

# СИТУАЦИОННЫЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ И ОЦЕНКЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ<sup>1</sup>

**Рогозина Л.Д., Пунанцев А.А.<sup>2</sup>**

## Аннотация

*С появлением новых задач в области управления в практике регионов довольно часто осуществляется реконструкция организационных структур управления образованием, но преимущественно без анализа и оценки действующей структуры, выявления ее недостатков и определения их значимости для качества управления. Недооценка этого важнейшего этапа в региональной практике происходит из-за отсутствия научного и методического аппарата для обследования организационных структур регионального органа управления образованием. Такая практика приводит к тому, что новые структуры (по типу они, как правило, остаются линейно-функциональными) не обеспечивают в достаточной мере повышение эффективности управления в быстро меняющихся условиях.*

*В статье раскрывается ситуационный подход к анализу и оценке организационной структуры регионального органа управления образованием в субъекте Российской Федерации. Разработан комплекс критериев и процедур ситуационной диагностики организационных структур. Проведено обследование структуры регионального органа управления образованием в Мурманской области с помощью ситуационной диагностики.*

*В ходе исследования были выявлены некачественное выполнение значимых управленческих функций, протекающее из линейно-функционального характера организационной структуры регионального органа управления образованием, недостатки в способах их группировки, несоответствие организационной структуры требованиям внешней и внутренней среды.*

*Ситуационный подход к диагностике организационных структур управления образованием дал возможность руководителям в режиме реального времени и ситуации оценить деятельность органа управления в целом, скорректировать и переосмыслить представления о приоритетах деятельности, увидеть в ней то, что ранее было вне поля зрения.*

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ (программа «Университетское партнерство»).

<sup>2</sup> Рогозина Людмила Дмитриевна – кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры педагогики Мурманского арктического государственного университета. Адрес: 183038, г. Мурманск, ул. Капитана Егорова, д. 15. E-mail: rogozina\_l@mail.ru  
Пунанцев Артем Алексеевич – аспирант Мурманского арктического государственного университета. Адрес: 183038, г. Мурманск, ул. Капитана Егорова, д. 15. E-mail: murpaa2000@yandex.ru

**Ключевые слова:** региональный орган управления образованием; организационная структура управления образованием; диагностика структур управления; качество управления; функции управления образованием; дефекты процесса управления; ситуационный подход к диагностике организационных структур управления образованием; характеристики ОСУО; анализ и оценка структур.

## Введение

В настоящее время управление образованием испытывает значительные изменения, обусловленные как новыми требованиями к качеству и содержанию образования, так и динамикой социально-экономического развития, характеризующейся страновой и региональной неравномерностью, турбулентностью, ростом непрогнозируемости внешней среды. Основные теоретические стратегии совершенствования управления образованием в этих условиях варьируются между неолиберальным подходом, относящимся к NPM, в рамках которого предполагается ослабить роль государства в управлении образованием (усиление структурной и функциональной автономии менеджмента образовательных учреждений), и коллаборационными инициативами (прямое участие потребителей образовательных услуг в управлении образованием), относящимся к сфере NPG, общественно-государственного управления (Urbanovič, Navickaitė & Dačiulytė, 2019).

В Российской Федерации оба указанных подхода обладают ограниченной применимостью, поскольку иерархическая структура управления образованием, «управленческая вертикаль» в обоих подходах, как предполагается, должна быть радикально ослаблена или даже демонтирована. Однако и в условиях функционирования «управленческой вертикали» изменения в российской системе образования происходят в том числе на региональном уровне управления образованием. Необходимо найти оптимальные формы этих изменений, их организационной поддержки.

На региональном уровне основным источником «турбулентности» в управлении образованием является методологическое противоречие между двумя элементами федеральной «управленческой вертикали»: единым государственным экзаменом, ориентированным на оценку предметных результатов образовательных программ, и федеральными государственными образовательными стандартами общего образования, предъявляющими системе образования требования к метапредметным и личностным результатам. Как следствие, в противоречие друг с другом вступают и системы критериальной оценки качества образования. Это создает риск несистемного развития сферы образования, а также приводит к неравным условиям в получении образования различными группами населения.

В связи с постановкой новых задач, продиктованных федеральными органами власти, в последние годы почти во всех регионах уже неоднократно происходила смена состава подразделений органов управления, их полномочий и ответственности, иногда частичная, а в некоторых случаях и радикальная. Однако проводимые преобразования зачастую не приводили

к ожидаемым результатам. Безусловно, в стране имеются успешные практики эффективной организации деятельности органов управления образованием в различных субъектах РФ (Егорова, 2019). Но, по утверждению В. В. Лобанова (2010), в деятельности органов публичной власти в целом широко распространена «простая реорганизация организационных структур и перераспределение функций без изменения качества человеческих ресурсов» (с. 140). Главная причина такого положения дел, по нашему мнению, состоит в том, что всякий раз производимые реконструкции региональных органов управления образованием осуществлялись без достаточно серьезного научного обоснования. Недостаток научно-методического обеспечения приходится преодолевать посредством интуиции, проб и ошибок, полагаясь порой на предшествующий опыт там, где он в лучшем случае оказывается бесполезным, в худшем – дестабилизирующим управление. Таким образом, существует противоречие между необходимостью структурных преобразований в органах регионального управления образованием на научной основе и имеющимися для этого возможностями.

Что касается способов оценки характеристик структур управления в сфере образования, то этот вопрос решается в практике еще сложнее. Методы математической статистики здесь почти не используются, а если используются, то крайне примитивно, без расчетов коэффициентов доверия, вариации, корреляции и др. Надежность выводов очень низкая. Существующие технологии аналитических процедур зачастую не включают в себя выявление отклонений между желаемыми и фактическими значениями характеристик структур, не содержат обоснования взаимосвязи между их дефектами и недостатками результатов реализации функций органов управления образованием.

Как показал проведенный нами опрос 62 руководителей и специалистов региональных органов управления образованием (Республика Карелия, Архангельская, Мурманская, Владимирская, Ростовская области), в практике управления организационные структуры редко становятся объектом анализа и оценки (см. табл. 1).

Таблица 1

**Частота анализа элементов организационных структур органов регионального управления образованием**

Объекты анализа	Анализируются				
	очень часто, %	часто, %	нередко, %	редко, %	очень редко, %
Функции управления	-	35	15	27	23
Способ группировки управленческих работ	-	30	15	20	35
Соотношение полномочий и ответственности	-	-	30	25	45

Источник: Расчеты авторов.

Причинами такого положения дел являются недостаточная подготовленность руководителей для выполнения этой работы и отсутствие научно обоснованных механизмов диагностики организационных структур органов управления образованием на региональном уровне и оценки их соответствия условиям среды (внутренней и внешней). Диагностика организационных структур управления образованием требует специального метода.

Цель нашего исследования – *создание инструментария диагностики организационных структур управления образованием (далее – ОСУО) и проверка его надежности в ходе апробации.*

## Обзор литературы

В отечественной научной литературе проблемы анализа и оценки организационных структур управления образованием пока не нашли своего отражения. Однако на сегодняшний день сформирована значительная теоретическая база диагностики организационных структур управления в сфере бизнеса. В ряде исследований (см.: Липатов, 2005; Пригожин, 1995; Щербина, 1993; Жуков, 2004) диагностика рассматривается как фаза комплексного обследования организации, необходимая информационная основа для принятия управленческих решений. С. С. Кузьмин (2007), Н. А. Жданкин (2014) показывают последовательность этапов проведения диагностики организационных структур управления производственными предприятиями как средства раскрытия организационного потенциала, позволяющего предприятию развиваться во внешней среде. С. И. Нестерова (2009) предлагает модель и алгоритм комплексной диагностики организационной структуры промышленного предприятия, разработанной на основе показателей эффективности ее функционирования. Я. А. Черезова (2016) обосновывает в своем исследовании необходимость проведения диагностики структур управления на основе комбинации количественного и качественного подходов.

Проблемы оценки соответствия организационных структур внешним условиям исследуются и в области государственного управления. Отмечая очевидный «крен государственных органов управления в сторону механистической организации линейно-функционального типа» (2016, с. 224), В. С. Осипов признает также и недостатки органической структуры, предполагающей активное применение принципов проектного управления. По мнению автора, несмотря на свою гибкость по отношению к изменениям внешней среды, органическая структура не может быть в чистом виде применена к органам государственной власти в силу свойственной ей определенной бессистемности и хаотичности, потенциально приводящих к резкому росту коррупции и снижению исполнительской дисциплины. В. С. Осиповым обоснована необходимость перехода органов власти к проектно-функциональному типу структуры, сочетающему в себе проектные принципы (включая использование технологий форсайта) и типичные для данных органов принципы (иерархичность, единоначалие).

В исследованиях в области государственного управления образованием (см., например: Аверкин, 1994; Кошкина, 1992; Петровичев, 1994; Ахре-

нов, 2000; Швецова, 2009) освещаются различные аспекты деятельности органов управления образованием на региональном уровне. Наибольший интерес с точки зрения рассматриваемого нами предмета представляют «Методические рекомендации по формированию организационных структур региональных органов управления образованием», подготовленные творческим коллективом под руководством В.С. Лазарева. Впервые в работах по управлению образованием подчеркивается взгляд на организационную структуру не только как на форму разделения работ по реализации функций управления, но и одновременно как на форму интеграции этих работ (Лазарев, 1991). В этой работе дан перечень функций управления функционированием и развитием региональной системы образования, описывается технология изучения уровня их выполнения, предлагаются базовые варианты организационной структуры регионального органа управления образованием. Однако и в этих методических рекомендациях вопросы анализа и оценки действующих структур управления рассмотрены далеко неполно.

Внимание зарубежных исследователей (см, например: Richardson et al., 1995; Greenberg, 2011; Champoux, 2011; Gaur, 2006; Nuruzzaman et al., 2018) сконцентрировано в основном на проблемах взаимодействия органов публичной власти и образовательных организаций по вопросам управления качеством образования. В исследовании, посвященном проблемам восприимчивости сферы образования внешним изменениям (Al-Alawi, Abdulmohsen, Al-Malki & Mehrotra, 2019), на основе модели управления изменениями ADKAR, которая состоит из пяти ключевых элементов: осведомленности, желания, знаний, способностей и подкрепления, выделяются барьеры, препятствующие эффективной реализации изменений в государственном секторе образования. Анализ и оценка организационных структур управления образованием, как правило, осуществляются на институциональном (локальном) уровне. Так, например, в исследовании Алему и Ши (Alemu & Shea, 2019) на основе множественной регрессии выявляются прямые и косвенные эффекты, оказывающие влияние на качество распределения функций в образовательной организации.

Анализ литературы показал, что существует актуальная потребность в разработке теоретических оснований и принципов осуществления диагностики ОСУО, определении и обосновании комплекса подлежащих оценке характеристик структур, а также в разработке логической структуры и методики выполнения процедур диагностики. На решение этих задач и было направлено наше исследование.

## Диагностика организационных структур органов управления образованием: характеристики структуры; принципы; связи между характеристиками ОСУО, процессом управления и результатами; этапы диагностики

В теории управления образованием и в общей теории социального управления нет общепринятого комплекса характеристик организационных структур управления. Нами был выделен комплекс тех характеристик, которые от-

ражают, по нашему мнению, основные свойства организационных структур, существенно определяющих характер процессов управления в сфере образования. В сформированный нами комплекс характеристик вошли:

- 1) рациональность состава реализуемых функций; рациональность типа структуры;
- 2) рациональность централизации;
- 3) рациональность распределения обязанностей между подразделениями;
- 4) рациональность сочетания горизонтальной и вертикальной координации;
- 5) рациональность диапазона управления;
- 6) рациональность регламентации деятельности подразделений с точки зрения детальности и четкости;
- 7) паритет полномочий и ответственности подразделений и должностных лиц.

Для обследования органа управления образованием в регионе мы использовали ситуационный подход, т.е. значения характеристик организационных структур мы выводили из объективных требований управленческой ситуации и соотносили с фактическими значениями. Этот принцип является главным для нашего подхода к диагностике.

Другими принципами, реализация которых позволила обеспечить эффективное получение требуемых результатов диагностики, являлись:

- 1) принцип рационального ограничения диагностики (организационная структура имеет бесконечное множество различных свойств. При диагностике же нас интересовали те, которые дают целостное представление об объекте и существенно влияют на эффективность управления);
- 2) принцип валидности (предполагал наличие четких связей между показателями характеристик структур и логическими процедурами, технологиями их диагностики);
- 3) принцип достоверности первичных данных (первичные данные должны давать объективную информацию, обработка которой позволила бы сделать необходимые диагностические выводы);
- 4) принцип надежности процедур диагностики (предполагается использование процедур обработки первичных данных, обеспечивающих надежность выводов диагностирующего субъекта).

Метод диагностики структуры регионального органа управления образованием нами разработан на основе связи между дефектами структуры, дефектами процесса управления и дефектами результатов реализации функций.

Установлено, что дефекты оргструктур являются в конечном счете теми причинами, которые и породили в реально существующих условиях негативные явления в управленческой деятельности. В то же время негативные проявления в управленческом процессе – это первичные диагностические признаки (индикаторы), посредством которых можно обнаружить дефекты в структурах региональных органов управления образованием. Логическая связь между двумя группами дефектов показана в Таблице 2.

Таблица 2

**Связь дефектов организационной структуры  
и дефектов процесса управления**

Дефекты структуры	Дефекты процесса управления
Нерациональность состава реализуемых функций	Важные для обеспечения эффективности управления функции не выполняются
	Реализуются функции, которые целесообразнее выполнять на нижестоящих уровнях управления
Нерациональность типа структуры	Подразделения не имеют конкретных стратегических целей
	Из-за множества текущих дел у руководителей и сотрудников подразделений остается мало времени для проработки перспективных вопросов
	Решение нестандартных задач разделяется между существующими подразделениями даже тогда, когда целесообразнее было бы создавать временные группы
	У подразделений нет потребности в информации исследовательского характера о состоянии управляемого объекта
	Подразделения работают изолированно друг от друга
	Многие вопросы решаются в «пожарном» порядке, так как слишком поздно обнаруживается необходимость принятия решений
	Задержки в решении различных вопросов из-за многочисленных согласований по вертикали и горизонтали
Нерациональность централизации	Руководители подразделений и специалисты подолгу не могут попасть на прием к вышестоящему руководителю из-за его перегрузки решением текущих вопросов
	Руководители верхнего уровня принимают решения индивидуально даже в тех случаях, когда требуется коллегиальное обсуждение
	Возникают ошибки в работе, потому что руководители верхнего уровня фактически делегируют свои полномочия руководителям подразделений
Нерациональность распределения обязанностей между подразделениями	Много времени тратится на совещания, в которых нет необходимости
	Сотрудникам подразделений приходится решать задачи, требующие от них слишком разнообразных компетенций
	Высококвалифицированным сотрудникам приходится выполнять работы, требующие значительно более низкой квалификации
	Одна и та же работа дублируется в нескольких подразделениях
	Возникают значительные перепады в уровне загрузки подразделений и должностных лиц
	Осуществляются контакты между подразделениями, которые были бы не нужны при более рациональном распределении обязанностей
	Возникают разногласия между подразделениями по поводу того, кто и какую работу должен делать

Дефекты структуры	Дефекты процесса управления
Нерациональность сочетания горизонтальной и вертикальной координации	Возникающие между подразделениями разногласия устраняются только после подключения вышестоящих руководителей, хотя могли бы разрешаться ими самими
	Слабая координация взаимодействия подразделений со стороны вышестоящих руководителей
	Подразделения работают изолированно друг от друга
	Задержки в решении различных вопросов из-за многочисленных согласований по горизонтали и вертикали
Нерациональность диапазона контроля	Ослаблен контроль за деятельностью подразделений и должностных лиц
	Руководители испытывают постоянные перегрузки
Нерациональность регламентации деятельности подразделений	Возникают трудности в работе из-за излишне детальной регламентации
	Возникают разногласия между подразделениями по поводу того, кто и какую работу должен делать
	Ослаблена ответственность должностных лиц и подразделений из-за нечеткой регламентации
Несбалансированность полномочий и ответственности подразделений и должностных лиц	Исполнители испытывают трудности в реализации своих обязанностей, так как нет достаточных полномочий

*Источник:* Составлена авторами.

Однако на качество реализации функций управления помимо организационной структуры влияют и другие факторы (используемые методы, квалификация исполнителей, их мотивированность, техническое обеспечение и др.), что учитывалось субъектом при проведении диагностики.

Вначале нами выявлялись негативные явления в процессе управления, служащие индикаторами дефектов организационной структуры. Затем оценивалось качество реализации управленческих функций и выделялись те из них, качество реализации которых не соответствует предъявляемым требованиям.

Процесс диагностики структуры состоял из следующих этапов:

- 1) анализа и оценки *полноты и качества реализации функций регионально-го органа управления образованием* (задача этапа – оценить полноту реализуемых органом управления функций, выделить значимые для эффективности управления функции, выполняемые неудовлетворительно);
- 2) анализа и оценки *характеристик способа группировки работ и регламентации деятельности персонала* (задача этапа – определить значения и степень рациональности характеристик структуры регионального органа управления образованием, сформулированных нами при создании концептуальной модели диагностики);
- 3) анализа и оценки *соответствия типа организационной структуры условиям ситуации* (задача этапа – оценить потенциал действующего



типа структуры управления, связанный с обеспечением эффективной реализации функций регионального органа управления в существующих условиях); предусматривались процедуры: а) для определения типа действующей ОСУО, б) для определения уровня стабильности условий ситуации;

- 4) анализа и оценки *влияния дефектов организационной структуры на качество реализации функций* (задача – выявить причины некачественной реализации функций управления и соотнести их с характеристиками организационной структуры управления).

Объективная оценка полноты и качества реализации управленческих функций – это та исходная наша позиция, которая определяет необходимость введения каких-либо изменений в организацию управления.

## Оценка полноты и качества реализации функций регионального органа управления образованием

Для отбора функций с низким уровнем удовлетворительности реализации нами был введен ряд показателей, позволяющих измерить качество реализации этих функций. Вначале определяется средняя оценка значимости каждой функции, которая рассчитывается как частное от деления оценки значимости функций каждым экспертом (по десятибалльной шкале) на общую численность экспертов, принявших участие в экспертизе. Затем аналогичным образом определяется средняя оценка качества реализации тех же функций. Через коэффициент доверия и среднюю ошибку выборки оценивается предельная ошибка выборки и надежность оценок значимости и качества реализации функций. Если предельная ошибка будет больше 1, то исключается оценка эксперта, наиболее отстоящая от среднего значения, и расчеты повторяются вновь.

Для всех функций, средняя оценка значимости которых оказалась больше 3, посредством анализа нормативно-организационной документации устанавливается, регламентировано ли ее выполнение или нет. В результате такого анализа определяется индекс полноты регламентации функций (ИПР), который вычисляется путем деления числа регламентированных функций со значимостью более 3 на общее число функций со значимостью более 3.

ИПР характеризует степень полноты состава функций в нормативной организационной структуре. Но чтобы оценить полноту состава функций в действующей структуре, нужно общее число значимых функций соотнести с числом реализуемых функций. Эту характеристику мы называем полнотой состава функций в действующей структуре. Для оценки индекса полноты состава функций в действующей структуре (ИПВ) из всех функций со значимостью более 3 выделяются те, оценка качества выполнения которых ниже 3.

Анализ качества реализации функций осуществляется в следующей последовательности. Рассчитывается индекс удовлетворительности реализации значимых функций (ИУР), учитывающий и качество реализации функций, и их значимость. Данный показатель определяется по каждой образовательной сфере, находящейся в ведении регионального органа, и принимает значения от 0 до 1. После определения значений указанного пока-

зателя рассчитываются общие индексы удовлетворительности реализации функций управления процессами функционирования и развития по образовательным сферам. Затем осуществляется общая оценка уровня удовлетворительности реализации функций управления процессами функционирования и развития по всей региональной системе образования.

Апробация методики оценки функций проводилась нами совместно с учеными-социологами, работающими в Мурманской области. Для оценки значимости и качества выполнения функций регионального управления была сформирована экспертная группа, в которую вошли руководитель регионального органа управления, его заместители, руководители всех основных подразделений, а также наиболее квалифицированные специалисты, ученые-педагоги. В состав экспертной группы были приглашены и руководители муниципальных органов управления образованием, хорошо знакомые с работой своих коллег на региональном уровне. Всего в группу было включено 23 эксперта.

Для экспертов предварительно была проведена консультация. Однако последующая работа с данными, которые были получены в ходе анкетирования работников образования, показала, что по многим вопросам у экспертов не было единого мнения с точки зрения понимания содержания той или иной функции. Так, например, неожиданно обнаружилось, что некоторые эксперты затруднялись с определением своей роли в системе управления ресурсным обеспечением муниципальных образовательных организаций. Считали, что в условиях расширения хозяйственной самостоятельности этих учреждений сотрудники регионального органа управления образованием освобождаются от необходимости какого-либо взаимодействия с ними.

Особую трудность в осознании содержания функций управления представляли те из них, которые связаны с развитием образования, анализом и прогнозированием изменений в качестве образования, образовательных потребностей населения, контингентах обучающихся и т.д.

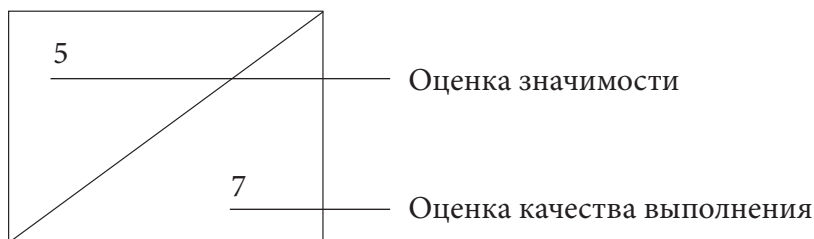
Выяснилось также, что многие эксперты по-разному подходили и к оценке качества реализации функций: одни из них были сориентированы на конечные результаты в управляемом объекте, другие оценивали результаты своей собственной работы по управлению тем или иным объектом.

Все это показало необходимость углубленной и серьезной работы с экспертами накануне проведения анкетирования по поводу каждой функции управления. Заметим, что такая работа нужна и без проведения анкетирования, ибо она создает условия для сознательного выполнения своих обязанностей всеми сотрудниками регионального органа управления образованием.

В соответствии с разработанной нами методикой оценки функций экспертам предлагались две анкеты, в которых ими оценивались степень значимости (важности) функций для эффективности управления образованием и качество выполнения этих функций в действующей организационной структуре. Оценка значимости функций проводилась отдельно для режимов функционирования и развития по 10-балльной шкале от 0 – «совсем не важна» до 9 – «наиболее важна». Качество реализации функций эксперты также оценивали по 10-балльной шкале: 0 – «совсем не выполняется», 1 – «выполняется плохо» ..., 9 – «выполняется очень хорошо» (см. рис. 1).

Рисунок 1

**Оценка значимости функций и качества их реализации,  
по шкале от 0 до 9**



Анализ первичных данных экспертизы позволил, прежде всего, оценить такую важную характеристику организационной структуры, как полнота состава функций.

Индексы полноты регламентации функций для режима функционирования для всех образовательных сфер оказались примерно одинаковыми и варьировались от 0,91 до 0,93. Индексы полноты регламентации функций для режима развития также оказались близкими для всех сфер, но по величине значительно ниже, чем для режима функционирования – от 0,76 до 0,79. Таким образом, обнаруживается неполнота выполнения значимых для качества управления функций.

Нашей методикой наряду с полнотой состава функций в нормативной структуре оценивалась полнота состава функций в действующей структуре.

Наряду с невыполнением ряда значимых функций, как показал анализ экспертных оценок, существует значительное число функций, реализуемых сегодня на недостаточно высоком или даже на низком уровне. При этом значимость многих из этих функций оценивалась экспертами близко к максимально возможной (9 баллов).

В целом доля функций, связанных с управлением процессами функционирования, ИУР (индекс удовлетворительности реализации функций) которых ниже 0,4, составляет 44%.

Доля же функций с ИУР ниже 0,4, связанных с управлением процессами развития, по всем образовательным сферам еще более высока – 70%.

**Оценка характеристик способа группировки работ  
и регламентации деятельности персонала**

Для оценки характеристик структуры мы проанализировали нормативно-организационную документацию и способы группировки управленческих работ и регламентации деятельности персонала. Сотрудникам регионального органа управления был предложен список ситуаций, которые возникали у них или могли возникнуть в их деятельности. В опросе участвовал 21 сотрудник. Респондентам предлагалось оценить, как часто в их работе встречались приведенные в анкете негативные управленческие ситуации (Рогозина, 2018).

Оценка дается по 5-балльной шкале. При работе с опросником респонденты отмечали значком «+» свою оценку по каждой описанной ситуации в соответствии со столбцами А (очень часто), Б (часто), В (нередко), Г (редко), Д (очень редко, никогда).

На основе полученных данных нами определялись значения характеристик структуры как медианные значения оценки по всей группе экспертов по каждому вопросу. Имея данные о частоте возникновения той или иной ситуации в практической деятельности и количестве сотрудников, ее заживших, можно в каждом конкретном случае определить медианное значение каждого дефекта в организации управления. Приведем пример.

Рассмотрим ситуацию: «Вы испытываете перегрузку из-за того, что вам подчинено слишком много людей, работу которых вам приходится контролировать». Экспертные оценки представлены в Таблице 3.

Таблица 3

### Оценка частоты возникновения ситуации в процессе управления

Оценки экспертов	А	Б	В	Г	Д
Число экспертов	2	1	0	2	16

*Источник:* Составлена авторами.

Отсюда видно, что медианное значение такой характеристики структуры регионального органа управления образованием, как «рациональность диапазона управления», с точки зрения его избыточности можно определить как Д (ситуация встречается очень редко или никогда).

Таким же образом были определены медианные значения оценок экспертов по каждому вопросу, предложенному в опросниках. И все эти значения стали определенными показателями характеристик структуры регионального органа с точки зрения их рациональности:

- А и Б – требуются значительные изменения;
- В – требуются незначительные изменения;
- Г и Д – характеристики структуры достаточно рациональны.

Для того чтобы убедиться в надежности выводов, полученных на основе экспертного опроса респондентов о частоте возникновения в их работе негативных управленческих ситуаций, в соответствии с методикой оценки способов группировки работ и регламентации деятельности персонала были рассчитаны и индексы вариации (согласованности мнений) по каждому вопросу.

Из 22 ситуаций, предложенных для оценки экспертам, для шести индексов вариации оказался высоким (от 0,7 и выше). Дополнительное обсуждение этих ситуаций показало, что высокая вариация обусловлена реально существующей неоднородностью ситуации в разных частях структуры. Из результатов обработки экспертных оценок следует, что действующая структура имеет дефекты, связанные с «нерациональностью распределения функций

между подразделениями, обуславливающей завышенность требований к квалификации специалистов», «нерациональностью распределения функций между подразделениями, обуславливающей избыточные связи в структуре», «неполнотой специализации подразделений», «нечеткостью регламентации ответственности», «избыточностью централизации с точки зрения полномочий, делегируемых подразделениям».

На основании полученных данных нами были сделаны следующие оценки характеристик организационной структуры.

*Рациональность централизации.* Структура регионального органа управления образованием достаточно рациональна с точки зрения использования коллегиальных форм выработки решений, но требует частичных изменений для преодоления некоторой избыточности централизации, предоставления больших полномочий подразделениям.

*Рациональность распределения обязанностей между подразделениями и должностными лицами.* Структура достаточно рациональна с точки зрения разделения работ между подразделениями, полноты реализуемых функций, использования высококвалифицированных специалистов. Однако она нуждается в значительных изменениях, связанных с пересмотром требований к квалификации работников, созданием новых специализированных подразделений, корректировкой существующих связей.

Существующая структура регионального органа достаточно рациональна с точки зрения сочетания горизонтальной и вертикальной координации.

Структура достаточно рациональна с точки зрения диапазона управления.

*Рациональность регламентации деятельности подразделений и должностных лиц.* Структура достаточно рациональна с точки зрения детальности и четкости регламентации, но недостаточно рациональна с точки зрения четкости регламентации ответственности должностных лиц и подразделений.

*Паритет полномочий и ответственности.* По нашим данным, структура с этой точки зрения тоже достаточно рациональна.

Эти оценки характеристик группировки работ и регламентации деятельности подразделений и должностных лиц отражают рациональность структуры по отношению к тем функциям, которые ею реализуются в настоящее время. Но ранее нами было установлено, что существует значительная часть функций, которые фактически не выполняются, хотя имеют высокую значимость. Поэтому в дальнейшем были скорректированы полученные оценки рациональности действующей структуры.

## Оценка соответствия структуры условиям ситуации

Оценка соответствия организационной структуры условиям и задачам регионального управления включала следующие процедуры: определение типа действующей организационной структуры и определение уровня стабильности условий ситуации.

Путем опроса мы выясняли: существует ли в структуре цепь линейного руководства; существуют ли в структуре функциональные органы и соответствующая структура функциональных отношений; существует ли целе-

вая структура, обеспечивающая реализацию целевых проектов на основе создания временных организационных форм.

Для ответов на данные вопросы, как и ранее, была создана экспертная группа, состоящая из 12 высококвалифицированных специалистов.

В результате обсуждения экспертная группа определила, что структура регионального органа управления образованием Мурманской области соответствует линейно-функциональному типу.

Подразделения здесь выделены по двум признакам: по образовательным сферам и обеспечивающим процессам. Структура такого типа, безусловно, имеет определенные достоинства. В ней обеспечивается возможность целостного видения разных подсистем образования и управления ими, и одновременно здесь налицо рациональное использование специалистов, занимающихся реализацией функций обеспечения основных образовательных процессов.

Но вместе с тем установлено, что при этом слабо налажены коммуникации между различными подразделениями и координация их взаимодействия, особенно при планировании деятельности, регулярно возникают «разрывы» при решении нестандартных задач, т.е. при управлении развитием.

Этот недостаток действующей структуры отчетливо проявился при оценке качества реализации управленческих функций. Именно функции управления развитием реализуются на более низком уровне удовлетворительности, и большая доля их не реализуется.

Эффективность организационной структуры существенно зависит от уровня нестабильности ситуации, в которой действует система управления. Основываясь на работах И. Ансоффа (Ansoff, 1979), нами были выделены три признака, характеризующих *уровень нестабильности ситуации*: привычность событий (а следовательно, решаемых задач), темп изменений условий, предсказуемость будущего.

Оценка привычности событий осуществлялась по следующей шкале:

- а) 1 – почти все возникающие в работе ситуации аналогичны возникавшим ранее;
- б) 2 – привычные ситуации возникают значительно чаще, чем непривычные;
- в) 3 – привычные и непривычные ситуации возникают примерно одинаково часто;
- г) 4 – привычные ситуации возникают значительно реже, чем непривычные;
- д) 5 – почти все возникающие ситуации не имеют аналогов в прошлом.

Эксперты оценили темп изменений, используя шкалу оценивания:

- а) 1 – изменения, требующие принятия решений, происходят значительно медленнее, чем вырабатывается реакция на них;
- б) 2 – изменения, требующие принятия решений, происходят медленнее, чем вырабатывается реакция на них;
- в) 3 – темп изменений, требующих принятия решений, сравним со скоростью выработки реакции на них;
- г) 4 – темп изменений, требующих принятия решений, выше скорости выработки реакции на них;
- д) 5 – темп изменений, требующих принятия решений, намного выше скорости выработки реакции на них.

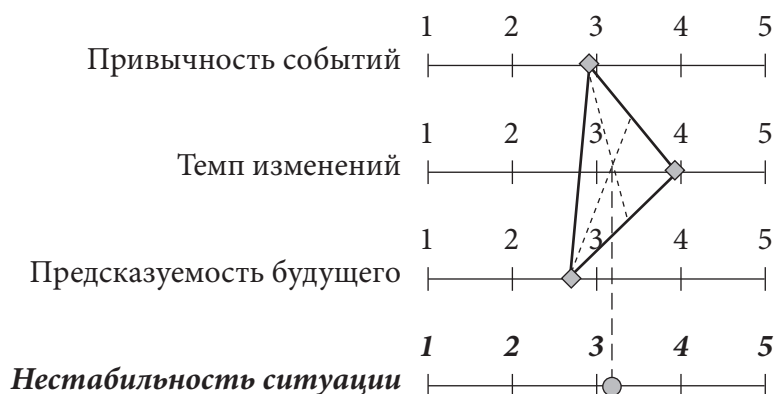
Оценку предсказуемости будущего эксперты определили посредством выставления баллов:

- а) 1 – будущее в основном предсказуемо;
- б) 2 – будущее в большей части предсказуемо;
- в) 3 – будущее примерно в равной степени предсказуемо и непредсказуемо;
- г) 4 – будущее предсказуемо в меньшей части;
- д) 5 – будущее почти непредсказуемо.

На первом этапе данного опроса оценка осуществлялась каждым экспертом самостоятельно. На втором этапе всеми участниками экспертного опроса была дана совместная оценка каждого признака. Оценки по трем параметрам были нанесены на диаграмму. Центр тяжести как пересечение медиан треугольника концентрирует в себе свойства всех трех зафиксированных точек. Проекция этого центра была нанесена на шкалу нестабильности и определила уровень нестабильности управленческой ситуации. Графическое представление оценки уровня нестабильности условий ситуации показано на Рисунке 2.

Рисунок 2

**Оценка уровня нестабильности управленческой ситуации,  
по шкале от 1 до 5**



Источник: Расчеты авторов.

При оценке второго параметра – темпа изменений – практически все эксперты были единодушны. Они утверждали, что на сегодня «темп изменений, требующих принятия решений, выше скорости выработки реакции на них», т.е. их оценка темпа изменений соответствовала 4.

Третий параметр – предсказуемость будущего. Оценки экспертов разделились между двумя позициями: «будущее примерно в равной степени предсказуемо и непредсказуемо» и «будущее предсказуемо в меньшей части».

Нестабильность ситуации, по оценке экспертов, оказалась выше среднего уровня. Этим объясняется то, что при существующем в настоящее время типе организационной структуры регионального органа управления

образованием возникают трудности при решении задач нестандартного характера из-за ее недостаточной гибкости.

## Оценка влияния дефектов организационной структуры на качество реализации функций

Для оценки зависимости качества реализации функций от дефектов ОСУО были проведены следующие процедуры:

- 1) отбор функций для каждой образовательной сферы, выполнение которых по итогам проведенной оценки отмечается низким уровнем удовлетворительности реализации;
- 2) выявление дефектов процесса управления, являющихся причинами недостаточно качественной реализации функций;
- 3) определение степени влияния дефектов структуры регионального органа управления образованием на снижение качества реализуемых им функций.

Состав экспертных групп, которым предстояло дать оценки согласно нашей методике, определялся руководством регионального органа управления образованием. Помимо сотрудников этого органа власти к участию в экспертизе были приглашены руководители муниципальных органов управления образованием, ученые, руководители образовательных организаций. Основные требования, предъявляемые к экспертам, – это хорошее знание состояния управления той образовательной сферой, по отношению к которой они будут давать оценки, способность к аргументированному обоснованию собственных суждений (аналитичность мышления), заинтересованность в объективной оценке положения дел. Эксперты информировались о задаче экспертизы и способе ее решения.

Затем эксперты получили формы, соответствующие Таблице 4.

Таблица 4

### Оценка влияния дефектов структуры на качество реализации функций управления

№ функции	Средняя значимость	Среднее качество реализации	Индекс удовлетворительности (ИУР)	Дефекты процесса управления										
				1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Суммарный балл														

*Источник:* Составлена авторами.

Для оценки значимости дефектов организационной структуры с точки зрения их влияния на качество управления мы ограничились десятипроцентной выборкой из общего числа значимых функций, значение ИУР которых ниже 0,5. Отбор функций для каждой образовательной сферы с низким индексом удовлетворительности их реализации производился автоматически в ходе компьютерной обработки первичных данных в программе



Microsoft Excel. Но, несмотря на то, что изначально нашей методикой предусматривалось выделение десятипроцентной выборки, мы включили в перечень подлежащих анализу функций все те, средняя значимость которых была не ниже 8, а качество реализации функции – не выше 4. Всего таких функций оказалось 197, включая все образовательные сферы (93 для управления функционированием и 104 для управления развитием).

Первоначально эксперты самостоятельно рассмотрели каждую позицию всего списка анализируемых функций. Затем их оценки были вынесены на групповое обсуждение. Выявление дефектов процесса управления, являющихся причинами недостаточно качественной реализации функций, осуществлялось по следующей шкале:

- а) 0 – совсем не влияет;
- б) 1 – слабо влияет;
- в) 2 – влияет в средней степени;
- г) 3 – влияет сильно.

В ходе самостоятельной работы эксперты на пересечении граф, обозначающих ту или иную функцию и название той или иной из девяти заданных причин, проставляли соответствующую оценку. Обсуждение проблем строилось на доброжелательной основе, исключало критику за неточные или противоречивые ответы. Полученные оценки сводились в специальную матрицу для каждой образовательной сферы и двух режимов ее работы (функционирования и развития). Степень влияния причины определяется как средний балл ее влияния на качество реализации одной функции.

В результате работы экспертных групп были составлены 16 матриц, в которых кроме данных о степени влияния каждой причины на качество реализации неудовлетворительно выполняемых функций подсчитывался суммарный балл такого влияния. На основании полученных в ходе экспертизы оценок были даны выводы о значимости выявленных недостатков структуры с точки зрения их влияния на качество управления. Результаты обработки данных для режимов функционирования и развития региональной системы образования изображены на Рисунке 3.

Как показано на Рисунке 3, существующие в процессе управления дефекты гораздо сильнее влияют на снижение качества выполнения функций, которые реализуются в режиме развития. Это особенно характерно для следующих дефектов:

- 1) «Исполнители плохо взаимодействуют друг с другом» (средний балл влияния в режиме развития – 1,8);
- 2) «Сложность функции выше квалификации исполнителей» (средний балл влияния в режиме развития – 1,5);
- 3) «Недостаточная координация взаимодействия исполнителей со стороны руководства» (средний балл влияния в режиме развития – 1,44);
- 4) «Реализация функций затруднена из-за недостатка четкой регламентации» (средний балл влияния – 1,34).

Перечисленные дефекты являются определяющими и в режиме функционирования исследуемого органа управления образованием, но значительно в меньшей степени.

Рисунок 3

### Влияние дефектов процесса управления на снижение качества реализации функций регионального органа управления образованием в Мурманской области, по шкале от 0 до 3



Источник: Расчеты авторов.

Апробация этой части методики диагностики позволила сделать следующие выводы. Методика обеспечивает обоснованность выводов о полноте и степени удовлетворительности реализации управленческих функций, надежность экспертных оценок значимости и качества реализации функций управления. В большинстве оценок предельная ошибка с вероятностью 0,95 не превышала 0,9.

Данные о влиянии дефектов процесса управления на снижение качества реализации функций согласуются с указанным выводом экспертов о том, что действующая структура не в полной мере соответствует условиям ситуации. Она значительно лучше обеспечивает решение вопросов поддержания функционирования региональной системы образования, чем вопросов ее развития.

Обеспечение развития всегда связано с решением новых нестандартных задач, а это требует отлаженных механизмов горизонтальной и вертикальной координации. Однако действующая структура более приспособлена к решению привычных задач, для которых достаточно отлажена система горизонтальной коммуникации и взаимодействия. Поэтому такая причина, как «Исполнители плохо взаимодействуют друг с другом», находится на пер-

вом месте среди остальных по значимости в режиме управления развитием и на третьем месте в режиме управления функционированием. Напротив, недостаток вертикальной координации («Недостаточная координация взаимодействия исполнителей со стороны руководства») занимает первую позицию в режиме функционирования и третью – в режиме развития.

Также обращает на себя внимание такая причина, как «Сложность функции выше квалификации исполнителей», которая находится на втором месте для режима развития и только на четвертом-пятом месте для режима функционирования. При этом оценки степени влияния на качество реализации функций в этих режимах различаются более чем в три раза. Очевидно, решение задач в режиме управления развитием требует реализации принципиально иных методов, чем решение задач в режиме управления функционированием.

Опыт решения задач такого рода пока нельзя считать достаточным. Они в меньшей степени поддаются декомпозиции на отдельные подзадачи, которые могут постоянно закрепляться за разными исполнителями. Эти задачи обладают высокой степенью новизны. В действующей же структуре недостаточно используются возможности компенсации сложности задач управления развитием за счет создания временных организационных форм.

Результаты апробации предложенного метода диагностики структуры регионального органа управления образованием в Мурманской области позволили сделать вывод о том, что с его помощью можно получить достоверные и надежные оценки степени влияния дефектов структуры на качество реализации функций этого органа.

Действующая организационная структура не в полной мере соответствует тем требованиям, которые объективно предъявляются к деятельности государственного института в существующих условиях. Состав значимых функций неполон, особенно это касается режима управления развитием. Структура не обеспечивает необходимой интеграции и регламентации деятельности подразделений в отношении управления развитием. Снижение качества выполнения функций под воздействием дефектов процесса управления сильнее всего проявилось именно в режиме развития.

Методики дают возможность определить направления совершенствования организационной структуры государственных институтов соответствующего профиля деятельности. С учетом результатов диагностики нами были сформулированы основные рекомендации по изменению действующей структуры регионального органа управления образованием в Мурманской области (Рогозина, Пунанцев, 2019).

## Заключение и дискуссия о результатах

Разработанная модель диагностики послужила основой для построения системы процедур оценки характеристик организационной структуры регионального органа управления образованием и их соответствия требованиям эффективного управления.

Апробация модели диагностики показала, что она позволяет получить достоверные и надежные оценки: полноты и качества реализации управленческих

функций; рациональности способа группировки работ и регламентации деятельности структурных подразделений регионального органа управления; ответственности типа организационной структуры условиям деятельности; степени влияния дефектов организационной структуры на качество реализации управленческих функций. Благодаря этому разработанный метод дает возможность сделать обоснованные выводы о приоритетных направлениях совершенствования организационной структуры органа регионального управления образованием. Для повышения надежности оценок и выводов при реализации данного метода особое внимание мы обращали на отбор и предварительную подготовку экспертов, разъяснение задач экспертизы на разных этапах диагностики, содержания основных понятий, а также обеспечение открытого и доброжелательного обсуждения в ходе экспертизы, внимательное отношение к различным аргументам и особенно полярным точкам зрения. Совершенствование процедуры экспертизы может стать направлением развития данного метода диагностики.

Апробация ситуационной организационной диагностики также показала, что сама процедура диагностики обладает обучающим эффектом и позволяет руководителям оценить деятельность органа управления в целом, скорректировать и переосмыслить представления о приоритетах деятельности, увидеть в ней то, что ранее было вне поля зрения.

Практическое использование методик этой модели позволит, по нашему мнению, добиться существенной эффективности тех усилий, которые сегодня затрачиваются на поиск способов повышения эффективности деятельности региональных органов управления образованием.

Безусловно, эта модель не обеспечивает полного анализа системы регионального управления образованием. Исследование было проведено на базе лишь одного органа управления образованием. За его рамками остались организационные механизмы и методы реализации функций управления. На наш взгляд, предложенная модель ситуационной организационной диагностики применима и к федеральным органам управления образованием (Министерство науки и высшего образования, Министерство просвещения Российской Федерации) в контексте происходящего обследования организационно-штатной структуры федеральных органов исполнительной власти. В теоретическом плане мы относим предлагаемую модель к индикативному подходу, акцентирующему внимание на объективных инструментах оценки качества государственного управления, а не к подходам NPM или NPG, упомянутым в начале статьи.

*Авторы выражают огромную благодарность и признательность доктору психологических наук, академику РАО Валерию Семеновичу Лазареву за научное руководство проведением настоящего исследования.*

*Благодаря проекту по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в изданиях НИУ ВШЭ мы получили неоценимую помощь в доработке нашей статьи в соответствии с требованиями журнала. Благодарим НИУ ВШЭ за эту инициативу.*

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аверкин В.Н. Организационно-педагогические условия осуществления региональной программы развития образования (на материалах Новгородской области) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата педагогических наук. – СПб., 1994.
2. Ахренов В.Н. Организационно-педагогические условия взаимодействия регионального и муниципального органов управления образованием // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата педагогических наук. – М., 2000.
3. Жданкин Н.А. Диагностика организационной структуры предприятия // Генеральный директор: Управление промышленным предприятием. – 2014. – № 12. – С. 30–36.
4. Кошкина В.С. Конструирование программы развития региональной образовательной системы: на примере Ленинградской области // Диссертация на соискание ученой степени кандидата педагогических наук. – СПб., 1992.
5. Кузьмин С.С. Диагностика организационной структуры управления предприятием // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2007. – № 2 (74). – С. 133–134.
6. Липатов С.А. Организационная диагностика: теоретические и методологические основания // Личность. Культура. Общество. – 2005. – Т. 7. – № 3 (27). – С. 153–172.
7. Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 136–145.
8. Методические рекомендации по формированию организационных структур региональных органов управления образованием / Под рук. В.С. Лазарева. – М.: Лицом к лицу, 1991.
9. Методы практической социальной психологии: Диагностика. Консультирование. Тренинг / Под ред. Ю.М. Жукова. – М.: Аспект Пресс, 2004.
10. Нестерова С.И. Модель комплексной диагностики организационной структуры управления предприятием // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. – 2009. – № 119. – С. 113–116.
11. Осипов В.С. Проектно-функциональная структура управления для государственных органов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 219–230.
12. Петровичев В.М. Региональное образование, организация, управление образованием. – Тула, 1994.
13. Пригожин А.И. Современная социология организаций. – М., 1995.
14. Проект методических рекомендаций по совершенствованию организации и управления региональными образовательными системами / под. ред. Егоровой Ю.С. – М.: Просвещение, 2019. URL: <https://drive.google.com/file/d/15Sk-toJxpgyVRMa3o25AbHWiaLhkpXD6/view> (дата обращения: 16.02.2020).
15. Рогозина Л.Д. Качество управления образовательными системами с позиции потребителя / В сборнике: Актуальные проблемы психологии в образовании. Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор И.А. Синкевич. – Мурманск, 2018. – С. 211–215.

16. Рогозина Л.Д., Пунанцев А.А. Методика диагностики организационных структур региональных органов управления образованием // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета технологии и дизайна. Серия 3. Экономические, гуманитарные и общественные науки. – 2019. – № 1. – С. 81–86.
17. Черезова Я.А. Диагностика организационно-управленческих структур на основе количественно-качественного подхода // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2016. – Т. 5. – № 1 (14). – С. 57–60.
18. Швецова Г.Н. Программно-целевое управление региональной образовательной системой // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора педагогических наук. – Чебоксары, 2009.
19. Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. – М., 1993.
20. Al-Alawi A., Abdulmohsen M., Al-Malki F., Mehrotra A. Investigating the barriers to change management in public sector educational institutions // International Journal of Educational Management. 2019. Vol. 33. No. 1. P. 112–148.
21. Alemu D., Shea D. A path analysis of diagnosis of organizational levels of functionality: Implications to educational organizations // International Journal of Educational Management. 2019. Vol. 33. No. 7. P. 1515–1525.
22. Ansoff H.I. Strategic Management. John Wiley, N.Y. 1979.
23. Champoux J.E. Organizational Behavior: Integrating Individuals, Groups, and Organizations. Routledge, N.Y. 2011.
24. Gaur A.S. Changing demands of leadership in new economy: a survey of Indian leaders // IIMB Management Review. 2006. Vol. 18. P. 149–158.
25. Greenberg J. Behavior in Organizations. Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ. 2011.
26. Nuruzzaman N., Gaur A.S., Sambharya R. A micro-foundations approach to studying innovation in multinational subsidiaries // Global Strategy Journal. 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3069857> (дата обращения: 24.02.2020).
27. Richardson S., Nwankwo S., Richardson B. Strategic issues for higher education strategists in the UK: a political contingency perspective // International Journal of Public Sector Management. 1995. Vol. 8. No. 6. P. 7–16.
28. Urbanovič J., Navickaitė J., Dačiulytė R. Autonomy, Collaboration and Competition: The Impact of Education Management Reforms which Aim to Increase School Autonomy on Relations between Schools // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 2019. Vol. 12. No. 1. P. 175–197.

# SITUATIONAL APPROACH TO ANALYSIS AND EVALUATION OF ORGANIZATIONAL STRUCTURES OF EDUCATION AUTHORITIES

---

## **Lyudmila D. Rogozina**

Ph.D. (in Pedagogical Sciences), Docent, Associate Professor,  
Department of Pedagogy, Murmansk Arctic State University.  
Address: 15 Kapitana Egorova Str., 183038 Murmansk,  
Russian Federation.  
E-mail: rogozina\_l@mail.ru

## **Artem A. Punantsev**

Post-graduate student, Murmansk Arctic State University.  
Address: 15 Kapitana Egorova Str., 183038 Murmansk,  
Russian Federation.  
E-mail: murpaa2000@yandex.ru

## Abstract

Emerging management challenges often make regional education authorities start transforming their organizational structures. But, as a rule, such reconstruction takes place without analysis and evaluation of the existing structure, identification of its defects and their impact on the management quality. Underestimating these procedures happens because of the lack of scientific and methodological framework for the regional organizational structural research. Ultimately, even new structures are linear-functional, that is why management efficiency cannot be sufficiently increased under dynamic conditions. This article reveals a situational approach to the diagnosing of the organizational structure of the regional education authority in the constituent entity of the Russian Federation. Situational diagnostics includes a set of criteria and procedures that were used to assess the structure of the education authority in the Murmansk region. Diagnostics of the structure of this authority showed poor performance of significant managerial functions, imperfection of the way they are combined, and inconsistency of the organizational structure with the requirements of the external and internal environment. As a result, the situational approach to the diagnosing of organizational education management structures made it possible for managers to assess the authority performance completely in real-time mode, to change their ideas about the priorities of this performance, and to recognize previously unnoticed details.

**Keywords:** regional education authority; organizational education management structure (OEMS); diagnostics of management structures; quality of management; functions of educational management; management defects; situational approach to the diagnostics of OEMS; characteristics of OEMS; analysis and assessment of OEMS.

**Citation:** Rogozina, L.D. & Punantsev, A.A. (2020). Situatsionnyi podkhod k analizu i otsenke organizatsionnykh struktur upravleniya obrazovaniyem [Situational Approach to Analysis and Evaluation of Organizational Structures of Education Authorities]. *Public Administration Issue*, no 2, pp. 168–192 (in Russian).

## REFERENCES

1. Akhrenov, V.N. (2000). *Organizatsionno-pedagogicheskie usloviya vzaimodeistviya regional'nogo i munitsipal'nogo organov upravleniya obrazovaniem* [Organizational and Pedagogical Conditions for the Interaction of Regional and Municipal Education Management Bodies]. (PhD Thesis). Moscow.
2. Al-Alawi, A., Abdulmohsen, M., Al-Malki, F. & Mehrotra, A. (2019). Investigating the Barriers to Change Management in Public Sector Educational Institutions. *International Journal of Educational Management*, vol. 33, no 1, pp. 112–148.
3. Alemu, D. & Shea, D. (2019). A Path Analysis of Diagnosis of Organizational Levels of Functionality: Implications to Educational Organizations. *International Journal of Educational Management*, vol. 33, no 7, pp. 1515–1525.
4. Ansoff, H.I. (1979). *Strategic Management*. New York: John Wiley.
5. Averkin, V.N. (1994). *Organizatsionno-pedagogicheskie usloviya osushchestvleniya regional'noy programmy razvitiya obrazovaniya (na materialakh Novgorodskoi oblasti)* [Organizational and Pedagogical Conditions for the Implementation of the Regional Education Development Program (Based on Materials from the Novgorod Region)]. (PhD Thesis). Saint-Petersburg.
6. Champoux, J.E. (2011). *Organizational Behavior: Integrating Individuals, Groups, and Organizations*. New York: Routledge.
7. Cherezova, Y.A. (2016). Diagnostika organizatsionno-upravlencheskikh struktur na osnove kolichestvenno-kachestvennogo podkhoda [Diagnostics of Organizational and Management Structures Based on a Quantitative and Qualitative Approach]. *Azimuth nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie*, vol. 5, no 1 (14), pp. 57–58.
8. Egorova, Y.S. (2019). *Proekt metodicheskikh rekomendatsii po sovershenstvovaniyu organizatsii i upravleniya regional'nymi obrazovatel'nymi sistemami* [Draft Guidelines for Improving the Organization and Management of Regional Educational Systems]. Moscow: Prosveshchenie. Available at: <https://drive.google.com/file/d/15Sk-toJxpgyVRMa3o25AbHWiaLhk-pXD6/view> (accessed: 16 February, 2020).
9. Gaur, A.S. (2006). Changing demands of Leadership in New Economy: A Survey of Indian Leaders. *IIMB Management Review*, vol. 18, pp. 149–158.
10. Greenberg, J. (2011). *Behavior in Organizations*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River.
11. Koshkina, V.S. (1992). *Konstruirovaniye programmy razvitiya regional'noi obrazovatel'noi sistemy: na primere Leningradskoi oblasti* [Designing a Program for the Development of a Regional Educational System: the Example of the Leningrad Region]. (PhD Thesis). Saint-Petersburg.
12. Kuzmin, S.S. (2007). Diagnostika organizatsionnoy struktury upravleniya predpriyatiem [Diagnostics of Organizational Structure of Enterprise Management]. *Izvestiya of SFU. Technical sciences*, no 2, vol. 74, pp. 133–134.
13. Lazarev, V.S. (1991). *Metodicheskie rekomendatsii po formirovaniyu organizatsionnykh struktur regional'nykh organov upravleniya obrazovaniem* [Methodical Recommendations on Formation of Organizational Structures of Regional Education Authorities]. Moscow: Litsom k litsu.
14. Lipatov, S.A. (2005). Organizatsionnaya diagnostika: teoreticheskie i metodologicheskie osnovaniya [Organizational Diagnostics: Theoretical and Methodological Foundations]. *Person. Culture. Society*, vol. 7, no 3 (27), pp. 153–172.



15. Lobanov, V.V. (2010). Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: problemy i resheniya [Modernization of Public Administration: Problems and Issues]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 136–145.
16. Nesterova, S.I. (2009). Model' kompleksnoy diagnostiki organizatsionnoy struktury upravleniya predpriyatiem [A Model of Complex Diagnostics of Organizational Structure of Enterprise Management]. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gercena*, no 119, pp. 113–116.
17. Nuruzzaman, N., Gaur, A.S. & Sambharya, R. (2018). A Micro-Foundations Approach to Studying Innovation in Multinational Subsidiaries. *Global Strategy Journal*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3069857> (accessed: 24 February, 2020).
18. Osipov, V.S. (2016). Proektno-funktsionalnaya struktura upravleniya dlya gosudarstvennykh organov [Project-Functional Structure of Management for Public Administration]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 219–230.
19. Petrovichev, V.M. (1994). *Regional'noe obrazovanie, organizatsiya, upravlenie obrazovaniem* [Regional Education, Organization, Education Management]. Tula.
20. Prigozhin, A.I. (1995). *Sovremennaya sotsiologiya organizatsiy* [Modern Sociology of Organizations]. Moscow.
21. Richardson, S., Nwankwo, S. & Richardson, B. (1995). Strategic Issues for Higher Education Strategists in the UK: a Political Contingency Perspective. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 8, no 6, pp. 7–16.
22. Rogozina, L.D. (2018). Kachestvo upravleniya obrazovatel'nymi sistemami s pozitsii potrebitelya [Quality of Management of Educational Systems through the Consumer Prism]. In: *Actual Problems of Psychology in Education. Materials of the Russian Scientific and Practical Conference with International Participating*. Ed. I.A. Sinkevich. Murmansk, pp. 211–215.
23. Rogozina, L.D. & Punantsev, A.A. (2019). Metodika diagnostiki organizatsionnykh struktur regionalnykh organov upravleniya obrazovaniem [Methods of Diagnostics of Organizational Structures of the Regional Education Authorities]. *Vestnik Sankt-Petrburgskogo universiteta tekhnologii i dizayna. Seriya 3. Ekonomicheskie, gumanitarnye i obshestvennye nauki*, no 1, pp. 81–86.
24. Shcherbina, V.V. (1993). *Sredstva sotsiologicheskoy diagnostiki v sisteme upravleniya* [Means of Sociological Diagnostics in the Management System]. Moscow.
25. Shvetsova, G.N. (2009). *Programmno-tselevoe upravlenie regional'noy obrazovatel'noy sistemoy* [Program-Targeted Management of the Regional Educational System]. (Dr. Sci. Thesis). Cheboksary.
26. Urbanovič, J., Navickaitė, J. & Dačiulytė, R. (2019). Autonomy, Collaboration and Competition: The Impact of Education Management Reforms which Aim to Increase School Autonomy on Relations between Schools. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 12, no 1, pp. 175–197.
27. Zhdankin, N.A. (2014). Diagnostika organizatsionnoy struktury predpriyatiya [Diagnostics of the Organizational Structure of the Enterprise]. *General'nyj direktor: Upravlenie promyshlennym predpriyatiem*, no 12, pp. 30–36.
28. Zhukov, Y.M. (2004). *Metody prakticheskoy sotsial'noy psihologii: Diagnostika. Konsul'tirovanie. Trening* [Methods of Practical Social Psychology: Diagnostics. Consultancy. Training]. Moscow: Aspekt Press.