RUDN Journal of Sociology. ISSN 2313-2272 (print), ISSN 2408-8897 (online)
Вестник РУДН. Серия: СОЦИОЛОГИЯ
2024 Vol. 24 No. 1 58–72
http://journals.rudn.ru/sociology

DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-1-58-72
EDN: SNFAMQ

Инновационная бюрократия в управлении высшим образованием*

С.А. Барков, А.В. Маркеева, О.В. Гавриленко

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Ленинские горы, 1, стр. 33, Москва, 119234, Россия

(e-mail: barkserg@live.ru; anna_markeeva@mail.ru; ol.gavrilenko2014@yandex.ru)

Аннотация. В течение последних десятилетий российская система образования постоянно реформировалась. Ее современное состояние и проблемы невозможно понять без выявления субъекта, инициирующего и осуществляющего эти постоянные перемены. Таким субъектом выступает инновационная бюрократия — специфический вид бюрократии, обслуживающий инновационные процессы в обществе и создающий из них общественные и организационные рутины. Бюрократия сумела сделать из инноваций конвейер, и часто он движется по кругу — без начала и конца. Реформы носят маятниковый характер, через определенные промежутки времени их содержание повторяется. В статье рассматриваются многочисленные последствия и эксцессы господства инновационной бюрократии в управлении высшим образованием. Они возникли, потому что реальные, общественно значимые цели системы высшего образования инновационная бюрократия подменяет отдельными показателями, которые можно быстро достичь и использовать в отчетности для создания видимости заслуг перед обществом. Жесткий административный пресс инновационной бюрократии приводит к постоянному обновлению и скрещиванию стандартов (многое прописанное в них не поддается стандартизации), росту отчетности (в том числе в электронной форме), увеличению педагогической нагрузки. Недостаточность целеполагания, амбивалентность целей, непрерывность проектов изменений не позволяют оформиться набору институциональных матриц, отвечающих на современные вызовы, запускают дестабилизирующие процессы внутри системы образования. Изменить ситуацию может институциональный подход к управлению высшим образованием, ориентированный не на административные приказы и достижение формальных целей, а на установление норм и правил для саморазвития системы. В таких условиях оценивать результаты развития системы образования должно общество и государство, а не представители инновационной бюрократии, которые заинтересованы в сохранении конвейера инноваций. Принципы постиндустриального менеджмента должны найти применение в системе образования, заменив бюрократический подход к реализации инноваций.

Ключевые слова: высшая школа; реформирование образования; управление системой высшего образования; социогуманитарные науки; инновационная бюрократия; административный контроль

---

*© Барков С.А., Маркеева А.В., Гавриленко О.В., 2024
Статья поступила 10.12.2023 г. Статья принята к публикации 26.01.2024 г.

Понимание того, что происходит в российской системе высшего образования, невозможно без определения субъекта, осуществляющего изменения. Речь не идет о формально-юридическом определении такого субъекта для анализа проблем, с которыми сталкиваются и обучающиеся, и преподаватели, — важнее его социально-управленческая сущность, которая может быть отражена в понятии инновационной бюрократии.

В постиндустриальную эпоху постоянное внедрение инноваций в различные сферы, в том числе в систему образования, неизбежно приводит к росту специфического типа бюрократии — она «обеспечивает» развитие инновационных процессов и потому может быть названа инновационной. Термин «бюрократия» традиционно вызывает негативные коннотации, закрепляя трактовку бюрократии как априори противостоящей развитию, прогрессу, нововведениям. Но сегодня бюрократия меняется: когда инновации «ставятся на поток», как автомобили на конвейере, возникают ниши для бюрократического управления. Прорывные инновации часто ассоциируются с усилиями талантливых одиночек, что не совсем верно, так как радикальные инновации невозможны без обеспечивающей их реализацию инфраструктуры, без особой среды, позволяющей творить, без людей, которые берут на себя рутинные процессы организации инноваций. Крупные инновационные проекты требуют усилий больших групп, что становится импульсом для появления инновационной бюрократии как субъекта инновационного процесса. «Но бюрократия не была бы самой собой, если бы не смогла выхолостить содержание этого процесса, заменить его привычными ей процедурами, найти специфические ниши, полностью подчиненные бюрократическим законам» [2. С. 78].

Бюрократия всегда идеально подходила для управления повторяющимися, рутинными процессами и отчитывалась о соответствии функционирования системы планам, графикам и показателям, а творческую инициативу чиновников и нововведения сложно было встроить в мотивационные схемы и систему вознаграждения. В эпоху «веры в прогресс и инновации» правила игры меняются, и бюрократу становится выгодно отчитываться «ростом прироста», новыми решенными задачами, осуществлением реформ. Ключевым показателем эффективности деятельности управленца становится количество предложенного и внедренного нового, участие в реформировании каких-либо процессов, даже если они не требуют корректировок. «Инновационность» бюрократа и его хорошие количественные показатели инновационной деятельности становятся условием быстрого карьерного роста.

Сфера образования одной из первых подверглась воздействию инновационной бюрократии. Существование бюрократии в любой ее форме всегда прикрывается вполне логичными суждениями и умозаключениями: высшее образование непосредственно связано с наукой, наука постоянно меняется и порождает инновации, следовательно, и в образовании должны происхо-

дить постоянные инновации, а, значит, этим процессом нужно профессионально руководить — существование и развитие инновационной бюрократии в образовании получило рациональную основу.

Образовательные инновации как конвейер

С социологической точки зрения важно выделить наиболее характерные социальные черты и стратегические приоритеты инновационной бюрократии. Это важно и для социологии управления как науки, и для социологического образования, подвергшегося реформам по инициативе инновационной бюрократией.

Для бюрократии принципиально превращение инноваций в рутину, запуск «конвейера инноваций» — тогда к ним можно применять отработанные столетиями методы управления. С конца 1980-х годов высшая школа в России подвергается непрерывным изменениям, и сложно выделить длительные периоды ее стабильного функционирования, чему также было найдено рациональное объяснение. Безусловно, ряд факторов, обуславливающих пересмотр задач и функций института образования, очевиден и неоспорим — это следствие несоответствия системы высшего образования, сформированной в индустриальную эпоху, требованиям современного постиндустриального общества. Технологические, экономические и социокультурные тренды трансформируют систему высшего образования и являются предметом изучения как российских [3; 15; 18], так и зарубежных исследователей [1; 15; 19]. Меняется как среда существования образования, так и университеты как его важнейшие организации [8; 9; 13; 16]. Но за рациональным обоснованием необходимости перемен было успешно скрыто фактическое отсутствие у них рациональной цели. Ради чего за последние годы трансформировалось российское высшее образование? Ответ на этот вопрос вряд ли сможет дать даже самый компетентный представитель инновационной бюрократии.

При этом непрерывность изменений в сфере образования сопровождается их ускорением, а также радикальностью и «маятниковостью» управленческих решений. Яркий пример сочетания всех обозначенных характеристик — реформа аспирантуры. Сначала, в 2012–2013 годы, произошло преобразование аспирантуры в третью ступень высшего образования, т.е. переход от модели наставничества с приоритетом научных исследований к модели структурированной образовательной программы с высокой долей учебного компонента. В 2021 году произошел возврат к модели научной аспирантуры, фактически повторяющей структуру обучения до «инновационных» изменений. Аналогичным образом развивались реформы, связанные с изменением требований к диссертационным исследованиям и диссертационным советам.

В реформировании аспирантуры, как в зеркале, отражается главная проблема инноваций, осуществляемых бюрократией, — отсутствие раци-

ональной цели или ее замена притягательным, но не отражающим качество результата показателем. Таковым стал «уровень защищаемости», которым часто оперировали для объяснения необходимости реформ. То, что он не может быть единственной и адекватной целью реформирования, было понятно всем ученым, сталкивающимся с защитами диссертаций. Но даже исходя из этой искусственной бюрократической цели маятниковые преобразования не имели смысла. Общий итог цикла реформ показателен: в 2022 выпуск из аспирантуры составил менее 50 % от принятых; число защит с 2010 по 2022 годы сократилось с 33700 до 11400 [17]. По социологии в 2021 году было выпущено 169 аспирантов, а защитили диссертацию всего 14 человек [6. С. 69].

Отсутствие нормальной цели инноваций порождает множество дополнительных проблем, которые занимают инновационную бюрократию и оправдывают ее существование: отсутствие в начале реализации программы изменений комплексной оценки рисков, обоснование необходимости перемен, определение стадий и этапов преобразований, решение проблем финансирования [12]. Например, критерии и правила отбора в аспирантуру были разработаны спустя пять лет после начала реформирования — в 2017 году.

В силу маятникового развития системы российского высшего образования — то в сторону срочного заимствования «прогрессивного западного опыта» и включения в Болонский процесс, то обратно «к корням», самобытности, к советской системе — постоянно возникает необходимость в большом числе «чиновников от образования», обслуживающих реформы. В последние годы наблюдается рост числа комиссий, рабочих групп на всех уровнях для обсуждения и согласования проектов изменений, бесконечный пересмотр образовательных стандартов и контрольных цифр приема вследствие меняющихся приоритетов развития рынка труда, борьба за бюджеты и дополнительное финансирование (прежде всего на внедрение инноваций), а, главное, использование одного и того же классического арсенала бюрократических методов для обслуживания псевдоинновационной деятельности.

Фактически инновационная бюрократия не просто превращает инновации в конвейер, а заставляет его бежать по кругу — без начала и конца. Так происходит всегда, когда цели для бюрократии ставит сама бюрократия — она выбирает не цели, важные для развития общества, а цели, способные стать удобными критериями оценки ее деятельности. Самая главная цель любой бюрократии — сохранение своего положения в организациях и обществе в целом. Для этого, как минимум, нужно сохранение ее численности, а лучше — рост численности. С этим инновационная бюрократия весьма удачно справляется: различного рода административные реформы, декларативно направленные на сокращение государственного аппарата, «волшебным» образом приводят к увеличению численности чиновников. В ряде случае эта численность формально сокращается, но не за счет реформирования системы

и оптимизации процессов, а за счет перераспределения функционала, сокращения «помощников помощников», упразднения пустующих ставок.

Требования к реформированию образовательной системы и образовательного процесса, спускаемые на уровень вузов, с одной стороны, загружают новым функционалом и дополнительной отчетностью преподавательский состав, а, с другой стороны, «легитимируют» количественное увеличение административного персонала вуза и усиливают его власть. Российские [13] и зарубежные [19] специалисты отмечают углубляющийся разрыв внутри университетской элиты, где профессорско-преподавательский состав теряет властные рычаги и автономию, а «наемная армия профессиональных администраторов» (ядро инновационной бюрократии) с «менеджериальными инициативами» обретает силу. Общая численность сотрудников российских вузов сокращается (с 590 тысяч в 2019/2020 учебном году до 563 тысяч в 2021/2022), а количество руководящих работников растет — с 29,4 до 30,5 тысяч, как и количество административно-хозяйственного персонала. В эти же годы количество педагогических сотрудников неуклонно снижалось — с 235,4 до 224,8 тысяч [7. С. 303].

Что касается реальных целей и критериев оценки эффективности системы образования, то их устанавливает не бюрократия, а общество и история. Так, признанным критерием качества советского образования для всего мира стал запуск первого искусственного спутника Земли, а затем и человека в космос. Именно реализация советской космической программы заставила руководителей США внимательно изучать то, как и чему учат в школах и высших учебных заведениях стратегического противника. И сегодня такие критерии существуют и свидетельствуют о том, что, несмотря на неблагоприятные условия реформирования, российская система высшего образования продолжает реализовывать свои ключевые задачи. Ее оценкой являются не формальные показатели (охват и количество получивших образование, экономические показатели университетов, количество трудоустроенных выпускников и т.д.), а то, что в условиях санкций и ограничений в стране были успешно решены задачи импортозамещения в самых разных отраслях и сферах деятельности, т.е. система образования подготовила достаточно специалистов, способных не только предложить нетривиальные, нестандартные решения для широкого комплекса задач, но и реализовать их в короткий временной период.

Но такая цель и такой критерий совершенно не подходят для инновационной бюрократии. Если использовать язык социологии, то для нее они не операциональны — непонятно, как и когда отчитываться, кто получит за них премию. Недостаточность целеполагания и амбивалентность целей вместе с непрерывностью предлагаемых проектов изменений не дают возможности сформироваться набору институциональных матриц, отвечающих на современные вызовы, запускают дестабилизирующие процессы в системе

образования. Реальными же творцами успехов в сфере образования являются преподаватели, ученые и обучающиеся, но их жизнь в условиях бюрократического пресса становится год от года все сложнее.

Институциональные рамки и профессиональные стандарты

Развитие системы образования — процесс, в который вкладывают усилия тысячи, а иногда и миллионы людей. Государство, университеты и школы могут лишь устанавливать правила, по которым эти люди будут работать или взаимодействовать с системой образования. Итог такого взаимодействия не до конца предсказуем и, самое главное, будет иметь место в достаточно отдаленном будущем. Поэтому управление образованием во многом связано с институциональным воздействием — не с административными приказами, а с установлением правил. Такое управление не направлено на достижение четко сформулированной цели или жесткой системы показателей, поскольку подразумевает саморазвитие объекта управления в определенных рамках. Куда приведет такое саморазвитие — заранее определить невозможно, однако правила и рамки позволяют сложной и во многом инерционной системе образования в течение длительного времени двигаться в нужном для управленцев направлении, преодолевая сопротивление, формируя институциональную среду и новые практики.

Реформирование образования направлено на создание новой системы правил, в которой длительное время будут работать преподаватели, обучающиеся (в широком смысле слова) и администраторы высших учебных заведений. В результате внедрения некоторых правил и спонтанного развития образования в обозначенных рамках образуются относительно устойчивые матрицы, которые адекватны или неадекватны тем условиям и задачам, для которых система образования существует. Так, целый комплекс решений (институциональных стимулов) по формированию классической матрицы — советской системы высшего образования — создал в свое время доступную систему массового обучения, интегрируя в нее обучающихся с разными типами мотивации, и, благодаря ориентации на научную специализацию, позволил не только эффективно решать проблему воспроизводства профессиональных кадров в экономике индустриального типа, но и обеспечивать необходимые технологические и научные прорывы.

Так как инновационная бюрократия хочет получать результаты здесь и сейчас, она уже не одно десятилетие занята выработкой разного рода стандартов. Стандарт — это в некотором смысле эрзац набора институциональных правил, удобный для бюрократии. Создан новый стандарт — вот тебе и инновация, можно отчитаться, тем более что столько «инновационной» работы предстоит по внедрению стандарта и контролю его исполнения на местах. В России был запущен конвейер образовательных стандартов. Сменилось несколько их поколений, и в какой-то момент раскрылась вся бюрократическая

сущность этого инструмента — стандарт наглядно показал себя как «инновация ради инновации», а не реальные преобразования. И тогда инновационная бюрократия предложила «скрещивать» стандарты — образовательные и профессиональные — в качестве подлинной «инновационной» процедуры. Ее рациональным обоснованием стал принцип совмещения результатов образования и требований рынка труда (на протяжении тридцати лет провозглашался важнейшим императивом преобразований). Принципиальная невозможность реализации этой задачи ввиду разных по времени циклов изменений на рынке труда и в ходе подготовки специалиста инновационную бюрократию не смущает, как и невозможность создания достоверных социальных прогнозов о востребованности специалистов в системе экономики даже в среднесрочной перспективе. Результат — многочисленные эксцессы, связанные с образовательными инновациями: постоянная перестройка принципа выделения бюджетных мест по направлениям подготовки, изменение финансирования, непрерывное обновление ФГОСов для соотнесения компетенций с трудовыми функциями, знаниями и умениями.

Надо признать изначальную порочность «скрещивания» стандартов. Стремительное изменение профессиональных групп и требований к ним на рынке труда не могут быть синхронизированы с разработкой и реализацией программ обучения в высшей школе. Знания и умения быстро устаревают, а новые знания не попадают в созданный ранее стандарт. Например, в рамках разработки проекта ФГОС 4 по социологии предпринимается попытка связать в общепрофессиональных компетенциях образовательный и профессиональный стандарты по знаниям и умениям в области информационно-коммуникационных технологий, хотя уже сегодня значительная их часть в реальных бизнес-процессах выполняется с помощью чата GPT или других технологий с использованием искусственного интеллекта. Но ни в одном из профессиональных стандартов знания и умения использовать эти технологии не отражены.

Ряд профессий, особенно социально-гуманитарного профиля, просто невозможно стандартизировать. Например, социолог находит свое применение в самых разных отраслях экономики и сферах общественной жизни — от управления персоналом и маркетинга до аналитики и экспертизы проектов. Многогранность социологического знания, возможность его приложения к самым разным явлениям и процессам в обществе, определяет иллюзорность стандартизации профессии социолога.

Столь же «неестественным» видится в сложившейся ситуации использование такого показателя, как количество выпускников, работающих по специальности, к которому часто прибегают для обоснования эффективности решения задачи по синхронизации высшего образования с требованиями работодателей. С формальной точки зрения в 2022 году только 66 % выпускников направлений «науки об обществе» шли работать по специальности [7],

однако этот показатель отражает лишь формальные реалии рынка труда, где вакансий социолога, культуролога или специалиста по публичной политике немного. Но эти данные не свидетельствуют о том, что студенты не находят применения профессиональным знаниям, полученным в стенах университетов. Социолог может успешно реализовать свои знания, но не иметь за весь период своей профессиональной деятельности соответствующую запись в трудовой книжке.

Особую тревогу в рамках синхронизации образовательных и профессиональных стандартов вызывает предпринимаемая в ФГОС 4 попытка увязать абсолютно разные направления подготовки: политологи, международники и социологи сливаются в одну укрупненную группу специальностей с поиском общих компетенций, соответствующих запросам рынка труда в данных профессиональных группах. Реальная цель такого совмещения специальностей не ясна, но для инновационной бюрократии оно служит замечательным критерием результативности ее труда.

Надо признать, что система высшего образования осуществляет фундаментальную профессиональную подготовку (ознакомление с базовыми знаниями в предметной области, формирование умения нестандартно мыслить, искать и систематизировать информацию и т.д.) и обеспечивает социализирующую функцию обучения (формирование умения публично выступать, осуществлять эффективные коммуникации, нетворкинг и т.д.). Однако эти процессы нельзя стандартизировать. Высшая школа готовит специалиста не с готовым набором функционала для работодателя, поскольку с его точки зрения выпускник вуза в любом случае будет «полуфабрикатом» [5. С. 160], — «доводку» выпускника до требований рынка труда и конкретной организации должны обеспечивать другие образовательные институции (онлайн-платформы, корпоративные университеты, подструктуры работодателей на базе высшей школы и т.д.) и другие формы (курсы, ДПО, стажировки и т.д.). Такой подход не только легитимирует сложившуюся практику подготовки, но и при должной информационной, методической и организационной работе с ключевыми стейкхолдерами — вузами, работодателями и обучающимися — способен обеспечить требуемую сегодня гибкость системы высшего образования. Обучающиеся при этом смогут реализовывать разнообразные профессиональные траектории без постоянной перестройки процесса образования в вузах.

В рамках реализации данного сценария основной проблемой становится убеждение работодателей в необходимости самостоятельно и/или при поддержке государства взять на себя функцию дообучения. Нет необходимости вводить трудновыполнимые для многих вузов показатели участия представителей работодателей в реализации образовательного процесса или оценке выпускающихся (участие в ГЭК), обеспечивать согласование вопросов государственных экзаменов с «экзаменационными заданиями, подлежащи-

ми выполнению в отраслевых центрах независимой оценки квалификаций» и т.п. [5. С. 159]. Предлагаемый подход не означает, что образовательные программы не должны обновляться или актуализироваться с учетом изменений в теоретической и практической подготовке специалиста, просто для этого необходимы не административно-бюрократические решения, а расширение связи «вуз–работодатель» в научно-исследовательском поле, развитие инструментов включения студентов и преподавателей в реализацию актуальных научных исследований, популяризация самообразования, активная профессиональная ориентация с включением работодателей.

Усиление административного контроля

«Инновационность» бюрократии ограничивается генерацией проектов изменений, но заканчивается, когда речь заходит о непосредственном управлении образовательными организациями. Из широкого арсенала возможных способов управления в реформе высшей школы задействуются преимущественно методы прямого административного воздействия. Рейтинги и мониторинги, эффективные контракты преподавателей, различная отчетная документация, продублированная в цифровом и офлайн формате — неизменные атрибуты такого управления. Фактически игнорируется кардинальное изменение задач социального управления в постиндустриальном обществе, нивелируется потенциал саморазвития образовательной системы.

Высшая школа представляет собой объект управления, сложный в плане устройства организационной системы и с точки зрения высокого образовательного, культурного и интеллектуального потенциала работников. «Подчиненные» внутри этой системы имеют и мотивацию, и готовность, и способность к самоорганизации при решении сложных задач в условиях динамично развивающийся внешней среды. Ключевым инструментом управления такой системой должно быть не давление или навязывание определенной административной логики, а умение «сосуществовать» с объектом управления, обеспечивая задействование его внутренних резервов. Это не отменяет полностью иерархической структуры, показателей эффективности или механизмов контроля — в системе высшего образования ниши для традиционного управления будут оставаться всегда, но она требует формирования принципиально иных подходов к лидерству, организации работы, технологиям управления и т.д. В плане менеджмента принципиально важен оптимальный для сложившихся условий баланс между поощрением спонтанного развития системы образования и традиционным административным воздействием на нее.

Обозначим те острые проблемы, что обусловлены отсутствием этого баланса. Усиление бюрократии приводит к разрушению связи между научно-исследовательской деятельностью (призванной производить знания) и образовательным процессом в вузах. Увеличение организационной и мето-

дической работы преподавателей резко сужает возможности для генерации новых знаний. Так, по данным мониторинга экономики образования ВШЭ, в 2022 году в среднем на одного преподавателя приходилось 5,8 дисциплин (4,6 в 2019 году), но 26,2 % опрошенных вели от 6 до 8 дисциплин, 18 % — 9 и более. По сравнению с 2019 годом наблюдается существенный рост педагогической нагрузки (особенно в группе 33–60-летних, составляющей активное ядро профессорско-преподавательского состава) [11. С. 12, 14]. В целом сотрудники вузов все больше концентрируются на выполнении преподавательских задач (92,6 %), часто в ущерб научно-исследовательской работе (ее регулярно вели 74,9 %) [11. С. 18]. Немалую долю времени преподаватели тратят на научное руководство: в среднем на преподавателя приходится 19,3 студенческих и аспирантских работ (в региональных вузах — 26,3) [11. С. 26–27]. Очевидно, что уровень нагрузки не работает на повышение научного потенциала высшей школы, а снижает человеческий капитал сотрудников.

Рост нагрузки — прямое следствие господства инновационной бюрократии, один из показателей «эффективности» ее инноваций. Как и в коммерческом секторе экономики, где уже давно идет гонка за подобными показателями эффективности, в системе образования они позволяют оправдывать рост числа управленцев и составляют важнейшую часть их «заслуг» как «эффективных» менеджеров.

Бюрократический пресс самым негативным образом сказывается и на здоровье преподавателей. Так, в 2022 году, по данным УНИКО, 47 % преподавателей российских университетов испытывали высокий уровень стресса (чувствовали себя сильно утомленными), а более 40 % — чувство подавленности и безысходности чаще, чем несколько раз в неделю [14. С. 22]. Однако в данном случае проблемы преподавателей схожи с проблемами «инновационных бюрократов»: не менее высокий уровень стресса испытывает административное звено вузов; многие руководители становятся заложниками сформированной системы, их включение в реализацию проекта «инновационной бюрократии» вынужденное — значительную часть усилий они тратят не на продуктивную деятельность, а на организацию работы преподавателей во исполнение многочисленных циркуляров, регламентов и показателей, беря на себя роль буфера, т.е. стараясь обеспечить требуемые результаты, сохранив человеческие ресурсы вверенных им подразделений. Такая управленческая ситуация имеет свои пределы: при сохранении существующих условий вероятна деморализация и управляющего, и профессорско-преподавательского состава.

Усиление бюрократии сопряжено и с повсеместным применением экономических критериев, с расширением экономического дискурса в образовании. Большинство проектов рассматриваются сквозь призму экономических выгод и повышения эффективности, бесконечной оптимизации. Но образование, как здравоохранение, наука, социальная работа и многие

другие социально-значимые сферы, — это особая среда, где экономический императив способен в достаточно короткие сроки разрушить созданный годами социальный механизм: «один из самых главных источников путаницы в наши дни — это ошибочная аналогия между университетом и коммерческой компанией..… Например, университеты похожи на компании в том, что и те и другие — это большие организации с годовым бюджетом, следовательно, университеты должны напоминать компании и в том, что у обеих организаций есть измеримый годовой продукт. Верна посылка, но не заключение» [8. С. 181]. Последние десятилетия показали ограниченность оптимизационных стратегий во многих сферах. Например, наиболее очевидные негативные их последствия мы наблюдали в первые месяцы пандемии covid-19 в российской и многих международных системах здравоохранения: резкое сокращение количества врачей и увеличение нагрузки на них в допандемийные годы обернулись их дефицитом и ограничениями в оказании медицинской помощи, когда пандемия началась.

Цифровизация образования также приводит к неоднозначным последствиям. Как и во многих других секторах экономики, в сфере образования информационно-компьютерные технологии стали любимым инструментом инновационной бюрократии. Необходимость цифровизации «всего и вся» увеличивает отчетную нагрузку образовательных организаций, включая показатели обеспеченности обучающихся персональными компьютерами и специальными программными средствами (электронные библиотечные системы, электронные версии учебных пособий, программы компьютерного тестирования и др.) [10]. На цифровизацию тратятся огромные деньги, но мало кто анализирует отдачу от них, тогда как отчетность увеличилась в разы.

Компьютеры и Интернет долгое время резонно воспринимались как средства борьбы с бюрократией, по крайней мере с бумажной волокитой. Но инновационная бюрократия сумела и их поставить себе на службу: в школах, колледжах и университетах люди вынуждены заполнять сотни форм отчетности; преподаватели уже не столько занимаются своими непосредственными обязанностями, сколько заносят данные в сеть. Действительно, если бы количество бумаг осталось таким же, как до компьютерной эры, и были добавлены возможности новой техники, жизнь стала бы проще, а трата времени на бюрократические процедуры сократилась бы в разы. Но бюрократия быстро освоилась в новых условиях и стала требовать все больше отчетов, якобы помогающих улучшить систему контроля. Здесь сработал исконный мотив бюрократа — он должен показывать, что у него очень много работы и потому он полезен обществу. В результате количество бумаг в «небумажной» форме стало расти в геометрической прогрессии.

Таким образом, увлечение инновационной бюрократии бесконечным структурированием образовательных процессов и «квантификацией» образовательной деятельности [3. С.786], игнорирование ею специфики объекта

управления создают условия для множественных социальных дисфункций, снижения удовлетворенности преподавателей и студентов, уменьшения реальных, а не формальных результатов работы системы высшего образования.

* * *

Если объект без остановки реформировать в течение многих лет, постоянно меняя приоритеты реформирования, он изменится не в лучшую сторону. Закономерным итогом модернизационных проектов последних десятилетий в российской высшей школе стало возникновение множества неэффективных, но устойчивых институтов и норм. К сожалению, сегодня сформировались разнообразные неэффективные, но устойчивые нормы — как следствие наукометрии и цифровизации образования, увлечения инновациями ради самих инноваций, подавления инициативы преподавателей и ученых, т.е. функционирования инновационной бюрократии [4. С. 61–62]. Бюрократические инновации создают иллюзию поступательного развития высшего образования за счет непрерывного потока усовершенствований и инноваций.

Современная социально-политическая ситуация дает шанс отойти от сформированной инновационной бюрократией траектории развития высшей школы и создать социально одобряемый институт высшего образования, выделив нормы и правила его функционирования, сформировав поддерживающие институции в смежных сферах общественной жизни. Такой институциональный подход позволит создать условия, чтобы этот сложный и очень инерционный социальный институт относительно самостоятельно развивался в нужном для государства и человека направлении. Посредством расширения практик постиндустриального управления необходимо внести столь важный для образования импульс к саморазвитию, реализуя подмеченный в свое время академиком П.Л. Капицей принцип управления подобными системами: «руководить — значит не мешать хорошим людям работать».

Библиографический список

1. *Альтбах Ф.Дж.* Глобальные перспективы высшего образования. М., 2018.
2. *Барков С.А.* Инновационная бюрократия // ЭКО. 2018. № 2.
3. *Вольчик В.В.* Институциональные ловушки в сфере образования и науки в условиях оптимизации // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 4.
4. *Головчин М.А.* Институциональные ловушки цифровизации российского высшего образования // Высшее образование в России. 2021. Т. 30. № 3.
5. *Гребнев Л.С., Кирабаев Н.С., Шейнбаум В.С., Зборовский Г.Е., Лукашенко М.А.* «Высшее образование в России»: 30 лет научной рефлексии (круглый стол) // Высшее образование в России. 2022. Т. 31. № 12.
6. Индикаторы науки 2023: стат. сб / В.В. Власова, Л.М. Гохберг, К.А. Дитковский и др. М., 2023.
7. Индикаторы образования 2023: статистический сборник / Н.В. Бондаренко, Т.А. Варламова, Л.М. Гохберг и др. М., 2023.
8. *Коллини С.* Зачем нужны университеты? М., 2016.
9. Кузьминов *Я., Юдкевич М.* Университеты в России: как это работает. М., 2021.

10. Образование в цифрах 2023: краткий статистический сборник / Т.А. Варламова, Л.М. Гохберг, О.К. Озерова и др. М., 2023.
11. Преподавательские практики сотрудников вузов и научных организаций: информационный бюллетень / М.А. Кирюшина, Я.И. Алексеева, В.Н. Рудаков. М., 2023.
12. *Терентьев Е.А., Бекова С.К., Малошонок Н.Г.* Кризис российской аспирантуры: источники проблем и возможности их преодоления // Университетское управление: практика и анализ. 2018. Т. 22. № 5.
13. *Томилин О.Б.* Критический обзор эволюции практик университетского менеджмента // Университетское управление: практика и анализ. 2023. Т. 27. № 3.
14. Университетская национальная инициатива качества образования: анализ ситуации в контексте новых задач развития системы: Аналитический доклад / Под ред. Е.А. Сухановой, Е.А. Терентьева. Томск, 2023.
15. *Фрумин И., Добрякова М., Доссани Р., Кунс К., Ванг Р., Карной М. и др.* Массовое высшее образование. Триумф БРИК? М., 2014.
16. *Фуллер С.* Социология интеллектуальной жизни: карьера ума внутри и вне академии. М., 2018.
17. Число защит кандидатских диссертаций в РФ сократилось более чем на 60 % за 12 лет. 12.12.2023 // URL: https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/12012.
18. *Шишлова Е.Э.* Обновление содержания высшего образования в контексте современных социокультурных трендов // Высшее образование в России. 2021. Т. 30. № 6.
19. *Halffman W., Radder H.* The academic manifesto: From an occupied to a public university // Minerva. 2015. Vol. 53.

DOI: 10.22363/2313-2272-2024-24-1-58-72
EDN: SNFAMQ

Innovation bureaucracy in the higher education management*

S.A. Barkov, A.V. Markeeva, O.V. Gavrilenko

Lomonosov Moscow State University,
Leninskiye Gory, 1–33, Moscow, 119234, Russia

(e-mail: barkserg@live.ru; anna_markeeva@mail.ru; ol.gavrilenko2014@yandex.ru)

Abstract. In recent decades, the Russian education system has been constantly reformed. Its current state and problems cannot be understood without identifying the subject initiating and carrying out these permanent changes. Such a subject is an innovative bureaucracy — a specific type of bureaucracy that serves innovative processes and creates social and organizational routines from them. This bureaucracy managed to make a conveyor of innovations, which often moves in a circle — without beginning or end. The reforms have become pendulum and repeat at certain intervals. The article considers numerous consequences and excesses of the innovative bureaucracy's dominance in the higher education management, which are determined by this bureaucracy success in replacing the real, socially significant goals of the higher education system with indicators that can be quickly achieved and reported as if for the public good. The harsh administrative pressure of the innovative bureaucracy leads to the constant updating and

*© S.A. Barkov, A.V. Markeeva, O.V. Gavrilenko, 2024
The article was submitted on 10.12.2023. The article was accepted on 26.01.2024.

combination of standards (although not all their content can be standardized), to an increase in reporting (including in electronic, online form) and in teaching load. The lack and ambivalence of goals and the non-stop projects of changes hinder the formation of institutional matrix to meet the contemporary challenges and determine destabilizing processes in the education system. The authors argue that an institutional approach to the higher education management can change the situation, since it focuses not on administrative orders and formal goals but on establishing norms and rules for the education system self-development. Thus, the efficiency of the education system should be evaluated by the society and the state and not by representatives of the innovative bureaucracy, who strive to preserve the innovation conveyor. The principles of post-industrial management should be applied in the higher education system, replacing the bureaucratic approach to the implementation of innovations.

Key words: higher school; reforms in education; higher education management; social sciences and humanities; innovative bureaucracy; administrative control

References

1. Altbach P.G. *Globalnye perspektivy vysshego obrazovaniya* [Global Perspectives on Higher Education]. Moscow; 2018. (In Russ.).
2. Barkov S.A. Innovatsionnaya byurokratiya [Innovative bureaucracy]. *ECO*. 2018; 2. (In Russ.).
3. Volchik V.V. Institutsionalnye lovushki v sfere obrazovaniya i nauki v usloviyah optimizatsii [Institutional traps in education and science under optimization]. *Zhurnal Ekonomicheskoj Teorii*. 2019; 16 (4). (In Russ.).
4. Golovchin M.A. Institutsionalnye lovushki tsifrovizatsii rossijskogo vysshego obrazovaniya [Institutional traps of digitalization in the Russian higher education]. *Vysshee Obrazovanie v Rossii*. 2021; 30 (3). (In Russ.).
5. Grebnev L.S., Kirabaev N.S., Sheinbaum V.S., Zborovsky G.E., Lukashenko M.A. "Vysshee obrazovanie v Rossii": 30 let nauchnoj refleksii (krugly stol) ["Higher Education in Russia": 30 years of scientific reflection (round table)]. *Vysshee Obrazovanie v Rossii*. 2022; 31 (12). (In Russ.).
6. Indikatory nauki 2023 [Science Indicators 2023]. V.V. Vlasova, L.M. Gokhberg, K.A. Ditkovsky et al. Moscow; 2023. (In Russ.).
7. Indikatory obrazovaniya 2023 [Education Indicators 2023]. N.V. Bondarenko, T.A. Varlamova, L.M. Gokhberg et al. Moscow; 2023. (In Russ.).
8. Collini S. *Zachem nuzhny universitety?* [What are Universities for?]. Moscow; 2016. (In Russ.).
9. Kuzminov Ya., Yudkevich M. *Universitety v Rossii: kak eto rabotaet* [Universities in Russia: How It Works]. Moscow; 2021. (In Russ.).
10. Obrazovanie v tsifrah 2023 [Education in Numbers 2023]. Ed. by T.A. Varlamova, L.M. Gokhberg, O.K. Ozerova et al. Moscow; 2023. (In Russ.).
11. Prepodavatelskie praktiki sotrudnikov vuzov i nauchnyh organizatsij: informatsionny byulleten [Teaching Practices of Employees of Universities and Scientific Organizations]. Ed. by M.A. Kiryushina, Ya.I. Alekseeva, V.N. Rudakov. Moscow; 2023. (In Russ.).
12. Terentyev E.A., Bekova S.K., Maloshonok N.G. Krizis rossijskoj aspirantury: istochniki problem i vozmozhnosti ih preodoleniya [The crisis of the Russian postgraduate education: Sources of problems and opportunities for solving them]. *Universitetskoe Upravlenie: Praktika i Analiz*. 2018; 22 (5). (In Russ.).
13. Tomilin O.B. Kritichesky obzor evolyutsii praktik universitetskogo menedzhmenta [Critical review of the evolution of university management practices]. *Universitetskoe Upravlenie: Praktika i Analiz*. 2023; 27 (3). (In Russ.).
14. Universitetskaya natsionalnaya initsiativa kachestva obrazovaniya: analiz situatsii v kontekste novyh zadach razvitiya sistemy: Analitichesky doklad [University National Initiative on Education Quality: Analysis of Situation in the Context of New Development Tasks: Analytical Report]. Ed. by E.A. Sukhanova, E.A. Terentyev. Tomsk; 2023. (In Russ.).

15. Frumin I., Dobryakova M., Dossani R., Koons K., Wang R., Carnoy M. et al. *Massovoe vysshee obrazovanie. Triumf BRIK?* [Mass Higher Education. Triumph of the BRIC?]. Moscow; 2014. (In Russ.).
16. Fuller S. *Sotsiologiya intellektualnoj zhizni: kariera uma vnutri i vne akademii* [The Sociology of Intellectual Life. The Career of the Mind in and around Academy]. Moscow; 2018. (In Russ.).
17. Chislo zashchit kandidatskih dissertatsiy v RF sokratilos bolee chem na 60 % za 12 let [The number of PhD defenses in the Russian Federation has decreased by more than 60 % in 12 years]. 12.12.2023. URL: https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/12012. (In Russ.).
18. Shishlova E.E. Obnovlenie soderzhaniya vysshego obrazovaniya v kontekste sovremennyh sotsiokulturnyh trendov [Updating the content of the higher education under the contemporary social-cultural trends]. *Vysshee Obrazovanie v Rossii*. 2021; 30 (6). (In Russ.).
19. Halffman W., Radder H. The academic manifesto: From an occupied to a public university. *Minerva*. 2015; 53.