

DOI: <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2020-29-4-16-28>

Кризис управленческих информационных потоков в образовании: теоретические основания и социальные реалии

Осипов Александр Михайлович – д-р социол. наук, проф. E-mail: osipov.al58@gmail.com
Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена, С.-Петербург, Россия

Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого, Великий Новгород, Россия

Адрес: 173003, Великий Новгород, Большая Санкт-Петербургская, 41

Аннотация. В статье с применением концепций бюрократии рассматриваются теоретические основания изучения и понимания современной образовательной политики. Она также представляет результаты межрегионального исследования информационных потоков в российской системе образования. Избыточность, интенсивность и формализация этих потоков – одна из болезненных сторон работы в отрасли, наряду с несправедливо низкой оплатой труда. В статье анализируются материалы обширных выборочных опросов и хронометража нагрузок основных должностных групп в системе образования, данные о документообороте в учреждениях разного типа и уровня, экспертные оценки в трёх регионах страны. Рассмотрены объём и структура информационных потоков, социальные реалии бумажной работы и её влияние на социальное и профессиональное самочувствие персонала отрасли. Доказывается, что основным источником бумажного прессинга и бумажного геноцида в системе образования стала управленческая стратегия, игнорирующая общественную миссию образования и его многоплановую социальную эффективность. Эта стратегия выражает недоверие к работникам образования, к возможностям общественно-государственного управления. Она стала тупиком для российской системы образования, главным препятствием для сохранения её потенциала, развития и прогресса на фоне растущей глобальной конкуренции.

Ключевые слова: система образования, образовательная политика, управление образованием, управленческие информационные потоки, работники образования, бюрократизация, бюрократология, маркетингизация, бумажный прессинг, бумажный геноцид

Для цитирования: Осипов А.М. Кризис управленческих информационных потоков в образовании: теоретические основания и социальные реалии // Высшее образование в России. 2020. Т. 29. № 4. С. 16–28.

DOI: <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2020-29-4-16-28>

Постановка проблемы и теоретические основания

Российские исследователи образования уделяют всё больше внимания вопросам образовательной политики и развития системы образования в целом, стремясь выявить и осмыслить её недостатки, противоречия

и перспективы. Последствия перехода к управлению образованием в контексте идеологии рынка были названы около 20 лет назад [1; 2]. Один из болезненных провалов данной политики связан с управленческими информационными потоками в системе образования, основанными на слиянии эф-

фектов маркетинга и бюрократизации [3]. Если прислушаться к общему тону критики по поводу этого провала, то возникает ряд замечаний.

Академическая педагогика, специалисты образовательного менеджмента «не видят» ни кризиса информационных потоков в образовании, ни избытка регламентирующих документов и отчётности, создаваемых в образовании, ни перегруженности учительства и преподавателей профессионального образования «шумовыми» бумажными работами с массой документов [4], противоречащих миссии организаций и целесообразности. Так, профильный журнал «Образовательная политика» за время своего существования ни разу не обратился к вопросам избыточности или эффективности этих потоков, бумажного прессинга и выгорания персонала образования, как и сетевое издание «Управление образованием: теория и практика». Табуированы эти вопросы на форумах российских теоретиков педагогики и педагогической психологии. Этот тренд, как бы ни хотелось его предотвратить, выражает давний системный кризис теоретической педагогики как дисциплины, предметно оторванной от корпуса социальных наук и не изучающей потребности общества, не берущей на себя общую ответственность за проблематику управления образованием в России.

В России пока нет завершённых специальных исследований управленческих информационных потоков в системе образования¹, но есть круг работ, интерпретирующих образовательную политику и характер этих потоков с позиций разных предметных областей.

Философский анализ показывает, что такая политика генерирует и утверждает в организации, методике и содержании образова-

ния (пока кроме, пожалуй, его дошкольного сегмента) *превращённые формы*, противоречащие публично провозглашённым приоритетам, искажающие сущность целенаправленной и отвечающей интересам общества социализации [6]. Искажение затрагивает стержневые ценности, приоритеты профессиональной деятельности, принципы ресурсной поддержки, оценку результатов образования. Стратегия, принятая федеральным органом государственной образовательной политики, заложила в отрасль «красные ленты», направляющие её развитие по жёстким и ложным маршрутам [7], в том числе в воспроизводстве научной информации и стандартах научной работы [8].

На уровне вуза убедительно эмпирически продемонстрировано, что бюрократизация и маркетинг системы образования привели к спаду её экономической эффективности [9; 10], к деформации социально-ролевых взаимодействий [11]. Между тем макроэкономические аспекты, выражающиеся в показателях влияния образования на воспроизводство профессионально-квалификационной структуры и производительность труда, всё ещё недостаточно освещены из-за дефицита специальной статистики и тематических исследований.

Ведущими социологами обозначены крайне тревожные проблемы: многолетнее топтание на месте и потеря темпов развития [12], усиление расслоения через образование, ставшее «школой неравенства» [13], глубокое расслоение отраслевого персонала [14], утрата системности и единого образовательного пространства в России под влиянием ложных приоритетов [15]. Наконец, в деталях опровергнуты ложные концептуальные ориентиры этой политики, взятые на вооружение топ-менеджментом и обрекающие профессиональную и социальную жизнь трудовых коллективов в системе образования [16; 17]. Существующая научная критика не меняет векторы и принципы образовательной политики с позиции её федерального органа.

¹ НИР по теме «Исследование состояния информационных потоков в российской системе образования и возможностей их оптимизации», поддержанное грантом Российского научного фонда (№ 18-18-00047), будет по плану завершено в 2020 г., описание концепции и методики НИР опубликовано [5, с. 173–197, 207–214].

На основании этого, пусть и неполного, обзора научной критики можно сделать два вывода: 1) о преобладании статейных «входов» в проблемы образовательной политики и не достигнутом пока фундаментальном, монографическом уровне их проработки, об отсутствии научной координации в данной проблематике, а также о потребности в чётких доказательных оценках ситуации, дополняющих концептуальный и аксиологический анализ; 2) о дефиците макросоциальной концепции, позволяющей обсуждать эффективность образовательной политики, её общественные последствия и перспективы при разнообразии исходных предметных (философских, социологических, экономических и др.) позиций авторов, интегрировать данные эмпирических исследований на основе некоей теоретической модели, продуктивной для выработки социально-практических оценок и предложений. Выделяя разработку такой концепции в качестве научной проблемы, заслуживающей особого изучения, обратим внимание на комплекс институциональных функций образования как основание масштабной оценки эффективности всей отрасли и её сегментов на предмет соответствия общественным потребностям [18; 19].

Российские авторы, обсуждая характер образовательной политики государства и её социальные предпосылки и последствия, лишь приближаются к полному использованию классических и современных теорий бюрократии и бюрократологии [7], к выявлению особой позиции и заинтересованности менеджеров образования как особой группы [5, с. 5–9, 153–172, 198–199].

Ещё в начале прошлого века М. Вебер писал о становлении универсальной технологии управления и соответствующей ей социально-профессиональной группы в индустриальном обществе [20; 21]. Р. Мертон позже утверждал, что бюрократия достигает автономии, хотя в силу формализации и иерархической организации управления отмечена «вышколенной недееспособностью»

к решениям в интересах общества [22, с. 326–327]. Бюрократия, став независимой от общества, ориентируется на свои потребности и устанавливает тиранию в управляемой системе [23], имитирует полезную деятельность и придаёт имитации господствующий характер. Она переходит к обслуживанию интересов глобальных «теневых хозяев образовательной политики» [24].

Бюрократология как совокупность проявлений и последствий бюрократизации образования включает отступление от интересов общества и научного управления, снижение экономической эффективности, рост безответственности и коррупции, отчуждение огромной массы квалифицированных работников от выработки решений [25], деформацию организационно-нормативной структуры и профессиональных культур, прежде всего – учительской культуры [26; 27], а также болезненное социальное расслоение персонала [28]. А навязываемый бюрократией бумажный прессинг прямо рассматривается как постоянно обновляемое орудие её господства [29].

Недостаточно пока внимания придаётся поиску «иммунных» социальных механизмов, смягчающих бюрократологии в сфере образования, хотя мировая практика знает такие одновременно действующие механизмы: построение системы общественно-государственного управления (через участие институтов гражданского общества), ограничение автономии, властных и распределительных полномочий бюрократов [30], интеграция научно-экспертного сообщества в образовательную политику (обязательная научная экспертиза готовящихся решений) [31].

Социальные реалии бумажной работы в образовании

Комплексное межрегиональное исследование противоречий бумажной работы в системе образования рисует знакомые многим картины: «Мы всё меньше занимаемся образованием, мы погрязли в бумажках», «Мы больше не работаем с детьми, мы рабо-

Реестр укрупнённых видов документов в системе образования

Таблица 1

Table 1

List of enlarged types of documents in the education system

Укрупнённые блоки видов документов	Количество
1. Организация системы управления	175
2. Планирование деятельности	44
3. Финансовое обеспечение деятельности	45
4. Учёт и отчётность	131
5. Трудовые отношения	81
6. Кадровое обеспечение	144
7. Образовательная деятельность	427
8. Социальная поддержка, социальная защита обучающихся	24
9. Воспитание детей и молодёжная политика	70
10. Научная и научно-техническая деятельность	195
11. Опекa, попечительство в отношении несовершеннолетних	29
12. Международное сотрудничество	38
13. Информационные и телекоммуникационные системы	90
14. Материально-техническое обеспечение деятельности	21
15. Административно-хозяйственные вопросы	111
16. Социально-бытовые вопросы	59
Всего	1684

таем с бумагами» (из интервью с учителями и администраторами школ); «У нас аккредитация вуза... К аккредитации вуз подготовил 46 тысяч единиц документов! Эту неделю работает комиссия и практически всё перепечатываем. Наличие электронного образовательного портала как источника информации никого не интересует» (из переписки с топ-менеджером вуза); «Кадровая справка ... к аккредитации одного из крупных университетов страны состояла из двух млн. страниц (что соответствует объёму 800 коробок офисной бумаги)». Колоссальные объёмы и противоречия бумажной работы описаны с опорой на факты [5, с. 38–66].

Ведомственный перечень видов документов. Структура информационно-управленческих потоков содержит институциональные дисфункции. Ведомственный реестр (2018 г.) включал 1684 вида документов², из

них 11% касались образовательной деятельности (Табл. 1).

Реестр очерчивает полномочия федерального министерства, значительная часть которых носит подзаконный характер [32]. Концентрация властных, регламентирующих и распределительных полномочий противоречит мировым практикам (в частности, *деволюции* – доверию полномочий нижестоящим органам и организациям), а также заложенному в *Законе об образовании в РФ* ориентиру на общественно-государственное управление (ст. 89). Реестр не учитывает институциональные функции образования, а сотни видов документов об экспертизе, программах и аттестации нацелены лишь на соответствие бюрократически выработанным стандартам [5, с. 60–61]. Не вникая в экономическую, социальную и культурную результативность отрасли, топ-менеджмент загружает её «шумовыми» информационными потоками [5, с. 173–187], демонстрирует недоверие «низам». Так, вузы, даже обладая лицензиями, согласовывают с министер-

² Перечень документов, образующихся в процессе деятельности Минобрнауки РФ. URL: <http://www.novsu.ru/cms/edit/i.2538..3/?page=edit&id=1570644>

ством состав председателей своих ГАК, что ежегодно плодит около ста тысяч документов, идущих в столицу и обратно.

Питательной средой бумажного прессинга служат компетентностная парадигма и схемы «вариативного обучения», не доказанные в научном и практическом плане. Они породили десятилетие бумажных «совершенствований» по кабинетным конструкциям профстандартов, компетенций и новых версий ФГОС [5, с. 53–66; 17]. Одно лишь введение понятия «универсальные компетенции» стоило вузам миллионов человеко-дней на бессодержательное обновление рабочих программ и внедрение новой версии ФГОС.

У трудовых коллективов и учреждений системы образования нет механизмов влияния «снизу» на контент управленческих информационных потоков. Примером бюрократической трактовки проблем кадров служит федеральный проект «Учитель будущего», сводящийся к охвату педагогов повышением квалификации и новыми формами аттестации, но не затрагивающий ни оплату труда, ни существующие перегрузки и бумажный прессинг.

Бумажная работа школы. *Внутренние* бумажные работы, выполняемые каждодневно педагогами и специалистами, и *внешние* информационно-управленческие потоки, поддерживаемые административным персоналом, поддаются регистрации («входящие», «исходящие» и «приказы»)³. Основную массу составляют внешние вертикальные потоки, на них мы и сосредоточим внимание.

Чем крупнее школа, тем больше поток. В школе N, расположенной в спальном районе города⁴, число «входящих» составило в 2018/2019 уч. году 1903 (2084 стр., приложения – 9050 стр.)⁵.

³ Нерегистрируемые документы составляют около 15% бумажной работы.

⁴ В школе 110 ставок и 79 педагогов, 1410 обучающихся.

⁵ Школа N, «Входящие» № 483 от 02.04.2018, приложение объемом 391 стр.

Структура вертикального информационного потока выглядит перегруженной. Основную массу в нём составляют «входящие», а также информирующие документы – 47%. Требуют отклика школы 31% «входящих», действий и отклика школы – ещё 12%. (Число и объём «исходящих» на порядок меньше «входящих»). Около половины входящих носит дублирующий характер, 70–80% выходит за установленные законодательно границы ответственности школы (обеспечение концертов, избирательных участков, отчёты о молодёжной политике, транспортировка детей, работа «клубов молодой семьи», занятость детей во внешкольных формах досуга и местах летнего отдыха, участие в общественно-политических мероприятиях, предметных олимпиадах, соревнованиях и пр.). Школы вынужденно ведут переписку по судебным искам вне юрисдикции школы.

Структура исходящих выглядит деформированной: мелкие справки составляют 83%, документы с отчётами муниципальному комитету образования – 4%, ответы иным ведомствам – 13%. Соотношение потоков «сверху» и «снизу» составляет 24:1, возможно, в этой пропорции отражена степень «избыточности» бумажной работы.

Бумажная работа учителя. *Таблица 2* представляет сводный реестр видов документов, создаваемых типичным учителем (классным руководителем, при нагрузке 1,5 ставки). Показаны частота их создания, средний объём (в страницах) и средняя трудоёмкость (в часах), а также расчётные годовые величины объёмов и трудоёмкости 96 видов документов по 13 направлениям работы учителя⁶, повторяющиеся в школах всех регионов и типов поселений⁷.

По сходной структуре были реконструированы реестры видов документов, создаваемых и другими крупными должностными категориями: администраторами школ,

⁶ 96 видов – среднее значение, оно варьирует от 83 в начальных до 102 в старших классах.

⁷ URL: <http://www.novsu.ru/file/1566567>

Таблица 2

Сводный годовой реестр документов, создаваемых учителем школы

Table 2

Consolidated list of documents created by a public school teacher

№	Направления работы	Виды документов		
		Количество	Объём, мин. – макс.	
			Страниц	Часов
1	Обучение по основной программе	6	1598–2380	660–1042
2	Диагностика по основной программе	7	196–298	158–170
3	Обучение по дополнительным программам	6	690–798	300
4	Внеурочная подготовка детей к конкурсам	8	183–251	64–72
5	Материальная ответственность	2	16–20	4
6	Воспитательная работа, организация досуга	8	169–232	138–140
7	Выездное коллективное мероприятие	11	19–21	15
8	Обучающая работа с отстающими	4	290–415	86–120
9	Участие в методических объединениях	7	82–93	33
10	Взаимодействие с семьями, партнёрами	11	417–594	99
11	Оформление кабинета, портфолио класса	11	34–42	11
12	Ведение портфолио, личных дел детей	6	122–152	40
13	Аттестационное портфолио учителя	9	70–91	10
Всего		96	3886–5387	1618–2056

персоналом муниципальных органов управления образованием, профессорско-преподавательским составом и учебно-вспомогательными работниками в профессиональном и высшем образовании, персоналом дошкольного и дополнительного образования. Бумажная работа учителя видится самой трудоёмкой. Выше учтены группы документов, создаваемых учителем, а в *таблице 3* – детальный обзор их видов для обучения по основной программе, при нагрузке учителя в 1,5 ставки. Так, рабочие программы создаются раз в году, корректируются раз в четверть, конспекты уроков создаются ежедневно.

Социальные противоречия бумажной работы в школе

Для оценки влияния бумажной работы на профессиональное самочувствие учителей предстоит агрегировать величины учебной (в основном урочной, факультативной) и внеурочной (в основном бумажной) работы.

Примерный хронометраж работы учителя математики, хорошо вооружённого тех-

нически и методически, говорит о том, что при одной ставке (18 учебных часов в неделю) его рабочее время составит 11–12 часов в день⁸. Учитель высшей категории в пригородной школе сообщает: «У меня в этом полугодии 48 учебных часов в неделю. Две ставки в своей школе плюс уроки в вечерней школе, в этом же здании. Удобно! Около тридцати уроков ставят в расписание в первую смену, а факультативы и индивидуалку – во вторую. А как же иначе я прокормлю себя и внуков?». Учителя вынужденно соглашались на полторы или даже две ставки и грустно шутят: «На одну ставку кушать нечего, а на две – некогда». Далеко не все выдерживают полutorные или двойные нагрузки, так возникает выгорание, устойчивый дефицит учителей, преодолеваемый «внутренним совмещительством». Но с ростом учебной нагрузки почти вдвое растёт объём бумажной и внеучебной работы (подчас подменяемой лишь отчётами о факультативах и мероприятиях). По данным хронометража, учитель,

⁸ URL: <https://pedsovet.org/beta/article/poradok-privlechenia-ucitela-k-rabote-svyse-36-casov>

Таблица 3

Виды документов для обучения по основной образовательной программе

Table 3

Types of documents for teaching a basic education program

Наименование документа, количество в учебном году	Частота создания	Объём и трудоёмкость (мин. – макс.)			
		Стр.	Час.	В год, стр.	В год, час.
Рабочая программа (РП) по предмету ⁹ (минимально 6)	Ежегодно	20–30	4–5	120–180	24–30
Тематическое планирование к РП (6)	Ежегодно	6–9	2–3	36–54	12–18
Конспекты (к 6 урокам)	Ежедневно	6–9	2–3	1020–1530	340–510
Ведение журналов	Ежедневно	1–2	1–2	170–340	170–340
а/о – Комплекты инструкций по технике безопасности ¹⁰	Ежедневно	1	0,5	180	90
Корректировка РП по итогам диагностики (6 РП)	Раз в четверть	3–4	1	72–96	24
Всего				1598–2380	660–1042

работая на одну ставку, отдаёт самоподготовку около 20 часов в неделю, а при работе на две ставки – только 10 час., подготовка к уроку сокращается втрое (до 15–20 мин.).

Нагрузка в две ставки, типичная для школ сельской местности, означает изматывающие профессиональные и психологические перегрузки учителя, недоработки в других сторонах труда (обучение, научная, дидактическая, организационная и др.). При такой нагрузке и с классным руководством провинциальный учитель высшей категории получает в месяц около 30 тыс. руб., а в столице при нагрузке 1,2 ставки – 107 тыс. руб. Государство «разрешает» учителям работу сверх одной ставки, мирясь со снижением качества обучения, хотя никто и мысли не допускает, что на полторы ставки могут трудиться, например, офицер, машинист поезда, ректор,

министр, президент. Этим подтверждается отмеченный ещё М. Вебером и другими социологами статус учителя как полупрофессионала [19, с. 203].

При средней нагрузке в 1,5 ставки учитель еженедельно ведёт 26–30 учебных часов, а объём бумажной работы составляет уже 31–39 часов, подчас превышая объём учебной работы. Возможно ли такое? Есть две стороны трудозатрат: *нормативная* и *реальная*. Реестры (Табл. 2, 3) отражают часто *нормативные* трудозатраты, но ввиду стремления работников к экономии сил *реальные* бывают меньше – в зависимости от их способностей, кооперации и технической оснащённости. Так, *реальное* среднее недельное время бумажной работы учителя, по данным хронометража (без ситуаций её сочетания с другими видами деятельности), составляет 11 час., но её страничные объёмы в целом всё равно стабильны и избыточно велики.

Заслуживают внимания следующие особенности проблемы:

- скрытый характер многих проявлений бумажной работы;
- сведение почти всей бумажной работы лишь к учёту её продуктов;
- недостаточная упорядоченность и релевантность информационных потоков;
- сопротивление сотрудников ради сокращения тягот бумажной работы;
- неопределённая и низкая достоверность продуктов бумажной работы;

⁹ Количество РП определяется числом параллелей (уровней обучения, в которых учитель ведёт уроки по своему предмету), а также преподаваемых предметов. Так, учитель литературы, ведущий её с 7-го по 11-й класс, составляет 5 РП (минимум для работы на 1 ставку с 3–4 параллелями). Если учитель работает на 1,5 или 2 ставки (что типично для школ вне областного центра), то к «литературе» добавится, например, «русский язык», а число РП удвоится.

¹⁰ а/о – адаптированное образование (для детей с ЗПР), отличающееся более индивидуальной методикой и меньшей наполняемостью классов. Эти виды бумажной работы добавляются к перечню, присущему обычным школам.

- обусловленность бумажных нагрузок личными отношениями;

- неравномерность объёмов бумажной работы среди работников.

Рассмотрим эти особенности подробнее.

1. Отчасти скрытый даже для самих работников характер объёмов и тягот бумажной работы образования обусловлен её ненормированным характером, выполнением в нерабочее время в сочетании с иными видами жизнедеятельности (обучением, отдыхом, общением, питанием и пр.).

2. Большая доля всей бумажной работы сводится к регистрации её наличия. При колоссальных объёмах проверка её продуктов невозможна¹¹, анализ информации подменяется учётом бумажной работы, на что и тратится львиная доля усилий менеджмента на местах и в центре.

3. Слабая упорядоченность и нерелевантность информационных потоков вызывают потери ресурсов и времени. Почти две трети персонала считают, что бумажная работа плохо спланирована. Свыше половины документов «сверху» носят «информирующий» характер, подчас усиленный сотнями страниц приложений. Половина всей управленческой информации является дублирующей. Около 80% персонала считает, что бумажная работа плохо организована и не оставляет времени для качественной работы с детьми, для творчества, мешает работе системы образования.

4. Отдельные работники, целые трудовые коллективы и даже локальный менеджмент сопротивляются тяготам «бесполезной» бумажной работы. Учителя практикуют «кооперацию», опору на шаблоны, взятие данных «с потолка», то есть *служебный подлог*, но сострадание к жертвам бумажного прессинга оправдывает «подлог», ведь бумажная работа ведётся «для галочки». В

начальной школе учитель должен составить около 10 рабочих программ (РП). «Кооперация» позволяет вдвое-втрое снизить бумажный прессинг, действует и в иных видах бумажной работы, как и шаблоны, ставшие полем для социальных сетей¹². Кооперация и шаблоны делают эту работу менее тягостной, а часть работников просто игнорирует бюрократические запросы.

5. Невозможность проверки продуктов бумажной работы (планов, отчётов, подсчёта участников мероприятий и пр.), их низкая достоверность осознаются теми, кто «ставит галочки». Директор школы сетует: «Получила команду сдать отчёт об организации пенсионного образования детей. Ну кому из них оно сейчас нужно, тем более что оно меняется так часто! Открыла интернет, нашла какой-то текст про пенсионное образование и скопировала его в отчёт. Вы думаете кто-то проверил? И так соберут по всему району и по области, а в Пенсионном фонде поставят свои галочки».

В отношении низкой достоверности многих продуктов бумажной работы сложился консенсус основных групп персонала. Лишь каждый четвёртый администратор школы считает, что учитель, не выполнивший своей бумажной работы, заслуживает служебного наказания. Однако при этом успешная отчётность ценится вдвое выше действительных результатов обучения, что говорит о распаде ценностного ядра культуры учительства.

6. Бумажная работа стала предметом особых моделей и стратегий в межличностных и формальных отношениях в системе образования. Большинство считают, что эта работа не оплачивается должным образом. Администрация контролирует бумажную работу, а оценки, даже выносимые «для галочки», служат средством социального контроля в трудовых коллективах. Бывают ситуации, когда администратор «закрывает глаза» на отсутствие и недостатки бумажных продуктов, в иных же ситуациях «при-

¹¹ Для вычитки 100 стр. текста нужно 8 часов, для школы N (320 тыс. стр.) – 13 работников. В России 1,1 млн. учителей создают в год 4,3 млрд. стр. документов, для их вычитки нужно 172 тыс. работников.

¹² Например: URL: <http://my-facts.ru/docs?page21>

дирками» к этим продуктам принуждает исполнителя к лояльности. Это и объясняет различающиеся величины бумажных нагрузок: одни «тянут лямку» по 20–30 часов в неделю, другим «сходит с рук» небрежность при 4–6 часах бумажной работы.

7. Избыточность бумажных нагрузок является общеизвестной и в целом осуждается, однако она не порождает консолидированного управленческого действия, социального взрыва или движения. Педагогика единодушно «молчит», а жалобы отраслевого профсоюза не получают решительного отклика в управленческой вертикали системы, на федеральном и политическом уровне. Общая пассивность объясняется, по нашему мнению, сильной неравномерностью бумажной работы у разных групп персонала, а также используемой спекулятивно привязанностью педагогов к своей профессии. По данным хронометража, средняя недельная продолжительность бумажных работ у учителей составляет около 11 час., у воспитателей детсадов она несколько меньше, у администраторов школ достигает 19 час., у специалистов органов управления – 27 час.

Персонал системы образования, включая менеджеров региональных органов управления и вузов, уже привык к «неизбежному злу», к абсурдности подобных ситуаций, множащих бумажные потоки и затраты. Масса людей с университетскими дипломами и учёными степенями перестаёт сопротивляться иррациональному всевластию топ-менеджмента образовательной и научной политики.

Выводы

Информационно-управленческие потоки в образовании вошли в состояние кризиса, утратили свою роль в коррекции образовательной политики в интересах общества. Они оказались вне приоритетов педагогики и исследований управления образованием. Информационные потоки выходят за рамки миссии и ответственности образования,

содержат институциональные дисфункции, крайне перегружены, недостоверны и неэффективны для обеспечения как качества образования, так и текущих задач образовательного менеджмента. Эти потоки в силу их чрезмерного объёма поддерживаются лишь в форме учёта («для галочки»), но служат лишь инструментом административного прессинга и имитации общей управляемости в системе образования. Одновременно их напряжённость и трудоёмкость стали реальным препятствием эффективной работе управленческого аппарата на локальном (учрежденческом), муниципальном и региональном уровнях.

Бумажная работа в образовании в целом лишена прозрачности и нормирования труда, плановости, ориентации на социально необходимый и оправданный результат. В её основе – безапелляционное право вышестоящего органа требовать любые и даже нерелевантные отчёты, бюрократическое недоверие к массе квалифицированных работников. Эта работа вызывает острое неприятие, но сама проблема остаётся табуированной.

Теоретическим основанием бумажного прессинга в образовании служат избранные топ-менеджментом схемы якобы эффективных, но не оправданных на практике стратегий маркетинга и перевода образования на конкурентные принципы. Эти основания не позволяют достичь целей социального государства, но умножают явные и скрытые риски для образования, для политического, социально-экономического, интеллектуального и культурного развития России ввиду растущей глобальной конкуренции.

Литература

1. Образование, которое мы можем потерять: Сборник / Под общ. ред. В.А. Садовниченко. М.: МГУ, 2002. 288 с.
2. Ильинский И.М. Образовательная революция. М.: Изд-во Московской гуманитарно-социальной академии, 2002. 592 с.
3. Оситов А.М. Рыночные механизмы – социальный тупик российского образования // Высшее образование в России. 2019. Т. 28. № 5.

- С. 62–72. DOI: <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2019-28-5-63-72>
4. Менеджмент в образовании: Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Под ред. С.Ю. Трапицына. М.: ЮРАЙТ, 2019. 413 с.
5. Информация в управлении образованием: теоретические проблемы / Под ред. А.М. Осипова, П.А. Бояджиевой. СПб.: РГПУ, 2019. 215 с.
6. Тхагапсоев Х.Г., Сапунов М.Б. Российская образовательная реальность и её превращённые формы // Высшее образование в России. 2016. № 6. С. 87–97.
7. Трубникова Е.И. «Красные ленты» в сфере науки и образования // Высшее образование в России. 2018. Т. 27. № 1. С. 108–120.
8. Трубникова Е.И. Асимметрия информации и тенденции рынка научных публикаций // Высшее образование в России. 2017. № 3. С. 26–36.
9. Бабинцев В.П. Бюрократизация регионально-го вуза // Высшее образование в России. 2014. № 2. С. 30–37.
10. Ендовицкий Д.А., Бубнов Ю.А., Гайдар К.М. Увеличение объёма документооборота как фактор снижения экономической эффективности вуза // Высшее образование в России. 2014. № 11. С. 17–24.
11. Горин С.Г. Влияние мониторинга вузов на увеличение документооборота в вузе и динамику преподавательской и студенческой субъектности // Высшее образование в России. 2016. № 1. С. 69–74.
12. Зборовский Г.Е. Уроки неудавшейся модернизации образования // Социальная стратегия российской системы образования. СПб.: РГПУ, 2011. С. 39–44.
13. Константиновский Д.А. Неравенство и образование. М.: ЦСП, 2008. 552 с.
14. Оситов А.М., Иванов С.В. Университет как региональная корпорация // Социологические исследования. 2004. № 11. С. 105–110.
15. Зборовский Г.Е., Амбарова П.А., Шуклина Е. Существует ли система высшего образования в России? // Социологические исследования. 2017. № 11. С. 76–86.
16. Донских О.А. Дело о компетентностном подходе // Высшее образование в России. 2013. № 5. С. 36–45.
17. Донских О.А. Дело о стандартах // Высшее образование в России. 2015. № 6. С. 36–43.
18. Оситов А.М., Иванова В.А. Институциональные функции – пороговая проблема современной социологии образования // Социологические исследования. 2016. № 1. С. 118–125.
19. Социология образования: Учебник и практикум для вузов / Под ред. А.М. Осипова. М.: Юрайт, 2019. 365 с.
20. Kvachev V. From Weberian Bureaucracy to Networking Bureaucracy // Russian Sociological Review. 2019. Vol. 18. № 2. P. 28–40. DOI: 10.17323/1728-192x-2019-2-28-40
21. Serpa S., Ferreira C.M. The Concept of Bureaucracy by Max Weber // International Journal of Social Science Studies. 2019. Vol. 7. No. 2. P. 12–18. DOI: 10.11114/ijsss.v7i2.3979
22. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, 2006. 873 с.
23. Fitzgerald T. The Tyranny of Bureaucracy // Educational Management Administration & Leadership. 2009. Vol. 37. No. 1. P. 51–65. DOI: 10.1177/1741143208098164
24. Hartman E. The shadow sovereigns of global education policy: a critique of the world society approach // Journal of Education Policy. 2019. 09 Oct. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1671989>
25. Spector H. Bureaucratization, education and the meanings of responsibility // Curriculum Inquiry. 2018. Vol. 48. No. 5. P. 503–520. DOI: <https://doi.org/10.1080/03626784.2018.1547615>
26. Lumby J. Distributed leadership and bureaucracy // Educational Management Administration and Leadership. 2017. Vol. 47. No. 1. P. 5–19. DOI: doi.org/10.1177/1741143217711190
27. Parlar H., Cansoy R. The Effect of Bureaucratic School Structure on Teacher Leadership Culture: A Mixed Study // Educational Sciences: Theory and Practice. December 2017. Vol. 17. No. 6. P. 2175–2201. DOI: <https://doi.org/10.12738/estp.2017.6.0150>
28. Lee E.M. “Where People Like Me Don’t Belong”: Faculty Members from Low-socioeconomic-status Backgrounds // Sociology of Education. 2017. Vol. 90. No. 3. P. 197–212. URL: <https://www.jstor.org/stable/26382982>
29. Bennett J.T., Johnson M.H. Paperwork and bureaucracy // Economic Inquiry. 1979. No 17 (3). P. 435–451. DOI: doi.org/10.1111/j.1465-7295.1979.tb00541.x
30. Социальное партнёрство в образовании / Под ред. А.М. Осипова, П.Н. Карстанье. Великий Новгород: НовГУ, 2008. 114 с.

31. Глобальная социология образования: зарубежный опыт решения социальных проблем в сфере образования / Под ред. А.М. Осипова. Великий Новгород: НовГУ, 2015. 300 с.
32. Смолин О.Н. Высшее образование: борьба за качество или покушение на человеческий потенциал? // Социологические исследования. 2015. № 6. С. 91–101; № 7. С. 30–37.

Благодарности. Исследование поддержано грантом Российского научного фонда (18-18-00047).

Статья поступила в редакцию 20.01.20

После доработки 18.02.20

Принята к публикации 10.03.20

The Crisis of Managerial Information Flows in Education: Theoretical Aspects and Social Realities

Alexander M. Osipov – Dr. Sci. (Sociology), Prof., Web of Science Researcher ID F-4830-2016, Scopus Author ID 25936622300, e-mail: osipov.al58@gmail.com
 Herzen State Pedagogical University of Russia, S.-Petersburg, Russia
 Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia
 Address: 41, Bolshaya Sankt-Peterburgskaya str., Veliky Novgorod, Russian Federation

Abstract. The article considers theoretical aspects for the study and understanding of contemporary educational policies with the application of the concepts of bureaucracy. It also presents the results of an interregional study of information flows in the Russian education system. The redundancy, intensity and formalization of these flows constitute one of the painful aspects of work in this sphere, along with unfairly low wages. The article analyzes the materials of extensive sample surveys and the timing of the loads of the main job groups in the education system, data on document flow in institutions of various types and levels, and expert assessments in the three regions of the country. The amount and structure of information flows and paper work lead to institutional dysfunctions, they serve as a means for administrative pressure and imitation of manageability in education system. The article considers their impact on the social and professional well-being of educators. The author concludes that the main source of paper pressure and paper genocide in the education system is a management strategy that ignores the public mission of education and its multifaceted social effectiveness. This strategy expresses distrust of educators, contains ignorance towards public-state governance and has become a dead end for the Russian education system, a major obstacle to maintaining its potential, development and progress in view of growing global competition.

Keywords: education system, educational policy, education management, managerial information flows, educators, bureaucratization, paper pressure, paper genocide

Cite as: Osipov, A.M. (2020). The Crisis of Managerial Information Flows in Education: Theoretical Aspects and Social Realities. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. Vol. 29, no. 4, pp. 16–28. (In Russ., abstract in Eng.)

DOI: <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2020-29-4-16-28>

References

1. Sadovnichiy, V.A. (Ed). (2002). *Obrazovanie, kotoroe my mozhem poteryat'* [Education That We Can Loose]. Collection of papers. Moscow: Moscow State University Publ., 288 p. (In Russ.)
2. Ilyinskiy, I.M. (2002). *Obrazovatel' naya revolyutsiya* [Educational Revolution]. Moscow: Moscow Academy for the Humanities Publ., 592 p. (In Russ.)

3. Osipov, A.M. (2019). Market Mechanisms as a Social Deadlock for Russian Education. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. Vol. 28, no. 5, pp. 63-72. DOI: <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2019-28-5-63-72> (In Russ., abstract in Eng.)
4. Trapitsyn, S.Yu. (Ed) (2019). *Menedzhment v obrazovanii. Uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury* [Management in Education: Textbook and Practicum for Baccalaureate and Master Programs]. Moscow: Yurait Publ., 413 c. (In Russ.)
5. Osipov, A. M., Boyadzhieva, P.A. (Eds) (2019). *Informatsiya v upravlenii obrazovaniem: teoreticheskie problemy* [Information in Educational Management: Theoretical Problems]. S.-Petersburg: RSPU Publ., 215 p. Available at: <http://www.novsu.ru/file/1566571> (In Russ.)
6. Tkhangapsoev, Kh.G., Sapunov, M.B. (2016). Russian Education Reality and Its Converted Forms. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 6, pp. 87-97. (In Russ., abstract in Eng.)
7. Trubnikova, E.I. (2018). Red Tapes in the Sphere of Science and Education. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. Vol. 27, no. 1, pp. 108-120. (In Russ., abstract in Eng.)
8. Trubnikova, E.I. (2017). The Information Asymmetry and Tendencies of the Market of Scientific Publications. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 1, pp. 26-36. (In Russ., abstract in Eng.)
9. Babintsev, V.P. (2014). Bureaucratization of a Regional University. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 2, pp. 30-37. (In Russ., abstract in Eng.)
10. Endovitskiy, D.A., Bubnov, Yu.A., Gaidar, K.M. (2014). Increased Volume of Documents Circulation as a Factor of Decline of University's Economic Efficiency. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 11, pp. 17-24. (In Russ., abstract in Eng.)
11. Gorin, S.G. (2016). How the Monitoring Results Influence the Growth of Bureaucratization and the Dynamics of Teacher's and Student's Subjectness. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 1, pp. 69-74. (In Russ., abstract in Eng.)
12. Zborovskiy, G.E. (2011). The Lessons from the Failed Modernization of Education. In: Vorontsov, A.V. (Ed). *Sotsial'naya strategiya rossiiskoi sistemy obrazovaniya* [The Social Strategy of the Russian Education System]. SPb.: RSPU Publ., pp. 39-44. (In Russ.)
13. Konstantinovskiy, D.L. (2008). *Neravenstvo i obrazovanie* [Inequality and Education]. Moscow: Centre for Social Forecasting and Marketing Publ., 552 p. (In Russ.)
14. Osipov, A.M., Ivanov, S.V. (2004). University as a Regional Corporation. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*. No. 11, pp. 105-110. (In Russ.)
15. Zborovskiy, G.E., Ambarova, P.A., Shuklina, E.A. (2017). Does a System of Higher Education Exist in Russia? *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*. No. 11, pp. 76-86. (In Russ., abstract in Eng.)
16. Donskikh, O.A. (2013). A Matter of Competency Based Approach. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 5, pp. 36-45. (In Russ., abstract in Eng.)
17. Donskikh, O.A. (2015). Case on Educational Standards. *Vysshee obrazovanie v Rossii = Higher Education in Russia*. No. 6, pp. 36-43. (In Russ., abstract in Eng.)
18. Osipov, A.M., Ivanova, V.A. (2016). Institutional Functions – a Threshold Problem of Contemporary Sociology of Education. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*. No. 1, pp. 118-125. (In Russ., abstract in Eng.)
19. Osipov, A.M. (Ed). (2019). *Sotsiologiya obrazovaniya. Uchebnik i praktikum dlya vuzov* [Sociology of Education. Textbook for Universities]. Moscow: Yurait Publ., 365 p. (In Russ.)
20. Kvachev, V. (2019). From Weberian Bureaucracy to Networking Bureaucracy. *Russian Sociological Review*. Vol. 18, no. 2, pp. 28-40. DOI: 10.17323/1728-192x-2019-2-28-40

21. Serpa, S., Ferreira, C.M. (2019). The Concept of Bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*. Vol. 7, no. 2, pp. 12-18. DOI: 10.11114/ijsss.v7i2.3979
22. Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. Free Press, 702 p. (Russian translation: Moscow: AST Publ., 2006, 873 p.)
23. Fitzgerald, T. (2009). The Tyranny of Bureaucracy. *Educational Management Administration & Leadership*. Vol. 37, no. 1, pp. 51-65. DOI: 10.1177/1741143208098164
24. Hartman, E. (2019). The Shadow Sovereigns of Global Education Policy: A Critique of the World Society Approach. *Journal of Education Policy*. 09 Oct. DOI: <https://doi.org/10.1080/02680939.2019.1671989>
25. Spector, H. (2018). Bureaucratization, Education and the Meanings of Responsibility. *Curriculum Inquiry*. Vol. 48, no. 5, pp. 503-520. DOI: <https://doi.org/10.1080/03626784.2018.1547615>
26. Lumby, J. (2017). Distributed Leadership and Bureaucracy. *Educational Management Administration and Leadership*. Vol. 47, no. 1, pp. 5-19. DOI: doi.org/10.1177/1741143217711190
27. Parlar, H., Cansoy, R. (2017). The Effect of Bureaucratic School Structure on Teacher Leadership Culture: A Mixed Study. *Educational Sciences: Theory and Practice*. Vol. 17, no. 6, pp. 2175-2201. DOI: <https://doi.org/10.12738/estp.2017.6.0150>
28. Lee, E.M. (2017). "Where People Like Me Don't Belong": Faculty Members from Low-socio-economic-Status Backgrounds. *Sociology of Education*. Vol. 90, no. 3, pp. 197-212. DOI: <https://www.jstor.org/stable/26382982>
29. Bennett, J.T., Johnson, M.H. (1979). Paperwork and bureaucracy. *Economic Inquiry*. No 17, no. 3, pp. 435-451. DOI: doi.org/10.1111/j.1465-7295.1979.tb00541.x
30. Osipov, A.M., Karstanie, P.N. (Eds). (2008). *Sotsial'noe partnerstvo v obrazovanii* [Social Partnership in Education]. Veliky Novgorod: NovSU Publ., 114 p. (In Russ.)
31. Osipov, A.M. (Ed). (2015). *Global'naya sotsiologiya obrazovaniya: zarubezhnyi opyt resheniya sotsial'nykh problem v sfere obrazovaniya* [Global Sociology of Education: Foreign Experiences in Solving Social Problems in Education Sphere]. Veliky Novgorod: NovSU Publ., 300 p. (In Russ.)
32. Smolin, O.N. (2015). Higher Education: Struggle for Quality or an Attempt on Human Potential? *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*. No. 6, pp. 91-101; No.7, pp. 30-37. (In Russ., abstract in Eng.)

Acknowledgment. The study is supported by the Russian Science Foundation (grant 18-18-00047).

*The paper was submitted 20.01.20
Received after reworking 18.02.20
Accepted for publication 10.03.20*