

1. Организационные структуры в системах образования

Структура (от лат. *structura* - строение, расположение, порядок) - совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, то есть сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях.

Организация (франц. *organisation*, от ср.-век. лат. *organizo* - сообщаю стройный вид, устраиваю) - 1) внутренняя упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленные его строением... 2) совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого... 3) объединение людей, совместно реализующих программу или цель и действующих на основе определенных правил и процедур. Понятие применимо к биологическим, социальным и некоторым техническим объектам, фиксируя динамические закономерности, то есть относящиеся к функционированию, поведению и взаимодействию частей; обычно соотносится с понятиями структуры, системы, управления [28].

Логика применения представлений системного подхода в оргпроектировании такова, что устанавливаются вторичность и зависимость организационных структур по отношению к назначению, целям и процессам деятельности. Если исчезает цель деятельности, необходимость в структуре также пропадает. Она становится пассивным ресурсом, который может быть или ликвидирован, или использован для решения других задач. Перевод систем образования на структурно-функциональный и морфологический уровни возможен, когда произошло самоопределение субъекта деятельности в целях и приоритетах развития, реформирования.

Практика управления в образовании показывает, что принцип вторичности оргструктур по отношению к целям и процессам не выполняется. Существует предельная ценностная установка у управленцев, что без организации деятельность вообще не может состояться. При этом забывается, ради чего эта организация существует. Такая ценностная установка во многом и объясняет неспособность многих организаций выполнять цели и задачи. Вроде бы и люди есть, и квалификации, материально-технических ресурсов достаточно, а деятельность в целом не осуществляется.

Особенно явно это проявляется в период реорганизации тех или иных структур в образовании. Стало привычным делом сначала создавать структуру и только потом определять, какую функцию эта структура должна выполнять и какие процессы в ней должны протекать. Все с точностью до наоборот: группа людей соорганизуется в команду, под команду создается и регистрируется структура, только потом они начинают проектировать процессы деятельности и задумываться, а что же нужно делать. Иногда этапы проектирования и рефлексии целей деятельности могут вообще отсутствовать, тогда деятельность начинает осуществляться интуитивно и хаотично. Результат все равно будет. Только не представляется возможным его оценить, проанализировать в силу неопределенности целей и задач.

Организационные структуры могут существовать как выполняя задачи, так и не выполняя их. Ценности в существовании самих структур нет никакой, если внутри их не выполняются целенаправленная работа и деятельность.

Классический менеджмент в основном описывает логику и технологию построения структур и организаций, основанную на опыте менеджмента или на кибернетическом подходе. Выделяют различные типы структур: горизонтальные и вертикальные, линейные, линейно-функциональные, матричные, проектные, пирамидальные, формальные и неформальные, сетевые и т.д. [28, с. 120].

Такая логика не противоречит деятельностному подходу, с одной лишь существенной оговоркой. В рамках деятельностного подхода цели деятельности являются первичной,

объемлющей рамкой по отношению к структурам и организациям. Построение организационных структур есть результат технической и профессиональной работы. Однако для такой работы необходимы соответствующие прагматические и концептуальные основания. Структуры организуются под задачу.

Главное же - понимание и осмысление общих стратегических целей, предназначения того или иного элемента в системе деятельности.

Организационные структуры не являются постоянными и неизменными. Они должны меняться и развиваться. Но должна изменяться не столько оргструктура или ее название (формальный подход), сколько сама деятельность в ней или элементы деятельности: цели, методы, средства, люди (содержательный подход).

Структурные и организационные связи во всем их многообразии должны отражать и соответствовать, а не противоречить логике основной деятельности.

Деятельностный подход предполагает, что в менеджменте активной деятельности по созданию структур и организаций должен предшествовать мыслительный процесс по формированию миссий, концепций и целей организаций. И эти цели могут отрабатываться по-разному:

- цели могут привноситься извне, свыше, поэтому в системах подчинения не оспариваются, сразу принимаются к исполнению;

- цели могут формироваться самостоятельно, независимо от структур подчиненности, инициироваться «снизу».

В зависимости от содержания и сложности целей деятельности и способа их передачи формируются соответствующая системная структура и морфология, соответствующий тип управления в организации и вне ее. В образовании необходимо четко различать оргструктуры системы учебных заведений и оргструктуры системы управления образованием. Существующая система образования и система управления образованием структурно построены преимущественно как вертикальные, внутри каждой структуры присутствует своя внутренняя организация деятельности образования.

Система учебных заведений выглядит как непрерывная. Однако непрерывными могут быть процессы, а не структуры. Так какой же процесс имеется в виду, когда мы говорим о непрерывности системы образования? Процесс естественного физиологического развития человека или процесс структурной преемственности? Или и то и другое? В основу принципа непрерывности традиционно заложены:

- принцип правопреемственности между разными ступенями образования, что отражает логику перехода от одной ступени образования к другой. Например, абитуриент не имеет права поступить в ВУЗ, если он не закончил школу, и т.д. Непрерывность достигается за счет установления норм «стыковки» между разными ступенями образования и сроков обучения на каждом уровне;

- принцип возрастного ограничения, что означает установление нормативов возраста при поступлении в то или иное учебное заведение.

Современные теоретики в области педагогики отмечают, что этих принципов для формирования непрерывной системы образования явно недостаточно. В дополнение к существующим принципам должен быть заложен принцип рамочности и непрерывности типов содержания образования. Непрерывным является постоянный процесс освоения определенного типа содержания образования. Человек на каждом уровне образования получает в соответствии с его возрастными возможностями определенный набор знаний, умений, навыков (ЗУНов), способов деятельности и мышления, норм поведения с обязательным их применением на практике. Этот процесс должен быть постоянным и утилитарным, то есть освоенное содержание образования должно быть применено, «использовано»: в профессии, повседневной жизни и т.д. [48]

Только при условии рассмотрения непрерывности в ракурсе содержания образования, принцип структурной преемственности перерождается в принцип технологической преемственности, то есть между разными ступенями образования должны существовать не только правовые «стыковки», но и стыковки в технологиях и содержании учебно-воспитательного процесса.

Если процесс прерывается (например, обучающийся перестает осваивать определенный тип знаний или перестает их использовать), то это означает, что система образования работает «вхолостую». Но структурная иерархия тут абсолютно ни при чем: наличие учебных заведений по уровням или ступеням не гарантирует соблюдение содержательной и технологической непрерывности образования.

Таким образом, ошибочно рассуждать о непрерывности в образовании на структурном уровне, первоначально эта проблема ставится на процессуально-системном уровне образования.

На современном этапе представление организационной структуры образования как вертикальной является устаревшим. Вертикальная структура системы образования полностью не отображает всего многообразия типов образовательной деятельности и учебных заведений. В рыночных и развитых системах деятельности образование рассматривается не только по вертикальной, а по секторной (секторальной) схеме (рис. 3).

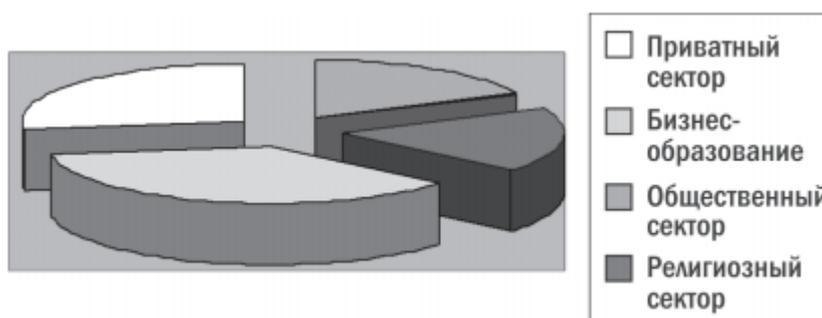


Рис. 3. Секторная структура системы образования

Секторная структурная схема образования в отличие от вертикальной является более современной и демократичной, так как реализация множественных целей и задач образования распределяется одновременно по разным специализированным сферам, каждый сектор независим в принятии управленческих решений от другого. Такая схема изначально задает демократичность системы. Взаимосвязь между секторами осуществляется на основе установления партнерских и договорных отношений сотрудничества. Такая схема способствует становлению и развитию рынка образовательных услуг.

Вертикальная схема имеет жесткую централизованную систему управления. И чем больше вертикаль, и чем больше задач необходимо выполнять, тем труднее принятие управленческих решений, а подчас оно становится невозможным.

Вертикальная система живет за счет своей устойчивости, привнесение в нее новых целей может ее разрушить. Поэтому вертикальная система управления образованием автоматически оберегает себя от новизны и изменений, больше соответствует реализации принципа единоначалия и централизации, сама по себе независимо от человеческого фактора может быть источником коррупции и административных нарушений.

В период реформ, когда ставится задача перехода от административных к рыночным отношениям, вертикальная организационная структура образования постепенно должна трансформироваться в секторную. Это возможно через передачу государством другим секторам (негосударственному, религиозному и т.д.) прав и ответственности за выполнение

различных функций образования. Государственный сектор в первую очередь должен гарантировать качество образования по минимуму бесплатных услуг всеобщего образования, закрепленных Конституцией.

Все, что сверх этого, может передаваться и делегироваться другим субъектам образования с сохранением за государством права выдавать лицензию на образовательную деятельность. Функция контроля за качеством образования как таковая должна перейти независимым и общественным экспертным структурам, так как государство в рыночной системе становится таким же равноправным участником рынка, как и другие секторы, и не может в одностороннем порядке всем субъектам образования ставить задачи и всех контролировать.

Такая специфика перехода от централизованной плановой системы образования к рыночной в особенности относится к сфере профессионального образования, системе повышения квалификации и переподготовки кадров. Так как профессиональное образование напрямую зависит от состояния рынка труда, рынка производства и рынка услуг, то и регулироваться должно самим рынком, спросом и предложением. Функция планирования выпуска специалистов, определения специальностей и квалификаций при этом совсем не отменяется, а передается маркетинговым службам каждого учебного заведения, осуществляющего подготовку кадров. Государство может заказывать и планировать подготовку специалистов для своих нужд учебному заведению, однако это не исключает право учреждений профессионального образования вести самостоятельно свою деятельность, заключать договора и получать заказы на подготовку специалистов от других субъектов хозяйствования.

Внутренняя структура учебных заведений должна складываться в зависимости от специфики оказываемых образовательных услуг и выбранных принципов управления учреждением образования. Однако нужно четко понимать, что не структура определяет тип учебного заведения (институт, академия, университет, колледж, лицей, гимназия), а базовый образовательный процесс. Созданная структура может способствовать успешной реализации этого процесса или препятствовать ей.

На наш взгляд, не может существовать единого норматива или рекомендации, какова должна быть структура для всех типов учебных заведений. Универсализм в такого рода проблемах скорее вредит, чем помогает. Внутри самого учебного заведения менеджеры должны лучше знать, какая структура будет наиболее эффективной, и сами проектировать ее. Вышестоящие органы управления образованием могут только помогать, советовать, рекомендовать, а не устанавливать в принудительном порядке определенный тип организационной структуры учебного заведения. Они могут определять общий финансовый ресурс для учебного заведения, периодически осуществлять аудит, экспертизу, но определять все до мелких подробностей структуры и штатного расписания не совсем оправданно в условиях рынка.

Часто менеджеры образования, определяя структуру своего учебного заведения, руководствуются общепринятыми стандартами. Например, принято утверждать, что высшие учебные заведения, академии должны в своей структуре иметь кафедры и деканаты. Функциональный анализ позволяет каждой структуре приписать соответствующую функцию (кафедра - содержательное обеспечение учебного процесса, деканат - организационное обеспечение). Казалось бы, все верно. Однако разделение функций может привести к полному их отделению друг от друга и потере единой стратегической цели образования в учебном заведении, выполнению оргструктурами несвойственных им функций, разрастанию штатного расписания (что на самом деле и происходит) [48].

Помимо полной функционализации необходимо также обеспечить обратный процесс, связующий эти функции. Связь может осуществляться через рефлексивную систему управления целями. Например, проведение раз в месяц управленческого семинара,

координирующей деятельности разных структур внутри учебного заведения и восстанавливающего первичные рамки и цели деятельности.

Иногда целесообразно не разъединять функции по структурам, а объединять их в одну. Как для первого варианта, так и для второго предварительно требуется определение иерархий и значимости каждой функции в общей системе деятельности, определение главных и инфраструктурных (обеспечивающих) функций. Например, содержательная функция обеспечения учебного процесса является более значимой, чем организационная или информационная. Тогда целесообразно укрупнить кафедры и в их штатное расписание включить специалиста по организации (методиста), не создавая факультеты и деканаты, в особенности, если контингент студентов по определенной специальности невелик.

Административным и централизованным системам управления наиболее адекватна вертикальная иерархическая структура. Встает вопрос, какая структура наиболее соответствует рефлексивному типу управления? Рефлексивная система управления характеризуется наличием в ней отдельных элементов, которые и осуществляют рефлексивную функцию, независимо от уже существующей базовой структуры, какая бы она ни была по типу (вертикальная, горизонтальная, линейная и т.д.). Рефлексивность задается на верхнем структурном уровне как интеллектуальный управляющий фокус, равноположенный (горизонтальный) элемент с традиционной системой управления. Поэтому рефлексивный фокус управления начинает размывать жесткую вертикальность и единоначалие в административном управлении, возникает зона независимой критики и дискурса, что делает систему управления демократичной и готовой к переменам (рис. 4).

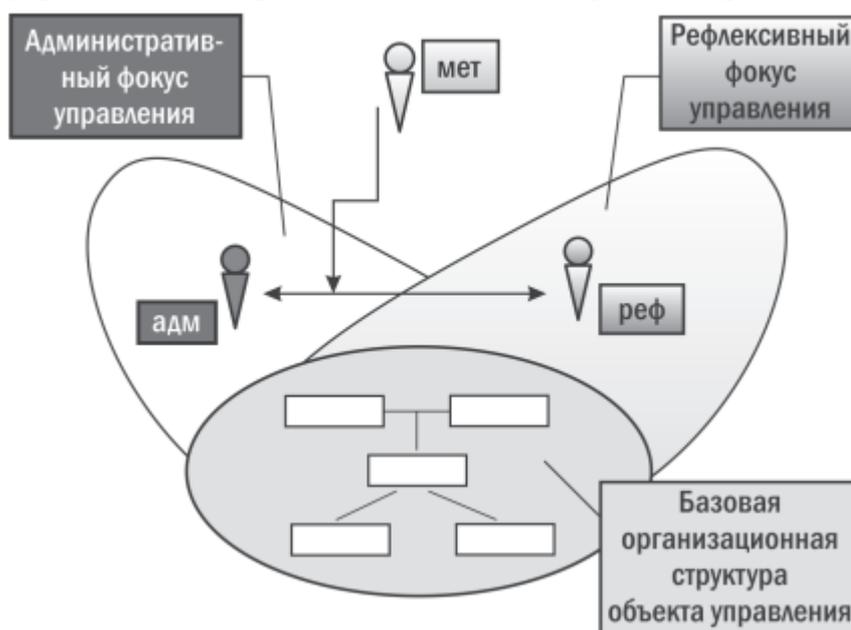


Рис. 4. Смешанная схема управления учреждением образования

Формирование нескольких фокусов управления требует координации и согласования их деятельности. Такую задачу решает методологический фокус управления. Потребность в такого рода структуре «третьего судьи» возникает в сложных и укрупненных системах деятельности, когда согласовать действия между административным и рефлексивным фокусами не представляется возможным. Если же такое согласование достигается без проблем, методологический фокус может быть исключен.

Оба варианта не являются совершенными. Поэтому в реальной практике используются комплексные и смешанные формы управленческих структур. Приведем пример типичной смешанной рефлексивно-административной управленческой структуры в высшем учебном заведении (рис. 5).



Рис. 5. Функции структур управления высшим учебным заведением

Все четыре управляющие структуры автономны и не подчиняются друг другу. Взаимодействия между ними задаются совместными собраниями по конкретной проблеме или через посредническую деятельность экспертов, которых приглашает одна из управляющих структур для убеждения других. Например: попечительский совет приглашает экспертов для оценки сферы, за которую отвечает ученый совет, или аудиторов для оценки состояния дел в сферах ответственности ректора и продюсера.

Таким образом, типология организационных структур, выполняющих основные производственные задачи, инфраструктура, система управления ими напрямую соответствуют устанавливаемым первоначально принципам развития и функционирования, а также целям, задачам и базовым процессам деятельности.