поведения персонала;
- стиль руководства;
- показатели удовлетворённости работников условиями труда;
- уровень взаимного сотрудничества и совместимости работников между собой и организацией;
- перспективу развития.

Изменения организационной культуры всегда проходят болезненно для сотрудников, особенно, когда действующая организационная культура имеет много убеждённых сторонников.

В любом звене организационной структуры ПО имеется господствующая культура и оппозиционные ей организационные культуры. Они стимулируют друг друга, создавая творческое поле для развития личности и коллектива. *Руководитель не должен искоренять инакомыслие работников.*

Организационная культура – довольно устойчивая категория в системе организационных отношений, однако она может изменяться (приспосабливаться) в связи с переменами во внешней среде. Характерным примером может служить *изменение организационной культуры* в образовательных учреждениях отрасли ПО в связи с появлением рынка труда и автономизацией их хозяйственной и академической деятельности.



Вопросы для самопроверки

1. К какому составу работников отрасли ПО (операционному, вспомогательному или управленческому) Вы отнесёте следующих работников:
 - преподавателя образовательного учреждения;
 - профессора кафедры управления Центрального института развития профессионального образования;
 - заведующего учебно-методическим кабинетом образовательного учреждения;
 - помощника министра.Обоснуйте Ваше решение.
2. Почему следует регулировать неформальные отношения в организации?
3. Какие изменения организационной культуры произошли в Вашей организации в постсоветский период, и чем они были вызваны? Как эти изменения сказались на эффективности её деятельности?

Резюме

Отрасль профессионального образования обладает всеми признаками, присущими самостоятельной организации, и состоит из совокупности элементов (субъектов) хозяйственной деятельности. Организационно-управленческие параметры отрасли представлены схематично на рис. 1.9.

Её операционное ядро – образовательные организации – представлено некоммерческими организациями с ограниченным правом заниматься предпринимательской деятельностью.

Отрасль является открытой организацией, взаимодействующей с внешней средой.

Горизонтальное отраслевое разделение труда основывается на этапах процесса предоставления образовательных услуг – жизненного цикла её продукции.

Помимо разделения труда по производственному принципу, осуществляются также общесистемные, штабные функции (нормативное регулирование, финансовое обеспечение, научно-методическое обеспечение, обеспечение и контроль качества, материальное снабжение).

Существует три основных механизма координации:

- взаимное согласование,
- прямой контроль,
- нормативное регулирование.

Управленческая вертикаль отрасли имеет обычно три управленческих уровня:

- общегосударственный,
- территориальный,
- операционный (образовательное учреждение).

Разноуровневые элементы организационной структуры отрасли находятся в иерархической зависимости друг от друга, и им соответствует иерархическая структура управления. В то же время связь между соответствующими звеньями организационной и управленческой структуры имеет горизонтальный характер. Таким образом, достигается соотношение управляющей и управляемых систем.

Организационная система профессионального образования – это социальная система. Человеческие ресурсы отрасли можно укрупнённо разделить на:

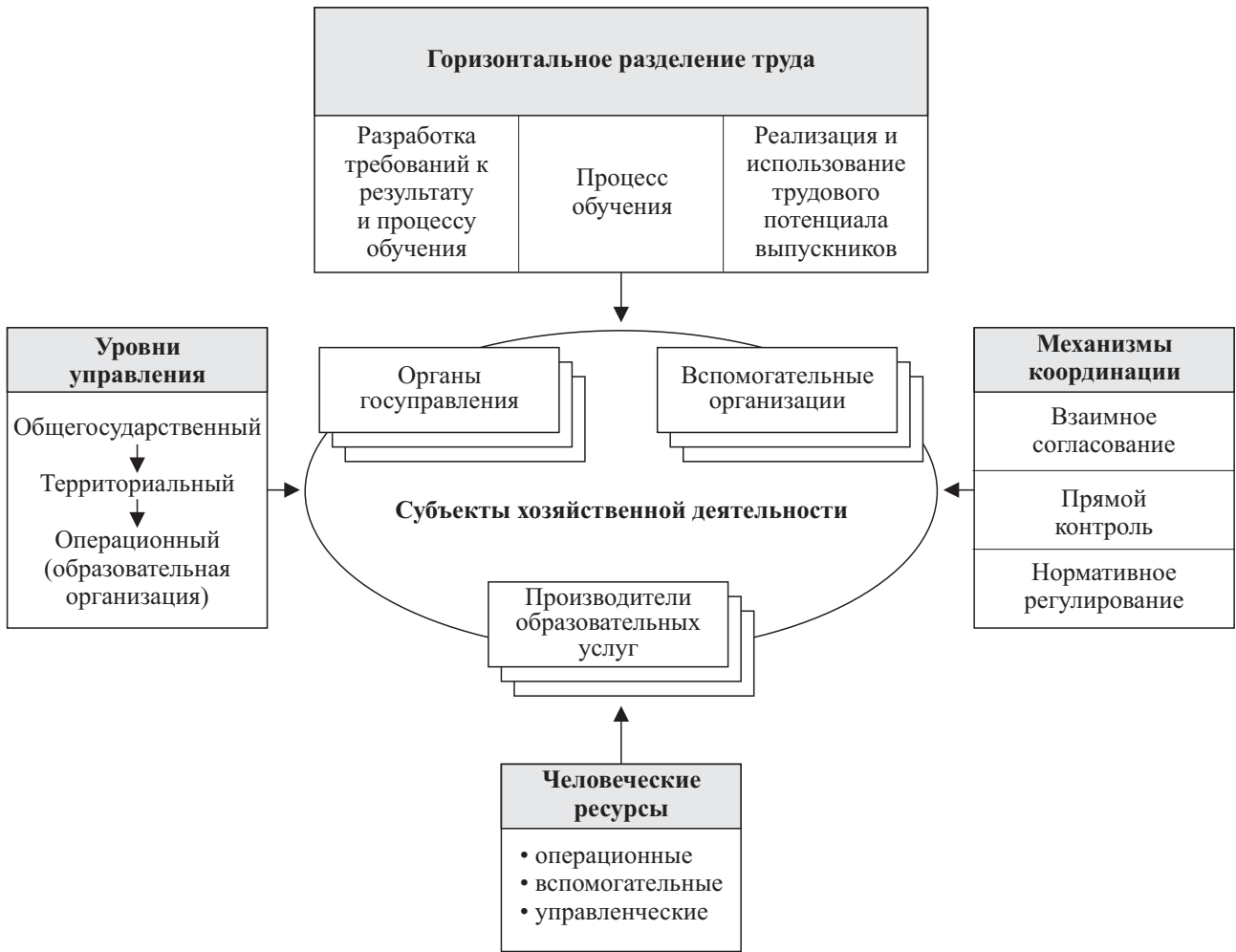
- операционный,
- вспомогательный,
- управленческий состав.

Состав органов управления, действующих на трёх иерархических уровнях, можно подразделить на:

- линейных и функциональных руководителей,
- специалистов,
- вспомогательно-технический персонал.

Соотношение социальных и экономических связей между работниками отдельных подразделений отрасли, организационная культура, преобладающая в этих структурах и в отрасли в целом, оказывают решающее воздействие на эффективность работы отрасли.

Рис. 1.9 Организационно-управленческие параметры отрасли профессионального образования



Учебный элемент № 2. Проектирование организационных структур

Учебные цели

Изучив данный учебный элемент, Вы будете

знать:

- на основании каких факторов принимаются решения о создании новой или совершенствовании существующей организационной структуры;
- как отражаются на проектировании организационных структур отрасли ПО фазы жизненного цикла, в которых находится организация, её размер, набор предлагаемых образовательных услуг;
- какие факторы внешней среды следует учитывать при проектировании оргструктур.

Базисные факторы

Организационная система профессионального образования не является чем-то раз навсегда данным. Вы, коллега, неоднократно убеждались в этом, являясь либо инициатором, либо «жертвой» структурных изменений в своей организации.

Нередко, особенно в последние годы, эти изменения казались (а иногда и были на самом деле) волонтаристскими, бессистемными, кампанейскими. Многих ошибок можно было избежать, если бы инициаторы и участники организационных преобразований, прежде чем приступить к делу, «семь раз отмерили» и нашли ответы на следующие вопросы:

- На основании каких факторов принимается решение о структурной перестройке?
- Как отразится в новой организационной структуре жизненный цикл, в котором находится организация, её размер, набор предлагаемых образовательных услуг?
- Какие факторы внешней среды следует учесть?
- Какой из типов организационных систем окажется наиболее приемлемым?

В данном учебном элементе мы обсудим *три группы базисных факторов*, которые необходимо учитывать, приступая к проектированию новой или совершенствованию имеющейся структуры отдельных звеньев системы профессионального образования или всей отрасли в целом:

- стадии жизненного цикла организации и её размер;
- характер производимых образовательных услуг;
- влияние внешней среды.

Между базисными факторами и параметрами организационно-управленческой структуры организации существует тесная связь. В этой взаимосвязи базисные факторы следует рассматривать как *независимые* переменные (то есть как данность), а проектные параметры – как *зависимые* переменные (то есть требующие определения). Например, такие факторы внешней среды, как наличие безработных и проведение активной политики занятости государством являются базисными (независимыми переменными), которые определяют необходимость осуществления функции по переобучению безработных. Проектные параметры структуры (структур), которая будет осуществлять данную функцию, требуется разработать с учётом влияния внешних факторов (количества безработных, требований рынка труда, наличия государственных средств на переобучение и т.д.).

2.1 Фазы жизненного цикла организации

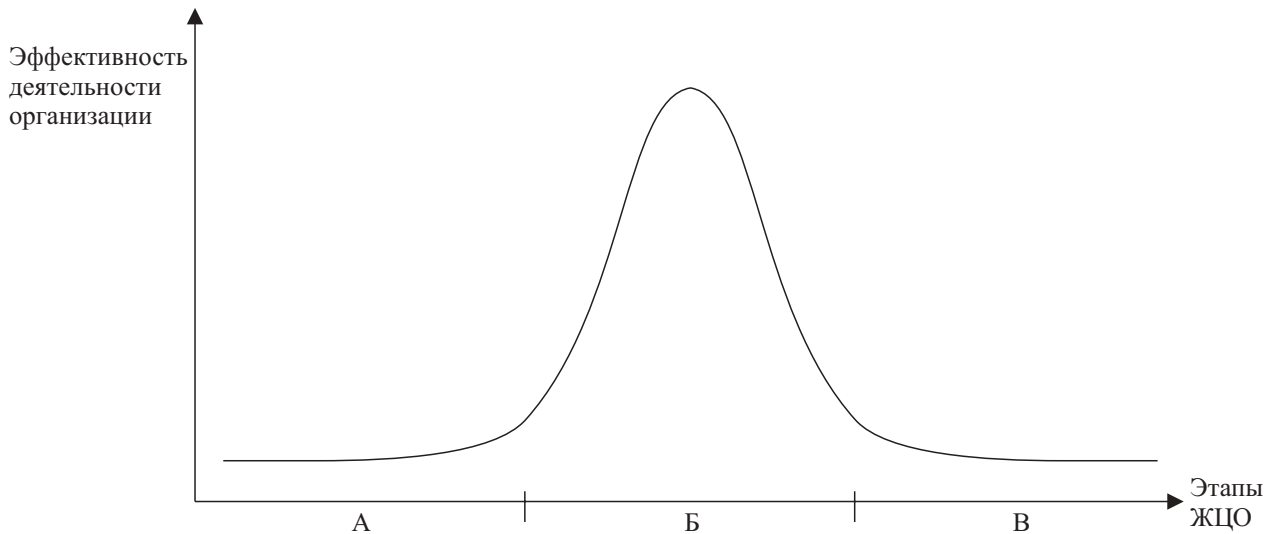
Любая организация имеет свой *жизненный цикл*: от момента создания до момента ликвидации. Этапы жизненного цикла организации (ЖЦО) можно объединить в две фазы: статическую и динамическую.

Статическая фаза включает первоначальные этапы создания организации или разработки новой продукции, а также этапы преобразования или ликвидации организации.

Динамическая фаза включает этапы внедрения новой продукции, роста, зрелости, насыщения рынка выпускаемой продукцией и спада.

Графически фазы ЖЦО изображены на рис. 2.1, на котором буквами А и В отмечена статическая фаза и буквой Б – динамическая фаза.

Рис. 2.1 Фазы жизненного цикла организации



В условиях рассматриваемой нами *организации по производству образовательных услуг статическая фаза* ЖЦО связана, например, с такими этапами её жизнедеятельности, как:

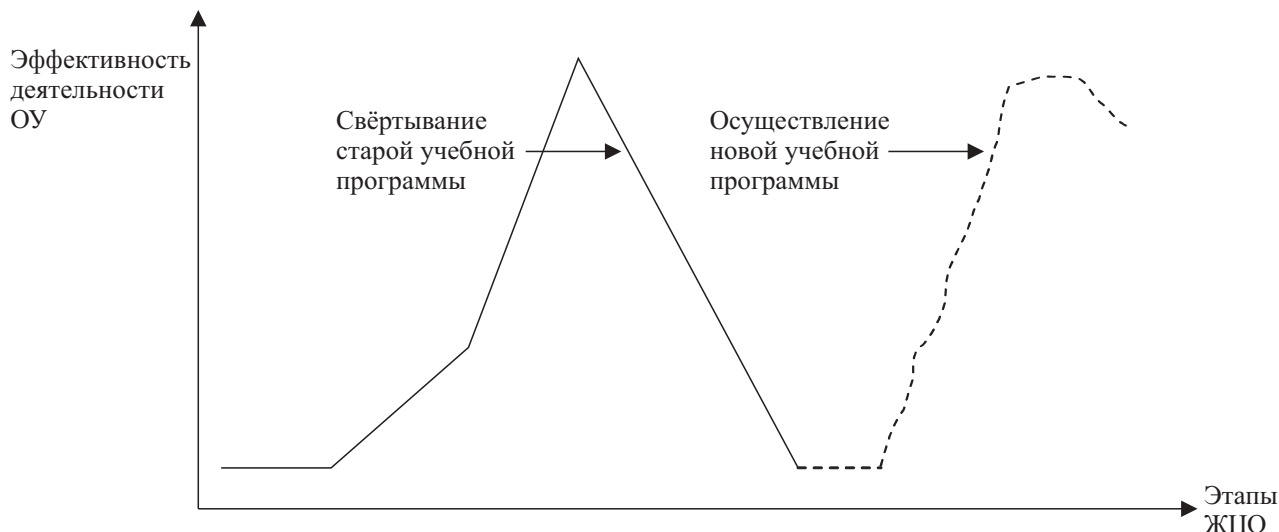
- учреждение новой образовательной организации и её регистрация;
- децентрализация определённых функций управления на территориальный уровень;
- образование новых органов управления профессиональным образованием;
- образование организаций научно-методической поддержки;
- закрытие образовательных организаций;
- закрытие учебных программ и др.

В свою очередь, *динамическая фаза* может быть связана с такими проявлениями жизненного цикла *отрасли профессионального образования*, как:

- внедрение новых учебных программ;
- внедрение новых методов и методологии обучения;
- разработка и внедрение образовательных стандартов;
- расширение контингента обучаемых;
- увеличение доли на рынке образовательных услуг;
- внедрение многоуровневых программ обучения;
- насыщение рынка труда специалистами определённого профиля;
- несоответствие качества трудового потенциала выпускников требованиям работодателей и др.

Выйти в статическое состояние можно из любого этапа ЖЦО. На уровне образовательного учреждения это, например, можно сделать путём свёртывания старой учебной программы и освоения новой, пользующейся спросом на рынке труда (см. рис. 2.2).

Рис. 2.2 Выход в статическое состояние путём свёртывания учебной программы



Понимание феномена жизненного цикла организации и умение определить этап, в котором организация находится в тот или иной момент своего развития, необходимы для правильного выбора принципов управленческой стратегии.



Задание

Прочтите конкретную ситуацию «Правая рука не ведает, что делает левая» (в начале учебного элемента № 4) и определите, в какой фазе жизненного цикла находится отдел НПО, который возглавляет Юрий Степанович Новиков.

Аргументируйте свой ответ.

2.2 Организационные решения статической фазы

Для статической фазы, которая в сфере профобразования связана в основном с необходимостью осуществления новых целей, задач и функций, могут быть предложены *три принципа выбора организационного решения*:

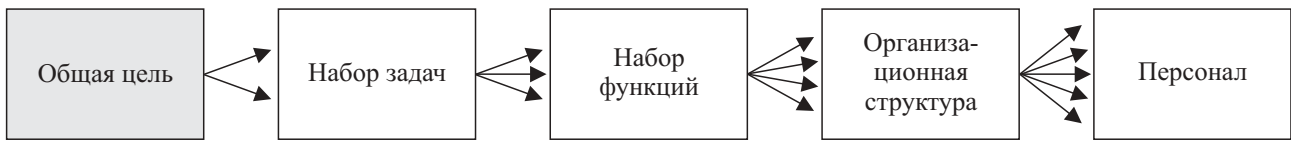
- принцип приоритета цели;
- принцип приоритета функций над структурой;
- принцип приоритета субъекта управления над объектом.

2.2.1 Принцип приоритета цели

При постановке новой цели в системе управления «цель – задача – функция – структура – персонал» **наивысший приоритет должна иметь цель, затем задача и далее функция, структура и персонал** (см. рис. 2.3).

Приоритет цели не означает, что к другим элементам управления организацией можно подходить несерьёзно. Каждый элемент, представленный на схеме, является неотъемлемой частью решения организационной проблемы.

Рис. 2.3 *Схема формирования организационного решения на принципе приоритета цели*



Задание

Прочтите конкретную ситуацию «Наскоком дело не решить» и предложите организационное решение на основе принципа приоритета цели по организации обучения взрослого населения на базе образовательного учреждения НПО. Используйте схему, изображенную на рисунке 2.3.



Конкретная ситуация

Наскоком проблему не решить

Лицей № 4 г. Пскова на протяжении последних двух лет пытался получить контракты от городской службы занятости на переподготовку безработных. Однако первые опыты организации такой подготовки оказались неудачными.

С одной стороны, служба занятости осталась неудовлетворённой уровнем качества обучения, что сказалось на низком показателе трудоустройства обученных взрослых. С другой стороны, преподаватели и вспомогательный персонал выражали недовольство своими новыми обязанностями, не подкреплёнными должной организацией и не обеспеченными ресурсами.

Директор лицея Иван Семёнович Трусов решил посоветоваться со своим коллегой из соседнего профтехучилища № 17. Тот не только организовал систематическое обучение взрослых на базе своего училища, но и превратил эту деятельность в весьма доходный вид внебюджетной деятельности.

Потолковав с коллегой, Иван Семёнович понял, что наскоком эту проблему не решить. Он решил создать рабочую группу под руководством своего первого зама и поставить перед ними цель разработать программу по созданию в лицее полноценного центра курсового обучения взрослых.

2.2.2 Принцип приоритета функций

Принцип приоритета функций над структурой: при решении организационной проблемы «функция – структура» в фазе статического состояния *приоритет отводится функции, затем организационной структуре и далее персоналу, задачам и общей цели* (см. рис. 2.4).

Рис. 2.4 **Схема формирования организационного решения на принципе приоритета функций**



§

Пример

На региональный уровень делегирована из центра функция аттестации и аккредитации образовательных учреждений. В данном случае организация этой важной функции государственного контроля над качеством предоставления образовательных услуг находится в регионе в статическом состоянии, т.е. «процесс ещё не пошёл».

Руководство областного Комитета образования начинает процесс осуществления спущенного сверху решения с внимательного изучения данной функции государственного контроля, затем определяет организационную структуру, которая будет осуществлять эту функцию. Определив структуру, можно переходить к разработке требований к персоналу новой структуры и подбору соответствующих сотрудников. После этого определяются задачи новой организации, осуществление которых обеспечит решение проблем, стоящих на пути к достижению поставленной цели, – повышения качества предоставления образовательных услуг.

2.2.3 Принцип приоритета субъекта управления

Принцип приоритета субъекта управления над объектом: при создании нового структурного подразделения *приоритет должен отдаваться руководителю относительно будущих работников*.

§

Пример

В связи с решением главы областной Администрации о передаче функции организации и координации обучения взрослого населения в Комитет образования председатель областного Комитета образования решил создать новый отдел, который будет заниматься исполнением данной функции.

В этом случае он вначале подбирает руководителя, который может обеспечить эффективную работу нового подразделения. Затем новый руководитель подбирает команду, которая по профессиональным и личным качествам может вместе с ним эффективно работать над решением конкретных задач.

2.3 Организационные решения динамической фазы

Совсем другая ситуация характерна для динамической стадии ЖЦО, охватывающей активную фазу производства образовательных услуг. В системе «цель – задача – функция – структура – персонал» действуют приоритетные принципы, отличные от статической фазы.

Для фазы динамического состояния организации могут быть предложены следующие принципы выбора организационной стратегии:

- принцип приоритета персонала;
- принцип приоритета структур над функциями;
- принцип приоритета объекта управления над субъектом.

2.3.1 Принцип приоритета персонала

В действующей организации, находящейся в фазе динамического состояния, *наивысший приоритет должен иметь персонал.*

Рис. 2.5 *Схема формирования организационного решения на принципе приоритета персонала*



Первостепенное внимание должно уделяться вопросам, связанным с управлением персоналом, стимулированием его деятельности. Повышение качества учебного процесса и его результатов, использование новых методов и методологии обучения, внедрение образовательных стандартов, осуществление многоуровневых и разносрочных учебных программ – всё это, в первую очередь, зависит от поддержки и умений персонала.

Изменения организационной структуры, функций, задач и целей организации в динамической фазе её развития должны быть приемлемыми для персонала. В случае возникновения проблем с персоналом следует, прежде всего, корректировать работу с кадрами при помощи таких методов, как: материальные и моральные стимулы, повышение квалификации, укрепление дисциплины и ответственности. Другие организационные решения, связанные с достижением поставленной цели, должны поддерживать эти усилия (см. рис. 2.5).



Задание

В связи с ростом количества взрослого населения, обучающегося на базе образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, перед отделом областного Комитета образования, курирующего эти учреждения, руководством Комитета поставлена цель внедрения модульной системы обучения взрослых. Преподаватели и мастера производственного обучения не обладают данной методологией и относятся к её внедрению с большой настороженностью.

Какие организационные решения Вы можете предложить для осуществления поставленной цели. Используйте схему, изображённую на рис. 2.5.

2.3.2 Принцип приоритета структур

Принцип приоритета структур над функциями: на динамичной стадии жизненного цикла организации **в системе «функция – структура» приоритет должна иметь структура.**

В действующей организации постепенно отлаживаются взаимосвязи между элементами структуры. Для каждой организации создаётся со временем своя организационная структура, обеспечивающая её успешную деятельность. Для сохранения сложившейся сбалансированной организационной ситуации остаётся лишь небольшой диапазон маневра по изменению структуры создания отдельных её звеньев. Эти изменения вызываются необходимостью ввести новые или сократить старые функции производства и управления.

Широкое изменение функций иногда ошибочно трактуется как большая гибкость системы управления. Однако при превышении ограниченного диапазона маневра, о котором говорилось выше, организация может не справиться с новыми функциями.

Так, в конце 80-х годов функции Госпрофобра, руководившего системой начального профессионального образования, были переданы Министерству образования с ликвидацией отлаженной оргструктуры, существовавшей ранее. Во второй половине 90-х годов в ряде стран СНГ основные функции по управлению образовательными учреждениями были переданы из центра территориальным органам управления образованием. При этом персонал сотрудников структуры управления НПО был значительно сокращён не только в центре, но и на местах. В результате новая структура управления НПО во многих случаях оказалась неадекватной возложенным на неё функциям.



Задание

Прочтите конкретную ситуацию «Перегнули палку?». Обоснуйте Вашу точку зрения относительно правильности решения руководства Комитета по образованию Ленинграда (Санкт-Петербурга) по резкому сокращению управленческой структуры начального профессионального образования при одновременном расширении её функций.

§

Конкретная ситуация

Перегнули палку?

В конце 80-х годов самостоятельная организационная структура управления начальным профессиональным образованием, насчитывавшим около 100 учебных заведений в Ленинграде, вошла в качестве структурного подразделения в городской Комитет образования. В 1998 году функции управления территориальной сетью НПО значительно расширились в связи с передачей из центра прав на учредительство образовательных организаций и их бюджетное финансирование.

В то же время управленческий аппарат, непосредственно занимающийся данной подотраслью образования на городском уровне, сократился со 154 сотрудников в 1989 году до 5 – в 1999 году. Одновременно был понижен статус управляющего этой подсистемой с заместителя Председателя Комитета до начальника департамента, а затем – до начальника отдела.

2.3.3 Принцип приоритета объекта управления

Принцип приоритета объекта управления над субъектом: в действующей организации при смене руководителя или реорганизации подразделений приоритет должен отдаваться коллективу подразделения относительно будущего руководителя.

Будущие руководители и специалисты подразделений органов управления и организаций отрасли профессионального образования должны подбираться под конкретные действующие структурные подразделения с учётом их совместимости с коллективом подчинённых.

Как правило, суммарный технический потенциал сформировавшегося коллектива существенно выше потенциала руководителя. Поэтому новый руководитель не должен уменьшать потенциал коллектива. К тому же подчинённые вправе рассчитывать, что новый лидер будет не хуже предыдущего.

Распространённой практикой, однако, является ситуация, когда приоритет отдаётся новому руководителю, который приходит в коллектив со «своим уставом», а зачастую и со своей командой подчинённых. Вы, коллега, очевидно не раз оказывались в подобной ситуации и наблюдали негативные последствия подобного подхода.

2.4 Фактор размера организации

Чем крупнее организация по числу работников и масштабам деятельности, тем сложнее её структура. С увеличением масштабов организации растёт набор её функциональных задач, организационные единицы становятся более специализированными, административный компонент – более развитым.

Примерами создания таких крупных организаций в отрасли профессионального образования являются слияния образовательных учреждений, поглощения одного образовательного учреждения другим, создание многопрофильных и разноуровневых образовательных комплексов.

Чем сильнее дифференцирована структура, тем больше внимания требуется уделять кооперации. Следовательно, крупная организация должна использовать достаточно много сложных координационных механизмов, таких как:

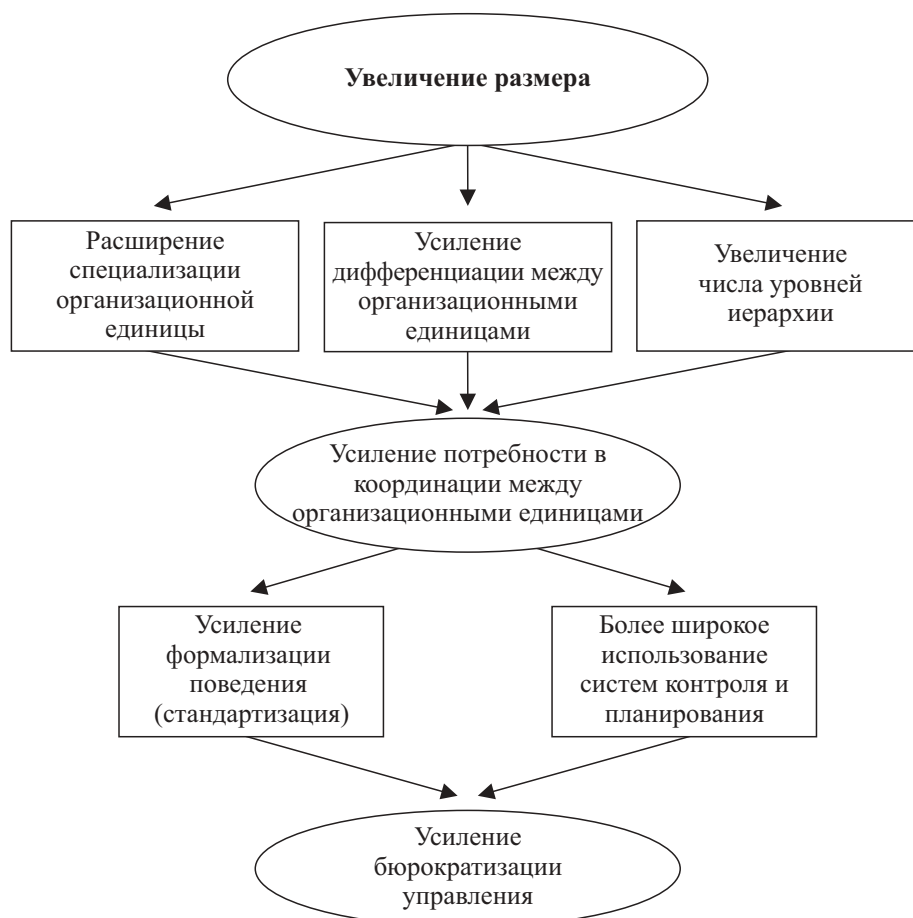
- более развитая иерархия с целью координации путём прямого контроля;
- более сложные системы планирования и контроля с целью координации посредством стандартизации конечного продукта;
- различные инструменты взаимодействия с целью координации путём взаимных согласований.

Реальному осуществлению политики «упорядочения сети образовательных учреждений», провозглашённой практически во всех странах СНГ, должна, таким образом, предшествовать большая подготовительная работа по проектированию структур управления новых образовательных конгломератов и обучению их управленческого аппарата.

Чем крупнее организация, тем сильнее формализовано её поведение.

Увеличение размера организации усиливает трудности мониторинга её деятельности. Менеджмент в этих условиях чаще обращается к правилам, процедурам, должностным инструкциям и другим формализующим рабочий процесс методам. Крупные организации, таким образом, больше других регулируются с помощью формальных правил и процедур, закреплённых внутренними нормативными документами, инструкциями, приказами, распоряжениями. Они чаще используют также формальные коммуникации (например, письменную отчётность, совещания, периодическую аттестацию сотрудников). Схема взаимосвязи размера организации и её структуры изображена на рис. 2.6.

Рис. 2.6 *Диаграмма взаимосвязи между размером организации и её структурой*



Опыт стран СНГ свидетельствует, что укрупнение масштабов деятельности образовательного учреждения приводит к тому, что оно становится многоуровневым в плане присваиваемых квалификаций и реализует образовательные программы по различным специальностям и по разным формам (очное, заочное, очно-заочное обучение, экстернат, дополнительная подготовка). Образовательное заведение переходит при этом на многоканальное финансирование и становится всё более зависимым от качества предоставляемых услуг и от тенденций на рынках труда и образовательных услуг.

В такой ситуации типовая организационно-управленческая структура, унаследованная от времён Госпрофобра, становится неадекватной и требует существенных изменений. Осуществляется переход к смешанной функционально-матричной структуре, в которой вертикальную структуру составляют основные профессиональные программы, а горизонтальную – педагогический персонал учебных подразделений (кафедр) и общесистемные штабные службы (см. рис. 2.7).



Вопросы для самопроверки

1. В чём Вы видите преимущества для крупного образовательного учреждения в переходе к оргструктуре, приведённой на рис. 2.7, по сравнению с традиционной структурой?
2. Целесообразно ли в малых образовательных организациях вводить оргструктуру наподобие приведённой выше? Обоснуйте свой вывод.
3. Почему в крупной оргструктуре необходима более жёсткая формализация поведения сотрудников и развитая система планирования?

Рис. 2.7 Организационно-управленческая структура крупного образовательного учреждения



2.5 Фактор типа производства

Помимо жизненного цикла организации и её масштабов, на структуру оказывает большое влияние тип производства. В теории организации рассматривается обычно *три типа производства*:

- единичное,
- серийное,
- массовое.

2.5.1 Оргструктуры массового производства

Отрасль начального и среднего профессионального образования, очевидно, следует отнести к *массовому производству* как по количественному и качественному параметру выпускников, так и по организации процесса обучения. Образовательные услуги осуществляются по определённому числу и уровню профессиональных квалификаций в стационарных учебных заведениях на основе группового обучения и нормативных требований к процессу и результатам обучения в форме образовательных стандартов.

Массовое производство образовательных услуг на стандартной основе приводит к формализации поведения и вытекающей отсюда бюрократизации управления.

В такой организации отсутствует необходимость в строгом контроле над процессом со стороны руководителей высшего уровня управления, что ведёт к расширению объёма ответственности менеджеров операционного уровня.

Организации массового серийного производства характеризуются обычно:

- единоначалием;
- чётким определением должностных обязанностей;
- важной ролью письменных коммуникаций;
- нормой управляемости на верхних уровнях, не превышающей 5-7 человек;
- чётким разграничением линейных и общесистемных функций;
- широким использованием планирования – долгосрочного (стратегического) планирования на вершине управленческой пирамиды и текущего (краткосрочного) на нижних уровнях.

Организации массового производства в основном совершенствуют свои бюрократические механизмы. Чем больше регулируется подобная система, тем сильнее формализована её операционная деятельность и бюрократизирована структура управления производством.

2.5.2 Оргструктуры единичного производства

Другая ситуация возникает, когда образовательные организации включают в свой производственный процесс «единичную» продукцию, производимую вне основного потока массового предоставления образовательных услуг. Единичные (немассовые) услуги могут быть в виде организации курсового краткосрочного обучения взрослых и молодёжи, обучения учащихся «второй специальности», внедрения дистанционного обучения и в других видах. Опыт последних лет показывает, что традиционные структуры и методы, используемые при серийном производстве образовательных услуг, в названных выше ситуациях не подходят.

Поскольку производство подобных услуг является нестандартным для образовательных учреждений системы ПО, операционную деятельность трудно стандартизировать. Эффективным показало себя создание специализированных организационных единиц, небольших рабочих групп. В них менеджеры работают бок о бок с операторами (преподавателями, методистами) и координация достигается путём прямого контроля. Такие организационные структуры подвижны и автономны.

?

Вопросы для самопроверки

1. Согласны ли Вы с тем, что профессиональное образование как отрасль относится к массовому производству образовательных услуг? Обоснуйте свою точку зрения.
2. Приведите пример из Вашей практики, когда необходимость индивидуализации обучения приводила к изменению (созданию новых) оргструктур.

2.6 Влияние внешней среды

До сих пор мы рассматривали влияние на структуру внутренних факторов организации – стадий её жизненного цикла, размеров и типа производства. Но каждая организация существует не в вакууме. Организацию окружает определённая внешняя среда, с которой она тесно взаимодействует.

В предыдущем учебном элементе мы охарактеризовали в общих чертах макроокружение и непосредственную деловую среду отрасли профессионального образования. Попробуем теперь разобраться, как *базисные факторы внешней среды* влияют на формирование организационно-управленческих структур этой отрасли.

2.6.1 Фактор стабильности – динамичности среды

Окружающая среда организации может варьироваться от *стабильной* до *динамичной*, от внешней среды отрасли профессионального образования советского периода времён Госпрофобра до окружения отрасли в первые годы после распада СССР.

На уровень динамики среды влияют самые разнообразные факторы, включая дестабилизацию политики государства, резкие перемены в экономике, неожиданные изменения в спросе на образовательную продукцию, смену юридического статуса образовательных организаций, неожиданные решения законодательной и исполнительной ветвей власти.

Следует иметь в виду, что «*динамичное*» в данном случае означает не изменчивое, а *непредсказуемое*. Просто изменчивость можно предвидеть, например, постепенное возрастание (снижение) спроса на образовательные услуги в связи с тенденциями демографического развития.

2.6.2 Фактор простоты – сложности среды

Внешняя среда организации может также варьироваться от *простой* до *сложной*, от ограниченного количества элементов внешней среды, с которыми приходилось иметь дело директору профессионально-технического училища до середины 80-х годов, до множества новых элементов, появившихся десятилетие спустя в связи с формированием рынков труда и образовательных услуг.

При проектировании структуры большое значение имеет осознание конкретного воздействия внешней среды на организацию. *На практике каждая организация (её элементы) сталкивается со множеством внешних обстоятельств.* В один и тот же период времени (начало-середина 90-х годов)

требования абитуриентов к качеству процесса обучения по многим специальностям были простыми, а ситуация на рынке труда – сложной; политика государства в отношении профессионального образования была динамичной (в смысле её непредсказуемости), а бюджетное финансирование стабильно недостаточным.

*Но всё же часто можно оценивать среду как однообразную в координатах **сложная – простая** и **стабильная – динамичная**, отбрасывая аспекты, не имеющие, по большому счёту, значения для организации, либо, наоборот, выбирая активную часть среды, которая является определяющей для всей организации.*

Исследования в области взаимоотношений между характером окружающей среды и организационными структурами позволяют сделать некоторые полезные выводы:

- Чем сложнее внешняя среда, тем более децентрализованной должна быть структура;
- Чем динамичнее окружение, тем более гибкие, менее формальные (бюрократические) координационные механизмы должна использовать организация.

2.6.3 Фактор рынка образовательных услуг

Чем разнообразнее рынки организации, тем больше она склонна к разделению на рыночно ориентированные организационные единицы.

Рынки образовательных услуг могут варьироваться от интегрированных (единых) до диверсифицированных; от рынка спроса на обучение по отдельной специальности до рынка спроса на обучение по многим профессиям; от спроса локального рынка труда до спроса трансрегионального рынка труда.

Разнообразие рынка образовательных услуг может быть обусловлено широким диапазоном:

- клиентуры;
- образовательных продуктов;
- географических регионов распространяемых услуг.

2.6.4 Несоразмерность среды

Перечисленные условия предполагают равномерность внешних факторов или доминирование одного из них. Внешняя среда бывает либо сложная, либо простая, стабильная или динамичная, интегрированная или диверсифицированная (на рынке образовательных услуг).

На самом деле окружающая среда обычно несоразмерна. *Несоразмерность окружения* может требовать различной реакции от различных ячеек структуры. Несоразмерность требует дифференцирования структуры, создания внутриорганизационных ниш, которые смогут находить решения, адекватные различным аспектам деловой среды.

Каждая подобная ниша получает право принимать решения, необходимые в её внешней субсреде, и каждой нише дозволено развивать структуру, требующуюся для её процессов принятия решений.

§

Примеры

1. В условиях социально-экономического кризиса переходного периода к рыночному хозяйству организационная структура отрасли профессионального образования в России была децентрализована по вертикали и централизована на уровне образовательного учреждения.
2. В организационной структуре образовательного учреждения, где доминируют нормативные механизмы координации, создаётся автономный центр курсового обучения. Главным механизмом координации, который использует руководитель нового центра, является прямой контроль.
3. Образовательное учреждение открывает филиал в другом населённом пункте и наделяет его руководителя правом принятия самостоятельных решений по разработке и осуществлению образовательных программ в соответствии со спросом местного рынка труда. В то же самое время образовательное учреждение вошло в «университетский комплекс» и потеряло суверенитет в решении ряда вопросов, касающихся предложения услуг на рынке труда своего собственного города.

?

Вопросы для самопроверки

1. Почему, по Вашему мнению, внешнюю среду отрасли профессионального образования РСФСР можно назвать стабильной, а внешнюю среду той же отрасли 90-х годов прошлого века – динамичной?
2. Охарактеризуйте внешнюю среду организации, в которой Вы работаете, в координатах «сложная – простая».
3. Выскажите аргументированное мнение, насколько структура Вашей организации соответствует состоянию внешней среды в координатах «сложная – простая» и «стабильная – динамичная».

Резюме

Приступая к проектированию новой или совершенствованию существующей структуры любого организационного звена отрасли профессионального образования, следует провести ситуационный анализ внутренней и внешней среды (см. рис. 2.8).

К факторам внутренней среды относятся:

- фаза жизненного цикла, в которой находится организация;
- фактор размера организации;
- фактор типа производства.

Внешнюю среду характеризуют такие факторы, как:

- стабильность – динамичность;
- простота – сложность;
- рынок образовательных услуг.

Для фазы статического состояния организации в зависимости от решения конкретных проблем могут быть предложены три принципа выбора организационного решения:

- приоритет цели;
- приоритет функций над структурой;
- приоритет субъекта управления над объектом.

Если организация находится в динамической фазе, приоритеты в проектировании изменений в структурах имеют другую конфигурацию:

- принцип приоритета персонала;
- принцип приоритета структур над функциями;
- принцип приоритета объекта управления над субъектом.

Чем крупнее организация, тем сложнее её структура, тем больше внимания следует уделять кооперации. У такой организации более развита управленческая иерархия, планирование, нормативные инструменты.

Производство образовательных услуг можно отнести к типу массового производства. В организациях такого типа обычно отсутствует необходимость в строгом контроле над процессом производства со стороны руководителей высшего уровня, что ведёт к расширению объёма ответственности менеджеров операционного уровня.

Внешняя среда отрасли профессионального образования и её составных элементов может колебаться от стабильной до динамичной (трудно предсказуемой) и от простой до сложной. При проектировании оргструктур большое значение имеет осознание конкретного воздействия названных выше четырёх факторов окружающей среды.

Чем разнообразнее образовательные услуги, предлагаемые образовательным учреждением, тем больше необходимость к преобразованию его оргструктуры на основе специализированных учебных программ.

Несоразмерность (противоречивость тенденций) внешней среды может требовать различной реакции от различных элементов структуры. В такой ситуации отдельным элементам (структурным нишам) может быть предоставлено право принимать решения и совершенствовать свою структуру в соответствии с требованиями их внутренней и внешней субсреды.

Рис. 2.8 Учёт базисных факторов при проектировании организационных структур по производству образовательных услуг



Учебный элемент № 3. Построение организационных структур

Учебные цели

Изучив данный учебный элемент, Вы будете

знать:

- почему линейная оргструктура является базовой для построения всех других структур;
- признаки рациональной линейно-функциональной структуры;
- сущность перехода отрасли профессионального образования к дивизиональной оргструктуре;
- основные характеристики сетевой структуры и возможности её использования в организациях, оказывающих образовательные услуги.

Конструктивный четырёхугольник

В первом учебном элементе мы констатировали, что организационная структура является первичной по отношению к управленческой структуре. Звенья и ступени (уровни) управления должны находиться в известном соотношении со звеньями и ступенями управляемой системы. Тем самым решается ключевая проблема, связанная с разделением труда и сотрудничеством.

Во втором учебном элементе мы выяснили, что факторы внутренней и внешней среды организации оказывают решающее влияние на её организационное устройство. Это воздействие зачастую является противоречивым и несоразмерным, что предопределяет многообразие организационно-управленческих структур и их подвижность.

И, тем не менее, при всём разнообразии структур их можно свести к нескольким *типам*³:

- линейной;
- линейно-функциональной;
- дивизиональной;
- сетевой.

Эффективное построение организационной структуры отрасли профессионального образования в целом и входящих в неё организаций в частности *требует*, с одной стороны, *соблюдения преемственности и внутренне логичной последовательности параметров* проектирования, а, с другой стороны, *совместимости* этих параметров с базисными факторами внутренней и внешней среды.

Далее Вы найдёте описание каждой из перечисленных выше типовых организационных структур в приложении к эволюции системы образовательных услуг.

Просим читателя иметь в виду, что каждая типовая структура – это чистый тип («идеальный» тип по М.Веберу). Если рассматривать типы организационных структур как некий конструктивный четырёхугольник, то внутри него проявятся конфигурации реальных организаций, в которых Вы, коллеги, трудитесь.

3.1 Линейная структура

Анализируемая нами сфера человеческой деятельности – профессиональное обучение – зародилась на заре человечества. И если «труд сделал из обезьяны человека», то обучение трудовой деятельности лежит в основе прогрессивной эволюции производительных сил человечества и самого Homo sapiens.

3.1.1 Одноуровневая структура

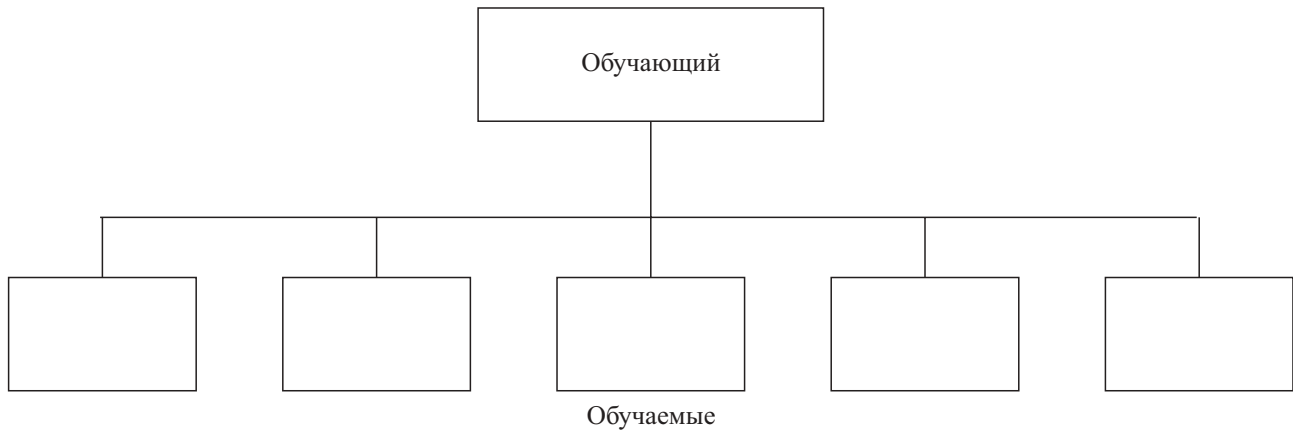
Вплоть до появления мануфактурного производства организационная форма обучения была весьма простой – ученичество. Ремесленник передавал имеющиеся у него профессиональные навыки ученикам. Большинство же населения занималось сельским хозяйством, и здесь умения и навыки передавались из поколения в поколение, от родителей – детям.

3 Если Вы заинтересуетесь «теорией организаций» и углубитесь в изучение специальной литературы, то сможете обнаружить и другие названия типов организационных конфигураций. Однако для отрасли профессионального образования, по мнению автора, предложенная типология является адекватной.

Оценивая подобную организационную структуру обучения с позиции современной теории организационного менеджмента, её можно охарактеризовать как *простую, линейную структуру управления*. Мастер, ремесленник олицетворял в своём лице как организатора, так и производителя образовательных услуг.

Разделение труда в процессе обучения шло по вертикали между обучающим и обучаемым. Механизм координации в такой организационной структуре был простым – обучающий контролировал действия обучаемого, а последний согласовывал свои решения с мастером (см. рис. 3.1).

Рис. 3.1 **Линейная оргструктура ремесленного обучения**



3.1.2 Многоуровневая структура

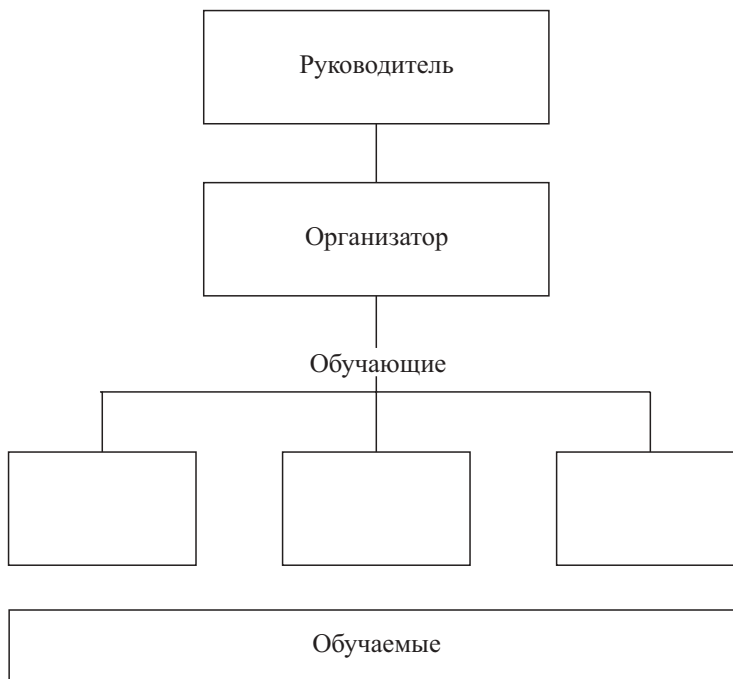
Появление и быстрый прогресс машинного производства вызвали необходимость крупномасштабной подготовки квалифицированных работников. Преобладающей организационной формой стало массовое обучение новых работников на производстве.

Организационная форма обучения по сути дела осталась прежней – начинающий работник обучался, наблюдая и повторяя действия более опытного (обученного ранее) рабочего. Разница состояла лишь (!) *в переходе от индивидуального обучения ремеслу (всеобъемлющего обучения по изготовлению конечной продукции, характерного для ремесленничества) к массовому обучению трудовой деятельности (обучение узким операционным действиям)*.

Форма управления обучением продолжала оставаться преимущественно линейной, но появилась новая категория *руководителей и организаторов производственного обучения*, не принимающих непосредственного участия в обучении, для которых исполнение данных управленческих функций становится преобладающим видом деятельности.

Появилась *иерархическая управленческая надстройка*, в задачу которой вменялась координация деятельности по обучению (переобучению) в масштабах крупных предприятий. *Линейная структура превратилась в многоуровневую* (см. рис. 3.2).

Рис. 3.2 Иерархическая линейная структура организации процесса обучения



3.1.3 Достоинства и недостатки линейной структуры

Достоинствами линейной оргструктуры являются:

- чёткая система взаимных связей;
- ясно выраженная ответственность;
- быстрота реакции в ответ на прямые указания.

К её главному *недостатку* можно отнести чрезвычайную концентрацию власти в руках руководителя. Линейная структура с этих позиций является весьма рискованной. Она зависит от здоровья и настроения руководителя. Случись с ним что-нибудь серьёзное, и организация лишается главного координационного механизма.

Координационными механизмами в линейной организационно-управленческой структуре являются *взаимное согласование* действий на операционном уровне и *прямой контроль* руководителей и организаторов обучения.

3.1.4 Актуальность базовой структуры

Все последующие организационные формы явились производными от этой «базовой» структуры.

Необходимо отметить, что линейная структура в своей базовой конфигурации не исчезла при последующем эволюционном развитии организационных структур отрасли профессионального образования.

Самым важным фактором постоянного появления вариаций базовой структуры является жизненный цикл организации. *Новая организация* склоняется к линейной структуре независимо от того, какова её внешняя среда, т.к. она ещё не успела развить свою административную структуру. Она вынуждена полагаться на лидера. Подобная ситуация возникает, например, при становлении частной образовательной организации, создании филиала образовательного учреждения или «ресурсного центра» при индивидуальном обучении.

Другой вариант – *кризисная ситуация*. Все мы были свидетелями чрезвычайного усиления роли инициативных директоров образовательных учреждений, взявших на себя всю полноту ответственности за управление своими организациями в 90-х годах прошлого века.

Базовая форма организационной структуры может возникнуть и в крупной организации. Сосредотачивая власть в своих руках, главный руководитель, по сути, создаёт в своей организации линейную структуру, которую в данном случае можно назвать «автократической организацией».

?

Вопросы для самопроверки

1. Приведите примеры использования линейной оргструктуры из Вашей практики.
2. Какие достоинства и недостатки линейной структуры Вы можете назвать?
3. Какие механизмы координации используются в линейной структуре?
4. Почему линейную структуру можно назвать базовой?
5. Считаете ли Вы, что линейная структура потеряла свою актуальность? Аргументируйте свою точку зрения.

3.2 Линейно-функциональная структура

Быстрые темпы роста промышленного производства и усиление конкуренции вызвали необходимость в подготовке работников, обладающих более глубокими знаниями и компетенциями, выходящими за рамки узкой специализации.

На сцене появилось государство, поскольку организовать массовое обучение молодёжи в соответствии с новыми требованиями могло только оно. Более того, со временем почти повсеместно государство взяло на себя обязательство обеспечить общедоступность начального профессионального образования, преследуя при этом как экономические, так и социальные цели. Это решение повлекло за собой создание стационарных учебных заведений с продолжительными сроками обучения.

В течение длительного исторического периода «профессиональное» обучение подрастающего поколения осуществлялось индивидуумами, обладавшими универсальными трудовыми навыками и знаниями в своей отрасли производительной деятельности. Переход к машинному производству и появление новых видов производства и услуг вызвали *потребность в преподавательском коллективе*, каждый из членов которого является носителем относительно узких знаний и производственных компетенций.

Поскольку основным контингентом было молодое поколение граждан, появилась необходимость привития учащимся поведенческих навыков и жизненных взглядов, соответствующих системе ценностей того или иного государства.

Значительно *возросла потребность* в поддержке образовательного процесса в учебных заведениях со стороны вспомогательных служб.

3.2.1 Функциональные организационные звенья

Увеличение масштабов профессионального образования, переход к массовому производству специалистов начального и среднего квалификационного уровня, дифференциация преподавательского состава и рост вспомогательных служб *потребовали пересмотра существовавшего ранее разделения труда на операционном уровне*.

Работники образовательных организаций стали группироваться в *функциональные организационные звенья*, специализирующиеся на отдельных аспектах деятельности, связанных с осуществлением или обеспечением процесса обучения. Каждое звено стало представлять собой отдельный функциональный участок.

Усложнение процесса координации деятельности обособившихся функционально-производственных звеньев привело к выделению некоторых организационных, общесистемных функций, получивших впоследствии название «штабных», также в отдельные функциональные подразделения (финансовые, кадровые, материального снабжения).

Линейная организационно-управленческая структура профессионального образования преобразовалась в линейно-функциональную (см. рис. 3.3).

3.2.2 Признаки рациональности структуры

Линейно-функциональная структура обеспечила качественно новое разделение труда по решению задач профессионального образования. Она продолжает сохраняться и в наши дни на уровне органов управления образованием и в образовательных учреждениях. Накопившийся значительный опыт использования данной структуры позволяет выделить наиболее рациональные подходы к её совершенствованию.

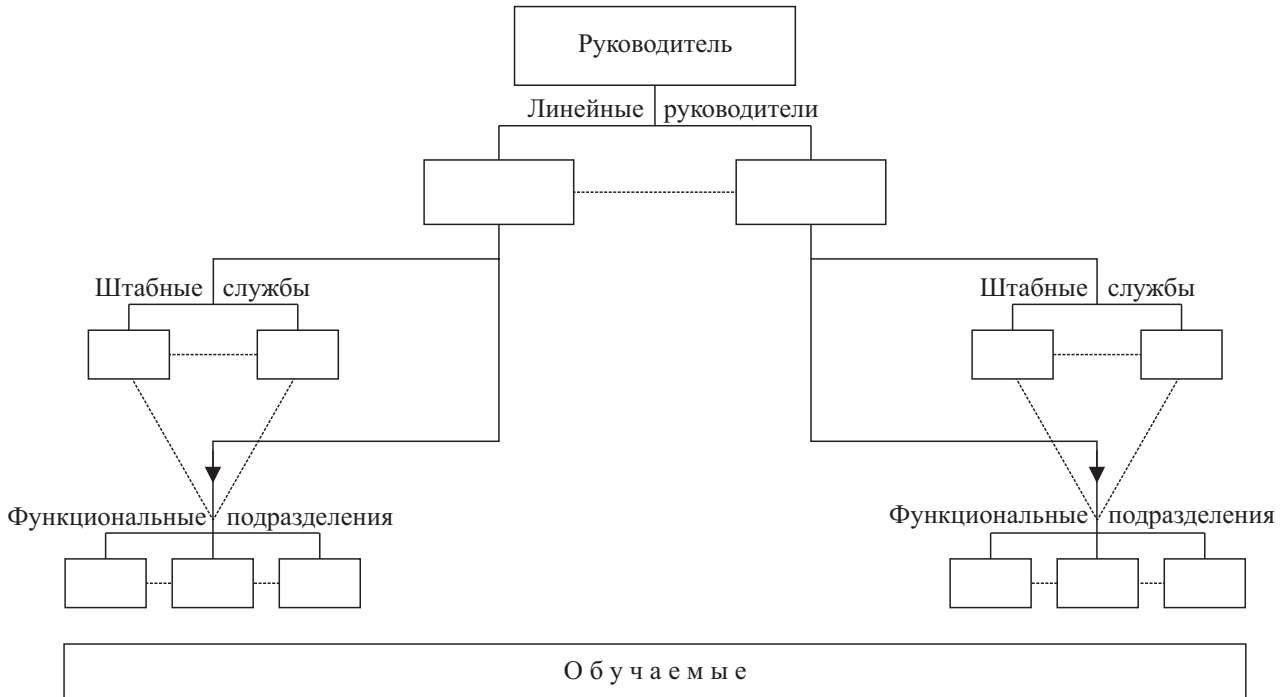
Признаками рациональной линейно-функциональной структуры являются:

- Возможно меньшее число ступеней в иерархии управления;
- Сосредоточение на каждой ступени (уровне) требуемого набора функций управления;
- Концентрация функциональных звеньев в функциональных узлах (напр., сосредоточение руководства всеми хозяйственными службами образовательного учреждения в руках первого зам. директора);
- Исключение дублирования функций (напр., концентрация вопросов финансового обеспечения различных отраслей образования на региональном уровне в «финансовом отделе» областного Комитета образования);
- Наименьшее число источников «приёма» и «выхода» команд из каждого звена управления (напр., концентрация распорядительных функций, касающихся отдельных отраслей образования, в лице начальников соответствующих отделов областного Комитета образования).

3.2.3 Базовый механизм координации

Линейно-функциональная оргсистема продолжала использовать те же координационные механизмы, что и предшествовавшая ей линейная. *По вертикали преобладал прямой контроль. Взаимоотношения по горизонтали* между линейными руководителями функциональных подразделений осуществлялись *на основе взаимного согласования действий* по решению межфункциональных проблем. Однако зачастую договориться не удавалось, и возникшая проблема отправлялась вверх по иерархии линейных руководителей с вытекающими отсюда последствиями.

Рис. 3.3 **Линейно-функциональная структура**



Примечание: сплошная линия показывает линейные связи; пунктирная линия – функциональные.

Общесистемные штабные службы и их руководители не имели, как правило, формального права самостоятельно давать распоряжения функциональным подразделениям. Однако сосредоточение в этих службах таких важных функций, как кадровое обеспечение и учёт финансовой деятельности, зачастую ставило их в *привилегированное положение* среди других функциональных подразделений и заставляло последних согласовывать с этими службами многие вопросы до принятия окончательного решения.

3.2.4 **Нормативно-бюрократический механизм контроля**

Дальнейшее развитие отрасли профессионального образования ещё более обострило проблему координации. Увеличение масштабов предоставления образовательных услуг и возрастание требований работодателей к качеству профессиональных компетенций выпускников привели к *падению эффективности прямого контроля* линейных руководителей над процессом массового предоставления разнообразных образовательных услуг. Проблема особенно остро ощущалась на общегосударственном уровне управления отраслью, который стал терять контроль над тем, что происходит, и не имел инструментов для дальнейшего совершенствования оргструктуры в соответствии с новыми требованиями внешней среды.

Выход был найден в постепенном снижении значения прежнего личного контроля со стороны администраторов в пользу контроля при помощи нормативов и стандартов. Начавшись с разработки нормативных требований к знаниям и навыкам выпускника, этот процесс затем продолжился внедрением единых требований к организации и осуществлению учебного процесса, и, наконец, охватил самих администраторов и их линейных руководителей через требования к квалификации преподавательского и административного состава.

Переход к нормативному регулированию и внедрению принципов планирования ознаменовал собой становление нового координационного механизма, получившего название *нормативно-бюрократического* (мы уже отмечали, что это функциональное понятие, а не эмоциональное).

Для организации, где преобладает *бюрократический механизм координации*, характерны следующие признаки:

- Разнообразные правила и инструкции пронизывают её насквозь.
- Формальные коммуникации преобладают на всех уровнях.
- Решения принимаются в соответствии с цепочкой полномочий.
- Распоряжения детализируются по мере продвижения вниз по вертикальной цепи полномочий.
- Информация обратной связи объединяется для отправки её наверх.
- Основная власть сосредоточена в руках менеджеров наверху иерархической пирамиды управления, следовательно, *бюрократическая власть централизована по вертикали*.
- Процесс формирования стратегии является нисходящим. Вся необходимая для разработки стратегии информация передаётся наверх управленческой пирамиды, где и формулируется общая стратегия. Затем для реализации стратегия спускается вниз по цепи полномочий и последовательно претворяется в программы и планы действий.
- Иерархическая структура целей и средств приводит к тому, что администраторы нижестоящих уровней принимают те же решения, но с другой степенью конкретизации.

Бюрократический механизм координации труда успешно выполняет свои задачи в условиях простой и стабильной внешней среды. Это наглядно продемонстрировал опыт Госпрофобра. Его организационно-управленческая структура, имевшая линейно-функциональную конфигурацию и активно использовавшая нормативно-бюрократический механизм координации, была адекватной факторам внутренней и внешней среды отрасли начального профессионального образования молодёжи и соответствовала стратегическим и оперативным задачам, которые ставило перед отраслью государство в течение нескольких десятилетий.

Организационная структура Госпрофобра обеспечивала управление учебными заведениями профессионально-технического образования с учётом особенностей объекта управления как учебно-воспитательного учреждения интернатного типа с элементами промышленного (сельскохозяйственного) предприятия.

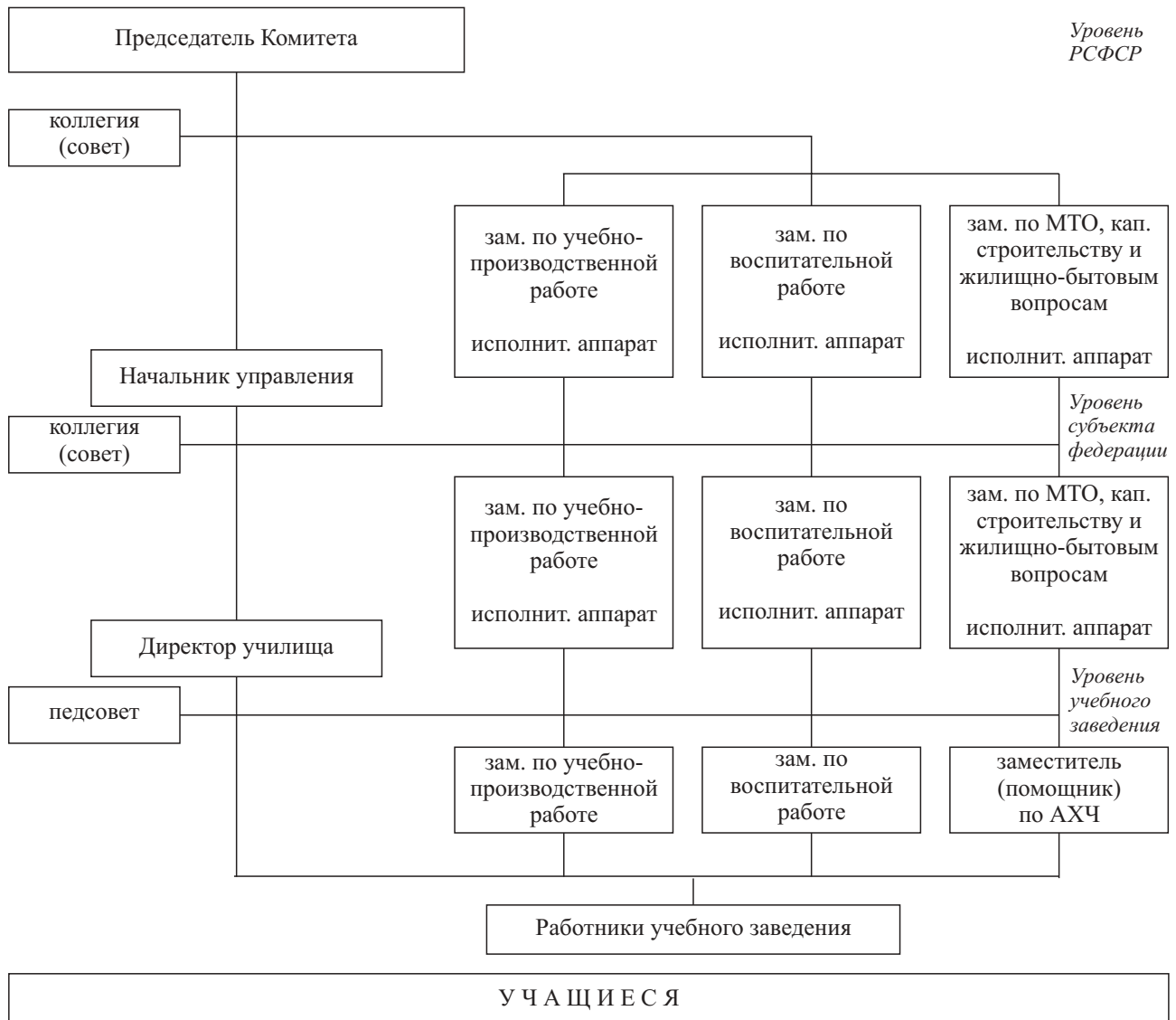
Управление основными функциями образовательного учреждения профессионально-технического образования (ПТО) – обучением и учебно-производственной деятельностью, воспитанием, материально-техническим и бытовым обеспечением – прослеживалось по управленческой вертикали от центрального органа управления до уровня учебного заведения (см. рис. 3.4).



Вопросы для самопроверки

1. Приведите примеры использования линейно-функциональной оргструктуры из Вашей практики.
2. Назовите признаки рациональной линейно-функциональной структуры.
3. Как Вы объясните необходимость использования нормативно-бюрократического механизма наряду с базовыми механизмами координации – прямым контролем и взаимным согласованием?
4. Согласны ли Вы с мнением автора, что линейно-функциональная структура Госпрофобра «была адекватной факторам внутренней и внешней среды отрасли НПО» своего времени? Обоснуйте свою позицию.

Рис. 3.4 Управленческая структура системы ПТО РСФСР в период 40-х – 80-х годов XX века⁴



Источник: Профтехобразование России. Итоги XX века и прогнозы. Т. 1. М., 1999.

3.3 Дивизиональная структура

В начале 90-х годов окружающая среда отрасли профессионального образования на постсоветском пространстве коренным образом изменилась.

3.3.1 Изменение факторов внешней среды

Из-за колоссального спада в экономике:

- существенно снизился объём бюджетного финансирования, которого хватало лишь на нерегулярную выплату зарплаты сотрудникам и обеспечение некоторых социальных расходов учащихся;

4 Наименования органов управления, их подразделений и должностных лиц обобщены, так как за весь период они неоднократно менялись.

- прекратилась поддержка отрасли со стороны промышленных предприятий, которые в своём большинстве оказались в глубоком кризисе;
- резко ухудшилось материальное положение семей с низким уровнем доходов, которые являются традиционными поставщиками контингента учащихся для сферы ПО;
- значительно обострилось положение с трудоустройством выпускников.

Произошли *системные изменения в сфере занятости*:

- исчезли государственные гарантии пожизненной занятости;
- сократились государственные гарантии социальной защиты;
- исчезла конституционная обязанность гражданина трудиться в обмен на минимум экономических и социальных благ, предоставляемых государством;
- наступил конец карьере, базирующейся на продвижении в том же самом учреждении или на предприятии;
- стала реальной перспектива многократной смены места работы (специальности) в течение трудовой жизни;
- закончились государственные гарантии трудоустройства по окончании учебного заведения.

3.3.2 Становление рынка образовательных услуг

Начал развиваться *рынок образовательных услуг*, на котором государственные образовательные учреждения стали испытывать всё большую *конкуренцию*.

Во-первых, частные учебные заведения получили право предлагать те же услуги, что и государственные образовательные учреждения. Более того, при получении государственной аккредитации частные учебные заведения могут претендовать и на бюджетные ассигнования.

Во-вторых, сами государственные образовательные учреждения поощряются государством к зарабатыванию внебюджетных средств, не ограничиваясь при этом только оказанием платных образовательных услуг. Если в своих учебных мастерских образовательное учреждение производит ремонт автомобилей или изготавливает столярные изделия, то менеджеров этого учреждения должна интересовать конъюнктура на рынке этих услуг, включая и информацию о главных поставщиках аналогичных услуг на данной территории.

В-третьих, государственные образовательные учреждения, ставшие в постсоветское время гораздо более свободными в выборе и внедрении учебных программ, начинают конкурировать и между собой за привлечение контингента учащихся. В первую очередь, чтобы заполнить обязательную квоту набора и получить на неё бюджетные ассигнования. С особой наглядностью это проявляется во внедрении программ НПО в образовательных учреждениях среднего профессионального образования и программ СПО в образовательных учреждениях начального профессионального образования.

В последние годы усиливается также конкуренция за контингент, приносящий внебюджетный доход: набор сверх обязательной квоты и обучение второй (третьей) специальности в рамках дневного обучения, а также курсовое обучение молодёжи и взрослых.

Наконец, в-четвёртых, сфера допроизводственного профессионального образования молодёжи конкурирует с другими отраслями образования (общим средним и высшим) за распределение бюджетных ассигнований на образование на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях.

Эта конкуренция особенно обострилась в 90-е годы, когда бюджетные доходы сократились в несколько раз по сравнению с советским временем.

На входе в систему начального и среднего профессионального образования *появился совершенно нетипичный в прошлом потребитель – взрослое население*. В советское время эта система была предназначена практически исключительно для длительного обучения молодёжи первой профессии. В 90-х годах развитие событий на рынке труда вызвало необходимость организации профессионального обучения взрослых на базе существующих учебных заведений системы профессионального образования. Масштабы курсового обучения на протяжении 90-х годов имели тенденцию к росту. Так, из каждых пяти абитуриентов, принятых в образовательные учреждения начального профессионального образования Ленинградской области в 2002 году, двое были взрослыми.

Опыт западноевропейских стран свидетельствует, что *обучение взрослого населения в рамках системы профессионального образования становится важной составной частью осуществления доктрины непрерывного образования в течение всей жизни*. А это, в свою очередь, вносит определённые коррективы в организацию и содержание учебного процесса.

Несмотря на кардинальные изменения в окружающей среде, *миссия* отрасли ПО не изменилась и формулируется следующим образом: *обеспечение общедоступности и высокого качества начального профессионального образования*.

Миссия обладает определённой исторической устойчивостью. Пока государство будет брать на себя ответственность за предоставление молодёжи первой профессии, предназначение отрасли ПО не изменится. Об этом свидетельствует опыт стран с рыночной экономикой. Однако *цели*, приоритеты, которые ставятся перед отраслью ПО в целом и образовательными организациями в частности, периодически меняются в соответствии с процессами социально-экономического и демографического развития.

Принцип общедоступности, который раньше понимался исключительно как бесплатность получения первой профессии любым молодым гражданином, стал всё более интерпретироваться как предоставление равных возможностей. При этом государство оказывает адресную помощь экономически необеспеченным группам населения, а остальные учащиеся частично покрывают расходы, связанные с их обучением.

Принцип обеспечения высокого качества обучения стал трактоваться не только как подготовка обучаемого к непосредственному труду по полученной специальности, но и как привитие ему навыков для непрерывного образования в течение всей жизни.

3.3.3 Переход к дивизиональной оргструктуре

Переход к рыночной экономике, таким образом, в корне поменял макросреду и непосредственную деловую среду отрасли профессионального образования.

Высоко интегрированная и жёсткая структура отрасли ПО оказалась мало приспособленной к новым обстоятельствам. Потребность в эффективности подталкивает все организации к тому, чтобы адаптировать свои структуры к сложившейся ситуации.

Прежде всего, была предоставлена хозяйственная и в значительной степени академическая автономия образовательным организациям, которая была закреплена законом «Об образовании» фактически во всех странах СНГ. Тем же законом были значительно расширены полномочия территориальных органов управления образованием. Расширению полномочий территориальных органов способствовала и общая политическая установка на демократизацию государственной власти путём широкого вовлечения местных органов власти и общественных институтов в решение территориальных социально-экономических проблем.

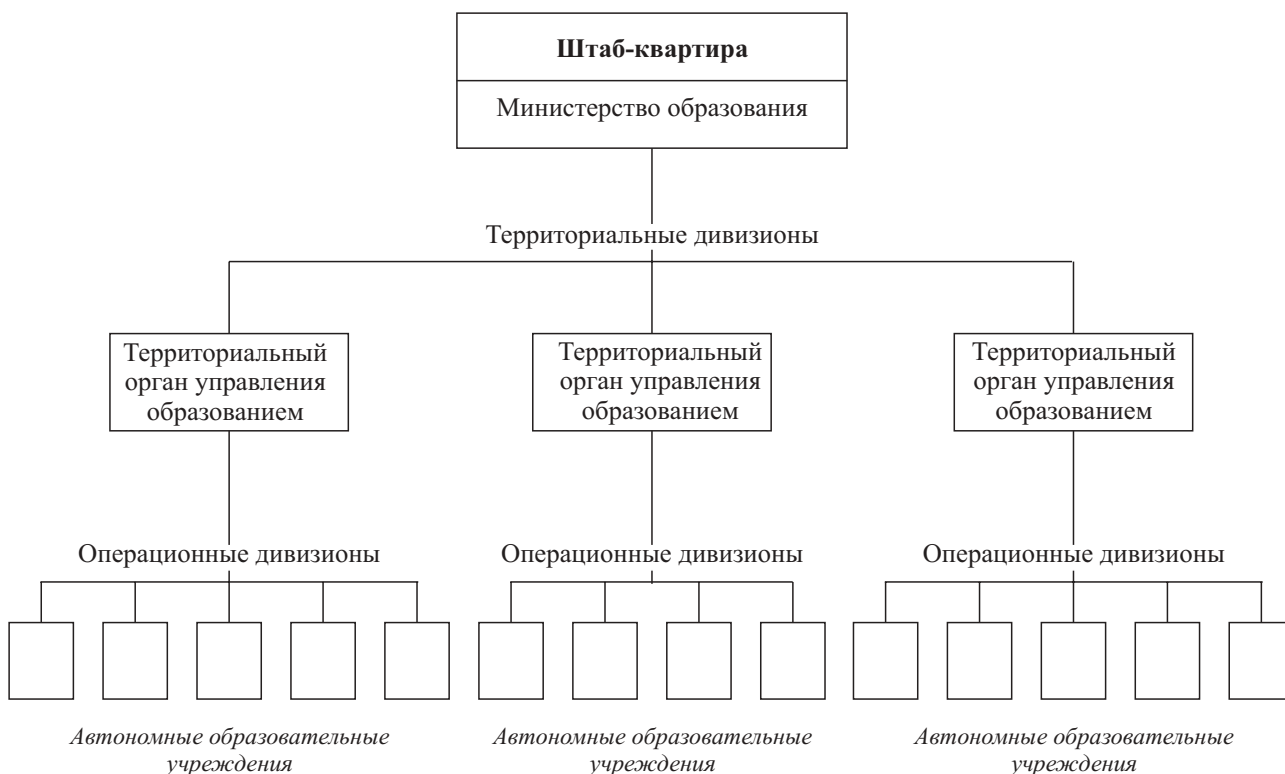
В короткие сроки в кризисной ситуации переходного периода организационно-управленческие структуры отрасли приобрели очертания, известные в бизнес-менеджменте под названием «дивизиональная структура» (см. рис. 3.5).

Дивизиональная организационная структура базируется на автономных подразделениях (дивизионах), деятельность которых фокусируется на конкретном продукте или услуге, определённой территории, конкретной группе клиентов или на сочетании этих признаков.

В случае территориальной дивизиональной структуры, аналогичные деловые операции осуществляются в различных географических (территориально-административных) регионах. В этих случаях все виды деятельности организации в этом регионе группируются и подчиняются региональному руководителю. Тем самым стимулируется участие локальных звеньев организации (находящихся в непосредственной близости от потребителей её продукции) в процессе принятия решений и достигается экономия средств за счёт локализации оперативной деятельности. При этом вопросы общей стратегии организации и контроль над результатами деятельности её локальных звеньев остаются за центром.

Дивизиональная организационная структура в отрасли профессионального образования явилась реакцией на появление в странах СНГ рынков труда и образовательных услуг.

Рис. 3.5 Дивизиональная организационно-управленческая структура отрасли профессионального образования



Учитывая спрос на квалифицированную рабочую силу и ориентироваться на местном рынке предложения образовательных услуг гораздо удобнее на территориальном уровне. Выполнение функций координации деятельности по профессиональному обучению всё в большем масштабе передаётся из центра на региональный уровень.

Региональные органы управления образованием превращаются в территориальные дивизионы системы образования. Все виды образовательной деятельности в каждом регионе подчиняются территориальному органу управления образованием. При этом вопросы общей политики и стратегии

предоставления образовательных услуг и контроля над результатами деятельности территориальных звеньев системы остаются за штаб-квартирой – центральным государственным исполнительным органом, ведающим вопросами образования.

Образовательные учреждения, в свою очередь, трансформируются в автономные операционные дивизионы, непосредственно производящие образовательные услуги.

Специфика отрасли профессионального допроизводственного образования молодёжи в большинстве стран СНГ заключается в том, что она включает два вида образовательных учреждений и соответственно два вида управляющих ими госорганов. В основе этого феномена лежит тот факт, что от советского периода данная отрасль образовательных услуг унаследовала две основные группы потребителей: выпускников 9-х классов и выпускников 11-х классов общеобразовательной школы. Каждая из этих групп пользовалась преимущественно услугами «своих» образовательных учреждений: начального и среднего специального профессионального образования соответственно. Наличие двух основных групп потребителей нашло также своё отражение и в новой дивизиональной структуре сферы ПО.

3.3.4 Автономные производители образовательных услуг

В основе дивизиональной структуры отрасли ПО находятся операционные дивизионы – образовательные организации, непосредственные производители образовательных услуг. Они специализируются на услугах по начальному профессиональному обучению молодёжи.

Внутренняя организационная структура образовательных учреждений по-прежнему имеет преимущественно линейно-функциональную форму. Организационные ячейки, ответственные за определённые этапы процесса обучения, являются функциональными образованиями – орудиями достижения конечных целей для рынков труда и образовательных услуг – и не обладают подлинной дивизионной автономией.

Связи между функциональными подразделениями образовательного учреждения координируются линейными руководителями преимущественно с использованием прямого контроля. В последние годы в связи с внедрением образовательных стандартов и института государственной аккредитации всё большее распространение получают нормативные, бюрократические механизмы.

Автономность операционных дивизионов – образовательных учреждений – пока слабо подкрепляется необходимыми изменениями в организации и структуре управления (см. конкретную ситуацию «Организационно-управленческая структура образовательного учреждения НПО в Российской Федерации» в конце данного раздела).

Для многих образовательных учреждений характерно следующее положение дел:

- структура управления остаётся практически прежней (уже имеющиеся должностные обязанности дополняются новыми функциями);
- обязанности старшего мастера перераспределяются между заместителем директора по учебно-производственной работе и другими работниками;
- есть редкие примеры включения в структуру управления новых должностей: инженера, зав. кафедрой, зав. лабораторией, зав. отделением;
- имеет место нерациональное распределение обязанностей между заместителями директора, что приводит к перегрузке одних работников и недостаточной загруженности других;
- директора больше сориентированы на личные качества и профессионализм каждого заместителя, чем на его конкретный круг обязанностей;

- описание должностных обязанностей некоторых работников не соответствует тем функциям, которые они в действительности осуществляют;
- должностные обязанности заместителей директора, преподавателей и мастеров производственного обучения составлены без учёта той квалификационной категории, которую имеет педагогический работник;
- не всегда введение новой должности в штатное расписание имеет достаточно чёткое обоснование, выражающееся в определённости выполняемых функций;
- остаётся незначительной роль общественных органов управления образовательным учреждением.

Факторы, препятствующие модернизации управления: устаревшая номенклатура должностей, устаревшее штатное расписание, психологическая и практическая неподготовленность управленческих кадров к решению новых для них задач.

3.3.5 Усиление власти территориальных структур

Для сохранения контроля над операционным ядром организации высшая иерархическая структура сферы образования (Министерство образования) делегировало большую часть государственных управленческих полномочий на территориальный уровень (региональный и/или муниципальный).

При всей автономности образовательных учреждений, территориальные органы управления осуществляют в отношении них довольно серьёзные контрольные функции. Обычно органы управления обладают такими полномочиями, как:

- открытие и ликвидация образовательных учреждений;
- утверждение их уставов;
- назначение и увольнение директоров (иногда и их заместителей);
- лицензирование, аттестация и аккредитация образовательных учреждений;
- контроль над созданием и ликвидацией филиалов и ряд других.

Региональные (муниципальные) органы управления осуществляют координацию деятельности образовательных учреждений с помощью прямого контроля и нормативного регулирования.

Территориальные органы управления приобрели тем самым известную независимость от центра, превратившись в *территориальные дивизионы* общей организационно-управленческой структуры отрасли ПО. Однако, находясь в большинстве случаев внутри организационной структуры единого территориального государственного органа управления образованием, подразделения НПО и СПО являются функциональными подразделениями этого органа.

Собственная структура интегрированных территориальных органов управления образованием имеет линейно-функциональную форму. Основными механизмами координации внутри интегральных территориальных органов управления являются прямой контроль и нормативное регулирование.

3.3.6 Изменившаяся роль общегосударственного органа управления⁵

Верхний уровень организационно-управленческой структуры оставил за собой функции штаб-квартиры:

- определение стратегических целей;
- мониторинг их исполнения;
- обеспечение единого квалификационного пространства;
- разработку единых нормативов и критериев оценки качества конечной продукции – трудового потенциала выпускников.

Вертикальная интеграция между центральными (департаментами НПО и СПО Министерства образования) и территориальными органами управления (соответствующими отделами региональных (муниципальных) органов управления образованием) значительно ослабла по сравнению с временами Госпрофобра и обеспечивается преимущественно на основе различного рода соглашений.

3.3.7 Преимущества дивизиональной структуры

При всей незавершённости становления дивизиональной структуры управления в отрасли профессионального образования она уже демонстрирует свои преимущества:

- Внимание и деятельность территориальных органов управления и образовательных учреждений переключились на изучение и удовлетворение потребностей местных рынков труда.
- У менеджеров территориального и операционного уровня появилась реальная возможность для принятия самостоятельных решений в пределах своей компетенции.
- Директора образовательных учреждений получили больше свободы в оперативной деятельности, а штаб-квартира имеет возможность сосредоточиться на стратегических вопросах.
- Созданы предпосылки для более эффективной мобилизации и использования финансовых и других ресурсов.

§

Конкретная ситуация

Организационно-управленческая структура образовательного учреждения НПО в Российской Федерации

Управление образовательным учреждением начального профессионального образования осуществляется в соответствии с Законом РФ «Об образовании», Типовым положением об учреждении начального профессионального образования, Уставом государственного образовательного учреждения, учредительным договором.

Законом РФ «Об образовании» (статья 32) определена компетенция и ответственность образовательного учреждения. К компетенции образовательного учреждения относится, в частности, «установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей».

Распределение управленческих функций. Как правило, органы самоуправления - общее собрание, совет учреждения – наделены функциями по определению общих направлений деятельности учреждения. Общее собрание утверждает правила внутреннего трудового

5 Более подробно вопросы и проблемы организационно-управленческих структур общегосударственного и территориального органов управления рассматриваются в учебном элементе № 4 «Децентрализация».

распорядка, принимает положение о материальном стимулировании работников. Совет учреждения в обязательном порядке рассматривает все случаи отчисления и перевода учащихся в другое образовательное учреждение, принимает участие в комплектовании учреждения инженерно-педагогическими кадрами, в организации работы аттестационных комиссий, в рассмотрении вопросов расходования средств и т.д.

Педагогический совет является традиционным органом самоуправления. Председателем педагогического совета является директор учреждения, а его членами – все педагогические и инженерно-педагогические работники. Педагогический совет утверждает план работы на учебный год, учебные планы и другую рабочую учебно-программную документацию, обсуждает вопросы учебно-воспитательной и методической деятельности.

Непосредственное управление учреждением осуществляет директор, который является распорядителем финансовых средств. Он также назначает и увольняет всех работников, в том числе своих заместителей, представляет интересы учреждения во всех организациях, подписывает все документы от имени учреждения. Как правило, директор имеет четырёх заместителей: по производственной, учебной, воспитательной работе и административно-хозяйственной деятельности с соответствующими функциями (иногда с правом подписи финансовых и других документов). Учреждения начального профессионального образования находятся на самостоятельном балансе.

В зависимости от контингента учащихся, материальной базы, наличия предпринимательской деятельности количество заместителей может быть большим. Это определяется непосредственно самим директором. В тех училищах, где готовят кадры по большому числу профессий, складываются дополнительные управленческие структуры, которые руководят небольшими группами инженерно-педагогических и других работников без права принятия решений. Это могут быть руководители кафедр, бригадиры и т.п.

Закон РФ «Об образовании» не определяет чётко компетенцию органов самоуправления и директора учреждения. Это право фиксируется уставом учреждения. Между тем, в реальной ситуации работают старые стереотипы, когда за всё в учреждении отвечает директор, и только он имеет полномочия, связанные с принятием распорядительных документов и правом подписи финансовых документов. В этой ситуации крайне слабо выражено участие в управлении учреждением родителей, общественности, социальных партнёров, самих учащихся.



Вопросы для самопроверки

1. Какие изменения во внешней среде сделали невозможным использование прежней организационно-управленческой структуры отрасли ПО?
2. Прочтите внимательно конкретную ситуацию и представьте обоснованные ответы на следующие вопросы:
 - Насколько описанная ситуация отражает реальное положение дел в образовательных учреждениях Вашего региона?
 - Какие меры необходимо предпринять штаб-квартире и территориальным органам управления образованием, чтобы организационно-управленческая структура операционных дивизионов пришла в соответствие с новыми требованиями внутренней и внешней среды отрасли профессионального образования?
3. В чём Вы видите преимущества и недостатки дивизиональной структуры в её приложении к отрасли профессионального образования?

3.4 Сетевая структура

Становление дивизиональной оргструктуры в отрасли профессионального образования России и ряда других стран СНГ связано с переходом от командно-административной к рыночной экономике, появлением рынков труда и образовательных услуг.

При успешном завершении этого перехода можно ожидать *трансформации дивизиональной организационно-управленческой структуры отрасли ПО в сетевую*. Во всяком случае, об этом говорят тенденции, наблюдаемые в ряде стран Европейского Союза, в которых реформа профобразования осуществляется наиболее последовательно.

3.4.1 Характеристики сетевой организации

К основным характеристикам сетевой организации в сфере образования можно отнести следующие:

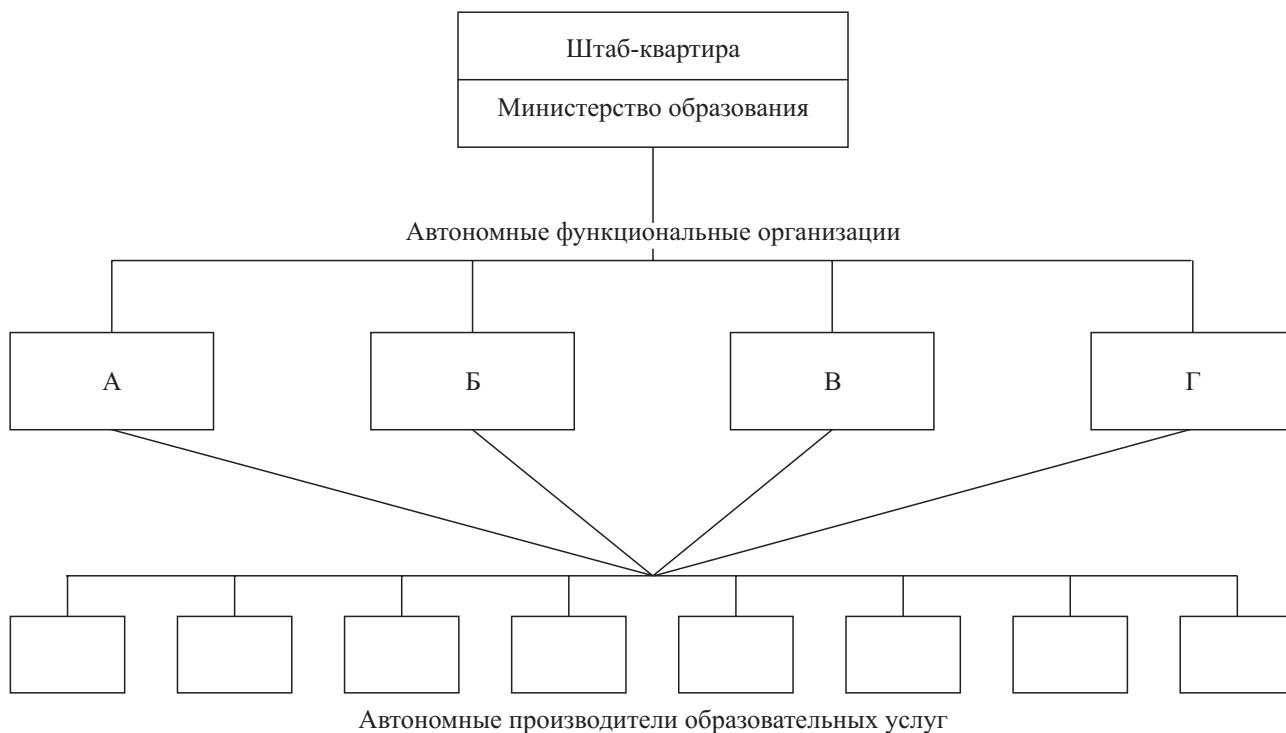
- Наличие единого высшего государственного органа, ответственного за образование и подготовку квалифицированных кадров.
- Создание под эгидой этого органа неправительственных агентств, на которые возлагаются следующие функции:
 - осуществление общегосударственных стратегических и оперативных задач в сфере профессионального образования;
 - разработка национальных профессиональных стандартов и квалификационных требований;
 - оценка знаний и трудовых навыков и присвоение квалификации;
 - распределение государственных средств между производителями образовательных услуг.
- Полная автономизация учебных заведений.
- Использование договорных (контрактных) отношений на всех уровнях и между самими уровнями управления.
- Широкое использование механизмов бизнес-менеджмента.

3.4.2 Принципы построения сетевой оргструктуры

Вы можете получить представление о *действующей сетевой структуре в отрасли профессионального образования* из приведенной ниже схемы, отражающей современную структуру ПО в Англии (см. рис. 3.6).

При сетевой организационно-управленческой структуре вокруг общегосударственного исполнительного органа, ответственного за профессиональное образование молодёжи и взрослых, **создаётся сеть независимых организаций, способных достаточно эффективно реагировать на потребности рынка образовательных услуг**. Такие структурные построения дают реальную возможность выделять самостоятельные хозяйственные субъекты, ориентируемые на исполнение определённых функций, и сохранять при этом целостность сферы профессионального образования, общую направленность и профиль её деятельности.

Рис. 3.6 *Сетевая оргструктура отрасли профессионального образования в Англии*



Выделение из структуры управления функциональных блоков, формирование на их базе независимых организаций, *взаимодействующих между собой на договорной основе*, обеспечивает координацию деятельности вновь создаваемых организаций в условиях динамичной и неопределённой внешней деловой среды. Сохранение же за государством права собственности на инфраструктуру (земельные участки, учебные корпуса и мастерские, общежития и т.п.) основной массы юридически независимых производителей образовательных услуг, а также подавляющая зависимость этих производителей от бюджетных ассигнований гарантируют производственную базу сферы профессионального образования и делают возможным её использование для определяемых государством целей.

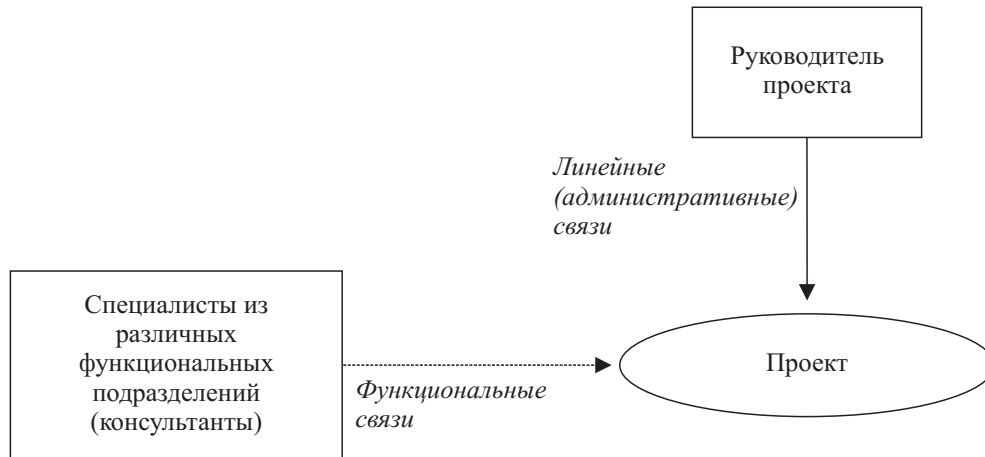
3.4.3 Программно-целевая структура

Примеры сетевых структур в масштабах всей отрасли профессионального образования в мировой практике пока единичны. Гораздо чаще принцип сетевой организации используется при осуществлении конкретных программ и проектов (международных, национальных, региональных, уровня образовательной организации). В осуществлении подобных программ Вам, очевидно, приходилось участвовать.

В этих случаях создаются *программно-целевые организационные структуры*, которые чаще всего именуется «*матричными*». Такие структуры формируются при разработке организацией проектов, под которыми понимаются любые процессы целенаправленных изменений в системе, например, разработка учебных курсов и программно-плановой документации, создание ресурсного центра или центра курсового обучения взрослых.

Схема программно-целевой структуры предусматривает *создание двух ветвей подчинения*: линейную – от непосредственного общего руководителя проекта и *функциональную* – от специалистов, которые могут и не находиться в подчинении у того же руководителя, но делегируется в состав исполнителей проекта (см. рис. 3.7).

Рис. 3.7 Программно-целевая (матричная) структура



?

Вопросы для самопроверки

1. В чём Вы видите отличие сетевой структуры от предшествовавших ей оргструктур?
2. Считаете ли Вы, что сетевая структура может найти применение:
 - (а) только на высшем и среднем уровнях профессионального образования;
 - (б) только на уровне образовательной организации;
 - (в) на обоих уровнях?
3. Приходилось ли Вам участвовать в осуществлении проектов, где использовалась программно-целевая структура? Опишите Ваш опыт.

Резюме

Эволюция организационных структур профессионального образования от базовой линейной к сетевой идёт по спирали.

При этом главными координационными механизмами остаются контроль и взаимное согласование действий. Однако внутренняя начинка этих механизмов варьируется в зависимости от форм разделения труда в производстве образовательных услуг.

Формы разделения труда, в свою очередь, зависят от решения задач, стоящих перед производителем образовательных услуг.

В реальных условиях индивидуальные организационные структуры отрасли профессионального образования могут использовать различные формы и механизмы. **В большинстве случаев получается своеобразный гибрид из основных форм организационных структур и механизмов координации** (см. рис. 3.8).

Рис. 3.8 **Формы и механизмы организационно-управленческих структур отрасли профессионального образования**



Каждая часть такой масштабной и разветвлённой организации, как отрасль профессионального образования стремится к структуре, максимально соответствующей собственным специфическим потребностям, отпределённым стадией её жизненного цикла и влиянием внешней среды. В то же время структура индивидуальной части не должна входить в конфликт с общей организационно-управленческой структурой организации, что и приводит к некоему компромиссу.

Рассмотренные нами **четыре основные формы организационно-управленческих структур** следует рассматривать не как четыре взаимно исключающие системы, но как одну систему координат, помогающую понимать и проектировать сложные, реально существующие организационные структуры.

Эти четыре формы в то же время не вмещают всю существующую действительность – всё разнообразие не только возможных организационных моделей, но и факторов организационной эффективности. Иногда требуется создать новую оригинальную конфигурацию, но и в этом случае в основе построения должны быть последовательные комбинации параметров организационных структур и ситуационных базисных факторов внутренней и внешней среды организации.

Хочется надеяться, что изложенный в данном и предыдущих учебных элементах материал поможет Вам, коллега, подобрать конкретную конфигурацию в случае создания новых организационных структур по производству образовательных услуг или совершенствованию структур тех организаций, в которых Вы работаете.

Учебный элемент № 4. Децентрализация

Учебные цели

Изучив данный учебный элемент, Вы будете

знать:

- вертикальную и горизонтальную форму децентрализации;
- степени контроля процесса принятия решений;
- особенности процесса децентрализации отрасли профессионального образования;
- механизмы обеспечения доступности образования в условиях децентрализации;
- пути усиления демократических начал в управлении отраслью ПО;
- перспективы и механизмы дальнейшей децентрализации управления образовательными услугами.

Централизация – децентрализация: два полюса одного явления⁶

Вполне очевидно, что в Модуле, посвящённом организационным проблемам отрасли профессионального образования, необходимо остановиться на вопросах, связанных с децентрализацией.

Децентрализацию мы рассматриваем в последнюю очередь, потому что это самый сложный из проектных параметров, понимание которого требует знания всех остальных.

Анализ процесса *децентрализации* позволяет адекватно описать такое сложное понятие, как *распределение власти в организации*.

Централизацию и децентрализацию следует рассматривать не как абсолюты, но как два полюса одного явления. Советская экономика была не «централизованной», а более централизованной, чем капиталистическая; дивизиональная организационная структура – не «децентрализованная», а менее централизованная, чем линейно-функциональная.

4.1 *Линейная структура*

§

Конкретная ситуация

Правая рука не ведает, что делает левая

Дело было в середине 90-х годов в самый разгар приватизации и эйфории региональных суверенитетов. Юрий Степанович Новиков, бывший руководитель Главного управления профтехобразования Хабаровского края, а ныне начальник отдела начального профессионального образования краевого Комитета образования, в один из зимних вечеров сидел в своём кабинете в большом расстройстве чувств.

Только что от него ушла группа директоров училищ, с которыми он проработал уже лет 15. Они просили своего руководителя решить ряд вопросов с краевой администрацией. Вопросы были наболевшие и касались деятельности практически всех образовательных учреждений системы НПО. По привычке, оставшейся со времён Госпрофобра, он пообещал директорам помочь и сдвинуть, наконец, с мёртвой точки решение серьёзных проблем подопечных учебных заведений.

И вот теперь, думая с чего начать, приходил во всё большее уныние.

С одной стороны, в соответствии с Законом «Об образовании» формирование органов управления образованием перешло в компетенцию администрации субъектов федерации. Властные полномочия территориальных органов тем самым как бы возросли по сравнению с недалёким прошлым.

Однако в результате бесконтрольной самодеятельности региональных властей появилось несколько типов региональной структуры органов управления НПО. Где-то эти органы получили самостоятельный статус, в других регионах – вообще растворились. В Хабаровском крае выбрали золотую середину: как и в большинстве других регионов России, создали отдел НПО в структуре Комитета образования.

⁶ В данном учебном элементе рассматриваются только организационные аспекты процессов децентрализации в отрасли профессионального образования. Другие проблемы, связанные с децентрализацией, освещаются в Модуле I «Основы управления», раздел 4.2.

Юрия Степановича назначили начальником. Но если в Главном управлении профтехобразования края у него было несколько заместителей и 60 сотрудников, то вначале ему выделили 9 специалистов, а после двух сокращений осталось 5 сотрудников. Не говоря уже о том, что «курировал» его собственный заместитель, бывший директор школы, и на самом верху – Председатель Комитета, которую он знал в прошлом как секретаря Крайкома комсомола, а в настоящем – одного из руководителей прогубернаторского политического блока.

В соответствии с тем же Законом «Об образовании» Москва не могла ни назначить, ни уволить Юрия Степановича. Да и зарплату вместе с надбавками он получал из краевого бюджета.

В то же время все учебные заведения системы НПО остались в собственности центральной власти. Министерство образования стало учредителем образовательных учреждений профессионального образования и по новому рыночному законодательству являлось единственным гарантом их существования.

«Получилась парадоксальная ситуация, - размышлял Юрий Степанович, - управление профессиональным образованием вместе с важными функциями, касающимися деятельности образовательных учреждений, было децентрализовано на уровень регионов. Сами же образовательные учреждения остались в собственности центра».

В соответствии с новым статусом образовательных учреждений, право вмешиваться в их деятельность имел только учредитель, т.е. Министерство образования. В то же время от Дальнего Востока до Москвы далеко, и директора, как это случилось и сегодня, идут к руководителю территориального органа управления НПО. Однако в соответствии с Гражданским кодексом территориальный орган не имеет права вмешиваться в деятельность «юридического лица», в создании которого он не участвовал.

Министерство образования в Москве пытается найти выход из тупика. Несколько месяцев назад в Комитет образования пришло официальное письмо, подписанное министром, о передаче ряда важных полномочий по управлению образовательными учреждениями НПО на краевой уровень. Однако местные органы юстиции признали подобную передачу полномочий противоречащей закону, т.к. учредитель не имеет права передавать свои обязательства кому-либо.

Правда, те же юристы предложили выход из положения – соучредительство учебных заведений со стороны Министерства и краевого Комитета образования. Тогда снимутся все юридические препоны на пути децентрализации властных полномочий в отношении образовательных учреждений НПО на краевой уровень.

Когда же Юрий Степанович, воодушевлённый новой идеей, начал её лоббировать в краевой администрации, на него замахали руками. «Ты что, хочешь повесить финансирование твоих 60 училищ на краевой бюджет?» - повысив голос, задал ему вопрос зам. губернатора, курирующий образование. - У нас перед учителями восьмимесячная задолженность».

Попытка напрямую лоббировать интересы своей отрасли образования через голову начальства не прошла незамеченной. На последнем заседании коллегии Комитета образования председательница при всех поставила ему на вид за то, что он преследует свои узковедомственные интересы в ущерб приоритетам, определённым в краевой программе развития образования.

«Ну и намудрили же там наверху с децентрализацией, а тут расхлёбывай» - подумал Юрий Степанович, огорчённо вздохнув.



Вопросы для самопроверки

1. Насколько ситуация, в которой оказался Юрий Степанович Новиков, является, на Ваш взгляд, типичной для организационно-управленческой структуры отрасли профессионального образования на постсоветском пространстве в 90-е годы?
2. В чём Вы видите недостатки подобного рода децентрализации с точки зрения сохранения организационного единства системы НПО?
3. Была ли подобная децентрализация ошибкой или логичной реакцией на изменения во внешней среде отрасли профессионального образования? Обоснуйте Ваш ответ.
4. Какой координационный механизм Вы бы посоветовали использовать Юрию Степановичу для эффективного выполнения своих функциональных обязанностей в его взаимоотношениях с:
 - непосредственным руководством,
 - Министерством образования,
 - директорами образовательных учреждений.

Следует сразу отметить, что понятия «централизация» и «децентрализация» относятся к одной из самых туманных тем менеджмента. Даже если мы сделаем важную оговорку, что в данном пособии мы рассматриваем проблемы централизации и децентрализации в контексте прав на принятие решений и механизмов их осуществления, всё равно остаётся много «тёмных пятен».

Вы в этом ещё раз убедились, прочтя конкретную ситуацию «Правая рука не ведает, что делает левая» и попытавшись ответить на вопросы задания. Оказав посильную помощь герою конкретной ситуации, попробуйте теперь ответить на такие вопросы:

- Что сказать об организации, в которой права на принятие решений распределены между большим числом сотрудников, но, поскольку решения жёстко контролируются руководителем, который может в любой момент уволить кого-то из подчинённых, они всегда принимают решения с учётом пожеланий начальника?
- Как охарактеризовать ситуацию, когда право принятия решений принадлежит линейному менеджеру, но на его выбор серьёзно влияют квалифицированные специалисты? Или когда выбор делает менеджер, но его подчинённые обладают значительной свободой в интерпретации решений начальника?
- Наконец, что можно сказать об организации, в которой одни решения – скажем, относительно финансов и кадров – принимаются руководителем, а другие – допустим, в сфере организации учебного процесса – администраторами «нижнего» управленческого уровня? Это централизация или децентрализация?

Ответ на все эти вопросы состоит в том, что простого однозначного ответа на них не существует.

Различают две основные формы децентрализации:

1. Вертикальная,
2. Горизонтальная.

Распределение власти вниз по цепочке линейных полномочий называется вертикальной децентрализацией.

При осуществлении вертикальной децентрализации необходимо иметь ответы на следующие вопросы:

- Какие права на принятие решений следует делегировать вниз по цепочке полномочий?
- Насколько далеко должно распространяться делегирование?
- Как следует координировать (или контролировать) использование данных прав?

Горизонтальной децентрализацией называют возрастание влияния сотрудников на процесс принятия решений руководителями.

С позиции горизонтальной децентрализации могут быть следующие варианты распределения полномочий:

- власть принадлежит *одному человеку* в силу занимаемой им должности (т.е. руководителю);
- власть переходит к *профессиональным операторам* – в силу их знаний;
- власть передаётся *любому сотруднику*, в силу его принадлежности к организации.

Чем больше власти делегируется носителю знаний, тем больше структура децентрализуется по горизонтали, а высшая форма такой структуры – *профессиональная организация*, в которой операторы практически полностью контролируют процесс принятия решений. Но поскольку знания в них сосредоточены неравномерно, то и власть распределена не поровну.

Децентрализация может считаться полной, когда власть базируется не на занимаемой должности или знаниях, а на принадлежности к организации. Однако, как показывает опыт, организация с максимальной степенью горизонтальной децентрализации является нестабильной и постепенно становится более иерархической и централизованной структурой.

К двум основным формам децентрализации, рассмотренным выше, можно добавить ещё два вида:

- селективную децентрализацию; и
- параллельную децентрализацию.

При *селективной децентрализации* права на принятие решений разных типов распределяются по разным частям организации.

§

Пример

Финансовые решения принимает директор образовательного учреждения. Решения, связанные с координацией учебного процесса, отнесены к компетенции зам. директора по учебно-воспитательной работе. Решения, касающиеся маркетинга образовательных услуг, принимаются начальником отдела маркетинга.

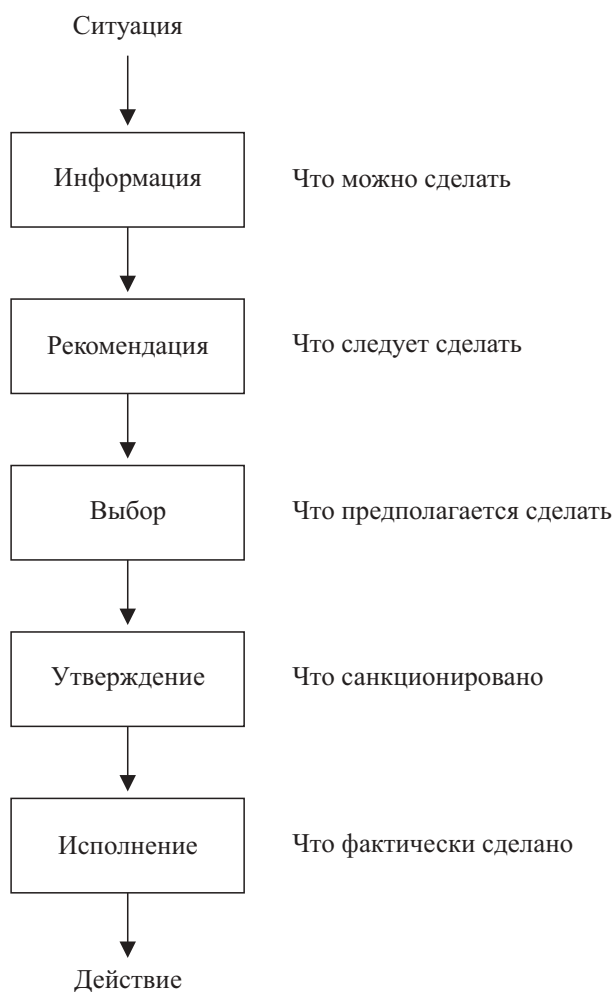
Параллельная децентрализация означает распределение прав на принятие решений разных типов на одном уровне иерархической структуры организации. Например, в современной оргструктуре интегрированных территориальных органов управления образованием параллельная децентрализация выражается в том, что начальники функциональных отделов возглавляют соответствующие подотрасли образования (дошкольного, общего среднего, НПО, СПО, высшего).

4.2 Стадии контроля принятия решений

Вам, читатель, как управленцу важно также понимать, что принятие решений – это процесс, и участвующие в процессе сотрудники обладают различным объёмом власти в зависимости от того, какую часть процесса они контролируют.

Удобную схему для понимания этого вопроса предложил британский исследователь организационных проблем Т.Патерсон, который рассматривает процесс принятия решений как ряд последовательных шагов (см. рис. 4.1).

Рис. 4.1 **Распределение контроля над процессом принятия решений**



Власть каждого работника определяется тем, в какой степени он контролирует 5 шагов процесса принятия решений, указанных на схеме. Его власть максимальна, а процесс принятия решений централизован в максимальной степени, когда он контролирует все этапы. Если в принятии какого-либо решения участвуют другие люди, индивид теряет часть своих властных полномочий, и процесс становится децентрализованным.

Процесс принятия решений является наиболее децентрализованным в случае, когда наделённый данным правом индивид контролирует только выбор (самое меньшее, что он может сделать, считается при этом ответственным за решение). В организационной иерархии он делит власть со сборщиками информации и советчиками, выступающими на его стороне, с вышестоящими руководителями, утверждающими решение, и нижестоящими исполнителями.



Вопросы для самопроверки

1. Объясните, почему понятия «централизация» и «децентрализация» не могут быть абсолютными.
2. Приведите пример вертикальной децентрализации полномочий, в которой Вам пришлось участвовать.
3. Какое состояние горизонтальной децентрализации можно считать максимальным, и почему оно неизбежно ведёт к последующей централизации?
4. Используя схему на рис. 4.1, определите, кто в Вашей организации отвечает за каждый из пяти этапов принятия решений относительно изменений её оргструктуры. Как Вы охарактеризуете степень децентрализации существующего процесса?

4.3 Децентрализация в переходный период

Опираясь на изложенные выше пояснения, поговорим более подробно о процессах децентрализации в отрасли профессионального образования.

Неоднозначность изменений окружающей среды в постсоветский период для отрасли профессионального образования как организационной системы в целом и для её структурных частей в отдельности объясняет *противоречивость процесса децентрализации*.

Принятие многих важных решений спустилось по иерархической лестнице с высшего (общегосударственного) уровня на средний (территориальный) уровень. Движение это было вызвано, прежде всего, изменениями в сфере занятости и появлением рынков труда и образовательных услуг.

Управление производством образовательных услуг переместилось поближе к непосредственным потребителям этих услуг. Важную роль играли и политические установки на максимальную суверенизацию регионов типа «берите столько власти, сколько можете проглотить».

Управление самим процессом предоставления образовательных услуг децентрализовалось на уровень операционного ядра организации – образовательных учреждений, которым было делегировано право принимать решения, касающиеся их хозяйственной и в значительной степени образовательной деятельности.

Подобное решение было вызвано примерно теми же изменениями во внешней среде, о которых говорилось чуть выше. Было, правда, ещё и важное форсмажорное обстоятельство: почти целое десятилетие (90-е годы) государственные финансы находились на грани банкротства, и казна резко сократила бюджетные ассигнования на образование в целом и на профессиональное образование в особенности. В такой ситуации ничего не оставалось, как дать производителям образовательных услуг возможность самим зарабатывать деньги.

Освобождение от крепостной зависимости, по российской традиции, оказалось, однако, неполным. Более того, как мы увидим ниже, отпустив отрасль «на вольные хлеба», государство тут же урезало возможности её поводырей. Резко сократив количество и понизив одновременно статус руководителей высшего и среднего уровня, на общегосударственном и региональном уровнях их подчинили другим руководителям, для которых проблемы профессионального образования не были приоритетными.

Несоразмерность, диспропорциональность, неоднозначность тенденций в окружающей среде отрасли профессионального образования привели к тому, что внутри её организационной структуры *процессы децентрализации и централизации идут одновременно*.

4.3.1 Передача полномочий из центра в регионы

Если рассматривать отрасль в целом, то изменения в её внешней среде привели к *децентрализации принятия решений на региональный уровень* по таким важным вопросам как:

- номенклатура производимых услуг (набор профессий и специальностей для обучения);
- контроль качества конечной продукции (знаний, умений и навыков выпускников);
- обеспечение и контроль качества производственного процесса (процесса обучения);
- обеспечение и контроль качества профессиональной компетенции административных и преподавательских кадров;
- обеспечение научно-методической поддержки;
- взаимоотношения с элементами деловой среды – поставщиками, заказчиками, потребителями, конкурентами, партнёрами⁷;
- бюджетное финансирование.

На общегосударственном уровне управления остались стратегические вопросы:

- разработка и осуществление политики и стратегии развития профессионального образования в стране в целом;
- обеспечение единого квалификационного пространства – единых квалификационных требований по всей стране;
- обеспечение единых требований к конечному продукту – трудовому потенциалу выпускника (уровню его знаний, умений и навыков) через образовательные стандарты;
- обеспечение единых требований к оценке конечного продукта;
- обеспечение единых требований к оценке процесса обучения (через регулирование системы аккредитации образовательных организаций);
- обеспечение научно-исследовательской и методической работы на уровне отрасли;
- сбор информации, пропаганда и лоббирование деятельности отрасли;
- международные связи и проекты на государственном уровне.

Результатом такого разделения труда стал переход к дивизиональной структуре, о которой подробно говорилось в предыдущем учебном элементе.

4.3.2 Ослабление управленческих структур высшего и среднего уровней

На данном этапе нам предстоит выяснить, как переход к новой структуре на уровне взаимоотношений двух верхних эшелонов управления (общегосударственного и регионального) сказался на самих управленческих структурах, их аппарате. Для облегчения анализа возьмём одну из двух подотраслей ПО – начальное профессиональное образование (НПО).

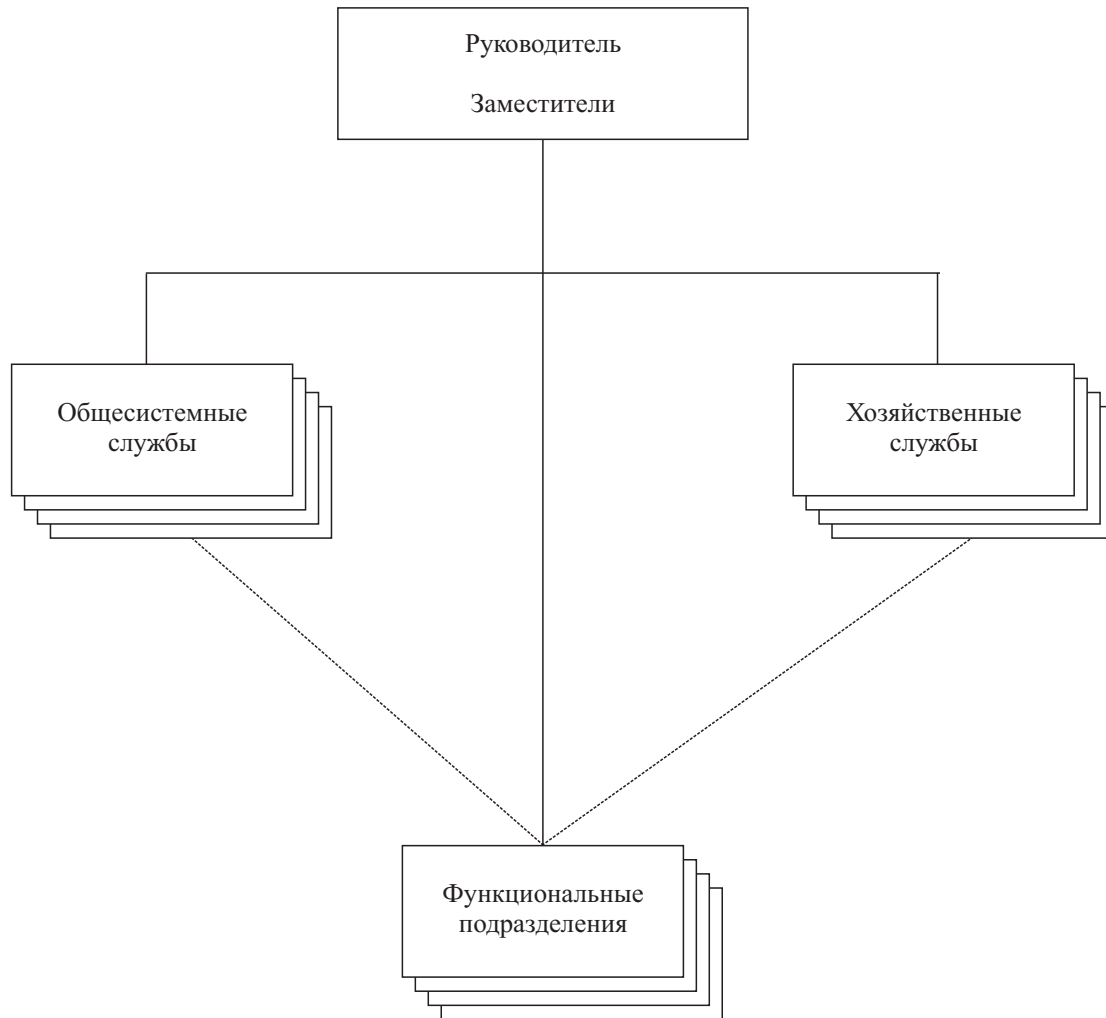
С роспуском Госпрофобра его управленческий аппарат в значительно урезанном виде был влит в органы управления образованием на общегосударственном и региональном уровне, которые до этого момента руководили общим средним и/или высшим образованием.

7 См. подробнее о внешней деловой среде отрасли ПО в разделе 1.2 учебного элемента № 1 данного Модуля.

Оказавшись «чужаками», они сразу почувствовали на себе давление всех волн сокращения государственного аппарата. За 90-е годы в России, например, численность работников органов управления начальным профессиональным образованием на федеральном уровне снизилась в 15 раз, а на региональном – более чем наполовину. Одновременно на 2/3 сократилось количество работников методических организаций этой подотрасли профессионального образования, что затрудняет внедрение новых педагогических и информационных технологий.

Помимо количественных потерь управленческий аппарат профессионального образования был фактически понижен и в статусе. Штаб-квартира отрасли стала одним из подразделений организационной структуры общегосударственных и региональных органов управления. Над руководителями отрасли высшего и среднего звена появились общесистемные руководители сферы образования.

Рис. 4.2 Типовая структура органа управления образованием



Новое руководство органов управления образованием как на национальном, так и на региональном уровнях, как правило, мало разбиралось в нюансах профтехобразования, будучи выходцами из других подотраслей образования – общего среднего и высшего.

Для общесистемных органов управления образованием характерна линейно-функциональная организационная структура. В этой структуре управления отделы НПО и СПО являются функциональными подразделениями. Они находятся в линейной зависимости от руководителя и одного из его заместителей, а также испытывают на себе влияние штабных функциональных служб и взаимодействуют с хозяйственными службами (см. рис. 4.2).

По вертикали координация осуществляется на основе прямого контроля руководителей и нормативного механизма. Высший и средний эшелон управления отраслью профессионального образования, понёсший наибольшие потери при десантировании из подбитого Профтехса, оказался внутри новой организации с достаточно жёсткой организационно-управленческой структурой.

У руководителя этой структуры концентрируется большой объём власти, значительную роль играют формальные коммуникации, отчётность.

4.3.3 Изменения в механизмах координации

В сложившейся ситуации общегосударственные органы управления профессиональным образованием не могли осуществлять прямой контроль над деятельностью управленцев регионального уровня. А те, оказавшись в аналогичной ситуации на своём уровне управления, потеряли контроль над операционным уровнем – образовательными учреждениями.

Стоявшая непоколебимо линейно-функциональная организационная структура Госпрофобра (см. соответствующий раздел предыдущего учебного элемента) рухнула. *Потеря прямого контроля на двух уровнях государственного управления привела к вертикальной децентрализации механизма прямого контроля вплоть до уровня образовательного учреждения.*

Поскольку в нашу задачу не входит анализ оргструктур на уровне непосредственных производителей образовательных услуг, отметим только, что ослабление прямого контроля извне отнюдь не привело в подавляющем большинстве случаев к вертикальной децентрализации полномочий внутри образовательных учреждений.

В 90-е годы они оказались в чрезвычайно сложной внешней деловой среде, а кризисное управление требует централизации властных полномочий в руках главного должностного лица. В том, что операционная база отрасли выжила в большинстве стран СНГ, а кое-где получила дальнейшее развитие, большая заслуга принадлежит директорам образовательных учреждений.

В целях сохранения управляемости в организационной системе, теряющей вертикальный прямой контроль над определённым уровнем (вынужденно или сознательно – не имеет значения), *начинают превалировать нормативные (административно-бюрократические) методы координации.* То же самое происходит в условиях децентрализации управления отраслью профессионального образования на постсоветском пространстве.

Прежде всего, повсеместно в странах СНГ была введена стандартизация процессов предоставления образовательных услуг: лицензирование, аттестация и аккредитация образовательных организаций. Вслед за этим последовало утверждение новой номенклатуры конечной продукции – набора профессий и специальностей для начального и среднего профессионального образования с кратким описанием квалификационных требований.

Следующим шагом явилась стандартизация конечного продукта отрасли – введение обязательных образовательных стандартов. Стандартные требования к квалификации административных и преподавательских кадров сохранились с прежних времён. *Наличие этих трёх видов стандартов создаёт завершённую систему внешнего контроля деятельности образовательных организаций с помощью нормативных механизмов.*

Децентрализация решения производственных вопросов на уровень образовательного учреждения сопровождалась, таким образом, реальным ослаблением вертикального прямого контроля со стороны государственных органов управления обоих уровней и возрастанием нормативных механизмов координации.

Верхним эшелонам власти можно не вмешиваться в принятие решений на операционном уровне, так как установлены обязательные для исполнения правила игры. **Контроль сверху осуществляется не над принятием решений, а над соблюдением правил игры.**

Такую схему приоритетных механизмов координации разделения труда следует признать адекватной и соответствующей изменению внешней среды отрасли ПО. Другое дело, что *качественный уровень элементов нормативного механизма* и эффективность их использования остаются довольно низкими.⁸

?

Вопросы для самопроверки

1. Как Вы можете объяснить противоречивость процессов децентрализации в отрасли профессионального образования?
2. Как распределяются полномочия между общегосударственным и территориальными органами в результате процесса децентрализации?
3. Почему, по Вашему мнению, в переходный период произошло одновременное ослабление управленческих структур НПО на общегосударственном и территориальных уровнях?
4. Какие изменения произошли в механизмах координации в связи с децентрализацией?

4.4 Возможности и ограничения децентрализации на муниципальный уровень

Остаётся дискуссионной тема целесообразности дальнейшей децентрализации управленческих функций с регионального на местный (муниципальный или межмуниципальный) уровень, в частности, создания «образовательных округов».

Давайте рассмотрим эту проблему с точки зрения целесообразности создания новых промежуточных уровней структур управления профессиональным образованием.

Главным аргументом сторонников децентрализации на уровень муниципальных органов образования является близость последних к запросам местного рынка труда и непосредственная заинтересованность местных органов власти в решении социально-экономических проблем территории и её населения. В некоторых странах СНГ, например в России, муниципальные органы управления образованием традиционно руководили дошкольным и школьным образованием.

Создание ещё одной управленческой надстройки над операционной базой отрасли ПО не решит проблемы утраты прямого вертикального контроля над деятельностью образовательных организаций и не добавит ничего позитивного в формирующийся механизм нормативного контроля (скорее всего, прибавит лишь ещё один уровень потока бумаг в обоих направлениях).

Однако есть и другая альтернатива – ликвидировать территориальные дивизиональные структуры на региональном уровне и создать их на муниципальном уровне. В таком случае возникает явная угроза расщепления спроса на услуги профессионального образования на мини-рынки труда.

Ставится под угрозу сам тип профессионального образования как отрасль массового производства общедоступных образовательных услуг для молодёжи, а также сохранение единого общегосударственного пространства подготовки квалифицированных специалистов.

⁸ С анализом недостатков перечисленных выше нормативных инструментов и возможными путями устранения этих недостатков можно ознакомиться в Модуле III «Управление качеством».

Опыт некоторых стран и регионов на постсоветском пространстве подтверждает, что *волонтаристские решения о передаче на муниципальный уровень полномочий управления начальным и средним профессиональным образованием без соответствующей базы бюджетного финансирования и штата управленцев ни к чему хорошему не приводили*. Полная передача учредительских полномочий нередко сопровождалась неоправданными решениями по закрытию образовательных учреждений НПО и СПО и назначениями на должности директоров образовательных учреждений случайных людей. В Белоруссии, например, Министерство образования вынуждено было вернуть обратно в центр полномочие о назначении и увольнении директоров образовательных учреждений, делегированное ранее областным органам управления образованием.

В принципе, в соответствии с теорией организации *сохранение за высшим уровнем управления полномочий по назначению руководителей децентрализованных оргструктур считается обязательным для сохранения целостности организации* как таковой. Негативный опыт самоустранения высшего звена отрасли профессионального образования от назначения (утверждения) директоров образовательных учреждений при переходе к дивизиональной организационной структуре подтвердил правильность данного постулата теории организации и практики больших корпораций, как частных, так и государственных.

Другое дело – *установление взаимовыгодных партнёрских отношений между региональными и муниципальными органами управления образованием по вопросам профессионального образования* (см. конкретную ситуацию «Трёхзвенка имеет право на существование»). В высшей степени полезным является также включение руководителей местной администрации в попечительские советы образовательных организаций.



Задание

Прочтите внимательно конкретную ситуацию «Трёхзвенка имеет право на существование» и представьте аргументированные ответы на следующие вопросы.

1. Почему тот же самый координационный механизм (договор о разграничении полномочий) не сработал в середине 90-х годов и оказался успешным в конце того же десятилетия? Как изменилась внешняя среда отрасли профессионального образования в 90-х годах, и повлияла ли она на изменение оргструктуры НПО в Новгородской области?
2. Как была решена проблема бюджетного финансирования ОУ НПО, перешедших под управление муниципальных органов управления образованием?
3. Как повлияла децентрализация на профессиональную подготовку учащихся старших классов общеобразовательной школы?
4. Как новгородский опыт может быть использован в Вашем регионе?



Конкретная ситуация

Трёхзвенка имеет право на существование

В 1994 году в Новгородской области начался переход от двухзвенной системы управления: Комитет образования – профессиональное училище (ПУ) – к трёхзвенной: Комитет – Районный отдел народного образования (РОНО) – ПУ.

Со всеми районами и городами, где имелись учреждения начального профессионального образования, были заключены договоры о разграничении компетенции по руководству и контролю над работой учреждений начального профессионального образования между Комитетом образования области и муниципальными органами управления образованием.

Эти действия оказали, тем не менее, лишь незначительное влияние на попытки привлечь органы местного самоуправления. Как правило, срабатывала формула: «Вы не наши и ваши проблемы не наши».

В 1997 году постановлением Правительства Российской Федерации был решён вопрос о передаче в государственную собственность Новгородской области учреждений начального профессионального образования, расположенных на её территории. Финансирование, соответственно, было переведено с федерального на областной бюджет.

За Комитетом образования области как государственным органом управления образованием субъекта РФ и учредителем учреждений начального профессионального образования закреплены функции постановки стратегических целей; стратегическое планирование на уровне области; открытие, закрытие, реорганизация образовательных учреждений; найм и увольнение директора учреждения; лицензирование, аккредитация и аттестация учреждения; утверждение учебных программ и курсов (на переходный период к новым стандартам); планирование и распределение бюджетных ресурсов; посредническая деятельность по обеспечению материальными ресурсами; методическое и информационное обеспечение; аттестация руководителей – директора и его заместителей (на все аттестационные ступени) и педагогических работников (на высшую ступень).

Получив такие широкие полномочия, Комитет образования решил возобновить усилия по установлению трёхзвенной структуры управления НПО. В основу было положено делегирование ряда полномочий, полученных с общегосударственного уровня, на уровень муниципалитетов.

В 1999 году распоряжением Администрации области местным органам самоуправления г. Новгорода и двух других населённых пунктов были переданы полномочия учредителей профессиональных училищ, расположенных на их территории. Вместе с учредительством на уровень местных органов были делегированы функции финансирования, назначения директора и ряд других. Были согласованы при этом новые источники финансирования и достигнуто соглашение, что объём обязательного финансирования определяется региональным нормативом и не может быть уменьшен.

Первые годы существования новой оргструктуры показали, что большая часть переданных учреждений начального профессионального образования от смены органа управления только выиграла. Так, в Великом Новгороде на ремонт и реконструкцию 5 училищ было дополнительно к установленному региональному нормативу направлено около 3 млн. рублей из муниципального бюджета. Ещё около 2 млн. рублей были выделены по просьбе Администрации Великого Новгорода предприятиями-потребителями выпускников этих училищ и более 500 тыс. рублей из фонда программы развития образования. При этом два училища получили дополнительные помещения, что дало им возможность значительно улучшить условия обучения и расширить профили подготовки кадров.

Накопившийся положительный опыт привёл к тому, что со всеми районами и городами, где имеются учреждения начального профессионального образования, заключены договоры о разграничении компетенции по руководству и контролю над работой учреждений начального профессионального образования между Комитетом образования области и муниципальными органами управления образованием.

Благодаря перестройке муниципальных органов образования удалось сохранить профессиональную подготовку учащихся старших классов. Все школы получили соответствующие лицензии, а профессии приведены в соответствие с типовым перечнем начального профессионального образования. Педагогические коллективы общеобразовательных школ области координируют свою работу с профессиональными учреждениями различного уровня, создавая тем самым преемственность профессионального образования учащихся по схеме «школа – ПУ – техникум – ВУЗ».

Совместная организация профессиональной подготовки учащихся 8-11 классов, осуществляемая школами и профессиональными училищами, позволяет приводить её в соответствии со стандартами начального профессионального образования. У выпускников школ расширяется возможность выбора специальностей, получения одной из них по окончании средней школы.

4.5 Децентрализация в условиях стабилизации факторов внешней среды

В каком направлении можно ожидать колебания маятника вдоль линии централизация – децентрализация?

Согласно теории, выдвинутой недавно российским профессором Г.К.Семиным и подтверждённой строгими математическими расчётами, бинарные системы устойчивы только внутри диапазона колебаний от 1/3 до 2/3; иначе резко возрастает их неустойчивость, теряется управление.

Будем надеяться, что резкие изменения внешней среды отрасли профессионального образования уже позади и ситуационные факторы стабилизируются.

4.5.1 Усиление нормативного механизма координации

В случае стабилизации внешней среды на уровне образовательных учреждений следует ожидать дальнейшего усиления нормативного механизма координации и повышения его качества, а также снижения централизации в управлении. Децентрализация в операционном ядре отрасли будет способствовать и повышению уровня квалификации управленцев и педагогов.

Завершение административно-территориальных реформ и решение кардинального вопроса об источниках и методах финансирования должно стабилизировать обстановку на уровне территориальных органов управления образованием. Начавшийся подъём экономики поставит остро вопрос о подготовке квалифицированных рабочих кадров. Необходимость опережающего развития профессионального образования перейдёт из разряда лозунгов в программы социально-экономического развития регионов, поднимая, тем самым, престиж отрасли и её руководителей.

Руководители, в свою очередь, станут более компетентными в вопросах управления профессиональным образованием в рыночной среде. В такой ситуации организационная атмосфера регионального органа управления образованием должна измениться, что позволит перейти от механизма прямого контроля, господствующего там в настоящее время, к механизму взаимного согласования как главному средству координации. Таким образом, и в самих органах управления образованием может быть совершён переход на более высокую ступень горизонтальной децентрализации управленческих полномочий. В ожидании стабилизации внешней среды управленцам отрасли профессионального образования предстоит, однако, решить ряд острых проблем, вызванных предыдущим периодом децентрализации.

4.5.2 *Разрешение противоречия между возросшим уровнем задач и сокращенными возможностями управления*

На повестке дня стоит *проблема невозможности исполнения ряда важных функций органами управления ПО общегосударственного и регионального уровня*. Становится очевидным, что сконцентрированные в их руках полномочия не могут эффективно осуществляться тем количеством сотрудников, которые там имеются. Достаточно упомянуть, что Управление НПО Министерства образования РФ в 2004 году насчитывало 15 сотрудников. Для сравнения, штат Госпрофобра РСФСР на момент его расформирования составлял 303 сотрудника.

Существуют два возможных решения данной проблемы. Первый способ – значительно расширить численный состав органов управления профессиональным образованием на региональном уровне. За основу предлагается взять принцип расчёта численности работников функциональных отделов НПО органа управления исходя из числа учреждений НПО в данном регионе (см. табл. 4.3). Численность вспомогательного персонала при этом может быть определена по исполняемым ими функциям в минимально необходимом количестве, обеспечивающем качественное ведение документации, учёт и контроль.

Таблица 4.1 *Расчёт количественного состава региональных органов управления начальным профессиональным образованием*

Число учреждений НПО в субъектах РФ	до 10	10-20	20-30	30-60	свыше 60
Численность работников функциональных отделов НПО	5-7	7-10	10-14	14-18	более 18

Источник: Смирнов И.П. «Человек – образование – профессия – личность». М., 2002.

Оставляя в стороне методику расчёта, трудно не согласиться, что установившийся и никем не регулируемый состав органов управления НПО и СПО явно недостаточен для исполнения возложенных на них функций. Но в то же время кто даст гарантии, что глава национального или регионального интегрированного органа управления образованием будет придерживаться разработанных «рекомендаций»? Кто-то из них «понимает важность» профессионального образования, а кто-то «не понимает». Но даже если придёт «понимающий» руководитель в Комитет по образованию г. Санкт-Петербурга, где насчитывается около 100 образовательных учреждений НПО, вряд ли он сможет в кратчайшие сроки исправить ошибки своих предшественников, доведших количественный состав отдела НПО до 5 сотрудников.

Более перспективной представляется децентрализация ряда важных полномочий органов управления образованием независимым или полугосударственным организациям. Такая децентрализация должна иметь договорный (контрактный) характер. Государственный орган оставляет за собой контроль над выполнением децентрализованных функций и оплачивает связанные с их выполнением услуги.

Организации, имеющие договорные отношения с государственными органами образования, в свою очередь, подписывают договоры (контракты) с образовательными учреждениями. *В организационной структуре отрасли профессионального образования появляются организации-посредники*. Прямой контроль как механизм координации замещается взаимным согласованием на всех уровнях.

Подобная практика в последние годы получила довольно широкое распространение в ряде европейских стран.⁹

⁹ См. предыдущий учебный элемент, раздел 3.4. Более подробно подобная практика рассматривается в Модуле I «Основы управления ПО», раздел 4.4.

4.5.3 Переход к «договорной децентрализации»

Назовём передачу полномочий государственных органов управления независимым организациям на договорной основе «договорной децентрализацией». На принципах договорной децентрализации могут исполняться такие важные функции органов управления образованием, как:

- разработка политики и стратегии;
- разработка стратегических планов развития;
- сертификация образовательных организаций и учебных программ;
- сертификация административно-преподавательских кадров образовательных учреждений;
- сертификация специалистов по оценке знаний и навыков обучаемых;
- разработка профессиональных стандартов, базирующихся на компетенциях;
- разработка образовательных стандартов;
- обеспечение образовательных организаций учебниками, типовыми учебными программами и программно-плановой документацией и ряд других.

Практика стран, где успешно используется договорная децентрализация в отрасли профессионального образования, свидетельствует, что *главным механизмом координации* организационных отношений становится *взаимное согласование действий* между госорганом и исполняющей организацией. Однако в отличие от периода становления образовательных услуг, когда ремесленник и ученик действовали на основе устной договорённости, в условиях рыночного хозяйства в основе договорённости должен лежать документ, имеющий юридическую силу.

Наличие подобного документа отнюдь не исключает главенствующей роли органа управления. Во-первых, действует железный принцип «кто платит, тот и заказывает музыку». Во-вторых, орган управления оставляет за собой право утверждения нормативных документов, разрабатываемых организациями-подрядчиками.

Представляется, что *следующий этап децентрализации управления профессиональным образованием будет иметь описанный выше договорный характер*. Элементы использования договорной децентрализации уже просматриваются в ряде стран СНГ.

Эволюция процесса децентрализации в этом случае приведёт к созданию сетевой организационно-управленческой структуры профессионального образования.



Вопросы для самопроверки

1. В условиях начавшейся стабилизации факторов внешней среды отрасли профессионального образования, каких изменений можно ожидать относительно:
 - (1) механизмов координации;
 - (2) решения противоречия между возросшими задачами и урезанными ресурсами управления?
 2. Как Вы расцениваете перспективы «договорной децентрализации» в отрасли профессионального образования на следующих уровнях:
 - общегосударственном,
 - территориальном,
 - образовательного учреждения?
- С какого уровня, по Вашему мнению, должен начинаться данный процесс и почему?

4.6 Децентрализация и общедоступность

Нормативы, о которых говорилось выше, связаны в основном с обеспечением качества процесса и результатов предоставления образовательных услуг. Но отрасль профессионального образования обязана также обеспечить общедоступность получения первой профессии молодёжью.

В период Госпрофобра, используя механизм прямого контроля над деятельностью образовательных учреждений, органы управления спускали им обязательную к исполнению «разрядку» относительно количества и профессионального уклона обучаемых. Государство обязывало также предприятия обеспечивать производственную практику и трудоустройство обучаемых.

В результате децентрализации образовательные учреждения превратились в юридически независимые автономные анклавы. Органы управления образованием являются учредителями и в то же время не имеют прямого контроля над учреждениями или учебными заведениями.

Как же в такой ситуации быть уверенными, что нормативные требования, касающиеся обеспечения качества, и государственные требования относительно доступности начального профессионального образования будут претворяться в жизнь?

И в данном случае должен быть использован договорный механизм. «Хорошо, - скажете Вы, - а как же всё-таки через договорный механизм обеспечить общедоступность?». Практика показывает, что в решении данной проблемы основным инструментом является *финансирование* деятельности образовательных учреждений *на основе нормативов*. Нормативов, базирующихся на *стоимости обучения одного учащегося* в течение календарного года в зависимости от профиля подготовки (сложности учебных программ) и на коэффициентах, учитывающих дополнительные расходы, связанные с обучением учащихся из социально необеспеченных групп населения и с физическими недостатками.¹⁰

Российские эксперты по вопросам финансирования образования – профессора Глазунов А.Т. и Никитин М.В. – считают, что при децентрализованном управлении необходим механизм защиты образовательных учреждений на федеральном уровне.

В качестве такого механизма они предлагают использовать *федеральный норматив бюджетного финансирования*. Федеральный норматив бюджетного финансирования – это нормативная стоимость реализации государственной образовательной программы в год по типам образовательных учреждений в расчёте на одного обучающегося. Величина федерального норматива выступает в качестве минимальной стоимости, являющейся обязательной для исполнения бюджета на всех уровнях.

Используя установленные нормативы подушевого финансирования образовательных программ, орган управления образованием ежегодно (в соответствии с бюджетным циклом) подписывает договор (контракт) с образовательной организацией о количестве и профессиональном профиле обучаемых. На основании этого договора последней выделяются бюджетные средства. И здесь может использоваться посредническая организация, имеющая соответствующее соглашение с государственным органом управления. В этом случае посредническая организация несёт ответственность за правильное расходование бюджетных средств образовательными организациями.

Под «правильным расходованием» понимается нами не традиционное распределение средств по статьям расхода, а конечный результат – оговоренное в контракте количество контингента обучаемых и их профессиональная специализация. Конкретное распределение полученных бюджетных средств является прерогативой руководителя образовательной организации.

10 Подробно вопросы нормативного бюджетного финансирования, а также многоканального и многоуровневого финансирования рассматриваются в Модуле V «Управление финансами, ориентированное на результат».

Опыт стран, где нормативное финансирование профессионального образования нашло широкое распространение, свидетельствует, однако, что гарантом успешного использования подобных схем является *готовность государства реально выделять необходимые бюджетные средства*.

Пока же децентрализация финансирования НПО на региональный уровень в Российской Федерации с 2005 года может поставить под серьёзную угрозу осуществление принципа общедоступности во многих субъектах Федерации.

Для предотвращения негативных последствий должны быть запланированы *дотации из федерального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ с учётом специфики региона и достаточных для покрытия средних по каждой территории текущих расходов, связанных с образовательным процессом и эксплуатацией зданий и оборудования образовательных учреждений*. В противном случае, не только общедоступность пострадает, но нарушится также единое квалификационное пространство страны. В каждом регионе будет свой уровень квалификации выпускников по одной и той же профессии.



Вопросы для самопроверки

1. Опишите, как в условиях децентрализации и автономности образовательных организаций можно использовать норматив бюджетного финансирования для обеспечения общедоступности профессионального образования.
2. Объясните взаимосвязь дотаций из федерального бюджета с обеспечением общедоступности в условиях децентрализации.

4.7 Децентрализация и демократизация управления

Децентрализация и становление рыночной экономики неразрывно связаны с процессом демократизации управления. Попробуем разобраться, какая связь существует между децентрализацией и демократией при построении организационных структур вообще и в каких формах демократические методы управления могут использоваться (и используются) в профессиональном образовании.

4.7.1 Связь горизонтальной децентрализации с демократизацией управления

Децентрализация может считаться полной, когда власть в организации базируется не на занимаемой должности, но на принадлежности индивидуума к этой организации. *Если каждый на равных участвует в принятии решений, то организацию можно считать демократической*.

Практика показывает, однако, что насаждение демократии в разных видах (выборы руководителей, представительство сотрудников в руководящих органах и т.п.) либо преследует чисто демагогические цели руководства («псевдо демократия»), либо неизбежно ведёт к централизации, так как организационная система становится малоуправляемой и её нужно снова привести в рабочий порядок (вспомните период «перестройки» конца 80-х годов или проанализируйте своё участие в «групповом занятии» на семинаре, когда первоначально всем даются одинаковые права, но потом выясняется, что кто-то должен координировать работу группы).

Рост демократического начала, преобладание механизма прямого взаимного согласования действий связан, прежде всего, с уровнем квалификации её сотрудников и управленцев. Чем выше их профессиональная квалификация, тем меньше требуется использования прямого контроля как наиболее жёсткого инструмента координации труда. *Сочетание высокой квалификации персонала*

организации и, в первую очередь, её операционного ядра с ограниченным употреблением нормативного механизма могут вообще свести к абсолютному минимуму потребность в линейной структуре управления.

Описанный выше феномен относится к *горизонтальной децентрализации*. Добавление горизонтальной децентрализации к уже происходящей вертикальной было бы серьёзным привнесением демократизма в организационную структуру отрасли профессионального образования.

В этой связи *трудно переоценить роль повышения квалификации действующих административно-педагогических кадров, которым приходится работать в совершенно другой внутренней и внешней среде, чем десятилетие назад. Не меньшего внимания требует и подготовка достойной кадровой смены.*

4.7.2 Делегирование полномочий общественным институтам

Положительной тенденцией можно считать создание органов общественного и государственно-общественного управления на различных уровнях организационной иерархии профессионального образования. Здесь в последние годы в странах СНГ накопилась значительная практика, и лучшие образцы достойны изучения и распространения.

Однако во многих случаях *создание государственно-общественных органов управления* профессиональным образованием страдает от законодательно-административной «самодеятельности» в регулировании их состава и функций и от потребительского подхода к стоящим перед ними задачам, которые сводятся в основном к мобилизации материальной помощи для образовательных учреждений. С особой очевидностью данная тенденция проявляется в деятельности попечительских советов образовательных учреждений.

Проблем в становлении новых форм управления профессиональным образованием много, но ясно одно: без привлечения работодателей, организаций социальных партнёров, родителей стало невозможно двигаться вперёд и активно развиваться. Речь идёт о *создании своеобразной системы общественных институтов на различных уровнях и в разных сферах управления* профессиональным образованием и обучением. Эта система может состоять из:

- *консультативных советов*, привлекаемых к решению вопросов образовательной политики, постановке целей, выработке стратегии на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- *отраслевых советов*, привлекаемых к разработке профессиональных и образовательных стандартов, определению спроса на образовательные услуги, организации производственной практики учащихся и преподавателей, осуществлению обучения и повышению квалификации работающего населения;
- *попечительских советов* образовательных учреждений, занимающихся не только привлечением дополнительных ресурсов, но и вникающих в фундаментальные аспекты управления;
- *фондов поддержки образования*, аккумулирующих средства юридических и физических лиц и направляющих их на решение конкретных проблем данной сферы деятельности;
- *профессиональных сообществ работников образования* для обмена опытом и внесения предложений компетентным органам по дальнейшему совершенствованию профессиональной подготовки кадров.

Создание подобной системы, перечень участников которой может быть расширен, должно всячески стимулироваться государственными органами всех уровней, включая *предоставление налоговых льгот, поощряющих различные формы самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку профессионального образования.*



Вопросы для самопроверки

1. Объясните связь между горизонтальной децентрализацией и демократизацией управления. Какую роль в этом процессе играет уровень квалификации сотрудников?
2. Какие недостатки Вы наблюдаете в деятельности общественных и государственно-общественных организаций поддержки профессионального образования в Вашем регионе?
3. Каким Вам представляется попечительский совет образовательного учреждения?

Резюме

Централизацию и децентрализацию следует рассматривать не как абсолюты, но как два полюса одного явления. Оргструктура отрасли профессионального образования в странах СНГ в настоящее время менее централизована, чем она была до распада СССР.

Распределение власти вниз по цепочке линейных полномочий является вертикальной децентрализацией, а рост влияния на процесс принятия решений не-руководителями свидетельствует о горизонтальной децентрализации.

Власть каждого работника определяется тем, в какой степени он контролирует процесс принятия решений. Процесс принятия решений является наиболее децентрализованным, когда индивид, ответственный за решение, контролирует только выбор решения в схеме:

- сбор информации и анализ;
- рекомендации относительно альтернатив;
- выбор решения;
- утверждение решения;
- исполнение.

Неоднозначность изменений внешней среды в постсоветский период для отрасли профессионального образования как организационной системы в целом и для её структурных частей в отдельности объясняет противоречивость процесса децентрализации.

Результатом децентрализации стал переход отрасли от линейно-функциональной к дивизиональной структуре с передачей важных управленческих функций из центра на территориальный уровень и автономизацией непосредственных производителей образовательных услуг.

Процесс децентрализации НПО сопровождался значительным ослаблением управленческих структур и аппарата высшего и среднего уровня за счёт резких количественных потерь и понижения статуса.

Механизм прямого контроля утратил своё прежнее значение во взаимоотношениях между всеми уровнями органов управления профессиональным образованием. Эти взаимоотношения, а также деятельность производителей образовательных услуг всё в большей мере координируются с помощью нормативных механизмов. Контроль сверху над принятием решений постепенно замещается контролем над соблюдением «правил игры».

Волюнтаристские решения о децентрализации полномочий управления образовательными учреждениями на муниципальный уровень без соответствующей базы бюджетного финансирования и штата управленцев приводили к отрицательным результатам. Однако установление взаимовыгодных партнёрских отношений между региональными и муниципальными органами управления образованием доказало свою полезность.

Наметившаяся стабилизация внутренней и внешней среды отрасли профессионального образования создаёт условия для решения главной организационной проблемы, возникшей в процессе децентрализации, – невозможности исполнения ряда важных функций органами управления высшего и среднего уровня из-за их кадрового ослабления.

Следующим этапом децентрализации может стать «договорная децентрализация» - передача полномочий государственными органами управления независимым организациям на договорной основе.

Договорный механизм может использоваться и для обеспечения общедоступности начального профессионального образования. Используя нормативы подушевого финансирования образовательных программ и коэффициенты, связанные с категорией обучаемых, а также дотации из федерального бюджета с целью выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, территориальные органы управления смогут подписывать ежегодно договоры с образовательными учреждениями о количестве и профессиональном профиле обучаемых.

Децентрализация связана с процессом демократизации управления. Повышение квалификации сотрудников является главной предпосылкой роста внутриорганизационной демократии. Создание эффективной системы общественных институтов на различных уровнях оргструктуры управления – залог открытости организации для вовлечения в её управление всех заинтересованных сторон.

Главные тенденции децентрализации управления в профессиональном образовании обобщены в табл. 4.2.

Таблица 4.2 Тенденции децентрализации управления в профессиональном образовании

<p>Оргструктура отрасли в целом</p>	<p>Переход от линейно-функциональной к дивизиональной структуре:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ штаб-квартира – подразделение общегосударственного органа управления образованием; ■ территориальные дивизионы – подразделения территориальных органов управления образованием; ■ операционные дивизионы – автономные образовательные организации.
<p>Перераспределение функций</p>	<p>Штаб-квартира:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ разработка общегосударственной политики и стратегии; ■ подготовка законодательства; ■ обеспечение единого квалификационного пространства. <p>Территориальные органы управления:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ организация производства образовательных услуг с учётом интересов территориального социально-экономического развития и рынка труда; ■ учредительство образовательных организаций и бюджетное финансирование госзаказа; ■ мониторинг качества. <p>Образовательные организации:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ производство качественных образовательных услуг в соответствии с требованиями госзаказа и потребностями других клиентов.
<p>Механизмы координации</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Усиление нормативного механизма. ■ Ослабление прямого контроля. ■ Использование механизма взаимного согласования на договорной основе. ■ Вовлечение в управление общественных институтов.

Список использованной литературы

1. *Гневко В.А.* Государственное и муниципальное управление. Менеджмент территорий и отраслей. СПб, 2001.
2. *Доблаев В.Л.* Теория организаций. М., 1995.
3. *Минцберг Г.* Структура в кулаке. Создание эффективной организации. СПб., 2003.
4. *Олейникова О.Н.* Основные тенденции развития и современное состояние профессионального образования в странах Европейского Союза. Казань, 2003.
5. *Рой О.М.* Система государственного и муниципального управления. СПб, 2003.
6. *Румянцева З.П.* Общее управление организацией: принципы и процессы. М., 1999.
7. *Смирнов И.П.* Человек – образование – профессия – личность. М., 2002.
8. Тарифно-квалификационные характеристики работников учреждений образования. М., 2001.
9. International Standard Classification of Occupations. ISCO-88. International Labour Office. Geneva.
10. Transnational analysis of vocational education and training in New Independent States and Mongolia. Report. ETF, 2002.
11. The VET system in Kazakhstan. Report. National Observatory of Kazakhstan. ETF, 2002.
12. The VET system in Ukraine. Report. National Observatory of Ukraine. ETF, 2002.
13. The VET system in Uzbekistan. Report. National Observatory of Uzbekistan. ETF, 2003.
14. The vocational education and training system in North-West Russia. Report. Observatory of North-West Russia. ETF, 2002.
15. The vocational education and training system in the Russian Federation. Report. National Observatory of the Russian Federation. ETF, 2003.
16. The vocational education and training system in Belarus. Report. National Observatory of Belarus. ETF, 2002.

Executive summary

‘Perfecting Organisational Structures’ is the fourth module of the training-consulting manual ‘Management in Vocational Education and Training’. The previous modules are ‘VET as an Object of Management’, ‘Planning in VET’ and ‘Quality Management’.

The European Training Foundation’s (ETF) experience in rendering assistance to the New Independent States (NIS) has shown that VET reforms in these countries have been hampered due to the lack of skills required by VET administrators with regard to managing the VET system in a market economy setting.

At the 2001 ETF Advisory Forum meeting for representatives from NIS and Mongolia, the idea of writing a manual for senior administrators and decision-makers was fully endorsed. The training manual, which consists of five modules, provides approaches, advice and concrete tools to deal with major issues in VET management, reflecting recent tendencies in EU Member States and the real experience of the NIS during the last decade.

The development of the manual has been supervised by the ETF program manager Timo Kuusela and supported by the National Observatories in a number of NIS countries. The modules have been developed by Professor Nikolai Petrov, an international expert in VET management and former Head of the VET Management Division at the International Labour Organisation. External experts and professionals working in the field of VET management reviewed the modules. The draft modules were also discussed with government officials and experts from Belarus, Kazakhstan, the Russian Federation, Ukraine and Uzbekistan. The National Observatories in the NIS are to become promoters and facilitators of the manual in their respective countries.

The ‘Perfecting Organisational Structures’ module is made up of four learning elements.

Learning element 1: VET organisational configuration

VET possesses all the characteristics of an independent organisation.

- It provides education and training for qualification levels which correspond to the second and the third levels of the International Standard Classification of Occupations (ISCO-88).
- State training providers and auxiliary organisations hold the status of autonomous non-profit organisations.
- Subjects of the VET organisational system (state authorities, auxiliary organisations and educational providers) are closely interconnected.
- It has a unity of purpose: provision of generally accessible and qualitative initial pre-employment professional education and training.
- It obtained a pyramidal organisational structure and hierarchical management structure. In the foundation of the pyramid there are providers of education services, in the middle sit territorial education bodies, and at the top is the national (central) education body (headquarters).

VET organisation as a whole and its consistent parts are surrounded by elements of the external environment, which includes two levels – macro and micro spheres. Similar to managers of business organisations, VET administrators have to identify elements of the external environment and be prepared to consider them when constructing new or modernising old organisational structures.¹¹

The division and coordination of labour in providing educational services basically determine VET organisational structure. Horizontal division of labour follows the life cycle stages of the VET services: development of requirements to the results and the process of learning, implementation of the educational process and realisation of the graduate's labour potential.

Vertical division of labour in VET takes place at the decision-making levels: national, territorial and of the training provider.

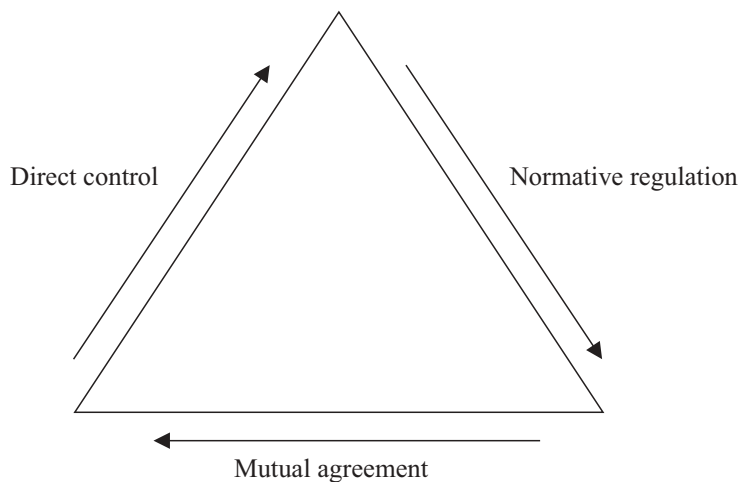
At national level, decisions concern general policy and strategic priorities, provision of a unified qualification structure, requirements with regard to the quality of products and educational process, and quality monitoring.

At the territorial level decisions take care of local labour market demands, the development of territorial dimensions to national education standards, and establishing and implementing procedures for external quality control of educational delivery.

At the level of educational institutions decisions concern the content of educational programs, and planning and implementation of the learning process.

The module determines three major mechanisms to be used for the coordination of activities within VET organisational structure ('coordination triangle'): mutual agreement, direct control and normative regulation (Fig. 1). Very often the combination of all three mechanisms is used to solve coordination needs.

Figure 1: Coordination triangle



VET managerial structure depends on its organisational structure. Levels and rungs of a managerial ladder have to correspond to levels and units of an organisational structure to bring into proper correlation subjects and objects of management.

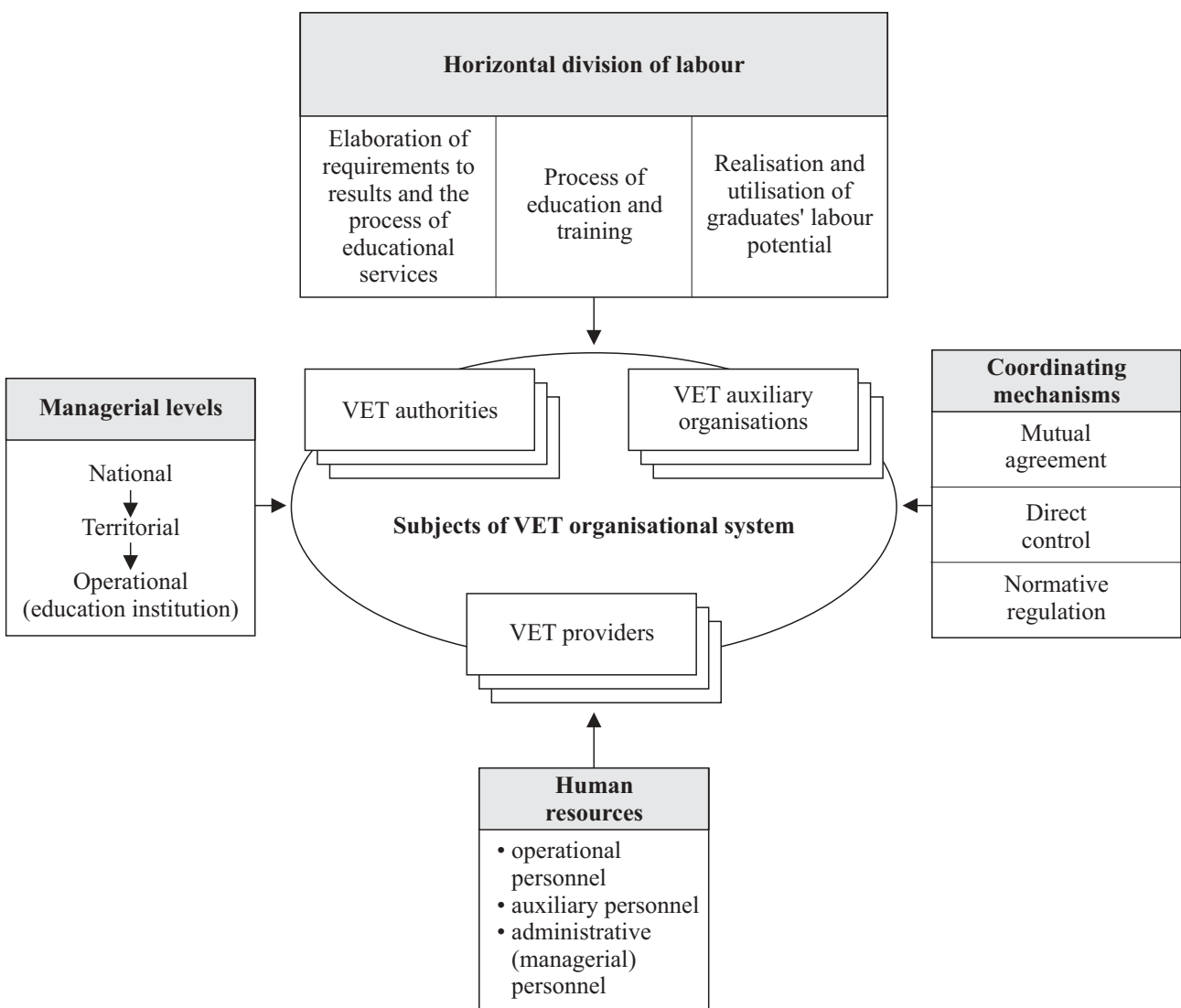
11 The interconnection between external and internal environments and VET organisational structures are explained in Learning element 2 of this module.

VET organisation is also a social system consisting of employees involved in different stages of the production process and in various levels of management. VET human resources may be divided into three main groups:

- operational personnel – directly involved in delivery of educational services;
- auxiliary personnel – supporting those who deliver the services;
- administrative (managerial) personnel – coordinating, directing and controlling activities of the above groups of personnel.

The module describes formal and informal relations existing inside the organisation. It explains also the phenomenon of VET organisational culture. The overall scheme demonstrating VET organisational and managerial configuration is represented in Figure 2.

Figure 2: VET organisational and managerial configuration



Learning element 2: Designing organisational structures

Designing new or perfecting existing VET organisational structures require situational analysis of its internal and external environmental factors.

The most important internal factors for such analysis are:

- phase of the organisational life cycle;
- organisation's size;
- type of educational services produced.

The life cycle of VET organisation contains two major phases: static and dynamic. The static phase may be represented by the periods of creation (liquidation) of VET organisations and programs, the decentralisation of administrative functions, and the introduction of new goals and services.

The dynamic phase covers the activities of a mature organisation and concerns such aspects as the effectiveness and efficiency of her performance.

The learning element identifies the major priority principles of choosing organisational decisions according to the life cycle stage of an organisation.

There is a clear tendency for an enlargement of VET institutions by the consolidation of their networks and the transformation into multi-level and multi-profile professional education providers. Activities of the larger training organisations have a tendency to be regulated with more emphasis on norms and standards. Training programs create vertical functional structures, and education subject chairs provide their services horizontally across training programs through matrix structures.

Formal VET institutions may be identified as organisations providing standardised mass and serial educational services. Major coordination mechanisms for such types of production consist of norms, standards and instructions. Strategic and current planning usually plays an important role.

If individualisation of learning or non-serial training courses are introduced, they require separate organisational arrangements, which should be flexible and autonomous from major mass serial production of educational services.

A VET organisation's external environment may vary from:

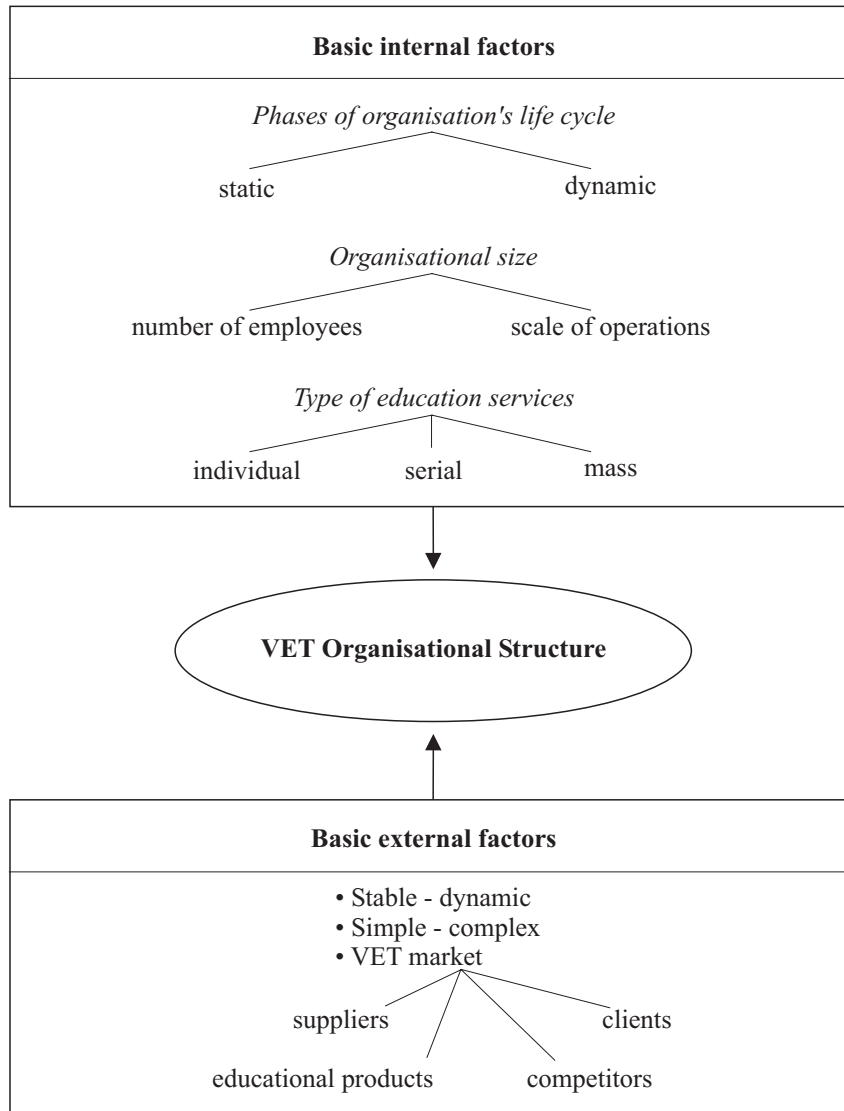
- stable to dynamic (unpredictable), and
- simple to complex.

More dynamic environments require more flexible and less formal structures and coordination mechanisms. More complex external environments call for more decentralised structures and a direct control coordination mechanism.

The market for educational services is another important element of the external environment. It may vary according to clients, educational products or geographical area. Those differences should be also taken into account when defining VET organisational structures.

In real life various environmental factors are often unbalanced. An unbalanced situation requires internal VET structures ('organisational niches') to be differentiated in accordance with their own surroundings (Fig. 3).

Figure 3: Basic environmental factors influencing design of VET organisational structures



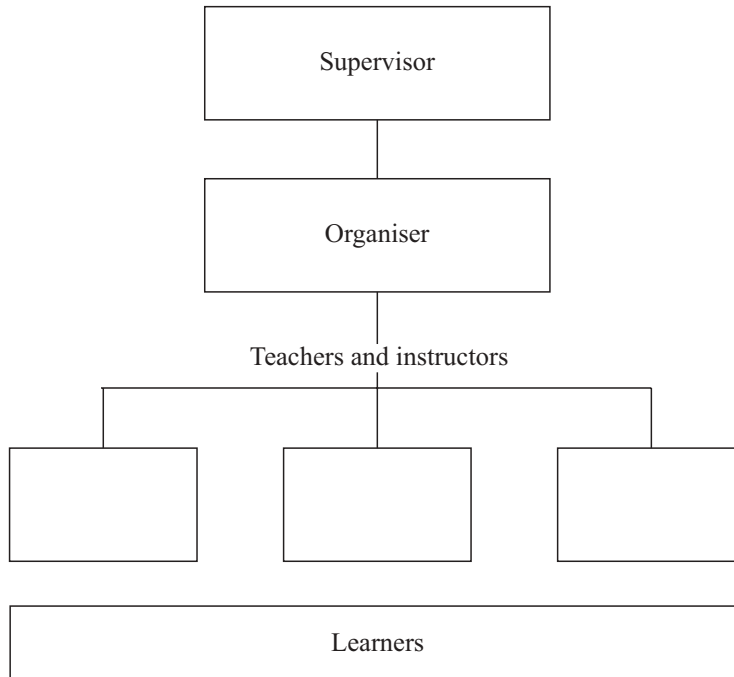
Learning element 3: Building organisational structures

This part of the module describes various forms of organisational and managerial structures, which constitute the combination of four basic configurations:

- linear
- linear-functional
- divisional
- network.

The linear structure of organising teaching and learning processes originated at the time of artisanship when an artisan shared his knowledge and skills with apprentices. With establishment of manufacturing and later industrial production, line formation was transferred from the simple two-level construction (artisan – apprentices) to the multilevel hierarchical structure (Fig. 4).

Figure 4: Linear organisational structure of teaching process



The survival of this basic structure until the present time could be explained by its merits:

- clearness of organisational interconnections;
- clear-cut responsibilities;
- prompt reaction on direct instructions.

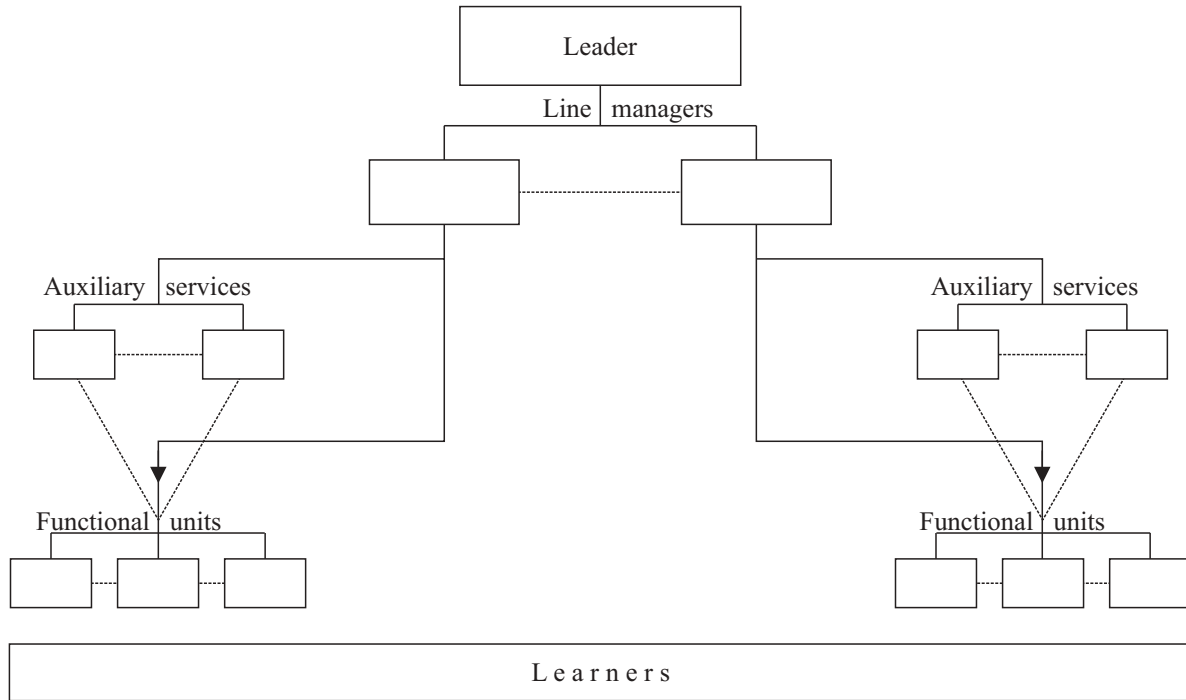
The major shortcoming of such a structure is the over concentration of power on a supervisor. Overall performance depends to a great extent on the leader. If something is wrong with him/her, an organisation is left without a major coordinating mechanism.

The most important factor of a constant reappearance of linear structures is the life cycle of the organisation (see Learning element 2). Any newly established organisation initially assumes such a structure. In the existing organisations the linear structure may reappear in a crisis situation or if the leader assumes absolute control and transfers the organisation into an 'autocratic' type.

Further growth of skills training, and the establishment of mostly state-owned VET institutions involved in mass serial production of skilled workers and specialists, led to redistribution of the division of labour in training organisations and the appearance of functional organisational units.

The linear structure was transferred into the linear-functional structure (Fig. 5).

Figure 5: Linear-functional structure



Note: continuous line shows connections of the line structure; dotted line shows connections between functional (auxiliary) services.

Analysing existing international experience the module describes major features of rational linear-functional structures. It indicates that the growing scale of VET services led to the diminishing effect of the direct control as a major mechanism of coordination.

Personal control by supervisors was to a great extent substituted by norms, regulations and standards. The new mechanism assumed the name ‘normative regulation’ (or ‘normative-bureaucratic regulation’). The learning element provides information about positive and negative consequences for VET organisations utilising the mechanism of normative regulation.

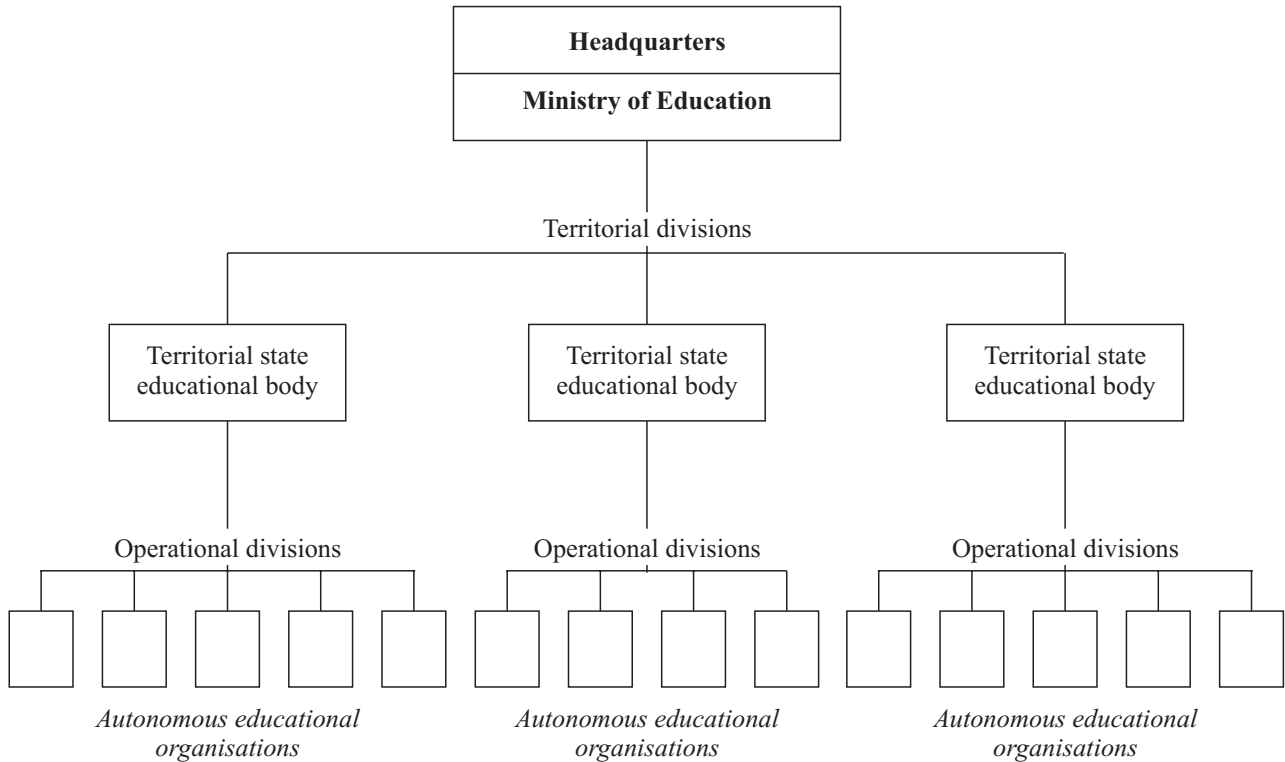
The transition to a market economy dramatically changed the external environment of VET systems (sectors) in the New Independent States. The appearance of labour and educational markets made the rigid and highly integrated VET system of the Soviet time redundant.

Laws on Education adopted in the 1990s granted autonomous status to VET training institutions. Then followed the decentralisation of managerial functions from central (national) level to the level of regional (local) state educational bodies.

By the end of the 1990s the VET system’s organisational structure in many transition economies started the transformation process from being a predominantly linear-functional to a predominantly divisional structure.

Under this new organisational structure autonomous training institutions have become the VET system’s ‘operational divisions’, delivering services to particular territorial clients. Regional (local) state education bodies have been assuming functions of the VET system’s ‘territorial divisions’, managing chains (networks) of local VET organisations and training institutions (Fig. 6).

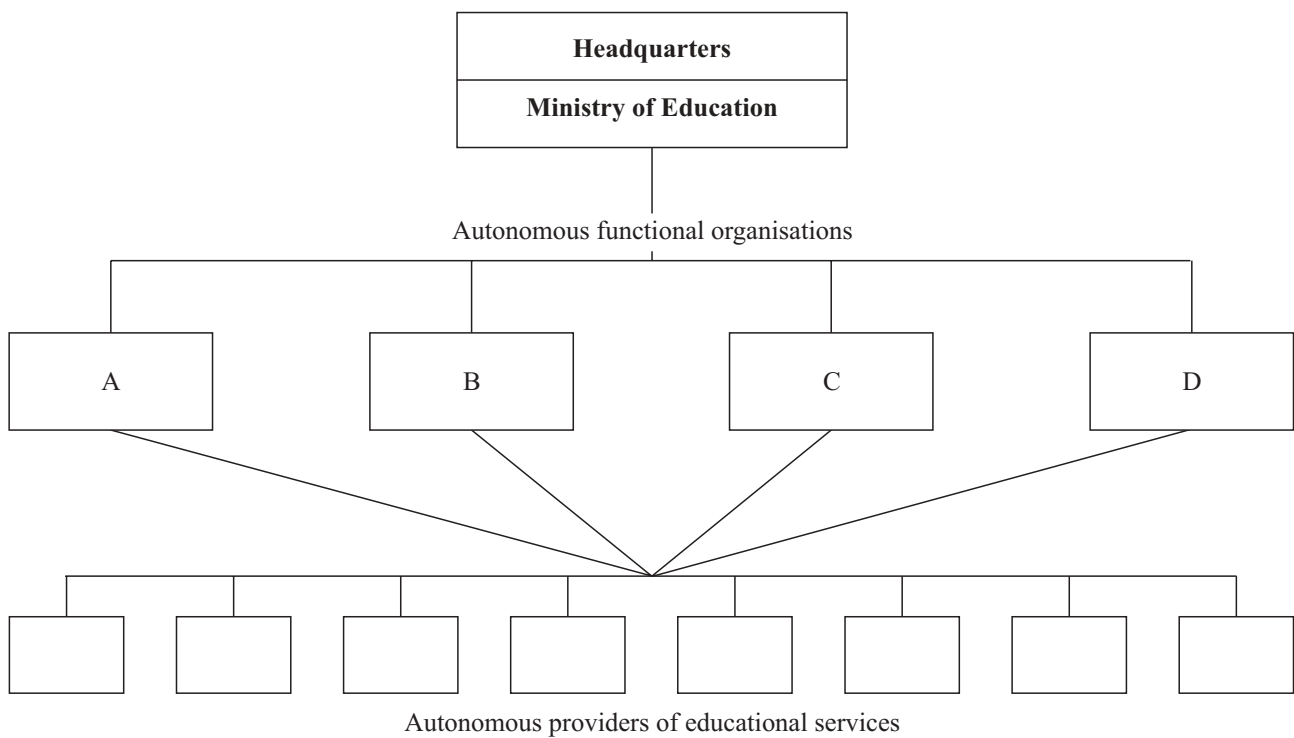
Figure 6: Divisional organisational structure of VET system



Although the organisational structure of the VET sector in the New Independent States has a tendency to be transferred into divisional form, the internal structure of those divisions remains rather conservative. Direct control of line managers and normative regulation predominate as major mechanisms of coordination.

The learning element concludes with the analysis of a network organisational structure (Fig. 7).

Figure 7: Network organisational structure of VET system

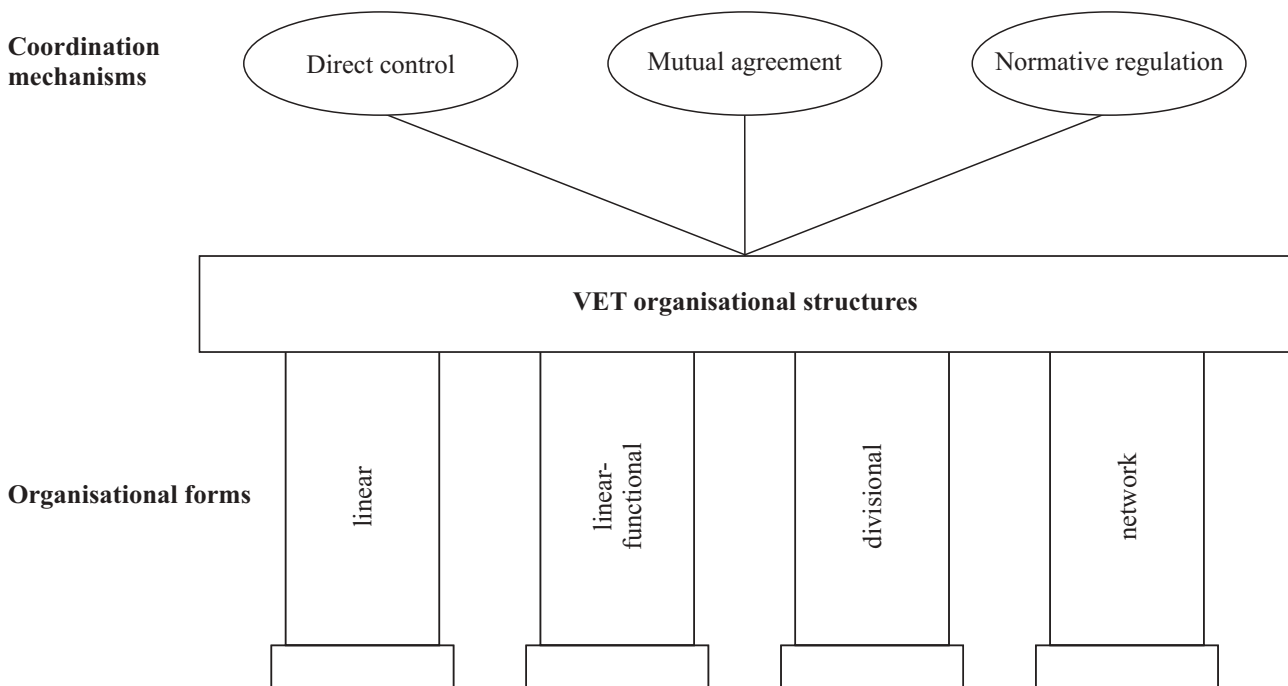


Headquarters (Ministry) delegates on a contract basis most of its managerial functions to autonomous intermediary organisations. The latter relate with individual autonomous providers of VET services also on a contractual basis.

Experience of some EU Member States shows that transition from a divisional to a network organisational structure may be a logical development for VET systems in the New Independent States in the mid- to long-term time frame.

The four basic forms of VET organisational and managerial structures, described in the present learning element, are not considered as excluding each other. Rather they are pillars on which VET organisational constructions are built. Together with three major mechanisms for coordination they should ensure that VET organisational structure is reliable and functional. Figure 8 demonstrates such an approach.

Figure 8: Complex unity of forms and mechanisms in VET organisational structures



Learning element 4: Decentralisation

This learning element starts with a description of major forms and types of decentralisation process. A real case study at the beginning introduces learners into major decentralisation problems which have occurred in the VET system of the Russian Federation.

VET decentralisation undertaken in a transition period was a contradictory process. Decision-making was to a large extent transferred from the national to territorial (local) level. Management of training delivery was concentrated at the level of autonomous training providers.

Those transfers were accompanied by drastic cuts to VET administrative personnel, not only at the central level but also at territorial levels. Simultaneously, hierarchical positions of VET administrators at the both levels were lowered.

Such developments created the major problem of non-proportionality between the scope of new and more complicated managerial responsibilities of VET administrators at central and territorial levels, and the sheer exhaustion of administrative and auxiliary staff belonging to this branch of education. In addition, administrative staff had no opportunity to raise their professional skills to the required levels of their new obligations.

The VET system plunged into a crisis situation aggravated by budget cuts for education and the liquidation of support from enterprises.

Under such conditions of decentralisation, the major responsibility for continuation of VET services went directly to the training providers. Government support was limited to the payment of low salaries to teachers and the provision of assistance to the most vulnerable students.

Directors of training institutions should be given credit for the survival of the VET system in the 1990s.

The inability to use the mechanism of direct control under new circumstances led to the increased importance of normative regulations.

The certification system was introduced through the attestation and registration process for VET institutions. Educational standards became the norm for regulating the processes and results of VET services.

The control function transforms itself from direct control over employees' actions to control over observance of established rules and regulations.

Such changes in coordination mechanisms should be recognised as positive and adequate to the changes in the VET environment. The problem is the qualitative level of new norms and regulations and the effectiveness of their implementation.

External environment stabilisation may lead to further strengthening of the normative mechanism. Shortages of staff in the administrative bodies responsible for VET stimulate decentralisation of authoritative powers to semi-government intermediary organisations on a contractual basis.

This tendency is called 'contractual decentralisation'. The module considers that the following managerial functions may be decentralised in VET on the principles of contractual decentralisation:

- policy and strategy development;
- drafting strategic plans;
- certification of educational institutions and programs;
- certification of administrative and teaching personnel;
- certification of qualification assessors;
- development of competency-based professional standards;
- development of educational standards;
- supply to educational institutions of competency-based curricula, training programs and textbooks.

The evolution of the VET decentralisation process may lead to the foundation of a network organisational structure.

Further decentralisation and democratisation of VET system management depends to a large extent on the creation of public institutions dealing with VET.

Major tendencies in decentralisation of VET organisation and management are reflected in the Table 1.

Table 1: Decentralisation tendencies in VET

<p>Overall organisational structure</p>	<p>Transition from linear-functional to divisional structure:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ headquarters – unit within national education body; ■ territorial divisions – units within territorial education bodies; ■ operational divisions – autonomous educational institutions.
<p>Redistribution of functions</p>	<p>Headquarters:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ development of national policy and strategy; ■ development of legislature; ■ ensure unity of national qualification framework. <p>Territorial educational bodies:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ organisation of VET services by taking into account interests of territorial socio-economic development and labour market; ■ creation of educational institutions and budgeting of ‘state order’ for VET services; ■ quality monitoring. <p>Educational institutions:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ production of qualitative educational services in accordance with ‘state order’ requirements and demands of other clients.
<p>Coordination mechanisms</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Strengthening of normative mechanism. ■ Lessening of direct control. ■ Utilisation of mutual agreement mechanism on contractual basis. ■ Involvement of public institutions into VET management.

Европейский Фонд Образования

Менеджмент в Профессиональном Образовании

Модуль IV - Совершенствование организационных структур

Учебно-консультационное пособие

Люксембург: Бюро Официальных Публикаций Европейских Сообществ, 2004 г.

2004 - 104 pp. - 21.0 x 29.7 cm

ISBN 92-9157-325-6

BELGIQUE/BELGIË

Jean De Lannoy
 Avenue du Roi 202/Koningslaan 202
 B-1190 Bruxelles/Brussel
 Tél. (32-2) 538 43 08
 Fax (32-2) 538 08 41
 E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
 URL: <http://www.jean-de-lannoy.be>

**La librairie européenne/
 De Europese Boekhandel**

Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
 B-1040 Bruxelles/Brussel
 Tél. (32-2) 295 26 39
 Fax (32-2) 735 08 60
 E-mail: mail@libeurop.be
 URL: <http://www.libeurop.be>

Moniteur belge/Belgisch Staatsblad

Rue de Louvain 40-42/Leuvenseweg 40-42
 B-1000 Bruxelles/Brussel
 Tél. (32-2) 552 22 11
 Fax (32-2) 511 01 84
 E-mail: eusales@just.fgov.be

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

Herstedvang 12
 DK-2620 Albertslund
 Tlf. (45) 43 63 23 00
 Fax (45) 43 63 19 69
 E-mail: schultz@schultz.dk
 URL: <http://www.schultz.dk>

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag GmbH

Vertriebsabteilung
 Amsterdamer Straße 192
 D-50735 Köln
 Tel. (49-221) 97 66 80
 Fax (49-221) 97 66 82 78
 E-Mail: Vertrieb@bundesanzeiger.de
 URL: <http://www.bundesanzeiger.de>

ΕΛΛΑΔΑ/GREECE

G. C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
 Panepistimiou 17
 GR-10564 Athina
 Tel. (30-1) 331 41 30/1/2/3/4/5
 Fax (30-1) 325 84 99
 F mail: elebooks@net.gr
 URL: <http://www.hellasnet.gr>

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Tratalgar, 27
 E-28071 Madrid
 Tel. (34) 915 38 21 11 (libros)
 913 84 17 15 (suscripción)
 Fax (34) 915 38 21 21 (libros),
 913 84 17 14 (suscripción)
 E-mail: clientes@com.boe.es
 URL: <http://www.boe.es>

Mundi Prensa Libros, SA

Castelló, 37
 E-28001 Madrid
 Tel. (34) 914 36 37 00
 Fax (34) 915 75 39 98
 E-mail: librena@mundiprensa.es
 URL: <http://www.mundiprensa.com>

FRANCE

Journal officiel

Service des publications des CE
 26, rue Desaix
 F-75727 Paris Cedex 15
 Tél. (33) 140 58 77 31
 Fax (33) 140 58 77 00
 E-mail: europublications@journal-officiel.gouv.fr
 URL: <http://www.journal-officiel.gouv.fr>

IRELAND

Alan Hanna's Bookshop

270 Lower Rathmines Road
 Dublin 6
 Tel. (353-1) 496 73 98
 Fax (353-1) 496 02 28
 E-mail: hanna@iol.ie

ITALIA

Licosa SpA

Via Duca di Calabria, 1/1
 Casella postale 552
 I-50125 Firenze
 Tel. (39) 055 64 83 1
 Fax (39) 055 64 12 57
 E-mail: licosa@licosa.com
 URL: <http://www.licosa.com>

LUXEMBOURG

Messageries du Livre SARL

5, rue Raiffeisen
 L-2411 Luxembourg
 Tél. (352) 40 10 20
 Fax (352) 49 06 61
 E-mail: mail@mdl.lu
 URL: <http://www.mdl.lu>

NETHERLAND

SDU Servicecentrum Uitgevers

Christoffel Plantijnstraat 2
 Postbus 20014
 2500 EA Den Haag
 Tel. (31-70) 378 98 80
 Fax (31-70) 378 97 83
 E-mail: sdu@sdu.nl
 URL: <http://www.sdu.nl>

PORTUGAL

Distribuidora de Livros Bertrand Ld.ª

Grupo Bertrand, SA
 Rua das Terras dos Vales, 4-A
 Apartado 60037
 P-2700 Amadora
 Tel. (351) 214 95 87 87
 Fax (351) 214 96 02 55
 E-mail: dlb@ip.pt

Imprensa Nacional-Casa da Moeda, SA

Sector de Publicações Oficiais
 Rua da Escola Politécnica, 135
 P-1250-100 Lisboa Codex
 Tel. (351) 213 94 57 00
 Fax (351) 213 94 57 50
 E-mail: spoce@incm.pt
 URL: <http://www.incm.pt>

SUOMI/FINLAND

**Akateeminen Kirjakauppa/
 Akademiska Bokhandeln**

Keskuskatu 1/Centralgatan 1
 PL/PB 126
 FIN-00101 Helsinki/Helsingfors
 P: tlf. (358-9) 121 44 18
 F: fax (358-9) 121 44 35
 Sähköposti: sps@akateeminen.com
 URL: <http://www.akateeminen.com>

SVERIGE

BTJ AB

Traktorvägen 11-13
 S-221 82 Lund
 Tlf. (46-46) 18 00 00
 Fax (46-46) 30 79 47
 E-post: btjeu-pub@btj.se
 URL: <http://www.btj.se>

UNITED KINGDOM

The Stationery Office Ltd

Customer Services
 PO Box 29
 Norwich NR3 1GN
 Tel. (44) 870 60 05-522
 Fax (44) 870 60 05-533
 E-mail: book.orders@theso.co.uk
 URL: <http://www.isoofficial.net>

ISLAND

Bokabud Larusar Bjöndal

Skólavörðustíg, 2
 IS-101 Reykjavík
 Tel. (354) 552 55 40
 Fax (354) 552 55 60
 E-mail: bokabud@simnet.is

SCHWEIZ/SUISSE/SVIZZERA

Euro Info Center Schweiz

c/o OSEC Business Network Switzerland
 Stampfenbachstraße 85
 PF 492
 CH-8035 Zürich
 Tel. (41-1) 385 53 15
 Fax (41-1) 385 54 11
 E-mail: eics@osec.ch
 URL: <http://www.osec.ch/eics>

BĂLGARIA

Europress Euromedia Ltd

59, blvd Vitoshka
 BG-1000 Sofia
 Tel. (359-2) 980 37 66
 Fax (359-2) 980 42 30
 E-mail: Milena@mbox.cit.bg
 URL: <http://www.europress.bg>

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry

PO Box 21455
 CY-1509 Nicosia
 Tel. (357-2) 88 97 52
 Fax (357-2) 66 10 44
 E-mail: demetrap@ccci.org.cy

EESTI

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda

(Estonian Chamber of Commerce and Industry)
 Toom-Kooli 17
 EE-10130 Tallinn
 Tel. (372) 646 02 44
 Fax (372) 646 02 45
 E-mail: info@koda.ee
 URL: <http://www.koda.ee>

HRVATSKA

Mediatrade Ltd

Pavla Hatza 1
 HR-10000 Zagreb
 Tel. (385-1) 481 94 11
 Fax (385-1) 481 94 11

MAGYARORSZÁG

Euro Info Service

Szt. István krt.12
 III emelet 1/A
 PO Box 1039
 H-1137 Budapest
 Tel. (36-1) 329 21 70
 Fax (36-1) 349 20 53
 E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
 URL: <http://www.euroinfo.hu>

MALTA

Miller Distributors Ltd

Malta International Airport
 PO Box 25
 Luqa LQA 05
 Tel. (356) 66 44 88
 Fax (356) 67 67 99
 E-mail: gwith@usa.net

NORGE

Swets Blackwell AS

Hans Nielsen Hauges gl. 39
 Boks 4901 Nydalen
 N-0423 Oslo
 Tel. (47) 23 40 00 00
 Fax (47) 23 40 00 01
 E-mail: info@no.swetsblackwell.com
 URL: <http://www.swetsblackwell.com/no>

POLSKA

Ars Polona

Krakowskie Przedmiescie 7
 Skr. pocztowa 1001
 PL-00-950 Warszawa
 Tel. (48-22) 826 12 01
 Fax (48-22) 826 62 40
 E-mail: books119@arspolona.com.pl

ROMÂNIA

Euromedia

Str. Dionisie Lupu nr. 65, sector 1
 RO 70184 Bucuresti
 Tel. (40-1) 315 44 03
 Fax (40-1) 312 96 16
 E-mail: euromedia@mailcity.com

SLOVAKIA

Centrum VTI SR

Nám. Slobody, 19
 SK-81223 Bratislava
 Tel. (421-7) 54 41 83 64
 Fax (421-7) 54 41 83 64
 E-mail: europ@ibb1.slk.stuba.sk
 URL: <http://www.slk.stuba.sk>

SLOVENIJA

GV Založba

Dunajska cesta 5
 SLO-1000 Ljubljana
 Tel. (386) 613 09 1904
 Fax (386) 613 09 1905
 E-mail: europ@gvestnik.si
 URL: <http://www.gvzalozba.si>

TÜRKIYE

Dünya Infotel AS

100, Yil Mahallesi 34440
 TR-80050 Bagcilar-Istanbul
 Tel. (90-212) 629 46 89
 Fax (90-212) 629 46 27
 E-mail: aktuel.info@dunya.com

ARGENTINA

World Publications SA

Av. Cordoba 1877
 C1120 AAA Buenos Aires
 Tel. (54-11) 48 15 81 56
 Fax (54-11) 48 15 81 56
 E-mail: wpbooks@infovia.com.ar
 URL: <http://www.wpbooks.com.ar>

AUSTRALIA

Hunter Publications

PO Box 404
 Abbotsford, Victoria 3067
 Tel. (61-3) 94 17 53 61
 Fax (61-3) 94 17 54
 E-mail: jpdavies@ozemail.com.au

BRESIL

Livraria Camões

Rua Bittercourt da Silva, 12 C
 CEP
 20043-900 Rio de Janeiro
 Tel. (55-21) 262 47 76
 Fax (55-21) 262 47 76
 E-mail: livraria.camoes@incm.com.br
 URL: <http://www.inc.com.br>

CANADA

Les éditions La Liberté Inc.

3020, chemin Sainte-Foy
 Sainte-Foy, Québec G1X 3V6
 Tel. (1-418) 658 37 63
 Fax (1-800) 567 54 49
 E-mail: liberte@mediom.qc.ca

Renouf Publishing Co. Ltd

5369 Chemin Canotek Road, Unit 1
 Ottawa, Ontario K1J 9J3
 Tel. (1-613) 745 26 65
 Fax (1-613) 745 76 60
 E-mail: order.dept@renoufbooks.com
 URL: <http://www.renoufbooks.com>

EGYPT

The Middle East Observer

41 Sherif Street
 Cairo
 Tel. (20-2) 392 69 19
 Fax (20-2) 393 97 32
 E-mail: inquiry@meobserver.com
 URL: <http://www.meobserver.com>

MALAYSIA

EBIC Malaysia

Suite 45.02, Level 45
 Plaza MBF (Letter Box 45)
 8 Jalan Yap Kwan Seng
 50450 Kuala Lumpur
 Tel. (60-3) 21 62 92 98
 Fax (60-3) 21 62 81 98
 E-mail: ebic@tm.net.my

MÉXICO

Mundi Prensa México, SA de CV

Río Pánuco, 141
 Colonia Cuauhtémoc
 MX-06500 México, DF
 Tel. (52-5) 533 56 58
 Fax (52-5) 514 67 99
 E-mail: 101545.2361@compuserve.com

SOUTH AFRICA

Eurochamber of Commerce in South Africa

PO Box 7617/38
 2146 Sandton
 Tel. (27-11) 884 39 52
 Fax (27-11) 883 55 73
 F mail: info@eurochamber.co.za

SOUTH KOREA

**The European Union Chamber of
 Commerce in Korea**

5th Fl, The Shilla Hotel
 202, Jangchung-dong 2 Ga, Chung-ku
 Seoul 100-392
 Tel. (82-2) 22 53 5631/4
 Fax (82-2) 22 53-5635/6
 E-mail: eucock@eucock.org
 URL: <http://www.eucock.org>

SRI LANKA

EBIC Sri Lanka

Trans Asia Hotel
 115 Sir Chittampalam
 A. Gardiner Mawatha
 Colombo 2
 Tel. (94-1) 074 71 50 78
 Fax (94-1) 44 87 79
 E-mail: ebicsl@snet.lk

T'AI-WAN

Tycoon Information Inc

PO Box 81-466
 105 Taipei
 Tel. (886-2) 87 12 88 86
 Fax (886-2) 87 12 47 47
 E-mail: euitpe@ms21.hinet.net

UNITED STATES OF AMERICA

Berman Associates

4611-F Assembly Drive
 Lanham MD 20706-4391
 Tel. (1-800) 274 44 47 (toll free telephone)
 Fax (1-800) 365 34 50 (toll free fax)
 E-mail: query@berman.com
 URL: <http://www.berman.com>

**ANDERE LÄNDER
 OTHER COUNTRIES
 AUTRES PAYS**

Bitte wenden Sie sich an ein Büro Ihrer
 Wahl/Please contact the sales office of
 your choice/Veuillez vous adresser au
 bureau de vente de votre choix

Office for Official Publications of the European
 Communities
 2, rue Mercier
 L-2985 Luxembourg
 Tel. (352) 29 29-42455
 Fax (352) 29 29-42758
 E-mail: info-info-opoce@cec.eu.int
 URL: publications.eu.int

TA-16-02-004-RU-C