

Осипов Александр Михайлович
Российский государственный педагогический университет
имени А. И. Герцена,
Санкт-Петербург, Российская Федерация
osipov.al58@gmail.com

Бюропатологии в современном российском образовании⁴⁸⁹

Аннотация. Статья излагает итоги межрегионального исследования информационных потоков в образовании, анализа репрезентативных опросов и хронометража нагрузок, экспертных оценок, документооборота с позиции теории бюрократии и институциональных функций образования. Противоречия бумажной работы есть проявления бюропатологии и ложной стратегии образовательной политики. Объем информационных потоков превышает более чем в 20 раз потребности управления. Школьный учитель создает в среднем 96 видов документов. Бумажный прессинг – инструмент всевластия и избыточного бюрократического персонала. Выявленная стратегия – тупик российской системы образования, системное препятствие её развития и прогресса.

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

Osipov Aleksandr Mikhailovich
A. I. Hertzen Russian State Pedagogical University,
Saint-Petersburg, Russian Federation
osipov.al58@gmail.com

Bureaupathologies in contemporary russian education⁴⁹⁰

Abstract. The article presents the results of interregional study of information flows in education, analysis of data of representative surveys, timing of jobs, expert assessments, paperwork in the context of theory of bureaucracy and institutional functions of education. Contradictions in paperwork are manifestations of bureaupathology and a false educational policy strategy. The amount of information flows exceeds the management needs by more than 20 times. A public school teacher produces an average of 96 types of documents in a year. Paper pressing is a tool of omnipotence and redundant bureaucratic personnel. The identified strategy is a dead end for the Russian education system, a systemic obstacle to its development and progress.

Keywords: education system; education management; bureaucracy; bureaupathology; information flows; paper pressing

Постановка проблемы

История бюрократизации как научной проблемы восходит к М. Веберу, обосновавшему становление универсальной технологии управления и

⁴⁸⁹ Работа выполнена при финансовой поддержке Российского научного фонда (грант № 18-18-00047).

⁴⁹⁰ The research was supported by the Russian Science Foundation (grant № 18-18-00047).

соответствующей ей социально-профессиональной группы в индустриальном обществе [Бюрократия..., 2009; Вебер, 1990; Serpa, Ferreira, 2019]. Р. Мертон утверждал, что бюрократия достигает автономии и устанавливает свою диктатуру. Повторяя слова Т. Веблена он писал, что бюрократия в силу формализации и иерархической организации управления отмечена «вышколенной недееспособностью» к рациональным решениям в интересах общества [Мертон, 2006: 326–327].

Бюрократия, став независимой от общества, ориентируется на свои потребности и устанавливает тиранию в управляемой системе [Fitzgerald, 2009], имитирует полезную деятельность и придает имитации господствующий характер.

Бюропатология 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, деформацию организационно-нормативной структуры и профессиональных культур, прежде всего учительской культуры [Lumby, 2017; Parlar, Cansoyt, 2017], а также болезненное социальное расслоение персонала [Lee, 2017].

Для отечественной науки бюропатология образования как проблема является новой и позволяет придать ориентированность исследованиям. Она заслуживает проработки по всем институциональным функциям образования и элементам образования как социальной системы [Социология..., 2019: 108–114, 121–138]. Предстоит вскрыть социально-идейные, профессионально-этические, нормативно-правовые, организационно-структурные, инструментальные, экономические, информационные, проявления бюропатологии в образовании, чтобы составить цельное представление о влиянии бюрократии на эту сферу общества.

Нельзя понять разносторонние, абсурдные и застойные проявления бюропатологии, если не рассматривать менеджеров как сплоченную группу, чьи интересы существенно расходятся с общественными потребностями, экспертным знанием и даже здравым смыслом, мнением большинства управляемого персонала. Бюропатология освещена в литературе, вскрыты рост нерациональной деятельности, спад экономической эффективности и управляемости, деформации профессиональных отношений и ответственности [Bennett, Johnson, 1979; Spector, 2018].

Бюропатология заставляет обратить внимание на две взаимодействующие группы – управляемых и управляющих. Первая – масса рядовых работников образования составляет социальную базу отрасли, вторая (менеджеры) не ведет образовательную деятельность, но занимает вершинное положение в отраслевой иерархии.

Национальная бюрократия включена в реализацию стратегии «теневых хозяев образовательной политики» и управляемого «всемирного общества» [Hartman, 2019], то есть служит интересам внешних, наднациональных структур.

Еще в начале XX в. М. Вебер отнес учителей к *полупрофессионалам* из-за отсутствия у них влиятельной самоорганизации, контроля над отраслевыми стандартами, механизмами профессионализации и принятием решений. В индустриальном обществе, в эпоху расцвета социальной демократии и гражданского общества черты полу-профессионализма работников образования не были преодолены [Entzoni, 1968]. Исследования в контексте становления информационного общества подтверждают, что учителя так и не вышли из категории полупрофессионалов [Глобальная..., 2015; Saks, Adams, 2019].

Эти же свойства присущи и современному российскому учительству [Осипов, 2018]. Полу-профессионализм учительства кроется либо в самой природе профессии, либо в насыщенной патологиями отраслевой среде, контролируемой бюрократией. Правда, при этом пока мало внимания уделяется определению критериев бюрократии, соотношению нормы (оптимального функционирования образования как отрасли, конкретной организации и её менеджмента) и отклонений. Эти критерии сводятся к «общей теореме» Р. Мертона о соответствии структуры (организации) её функциям [Merton, 1968: 136], то есть к определению институциональных функций образования [Осипов, Иванова, 2016; Осипов, 2017].

Ситуация в образовании с начала нового века усугубляется бумажным прессингом и бумажным геноцидом [Осипов, 2019]. Их патологическое следствие состоит в отступлении большинства персонала отрасли перед немногочисленной, но сплоченной «бумажной армией», в покорном принятии любых новых авторитарных по форме и неолиберальных по содержанию трансформаций в системе образования, в выгорании персонала. Даже эффективные учителя «проигрывают» и уходят из-под бюрократического оценивания, покидая свою профессию [Wronowski, Urvik, 2019]. «Бумажный прессинг и бумажный геноцид ... достигли такой фазы, которая предшествует прорыву благостных бюрократических покровов, опутывающих и обездвиживающих всю систему образования – наследницу некогда лучшей в мире советской, российской школы» [Информация..., 2019: 198]. Бумажный прессинг в российском образовании коренится в ряде освоенных бюрократией теорий неолиберального толка: рыночной глобализации, глобальной интеграции и стандартизации, отмирании национально-государственной специфики, компетентностного подхода, вариативности обучения [Осипов, 2019]. Сплоченность бюрократии связана с её интересами в сохранении властных привилегий и полномочий в распределении ресурсов, проявляется в её корпоративной самозащите.

Разные источники рисуют удручающие картины:

«Мы все меньше занимаемся образованием, мы погрязли в бумажках», «Мы больше не работаем с детьми, мы работаем с бумагами» (из интервью с администраторами и учителями школ);

«У нас аккредитация вуза... К аккредитации вуз подготовил 46 тысяч единиц документов! Эту неделю работает комиссия и практически все перепечатаваем.

Наличие электронного образовательного портала как источника информации никого не интересует» (из переписки с топ-менеджером);

«Кадровая справка ... к аккредитации одного из крупных университетов страны состояла из 2 млн страниц (что соответствует объёму 800 коробок офисной бумаги)», то есть 10 тонн.

Так ли на самом деле трагична ситуация? Попытаемся оценить её с опорой на результаты комплексного межрегионального исследования информационных потоков в российской системе образования⁴⁹¹. Оно в целом позволяет судить об объемах, структуре и степени избыточности порождаемых бюрократией информационных потоков, об основных противоречиях бумажной работы, об особых отношениях и ложных ценностях, укореняющихся в профессиональной среде при бюропатологии.

Методология. Предпосылкой эффективного управления образованием является научное определение границ ответственности этой подсистемы в обществе. В социологии эти границы описываются комплексом институциональных функций образования [Информация..., 2019: 114–152], однако старые и новые труды по образовательному менеджменту обходят стороной эти функции. Соотнесенность управленческих стратегий и управленческих информационных потоков с комплексом функций есть один из критериев научного управления и условие его эффективности. Игнорирование научных основ обрекает управление на мнимую бюрократическую слепоту «универсального» менеджмента, совпадающую, однако, с его же групповыми интересами [Информация..., 2019: 153–172].

Для изучения управленческих информационных потоков в образовании применялись выборочные анкетные опросы, экспертные интервью, фиксация входящих и исходящих документов в образовательных учреждениях и организациях разного вида и уровня за время от полугода до года, реконструкция бумажной работы основных должностных групп, хронометраж бюджета времени. В итоге сформированы:

1. база выборочного репрезентативного анкетного опроса персонала в трех регионах ($n=2486$), структура выборки приближена к генеральной совокупности (Новгородская область как базовая $n_1=1575$, Санкт-Петербург $n_2=470$, Алтайский край $n_3=441$), погрешность базовой выборки не более 1,5 %;

2. персонифицированная база данных хронометража времени основных групп персонала (по дневниковой тетради продолжительностью 30 дней, панель 300 чел., с равномерным распределением массива по 12 месяцам с сентября 2018 г.), интегрированная с комплексом индикаторов анкетного опроса;

3. полные реестры документов (исходящие, входящие за учебный год) трех организаций общего и профессионального образования, с фиксацией дат, типов,

⁴⁹¹ Описание исследования опубликовано [Информация, 2019: 173–197, 207–214].

наименований и темы, источников и адресатов, объема (страничного с приложениями), экспертной оценкой трудозатрат;

4. реестры документов, создаваемых персоналом учреждений и органов управления образованием (на основе панельных глубинных интервью).

Статистический анализ этих баз выполнен специалистами кафедры информационных технологий и систем НовГУ (на платформе Access с применением Microsoft SQL Server Management Studio 17).

Результаты исследования

Отраслевой перечень видов документов. Структура информационно-управленческих потоков содержит институциональные дисфункции. Утверждаемый Минобрнауки России ведомственный реестр на начало 2018 г. включал 1 684 вида документов [Перечень документов...], из них лишь 188 (11 %) напрямую касались образовательной деятельности (лишь часть видов из строки 7, Таблица 1).

Таблица 1. Реестр укрупненных групп документов в системе образования

Укрупненные блоки видов документов	Количество
1. Организация системы управления	175
2. Планирование деятельности	44
3. Финансовое обеспечение деятельности	45
4. Учет и отчетность	131
5. Трудовые отношения	81
6. Кадровое обеспечение	144
7. Образовательная деятельность	427
8. Социальная поддержка, социальная защита обучающихся	24
9. Воспитание детей и молодежная 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

Реестр очерчивает полномочия федерального Министерства, значительная часть которых носит подзаконный характер. Концентрация властных, регламентирующих и распределительных полномочий противоречит мировым практикам (в частности, *деволюции* – доверии полномочий нижестоящим органам и организациям), заложенному в *Законе об образовании* ориентиру на государственно-общественное управление (статья 89). Реестр не учитывает институциональные функции образования, а сотни видов документов об экспертизе, программах и аттестации

нацелены лишь на соответствие бюрократически выработанным стандартам [Информация..., 2019: 60–61]. Не вникая в экономическую, социальную и культурную результативность отрасли, топ-менеджмент загружает её «шумовыми» информационными потоками [Информация..., 2019: 173–187], демонстрирует недоверие «низам». Так, вузы, даже обладая лицензиями, вынуждены согласовывать с Министерством состав председателей ГАК, что ежегодно плодит около ста тысяч документов, идущих в столицу и обратно.

Питательной средой бумажного прессинга служат развиваемая российской академической педагогикой компетентностная парадигма и схемы «вариативного обучения», не доказанные в научном и практическом плане. Они породили десятилетия бумажных «совершенствований» по кабинетным конструкциям профстандартов, компетенций и почти ежегодно вводимых новых поколений ФГОС [Информация..., 2019: 53–66]. Одно лишь введение понятия «универсальные компетенции» стоило вузам миллионы рабочих человеко-дней на обновление текстов рабочих программ и около 100 вагонов офисной бумаги, и так же внедрение каждого нового поколения ФГОС.

У учреждений системы образования нет механизмов влияния «снизу» на состав, перечни видов и контент информационных потоков. Управленческая «вертикаль» в отрасли, при отсутствии обратной связи, превратилась в бюрократическую диктатуру.

Примером бюрократической трактовки проблем кадров стал федеральный проект «Учитель будущего» (в составе нацпроекта «Образование» на 2019–2034 гг.) с бюджетом 15,4 млрд руб. Проект сводится к охвату педагогов новыми формами повышения квалификации и аттестации, но не затрагивает ни дефекты управления, ни оплату труда, ни существующие перегрузки кадров 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») ⁴⁹². Основную массу составляют внешние вертикальные потоки, на них мы и сосредоточим внимание.

Чем крупнее школа, тем больше поток. В школе N в спальном районе города ⁴⁹³, число «входящих» в 2017–2018 уч. году составило 1 903 (2 084 стр., приложения 9 050 стр.) ⁴⁹⁴.

Структура вертикального информационного потока выглядит перегруженной. Основную массу в нем составляют «входящие», а также информирующие документы – 47 %. Требуют отклика школы 31 % «входящих», действий и отклика

⁴⁹² Нерегистрируемые документы составляют около 15 % бумажной работы.

⁴⁹³ В школе N 110 ставок и 79 педагогов, 1410 обучающихся.

⁴⁹⁴ Школа N, «Входящие», № 483 от 02.04.2018 имеет приложение объемом 391 стр.

школы – еще 12 %. Число и объем «исходящих» в комитет образования на порядок меньше «входящих»). Около половины входящих носит дублирующий характер, 70–80 % их массы выходит за установленные законодательно границы ответственности школы (обеспечение концертов, избирательных участков, отчетов о молодежной политике, транспортировке детей, работе «клубов молодой семьи», занятости детей во внешкольных формах досуга и местах летнего отдыха, участия в общественно-политических мероприятиях, предметных олимпиадах, соревнованиях и пр.). Школы ведут переписку по судебным искам вне юрисдикции школы.

Структура исходящих выглядит деформированной: документы с отчетами муниципальному комитету образования составляют лишь 4 %, ответы иным ведомствам – 13 %. Соотношение управленческих 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 объем (в страницах) и средняя трудоемкость (в часах), а также расчетные годовые величины объемов и трудоемкости 96 видов документов по 13 направлениям работы учителя⁴⁹⁵, повторяющиеся в школах всех регионов и типов поселений [Реестр документов...].

Таблица 2. Сводный годовой реестр документов, создаваемых учителем школы

№	Направления работы	Виды документов		
		Кол-во	Объем, мин. – макс.	
			страниц	часов
1	Обучение по основной программе	6	1422–2556	658–1014
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	17–19	15
8	Обучающая работа с отстающими	4	290–415	86–120
9	Участие в методических объединениях	7	82–93	33
10	Взаимодействие с семьями, партнерами	11	417–594	101
11	Оформление кабинета, портфолио класса	11	34–42	11
12	Ведение портфолио, личных дел детей	6	152–182	49
13	Аттестационное портфолио учителя	9	75–99	10
Всего		96	3743–5599	1627–2039

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

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

школ, 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 трудоемкой. 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.

Таблица 3. Виды документов для обучения по школьной основной образовательной программе

Наименование документа, количество в учебном году	Частота создания	Объем, трудоемкость (мин. – макс.)			
		стр.	час.	в год, стр.	в год, час.
Рабочая программа (РП) по предмету ⁴⁹⁶ (минимально 6)	Ежегодно	20–30	4–5	120–180	24–30
Тематическое планирование к РП (6)	Ежегодно	5–10	2–3	30–60	10–20
Конспекты (к 6 урокам)	Ежедневно	5–10	2–3	850–1 700	340–510
Ведение журналов (6)	Ежедневно	1–2	1–2	170–340	170–340
а/о – Комплекты инструкций по технике безопасности ⁴⁹⁷	Ежедневно	1	0,5	180	90
Корректировка РП по итогам диагностики (6 РП)	Раз в четверть	3–4	1	72–96	24
Всего				1 422–2 556	658–1 014

Социальные противоречия бумажной работы в школе

Примерный хронометраж работ учителя математики, хорошо вооруженного технически и методически, говорит о том, что при одной ставке (18 учебных часов в неделю) его рабочее время составит 11–12 часов в день [Порядок привлечения.].

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 соглашаются на полторы или даже две ставки. По данным Ф.Э. Шереги, в 2015 г. в общероссийской выборке

⁴⁹⁶ Количество РП определяется числом параллелей (уровней обучения, в которых учитель ведет уроки по своему предмету), а также преподаваемых предметов. Так, учитель литературы, ведущий ее с 7 по 11 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, вопреки приказу № 1601 «О продолжительности рабочего времени...» Минобрнауки РФ от 22.12.2014, п. 7.2), то к «литературе» добавится, например, «русский язык», а число РП удвоится.

⁴⁹⁷ 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.

учителей (n=1417) средняя недельная нагрузка составляла 37 уроков [Шереги, 2016: 113], то есть 2 ставки⁴⁹⁸. Учителя грустно шутят: «на одну ставку кушать нечего, а на две – некогда». Далеко не все выдерживают полуторные или двойные нагрузки, так возникает дефицит учителей с неизбежным еще более весомым «внутренним совместительством».

С ростом учебной нагрузки почти вдвое растет объем бумажной и внеучебной работы (подчас подменяемой отчетами о мероприятиях). По данным хронометража, учитель, работая на 1 ставку, отдает самоподготовке около 20 часов в неделю, а при работе на 2,0 ставки, соответственно, только 10 час., то есть его подготовка к уроку сокращается втрое (до 15–20 мин.).

Нагрузка в 2 ставки, типичная для школ сельской местности, означает изматывающие профессиональные и психологические перегрузки учителя, недоработки в других сторонах труда (обучение, научная, дидактическая, организационная и др.)⁴⁹⁹. 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 [Информация..., 2019: 156]. Государство «разрешает» учителям работу сверх одной ставки, мирясь со снижением качества обучения, хотя никто и мысли не допускает, что на полторы или на две ставки могут трудиться, например, офицер Армии, машинист поезда, ректор, министр, президент. Этим подтверждается социальный статус учителя как полупрофессионала [Entzoni, 1968].

При средней нагрузке в 1,5 ставки провинциальный учитель еженедельно ведет 26–30 учебных часов, а объем бумажной работы, судя по оценке экспертов, составляет уже 31–39 часов, подчас превышая объем учебной работы. Возможно ли такое? Следует выделять две стороны трудозатрат: *нормативную* и *реальную*. Реестры (Табл. 2, 3) отражают часто *нормативные* трудозатраты, но ввиду стремления работников к экономии сил *реальные* бывают меньше, варьируя в зависимости от их способностей, кооперации и технической оснащенности. 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 объемы в целом стабильны и велики.

Заслуживают внимания следующие особенности:

- скрытый и неучитываемый характер многих проявлений бумажной работы,
- сведение почти всей бумажной работы лишь к учету её продуктов,
- недостаточная упорядоченность и релевантность информационных потоков,

⁴⁹⁸ Сообщение о средней учебной нагрузке, равной 37 часам, представляется нам неправдоподобным.

⁴⁹⁹ Пункты 2.8.1 и 7.2 приказа Минобрнауки № 1601 от 22.12.2014 г. «О продолжительности рабочего времени...» (зарегистрирован Минюстом РФ 25.02.2015 № 36204) ограничивает нагрузку учителей полутора ставками, однако в действительности при производственной необходимости (выполнение образовательной программы при нехватке кадров) локальными административными актами персональная нагрузка учителей часто превышает 1,5 ставки.

- сопротивление сотрудников ради сокращения тягот бумажной работы,
- неопределенная и низкая достоверность продуктов бумажной работы,
- обусловленность бумажных нагрузок межличностными отношениями,
- неравномерность объемов бумажной работы среди работников,
- ослабление социальных ресурсов и перспектив системы образования.

Рассмотрим эти особенности подробнее.

1. Отчасти скрытый даже для самих работников характер объемов и тягот бумажной работы образования обусловлен её ненормированным форматом, 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 как в управляемой организации, так и в управляющем органе. При её колоссальных объемах полная проверка её продуктов невозможна⁵⁰⁰, анализ информации подменяется учетом бумажной работы, на что и тратится львиная доля усилий менеджмента на местах и в центре. Принуждение образовательных организаций и учреждений к созданию всяческих отчетов превратилось в межведомственную традицию, а бумажный прессинг из инструмента бюрократического менеджмента – в тяжкое, трудоемкое занятие для самого менеджмента, которое он вынужден поддерживать из-за неспособности провести анализ полезности разных видов отчетов и отказаться от ненужных, не используемых для целей управления образованием.

3. Слабая упорядоченность и нерелевантность информационных потоков вызывает колоссальные потери ресурсов и времени. Почти две трети персонала считают, что бумажная работа плохо спланирована. Свыше половины документов «сверху» носит «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 теневую «кооперацию», опору на шаблоны, взятие данных «с потолка», то есть *служебный подлог*. Однако вполне естественное взаимное сострадание среди жертв бумажного прессинга оправдывает такой «подлог», ведь бумажная работа ведется «для галочки» и никем не используется.

В начальной школе учитель должен составить около 10 рабочих программ, но «кооперация» позволяет вдвое–втрое снизить бумажный прессинг, действуя и в иных видах бумажной работы, как и шаблоны, ставшие полем для социальных сетей

⁵⁰⁰ 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. чел.

[например, Образцы документов...]. Кооперация и шаблоны делают эту работу менее тягостной, а часть работников просто игнорирует бюрократические запросы.

5. Невозможность проверки продуктов бумажной работы и их низкая достоверность осознается теми, кто «ставит галочки». Директор школы сетует: «Получила команду сдать отчет 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 отчет. 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. Лишь каждый четвертый администратор школы считает, что учитель, не выполнивший своей бумажной работы, заслуживает служебного наказания. Однако при этом успешная отчетность 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 (88 %) считает, 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 «придирами» к этим продуктам принуждает исполнителя к лояльности. Это и объясняет различающиеся величины бумажных нагрузок: 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, однако не порождает консолидированного управленческого действия, социального взрыва или движения. Общая пассивность объясняется неравномерностью бумажной работы в разных группах персонала, а также используемой спекулятивно привязанностью педагогов к своей профессии. Средняя недельная продолжительность бумажных работ у учителей составляет 11 час. (варьируясь от 4 до 30 час.), у воспитателей детсадов – несколько меньше, у администраторов школ – 19 час., у специалистов органов управления – 27 час.

8. Общим социальным и экономическим следствием бумажного прессинга в системе образования стало массовое выгорание персонала, прежде всего учителей. Персонал системы образования, включая менеджеров региональных и муниципальных органов управления, уже *привык* к «неизбежному злу», абсурдности подобных ситуаций, множащих бумажные потоки и затраты. Масса людей с вузовскими дипломами и учеными степенями перестает сопротивляться иррациональному всевластию топ-менеджмента образовательной и научной политики России, противоречащему инновационным стратегиям интеллектуального потенциала.

Бумажный геноцид среди мотивов ухода из профессии вышел на первое место наряду с неудовлетворенностью уровнем оплаты труда [19], а весь приток в школы выпускников педагогических специальностей лишь замещает выбывающих из профессии по этой причине, но не устраняет застойный дефицит учителей. Бумажный прессинг, подавляющий участие работников образования в выработке решений и общественно-государственном управлении, лишает систему образования внутренних социальных ресурсов и перспективы выхода из бюропатологического тупика. Отсюда, разрешение ситуации возможно с «хирургическим» воздействием политическими инструментами извне этой системы.

Заключение

Информационно-управленческие потоки в образовании вошли в состояние кризиса и утратили роль инструмента образовательной политики в интересах общества. Эти потоки, при огромных затратах и низкой достоверности, постоянно создают колоссальные объемы не используемых документов. Корень проблемы скрыт в бюрократической концентрации полномочий топ-менеджмента, выражающей его групповую заинтересованность и противоречащей интересам развития системы образования России.

Информационные потоки часто выходят за рамки миссии, правовой ответственности образования, содержат институциональные дисфункции и «шумовые» перегрузки, недостоверны и неэффективны для обеспечения качества образования и образовательного менеджмента, поддерживаются лишь в форме учета («для галочки»). Они служат орудием административного прессинга и имитации управляемости в системе образования. Напряженность и трудоемкость информационных потоков оказывается реальным препятствием нормальной работы управленческого аппарата на локальном учрежденческом, муниципальном и региональном уровнях.

Бумажная работа в российском образовании в целом лишена прозрачности, нормирования труда, плановости, ориентации на социально необходимый и оправданный результат. В её основе – концентрация полномочий в руках менеджмента, «мания оценивания» и бюрократическое недоверие к массе квалифицированных работников. Избыточная бумажная работа вызывает неприятие, но сама проблема остается табуированной, не отраженной в педагогической науке и приоритетном нацпроекте «Образование» на 2019–2024 гг.

Библиографический список

Бюрократия в современном мире: теория и реалии жизни / Отв. ред. В. Н. Шевченко. М.: Институт философии РАН, 2009. 193 с.

Вебер М. Политика как призвание и как профессия // Вебер М. Избранные произведения М. Прогресс, 1990. С. 644–706.

Глобальная социология образования / Под ред. А. М. Осипова. Монографическое приложение к журналу РАН «Социологические исследования». Великий Новгород: НовГУ, 2015. 300 с.

Информация в управлении образованием: теоретические проблемы [Электронный ресурс] // Под ред. А. М. Осипова, П. А. Бояджиевой. 2-е изд., исправл. и доп. СПб.: РГПУ, 2019. 215 с.

Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, 2006. 873 с.

Образцы документов [Электронный ресурс] // Только факты: [веб-сайт]. URL: <http://my-facts.ru/docs?page21>

Осипов А. М. «Бумажная работа» и новые термины в исследованиях системы образования [Электронный ресурс] // Вестник Алтайского государственного педагогического университета. 2019. № 1 (38). С. 12–16. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30003844_44480264.pdf (дата обращения: 01.08.2020).

Осипов А. М. Рыночные механизмы – социальный тупик российского образования // Высшее образование в России. 2019. № 5. С. 63–72. DOI: <https://doi.org/10.31992/0869-3617-2019-28-5-63-72>.

Осипов А. М. «Троянские кони» неолиберализма в образовании // Социологические исследования. 2017. № 8. С. 137–148. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_30003844_44480264.pdf (дата обращения: 01.08.2020). DOI: 10.7868/S0132162517080153.

Осипов А. М. Учителство в контексте социологии образования // Социологические исследования. 2018. № 3. С. 45–52. DOI: 10.7868/S0132162518030042

Осипов А. М., Иванова В. А. Институциональные функции – пороговая проблема социологии образования // Социологические исследования. 2016. № 1. С. 118–125. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_32782971_35258614.pdf (дата обращения: 01.08.2020).

Перечень документов, образующихся в процессе деятельности Минобрнауки РФ и подведомственных ему учреждений и организаций [Электронный ресурс] URL: <http://www.novsu.ru/cms/edit/i.2538.3/?page=edit&id=1570644> (дата обращения: 30.11.2019).

Порядок привлечения учителя к работе свыше 36 часов [Электронный ресурс] // педсовет. Персональный помощник педагога: [веб-сайт]. URL: <https://pedsovet.org/beta/article/poradok-privlechenia-ucitela-k-rabote-svyse-36-casov> (дата обращения: 18.11.2019).

Реестр документов, создаваемых учителем российской школы [Электронный ресурс] URL: <http://www.novsu.ru/file/1566567> (дата обращения: 20.11.2019).

Социология образования / под редакцией А. М. Осипова. М.: Юрайт, 2019. 365 с.

Шереги Ф. Э. Педагоги общеобразовательных организаций: труд или повинность? // Социологические исследования. 2016. № 1. С. 108–116. URL: http://sosis.isras.ru/files/File/2016/2016_1/108_116_Sheregi.pdf (дата обращения: 01.08.2020).

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.

Entzoni A. The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers. N.Y.: The Free Press, 1969. 328 p.

Fitzgerald T. The Tyranny of Bureaucracy. *Educational Management Administration & Leadership*. 2009. Vol. 37 (1), p. 51–65. DOI: 10.1177/1741143208098164

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>. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_32667826_82205941.pdf (дата обращения:01/08/2020).

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. DOI: <https://www.jstor.org/stable/26382982>

Lumby J. Distributed Leadership and bureaucracy. *Educational Management Administration and Leadership*. 2017. Vol. 47 (1), p. 5–19. DOI: doi.org/10.1177/1741143217711190.

Merton R. Social Theory and Social Structure. Enlarged edition. N.Y.: Free Press, 1968. 702 p.

Parlar H., Cansoy R. The Effect of Bureaucratic School Structure on Teacher Leadership Culture: A Mixed Study. *Educational Sciences: Theory and Practice*. 2017. Vol. 17 (6), p. 2175–2201. DOI: <https://doi.org/10.12738/estp.2017.6.0150>

Saks M. M., Adams T. L. Neo-Weberianism, Professional Formation and the State: Inside the Black Box. *Professions and Professionalism*. 2019. Vol. 9. No. 2. Pp. 3190. DOI: <http://dx.doi.org/10.7577/pp.3190>

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](https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979)

Spector H. Bureaucratization, education and the meanings of responsibility. *Curriculum Inquiry*. 2018. Vol. 48 (5), p. 503– 520. DOI: <https://doi.org/10.1080/03626784.2018.1547615>.

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. Vol. 27 (86), p. 1–33. DOI: doi.org/10.14507/epaa.27.3858