



DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-953-966

## Бюропатология и бумажный прессинг в российском образовании\*

А.М. Осипов

Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена  
наб. реки Мойка, 48, Санкт Петербург, 191186, Россия

Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого  
ул. Б. Санкт-Петербургская, 41, Великий Новгород, 173003, Россия  
(e-mail: osipov.al58@gmail.com)

Избыточность, интенсивность и формализация «бумажной работы» в образовании стали его болезненной стороной: получили распространение образовательная бюрократия и «мания оценивания» при игнорировании социальной миссии образования, бумажный прессинг и бумажный геноцид как барьеры прогресса и управляемости отрасли. В статье представлены итоги межрегионального исследования управленческих информационных потоков в российской системе образования: анализируются материалы репрезентативных опросов и хронометража нагрузок основных должностных групп, экспертные оценки и документооборот в системе образования с позиции теории бюрократии и концепции институциональных функций образования. Так, избыточность информационных потоков в российской школе превышает более чем в 20 раз функциональные потребности управления. Число видов документов, создаваемых учителем, в среднем достигает 95, а их трудоемкость сопоставима с учебной нагрузкой. Основная масса собираемой информации не является достоверной и не используется в институциональных целях, но служит инструментом поддержания управленческого всевластия и избыточного персонала. Источником бумажного прессинга и бумажного геноцида в системе образования стала управленческая стратегия, игнорирующая общественную миссию образования и его социальную эффективность. Эта стратегия выражает бюрократическое недоверие к работникам образования, к возможностям общественно-государственного управления. Утвердившиеся на ее основе практики приводят к нерелевантности, недостоверности и неэффективности информационных потоков, к деформации социальных отношений и профессиональной культуры учительства, к масштабному выгоранию и уходу кадров из образования. Выявленная стратегия управления стала тупиком для российской системы образования, системным препятствием для сохранения ее потенциала и развития в условиях растущей глобальной конкуренции.

**Ключевые слова:** система образования; управление образованием; бюрократия; бюропатология; информационные потоки; бумажный прессинг; общественная миссия

С термином «бюрократия», возникшим накануне Великой Французской революции для обозначения власти чиновников как группы, связана обширная научная литература [1]. Почти одновременно бюрократия стала рассматриваться не только как совокупность чиновников, относящихся к государственным ведомствам и учреждениям, но и как особый инструмент

---

\* © Осипов А.М., 2020

Статья поступила 16.03.2020 г. Статья принята к публикации 22.05.2020 г.

формализованного управления нижестоящими уровнями общественной системы. При этом ключевым смыслом в самом термине и социальном феномене бюрократии является ее реальная, всеобъемлющая и неоспоримая власть, возвышение над управляемыми группами и организациями при любом (феодалном, капиталистическом, социалистическом) иерархическом устройстве общества.

Г.В.Ф. Гегель в «Философии права» развил умозрительные суждения об интеграционной миссии бюрократии [3. С. 213, 311]. К. Маркс с позиций политического анализа раскрыл иную роль бюрократии — она «подменяет реальные цели общества своими формальными целями, государственные задачи превращаются в канцелярские, а канцелярские в государственные» [6. С. 271]. Веберовский «идеальный тип» универсальной технологии управления и соответствующей ей социально-профессиональной группы чиновников в индустриальном обществе [2; 18; 23; 24] тяготеет к суждениям Гегеля. Позже Р. Мертон утверждал, что чиновничество выстраивает механизмы независимости от граждан и даже достигает господства, но из-за приверженности иерархической организации и жестко формализованным нормам управления демонстрирует, по Т. Веблену, «вышколенную недееспособность» к принятию решений, соответствующих потребностям общества [7. С. 326–327]. Чиновничество, добившись независимости от гражданского общества, следует своим групповым интересам настолько жестко, что игнорирует интересы других, и в этом смысле возникает тирания — как наиболее жесткая форма бюрократии [16]. При такой форме власти чиновничество с помощью средств формализации (отчетности, документального сопровождения процессов управления и т.п.) создает имитацию полезной деятельности, но не ограничивается этим. При бюрократии имитация становится наиболее поощряемой формой деловых отношений и профессионально-трудовых взаимодействий, и все управление сводится к выполнению переменчивых канцелярских задач, сформулированных самими чиновниками.

Важной особенностью автономии, тирании и социальной безответственности бюрократии в системе образования является то, что эффективность этой системы, в отличие от реального сектора экономики, объективно отложена во времени. Умозрительное, антинаучное сведение этой отдачи только к нематериальной, духовной жизни лишь усиливает безответственность и тиранию бюрократии. Социология опровергает подобную редукцию, ставя вопрос об институциональных функциях образования [10; 12] и намечая подходы к оценке бюропатологий в образовании. С позиции зарубежных ученых бюропатология выражается в росте безответственности и коррупции, в отчуждении персонала и институтов гражданского общества от выработки решений, в деформации организационно-нормативной структуры и профессиональных культур [22; 25], в болезненном социальном расслоении персонала [19]. Для отечественной науки проблема бюропатологии в образовании является новой и заслуживает проработки по всем институциональным функциям образования и его элементам как

социальной системы [12. С. 108–114, 121–138]. Опираясь на данные специального исследования, обозначим проявления бюрократологий в образовании в трех сферах — информации, экономики и права.

### **Информационные бюрократологии**

Бюрократический менеджмент в недостаточной мере владеет информацией, характеризующей основные процессы и состояния управляемой системы. Недостаточная информированность, при общеизвестной избыточности информационных потоков в образовании, подтверждает нерелевантность этих потоков и отсутствие у отраслевого менеджмента профессиональной компетентности для управления сложной системой образования. Причем недостаточная информированность проявляется в разных — концептуальных, стратегических и инструментальных, прикладных — сторонах управления. Топ-менеджмент не предпринимает усилий к снижению бумажного вала в образовании.

Структура информационно-управленческих потоков имеет серьезные дисфункции: утвержденный Минобрнауки России ведомственный перечень документов в 2018 году включал 1684 вида (группы) документов, из них лишь 11% прямо или косвенно затрагивают образовательный процесс. Современный школьный учитель, работающий на 1,5 ставки, в среднем в неделю тратит на бумажную работу не менее 11 часов, а в течение учебного года создает в среднем 95 видов документов.

Материалы экспертных опросов свидетельствуют, что, во-первых, ни один из менеджеров и специалистов органов управления образованием не владеет развернутым представлением о миссии образования в обществе, т.е. о круге ответственности образования как института (как он влияет на общество, за что отрасль и ее элементы должны нести ответственность перед обществом и государством). Кстати, ни один документ, включая и «Закон об образовании», не содержит общей или строгой научной доктринальной трактовки этой миссии, и организация практической деятельности всего менеджмента оказывается не связана с чем-либо, за что образование отвечает в обществе.

Во-вторых, «совокупный менеджмент» не знает хотя бы приблизительно общего числа видов документов, на регулярной основе создаваемых учителем, а также общего числа видов отчетов, требуемых от нижестоящих органов и организаций (школ). Министр просвещения О.Ю. Васильева на встрече с педагогическими работниками в Новгородском государственном университете в ноябре 2018 года не смогла ответить на вопрос, сколько документов постоянно создает школьный учитель, но сообщила, что скоро учитель будет заполнять всего 3–4 вида документов. Как и министр, все опрошенные руководители и специалисты региональных и муниципальных органов управления образованием не знают, сколько отчетов в год сдают нижестоящие отраслевые органы и организации. Бюрократический менеджмент не систематизирует даже учет и регистрацию продуктов бумажной работы, не говоря уже об их содержательном анализе и профессиональном использовании. В итоге

расчетное отношение числа целесообразных (по официальному перечню) отчетов и их общей массы на уровне школы составляет 1:24.

### **Экономические бюрократологии**

В сугубо экономическом плане бюрократологии в образовании проявляются, во-первых, в якобы «скрытых» от менеджмента и политических элит материально-экономических и финансовых нецелесообразных издержках (потерях) и, во-вторых, в экономически не обоснованных (дисфункциональных) перекосах в осуществляемом менеджментом распределении госбюджетных ресурсов. Правда, общая картина таких бюрократологий требует специальных экономических исследований образования как отрасли, а они в нашей стране не ведутся. В данном случае мы располагаем лишь фрагментарными фактическими и расчетными данными.

Бюджетное финансирование подавляющего большинства муниципальных школ в регионах России (кроме столичного региона и нескольких мегаполисов) исходит из подушевого норматива в сумме 1500 рублей в год на ученика. Этого бюджетного ресурса обычной школе хватает лишь на оплату вывоза мусора, обязательных медицинских осмотров персонала, части приобретаемой литературы и телефонной связи. Отдельными статьями муниципальный орган управления образованием оплачивает коммунальные услуги (водоснабжение, отопление), системы пожарной безопасности и «тревожную кнопку», санитарную обработку школы от вредителей. Все прочие ресурсы школа «изыскивает сама», включая расходы на текущий и косметический ремонт зданий и классных комнат, эстетическое оформление, озеленение и обслуживание пришкольной территории, покупку офисной техники, литературы и канцтоваров, фильтров и питьевой воды, мебели и элементов благоустройства (цветы, кашпо, стенды), командировки персонала и групповые поездки детей, обеспечение внутренних мероприятий. Во всем этом школы, как и прочие учреждения системы образования, вынуждены надеяться на спонсоров и родителей, реже — на гранты.

Заниженные тарифы оплаты труда позволяют учителю высшей квалификации при нагрузке в одну ставку зарабатывать лишь минимальный прожиточный уровень. По экспертным расчетам, в сумме идущих от родителей «добровольных пожертвований», оформляемых типовыми договорами, расходы на бумажную работу учителей составляют ежегодно около 2,5 млрд рублей, а обычная городская школа (с контингентом около 1,3 тысяч человек) в месяц выполняет около 10 тысяч часов уроков и 4,5 тысячи часов бумажной работы силами педагогического и административного персонала. Национальный проект «Образование» (2019–2024) с бюджетом около 150 млрд рублей в год, сконструированный и утвержденный кабинетными специалистами без обсуждения с экспертными сообществами, не предусматривает покрытие описанных выше расходов или решительное улучшение оплаты труда персонала.

## Нормативно-правовые бюропатологии

Главное проявление правовых бюропатологий в российском образовании — диспропорции распределения полномочий. Эта патология отражена в зарубежной социологии как «стратификация власти» [12]. Картина распределения этих полномочий имеет вид перевернутой пирамиды, в которой низовой элемент — образовательное учреждение — лишен прав, кроме распределения подушевого фонда. Образовательные организации не могут влиять ни на принципы госбюджетного финансирования, ни на образовательные и профессиональные стандарты, ни на кадровую политику, ни на планирование развития. Но вышестоящие органы управления не защищают школы ни от судебных преследований по искам, находящимся вне юрисдикции школ (например, просрочки платежей за коммунальные услуги), ни от бумажного вала многочисленных ведомств, ни от неадекватно низких уровней оплаты труда и массовых перегрузок учебной и бумажной работой, тем самым вызывая массовое выгорание персонала.

Минобрнауки присвоило себе к 2015 году около двухсот полномочий, выходящих за рамки «Закона об образовании» [5. С. 34]. Сверхконцентрация власти топ-менеджмента сочетается с отсутствием реальной ответственности как за результаты образовательной политики, так и за злоупотребления и правонарушения.

Ниже описаны общие социально-системные проявления бюропатологии — на основе фактов и научных оценок, в том числе «теории праздного класса» и «вышколенной недееспособности» бюрократии (Т. Веблен), «профессионального психоза» (Дж. Дьюи), дисфункций бюрократии (Р. Мертон). Это описание механизмов бюропатологий в системе образования позволяет анализировать их глубинные причины, а также способы их предотвращения.

1. Уход топ-менеджмента от ответственности, в том числе индивидуальной, коллективной и ведомственной, правовой и моральной. Бюропатология проявляется в легитимированной безнаказанности, например, за провальное руководство национальной системой образования. Безнаказанность противоречит, как правило, публичным выводам экспертных сообществ и научных форумов, которые бюрократический топ-менеджмент игнорирует многие годы (пример — критика проекта «модернизации образования»). Такой уход возможен потому, что ключевым критерием успешного топ-менеджера в бюрократическом понимании является не достижение заявленных целей или количественных и качественных макросоциальных результатов, а неукоснительное исполнение утвержденных свыше нормативов (законов, регламентов, планов работ и мероприятий, установленных сроков принятия мер, должностных и организационных инструкций).

Такой уход возможен в условиях анонимности, деперсонализации принимаемых решений и программ. Характерным примером деперсонализации служит национальный проект «Образование» с бюджетом в 784,5 млрд рублей (на 2019–2024 годы). В Паспорте проекта сообщается дата его принятия

и орган, утвердивший данную версию (Президиум Госсовета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам), но на 94 страницах нет указания, кем был разработан проект, проходил ли он широкое обсуждение, независимую экспертизу. Паспорт проекта, содержащий десять федеральных проектов, в случае предварительного обсуждения или экспертизы наверняка вызвал бы опровержения целесообразности и достижимости поставленных в нем задач.

Уход от правовой и социально-нравственной ответственности облегчается сверхвысокой концентрацией полномочий бюрократического менеджмента, при которой принимаемые им решения и соответствующие процедуры не выносятся на обсуждение институтов гражданского общества — для получения своевременных и строгих профессиональных экспертных оценок. Уход от ответственности облегчен независимостью бюрократии от общества, отсутствием развитых практик государственно-общественного управления и научной экспертизы вопреки колоссальному экспертному потенциалу современной российской науки. Образовательная бюрократия, по сути, продлевает свою монополию на выработку и принятие общественно значимых решений в управлении образованием и в распределении общественных ресурсов, выделяемых государством на цели образования. Но при этом она не обеспечивает достижение целей общества в вопросах качества, эффективности и доступности образования, конкурентоспособности системы образования с учетом ее потенциала. Пользуясь присвоенными властными полномочиями, бюрократия практикует закрытую кадровую политику, в основе которой — поддержание личной преданности менеджера вышестоящему руководителю и сплоченности управленческой команды (аппарата), а не профессиональные качества и опыт.

2. Топ-менеджмент, опираясь на присвоенные полномочия, угнетает творческую активность и инициативность персонала сети органов и учреждений системы образования, чем существенно ослабляет интеллектуальный потенциал всей отрасли. Ушли в далекое прошлое регулярные уездные, губернские и республиканские съезды учителей и научно-практические конференции по животрепещущим вопросам, в которых ключевую роль играли коллективное профессиональное мнение и самоорганизация учителей или исследователей образования, а не головные учреждения или бюрократические органы управления. И хотя в стране проходят сотни вузовских, межрегиональных, республиканских и международных научно-практических конференций педагогического профиля, ни одна из них за последние два-три десятилетия не поднимала в качестве центральных вопросы социальной ценности педагога, его профессиональных нагрузок, справедливой оплаты труда, качества управления, бумажного прессинга в образовании. Отсутствие внимания к этим вопросам, в том числе в педагогических журналах, выражает позицию большинства авторитетных исследователей и руководителей академической и вузовской педагогики и их зависимое положение в отраслевой иерархии.

Исчезает роль коллегиальных форм профессионального обсуждения насущных проблем, аналитической работы по наиболее сложным сюжетам развития и экспертных рекомендаций в области образовательной политики. Почти единственной формой делегированного представительства стали районные и областные «августовские педсоветы» — жестко спланированные мероприятия с официальными презентациями, повестку которых диктует вышестоящий орган управления, т.е. топ-менеджмент подавляет возможную критику негативных результатов бюрократического управления.

3. Неспособность топ-менеджмента к достижению позитивных, тем более прорывных результатов в образовании, институциональной эффективности образования. Эта неспособность вытекает из подмены управленческих компетенций топ-менеджмента: политические элиты законодательно утверждают в этих компетенциях и на практике закрепляют приоритет универсального менеджмента, игнорирующего стаж и опыт работы на разных должностях в отрасли, основательную научно-теоретическую подготовку и понимание общественной миссии (институциональных функций) образования, достигнутый личный профессиональный авторитет работника. Универсальный менеджмент сводит эти компетенции к документальному достижению показателей, намеченных вышестоящим органом управления.

В структуре бюрократического управления отсутствуют функциональные подразделения, ответственные за экспертную оценку деятельности подведомственной отрасли, включая оценку эффективности управления. Такая ответственность перекладывается на внешние экспертные ведомства вроде счетных палат разных уровней — внешняя критическая экспертная оценка поступает с опозданием. Так, российское общество лишь в 2019 году узнало из сообщений Счетной палаты о том, что министерства, ответственные за развитие образования и науки, являются самыми закрытыми в информационном плане из более чем двадцати федеральных ведомств.

Бюропатология заставляет обратить внимание на две взаимодействующие профессиональные группы — управляемых и управляющих. Первая — масса рядовых работников образования (учителя, преподаватели, учебно-вспомогательный персонал) — составляет социальную базу отрасли, вторая (менеджеры) не ведет образовательную деятельность, но занимает вершинное положение в отраслевой иерархии. Нельзя понять разносторонние, абсурдные и застойные проявления бюропатологии, если не рассматривать менеджеров как сплоченную группу, чьи интересы расходятся с общественными потребностями, экспертным знанием и даже здравым смыслом. Бюропатология отчасти освещена в отечественной и зарубежной литературе: вскрыты рост нерациональной деятельности и пустой бумажной работы, спад экономической эффективности и управляемости, деформации профессиональных отношений и ответственности [14; 20; 22; 25].

Однако корпусу менеджеров несвойственна социально-экономическая однородность. Строго иерархическое распределение полномочий порождает

реальное расслоение в этом корпусе, однако жесткая и детальная регламентация всей совокупности профессиональных практик на уровне учреждений и должностей приучает к сплоченности и беспрекословной норме «начальник всегда прав». Повседневные ситуации ценностного диссонанса в содержании этих практик могут вести к социально-нравственной аномии и личностно-ролевым конфликтам. Для их компенсации у менеджеров одного уровня возникают локальные неформальные сообщества с признаками интеллектуальной независимости и иронии в отношении господствующих практик. Эти сообщества готовы хотя бы отчасти защищать ценности отраслевой профессиональной культуры даже вопреки давлению иерархической структуры. Но публичные отступления от иерархической лояльности означают индивидуальную дезадаптацию в этой структуре и влекут выпадение работников из нее.

Национальная бюрократия, по мнению зарубежных социологов критического (конфликтологического) направления, включена в реализацию стратегии «теневых хозяев образовательной политики» и управляемого «всемирного общества» [17]. Такие предостережения высказывались и ведущими российскими учеными — по поводу перевода системы образования на рыночные рельсы [5; 9]. Не трактуя ситуацию в жанре теории мирового заговора, напомним, что наднациональные финансово-рыночные структуры, как и аффилированные с ними политические и экспертные институты, поддерживали кредитами и грантами реформы национальных систем образования в неолиберальном направлении. «Наднациональные организации прямо вступили в борьбу с национальными и общественными организациями за контроль над образованием», а конкурентоспособность национальных экономик, кроме мировых лидеров, сокращалась [21. С. 289], что доказывает слабость образовательной бюрократии. Известным исключением служит Финляндия, сумевшая удержать школьную систему от неолиберального реформирования и сохранить лидирующие позиции в образовании [4. С. 217–252].

Если ключевым признаком идеального типа бюрократии в российском образовании служит некая универсальная технология управления, то ее существенной чертой является закрытость для общества [11], а также игнорирование базовых теорий образования и основ научного управления, важнейший элемент которого — предварительная экспертиза и апробация системных нововведений. Вместо экспертизы бытует научная критика последствий бюрократических программ модернизации образования в России.

Еще в начале XX века М. Вебер отнес учителей к полупрофессионалам из-за отсутствия у них сильной социальной организации, контроля над отраслевыми стандартами, механизмами профессионализации и принятием решений, влияния на жизнь «клиентов» (что отличает учительство от «подлинных профессионалов», например, врачей, юристов, военных специалистов). Признаки полупрофессионализма прорабатываются в зарубежной социологии профессий [23]: считается, что в среде учительства они не преодолены ни в индустриальном обществе [15], ни в информационном [23]. Эти признаки присущи и



российскому учительству [8; 12], т.е. полупрофессионализм кроется либо в природе профессии, либо в насыщенной патологиями отраслевой среде.

Рассмотренные выше проявления бюропатологий в образовании могут быть поняты и оценены в контексте соотношения нормы (оптимального функционирования образования как отрасли) и отклонений. Такое понимание основано на «общей теореме» Р. Мертона о соответствии структуры (организации) ее функциям [7. С. 183] и на концепции институциональных функций образования [10]. Ситуация в образовании с начала XXI века усугубляется бумажным прессингом. Его патологическое следствие — отступление большинства персонала отрасли перед немногочисленной, но сплоченной «бумажной армией» и принятие авторитарных по форме и неолиберальных по содержанию трансформаций. Даже эффективные учителя проигрывают и уходят из системы бюрократического оценивания [26]. «Бумажный прессинг и бумажный геноцид... достигли такой фазы, которая предшествует прорыву благостных бюрократических покровов, опутывающих и обездвигивающих всю систему образования — наследницу некогда лучшей в мире советской, российской школы» [5. С. 198]. Бумажный прессинг обусловлен рядом освоенных бюрократией теорий неолиберального толка: рыночной глобализации, глобальной интеграции и стандартизации, отмирания национально-государственной специфики, компетентностного и вариативного обучения. Сплоченность бюрократии связана с ее стремлением сохранить властные привилегии и полномочия в распределении ресурсов и проявляется в корпоративной самозащите.

Разные источники рисуют удручающую картину бумажного прессинга. Попытаемся оценить по результатам межрегионального исследования [5. С. 173–197, 207–214], которое позволяет судить об объемах, структуре и степени избыточности информационных потоков, основных противоречиях бумажной работы, моделях и ценностях, укореняющихся в профессиональной среде при бюропатологии. Предпосылкой эффективного управления образованием является научное определение границ ответственности этой подсистемы в обществе. В социологии эти границы описываются комплексом институциональных функций [5. С. 114–152], однако труды по образовательному менеджменту обходят их стороной. Соотнесенность управленческих стратегий и информационных потоков с комплексом функций — один из критериев научного управления и условие его эффективности. Игнорирование научных основ обрекает управление на слепоту «универсального» менеджмента, совпадающую, однако, с его групповыми интересами [5. С. 153–172]. Рассмотрим основные противоречия «бумажной работы».

1. Избыточный и скрытый характер бумажной работы обусловлен ее ненормированным форматом, выполнением как в рабочее, так и в нерабочее время, в сочетании с преподаванием, отдыхом, досуговым общением, питанием и пр. В отношении бумажной работы нет документов с перечнем ее видов и стандартов, технологических рекомендаций, нормативов расхода

времени, регламентов контроля. Учителя при большой нагрузке стремятся к максимальной экономии времени и любые его лакуны наполняют привычной «писаниной» документов, учитываемых администрацией школы. Около половины бумажной работы ведется в сочетании с уроками, отдыхом и другими видами домашней жизнедеятельности. Ее «скрытый» характер ложится экономическим грузом на родителей обучающихся. При государственном недофинансировании школ расходы на покупку канцелярских товаров и офисной техники, как и ее обслуживание, покрываются «добровольными взносами» родителей. В итоге городская школа с контингентом в 1300 обучающихся организует ежемесячно около 10 тысяч часов аудиторных занятий детей и около 4,3 тысяч часов бумажной работы. Несколько более приемлемые пропорции наблюдаются в сегменте профессионального образования.

2. Сведение большей доли бумажной работы к регистрации ее продуктов — неизбежное следствие ее избыточных объемов. В крупной городской школе учителя создают за год около 320 тысяч страниц «внутренних» документов, на простую вычитку которых (по 100 страниц в день) нужно 13 работников, в масштабе страны — 172 тысячи дополнительных ставок. Поэтому естественно, что анализ информации подменяется неполным учетом документов, что хорошо известно на местах. Принуждение образовательных организаций к созданию всяческих отчетов превратилось в межведомственную традицию, а бумажный прессинг — в тяжелое, трудоемкое занятие для менеджмента.

3. Слабая упорядоченность и нерелевантность информационных потоков влекут крупные потери материальных, человеческих ресурсов и времени при общей хронической трудовой перегруженности, что признается большинством работников и администраторов. Не существует регламента для трафика информационных обменов в системе образования — он становится круглосуточным («мы оводсапились»), но сохраняется жесткое администрирование в отношении нижестоящих уровней и наказания за нарушения сроков отчетности, например на портале «дневник.ру», что усиливает напряженность в учительских коллективах. Нет и ведомственных ограничений объема информационных потоков. В городской школе число регистрируемых за год «входящих» составило 1903 (11 тысяч страниц), «исходящих» — 1200. По мнению большинства школьных администраторов, за последние два–три года объем отчетности возрос в несколько раз. В низовых звеньях системы значительная часть сообщений «сверху» воспринимается как информационный шум. Около половины всей управленческой информации является дублирующей. В итоге 80% персонала считает, что бумажная работа плохо организована и мешает работе системы образования.

4. Скрытое сопротивление работников, трудовых коллективов, локального менеджмента тяготам «бесполезной» бумажной работы проявляется в методах подлога — «кооперации», шаблонизации документов, «взятию сведений с потолка». В школе учитель должен составить больше десяти рабочих программ, но «кооперация» позволяет ему вдвое-втрое снизить бумажный

прессинг; шаблоны давно представлены в социальных сетях — признание бесполезности бумажной работы заставляет закрывать глаза на такой массовый подлог. При достижении критической массы негативного восприятия бумажной работы может возникать общее психологическое отторжение отчетности как необходимого элемента профессиональной и корпоративной деятельности, приобретающее устойчивые коллективные формы и практики.

5. Невозможность проверки продуктов бумажной работы и их низкая достоверность осознается всеми, кто создает документы и «ставит галочки». В отношении низкой достоверности многих продуктов бумажной работы (кроме финансовой, кадровой и материально-технической отчетности) сложился консенсус основных групп персонала. Лишь каждый четвертый администратор школы считает, что работник, не выполнивший своей бумажной работы, заслуживает служебного наказания. Однако при этом успешная отчетность ценится учителями вдвое выше действительных результатов обучения, что говорит об определенном распаде ценностного ядра профессиональной культуры учительства. Менеджеры системы образования, зная о недостоверности бумажной работы, и не стремятся анализировать все ее продукты, по сути, считая их макулатурой.

6. Бумажная работа превратилась в предмет особых моделей и стратегий в межличностных и профессиональных отношениях. Большинство субъектов образовательной системы (88%) считает, что эта работа не оплачивается должным образом, причем сохраняется многократная разница в средней недельной длительности бумажной работы учителей. В отдельных школах (во всех регионах) менеджмент планомерно минимизирует бумажную работу: улучшает обеспечение офисной техникой, ведет обучение передовым методам документооборота, оптимизирует внутренние информационные потоки, что, впрочем, лишь отчасти снижает бюрократический бумажный прессинг. С другой стороны, организация бумажной работы используется как инструмент социального контроля: подчас администратор закрывает глаза на недостатки продуктов бумажной работы, а в иных же ситуациях «придирами» к этим продуктам принуждает подчиненных к лояльности. В итоге одни «тянут ляжку» по 20–30 часов в неделю, другим «сходит с рук» небрежность при 4–6 часах бумажной работы.

7. Избыточность бумажных нагрузок в целом осуждается, но не порождает ни управленческого действия, ни социального движения и тем более «взрыва». Общая пассивность в отношении бумажного прессинга объясняется его неравномерностью в разных группах персонала и отчасти его скрытым характером. Бюрократия также использует преданность педагогов своей профессии, мобилизуя их терпение и оправдывая бумажный прессинг инновационными процессами в образовании и обществе.

8. Массовое выгорание персонала, прежде всего учителей, стало социальным следствием бумажного прессинга в системе образования. Этому выгоранию сопутствует неудовлетворенность государственной образовательной

политикой. Бумажный геноцид среди мотивов ухода из профессии вышел на первое место наряду с неудовлетворенностью оплатой труда, и приток молодых учителей в школы лишь замещает выбывающих из профессии, но не устраняет дефицит учителей.

Персонал системы образования, включая менеджеров разных уровней, уже привык к неизбежной абсурдности управленческих информационных потоков. Миллионы людей с вузовскими дипломами и учеными степенями, стремясь сохранить любимую работу и профессионально-трудовые позиции, перестают сопротивляться иррациональному всевластию топ-менеджмента и той стратегии образовательной и научной политики, которая противоречит сохранению и развитию интеллектуального потенциала российского общества. Информационно-управленческие потоки в российском образовании вошли в состояние кризиса, перестали служить коррекции образовательной политики и, при огромных затратах на их поддержание и низкой достоверности, постоянно создают колоссальные объемы неиспользуемых документов. Корень проблемы скрыт в бюрократической концентрации полномочий топ-менеджмента, выражающей его групповую заинтересованность и противоречащей интересам развития системы образования. Информационные потоки демонстрируют целый комплекс бюрократических патологий: выходят за рамки миссии и ответственности образования, содержат институциональные дисфункции и «шумовые» перегрузки, недостоверны и неэффективны для обеспечения качества образования и управления системой образования, служат орудием административного прессинга и имитации управляемости.

### Информация о финансировании

Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда. Проект № 18-18-00047.

### Библиографический список / References

- [1] Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Отв. ред. В.Н. Шевченко. М., 2009 / *Burokratiya v sovremennom mire: teoriya i realii zhizni* [Bureaucracy in the Contemporary World: Theory and Reality]. Ed. by V.N. Shevchenko. Moscow; 2009 (In Russ.).
- [2] Вебер М. Политика как призвание и как профессия // Избранные произведения. М., 1990 / Weber M. Politika kak prizvanie i professia [Politics as a vocation]. *Izbrannye proizvedeniya*. Moscow; 1990 (In Russ.).
- [3] Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990 / Hegel G.W.F. *Filosofiya prava* [Philosophy of Law]. Moscow; 1990 (In Russ.).
- [4] Глобальная социология образования / Под ред. А.М. Осипова. Великий Новгород, 2015 / *Globalnaya sotsiologiya obrazovaniya* [Global Sociology of Education]. Ed. by A.M. Osipov. Veliky Novgorod; 2015 (In Russ.).
- [5] Информация в управлении образованием: теоретические проблемы / Под ред. А.М. Осипова, П.А. Бояджиевой. СПб., 2019 / *Informatsiya v upravlenii obrazovaniem: teoreticheskie problemy* [Information in Educational Management: Theoretical Issues]. Ed. by A.M. Osipov, P.A. Boyadjieva. Saint Petersburg; 2019 (In Russ.).
- [6] Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1955. Т. 1 / Marx K. K kritike gegelevskoi filosofii prava [Contribution to the critique of Hegel's philosophy of law]. Marx K., Engels F. *Sochineniya*. Moscow; 1955. Vol. 1 (In Russ.).

- [7] Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006 / Merton R. *Sotsialnaya teoriya i sotsialnaya struktura* [Social Theory and Social Structure]. Moscow; 2006 (In Russ.).
- [8] Осипов А.М. Учителство в контексте социологии образования // Социологические исследования. 2018. № 3 / Osipov A.M. *Uchitelstvo v kontekste sotsiologii obrazovaniya* [Teachers in the context of sociology of education]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2018; 3 (In Russ.).
- [9] Осипов А.М. «Троянские кони» неолиберализма в образовании // Социологические исследования. 2017. № 8 / Osipov A.M. “Trojanskije koni” neoliberalizma v obrazovanii [“Trojan horses” of neoliberalism in education]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2017; 8 (In Russ.).
- [10] Осипов А.М., Иванова В.А. Институциональные функции — пороговая проблема социологии образования // Социологические исследования. 2016. № 1 / Osipov A.M., Ivanova V.A. *Institutsionalnye funktsii — porogovaya problema sotsiologii obrazovaniya* [Institutional functions — a threshold challenge of contemporary sociology of education]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2016; 1 (In Russ.).
- [11] Открытость государства в России. Экспертный доклад / *Otkrytost gosudarstva v Rossii* [Openness of the State in Russia. Expert Report]. URL: <http://audit.gov.ru/page/government-openness> (In Russ.).
- [12] Социология образования / Под ред. А.М. Осипова. М., 2019 / *Sotsiologiya obrazovaniya* [Sociology of Education]. Ed. by A.M. Osipov. Moscow; 2019 (In Russ.).
- [13] Шереги Ф.Э. Педагоги общеобразовательных организаций: труд или повинность? // Социологические исследования. 2016. № 1 / Sheregi F.E. *Pedagogi obshheobrazovatelnykh organizatsiy: trud ili povinnost?* [Teachers of educational organizations: Labor or duty?]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2016; 1 (In Russ.).
- [14] Bennett J.T., Johnson M.H. Paperwork and bureaucracy. *Economic Inquiry*. 1979; 17 (3).
- [15] Entzoni A. *The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*. New York; 1969.
- [16] Fitzgerald T. The tyranny of bureaucracy. *Educational Management Administration & Leadership*. 2009; 37 (1).
- [17] Hartman E. The shadow sovereigns of global education policy: A critique of the world society approach. *Journal of Education Policy*. 2019; October.
- [18] Kvachev V. From Weberian bureaucracy to networking bureaucracy. *Russian Sociological Review*. 2019; 18 (2).
- [19] Lee E.M. “Where people like me don’t belong”: Faculty members from low-socioeconomic-status backgrounds. *Sociology of Education*. 2017; 90 (3).
- [20] Lumby J. Distributed leadership and bureaucracy. *Educational Management Administration & Leadership*. 2017; 47 (1).
- [21] McGinn N. The impact of supranational organizations on public education. *International Journal of Educational Development*. 1994; 14 (3).
- [22] Parlar H., Cansoy R. The effect of bureaucratic school structure on teacher leadership culture: A mixed study. *Educational Sciences: Theory and Practice*. 2017; 17 (6).
- [23] Saks M.M., Adams T.L. Neo-Weberianism, professional formation and the state: Inside the black box. *Professions and Professionalism*. 2019; 9 (2).
- [24] Serpa S., Ferreira C.M. The concept of bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies*. 2019; 7 (2).
- [25] Spector H. Bureaucratization, education and the meanings of responsibility. *Curriculum Inquiry*. 2018; 48 (5).
- [26] Wronowski M.L., Urick A. Examining the relationship of teacher perception of accountability and assessment policies on teacher turnover during NCLB. *Educational Policy Analysis Archives*. 2019; 27.

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-953-966

## **Bureaupathology and paper pressing in the Russian education\***

**A.M. Osipov**

Hertzen Russian State Pedagogical University  
*Moika River Emb., 48, Saint Petersburg, 191186, Russia*

Yaroslav-the-Wise Novgorod State University  
*B. St. Petersburg St., 41, Veliky Novgorod, 173003, Russia*  
(e-mail: osipov.al58@gmail.com)

**Abstract.** The redundancy, intensity and formalization of ‘paperwork’ in education have become its painful feature: educational bureaucracy and ‘evaluation mania’ ignore the social mission of education, paper pressure and paper genocide are barriers to its progress and manageability. The article presents the results of an interregional study of managerial information flows in the Russian education system: it analyzes data of representative surveys and timing of the workloads of the main personnel groups, expert assessments, document flows in the education system in the perspective of the theory of bureaucracy and institutional functions of education. Thus, the redundancy of information flows in the school system exceeds the functional needs of management by more than 20 times. The number of the types of documents written by the teacher reaches 95 on average, and their labor intensity is comparable to teaching. Most of the collected information is not reliable and is not used for educational purposes; it is rather a means to ensure the managerial omnipotence and excess personnel. The key source of paper pressure and paper genocide in the education system is the management strategy that ignores the social mission of education and its social efficiency. This strategy expresses bureaucratic distrust to educators and to the possibilities of public-private administration. Practices based on this strategy lead to irrelevant, unreliable and ineffective information flows, deformed social relations and professional culture of teachers, their widespread burnout and outflow from education. The identified management strategy is a dead end for the Russian education system and an obstacle for preserving its potential and development under the growing global competition.

**Key words:** education system; education management; bureaucracy; bureaupathology; information flows; paper pressing; social mission

### **Funding**

The research was supported by the Russian Science Foundation. Project No. 18-18-00047.

---

\* © A.M. Osipov, 2020

*The article was submitted on 16.03.2020. The article was accepted on 22.05.2020.*