

# Дефицит информации и «бумажный геноцид»: социологический взгляд на информационные потоки в Российской системе образования

Автор: А. М. Осипов, П. А. Бояджиева, Н. А. Матвеева

## Анотация:

Статията е посветена на проблема с кризата на управленските информационни потоци в руската образователна система. Обемът и разнообразието на тези потоци през последните 20 години се увеличиха значително, причинявайки масово недоволство на персонала в бранша с “хартиения геноцид”, но те никога не станаха предмет на научна дискусия. В чуждестранната литература растежът на информационните потоци в образованието е свързан с неговата гъвкава маркетингизация, въвеждането на нов образователен мениджмънт и прилагането на компетентностния подход като универсална мярка за цели, стандарти и ефективност на учебния процес. Авторите разглеждат социалните реалности и концептуалната хранителна среда на “хартиения геноцид” в съвременното руско образование, особеностите на проблема с информационните потоци на мениджмънта от позицията на социологията и общите хипотези на неговото изследване, проведено с подкрепата на Руската научна фондация..

**Ключови думи:** образователна система, информационни потоци, управление, ефективност на управлението, персонал, професионално претоварване, прегаряне на учителите, оптимизация.

## Abstract:

The article is devoted to the problem of the crisis of management information flows in the Russian education system. The volume and diversity of these flows over the past 20 years have increased significantly, causing mass dissatisfaction of staff in the industry with “paper genocide”, but they never became the subject of scientific discussion. In foreign literature, the growth of information flows in education is associated with its versatile marketization, the introduction of new educational management and the application of the competence approach as a universal measure of goals, standards and the effectiveness of the educational process. The authors consider the social realities and conceptual nutrient medium of the “paper genocide” in modern Russian education, the specifics of the problem of management information flows from the position of sociology and the general hypotheses of its research, conducted with the support of the Russian Science Foundation.

**Keywords:** education system, information flows, management, management efficiency, personnel, professional overload, burnout of teachers, optimization.

## Аннотация:

Статя посвящена проблеме кризиса управленческих информационных потоков в российской системе образования. Объем и разнообразие этих потоков за последние 20 лет значительно выросли, порождая массовое недовольство персонала в отрасли «бумажным

геноцидом», но так и не стали предметом научного обсуждения. В зарубежной литературе рост информационных потоков в образовании связывается с его разносторонней маркетинговой, внедрением нового образовательного менеджмента и применением компетентностного подхода в качестве всеобщего мерила целей, стандартов и эффективности образовательного процесса. Авторы рассматривают социальные реалии и концептуальную питательную среду «бумажного геноцида» в современном российском образовании, особенности проблемы управленческих информационных потоков с позиции социологии и общие гипотезы ее исследования, проводимого при поддержке Российского научного фонда.

**Ключевые слова:** система образования, информационные потоки, менеджмент, эффективность управления, персонал, профессиональные перегрузки, выгорание педагогических кадров, оптимизация

Характерным свойством современных организаций, действующих в разных отраслях производства и услуг и вовлечённых в конкуренцию, является избыточная нагруженность внутренних информационных обменов. Одновременно признается тот факт, что рост этих обменов объективно ведёт к снижению продуктивности самих организаций, поскольку с очевидностью отвлекает все большее время их персонала на вспомогательную непроизводительную деятельность. Влияние информационных потоков на продуктивность организации стало предметом специальных исследований [12]. По мнению Чарльза Хэнди, информационные перегрузки оправдываются негласным управленческим стереотипом «1/2 – 2 – 3», по которому половине персонала переплачивают вдвое, чтобы она трудилась втрое производительнее [14].

В современной России одним из наглядных проявлений роста информационных потоков, сопровождающегося массовым недовольством персонала, стала общественная система образования. Информационные потоки в ней предстают в двух основных видах. *Первый* выражает движение образовательной информации (преимущественно между персоналом и обучаемыми). *Второй* вид относится к управленческим действиям, где информация создаётся и курсирует внутри системы образования (между ее органами, учреждениями и сотрудниками) и в межведомственных потоках. Этот второй вид и оказывается в центре нашего внимания, ибо он отображает «кипучую деятельность без видимой пользы» и противоречивость нынешней образовательной политики, указывая даже на признаки утраты единого федерального образовательного пространства. Введение новых поколений ФГОС не обеспечивает интеграции этого пространства и воспринимается практиками как сугубо бюрократическая кампания, не улучшающая содержание и качество образования, но придающая очередной виток «бумажному прессингу». Предваряя анализ ситуации и опираясь на экспертные мнения, можно утверждать, что характер управленческих информационных потоков, отражающих социальные практики управления образованием на макроуровне, вступил в противоречие с интересами образования как отрасли.

Проблема перегрузки управленческими информационными потоками обрела социальную остроту и получает массовые критические отклики в среде практиков, но в литературе отсутствуют монографии, дискуссии и обращения к ней, в том числе в журналах «Образовательная политика», «Высшее образование в России», «Вопросы образования», «Социология образования», сетевом издании «Управление образованием: теория и практика».

Попытаемся с позиции социологии сформулировать проблему качества управленческих информационных потоков в сфере общего и профессионального образования. Рассмотрим ее

реалии и тренды, опираясь на материалы комплексного исследования в Новгородской области<sup>1</sup>. В связи с ее недостаточным освещением вначале обозначим ее социальные реалии, ключевые концептуальные стороны, гипотезы и научно-методические подходы к ее исследованию и перспективы оптимизации ситуации. Интерес представляют также динамика информационных нагрузок, системные предпосылки и социальные последствия, источники и движущие силы «бумажного геноцида», и возможности их исследования.

### Реалии управленческих информационных процессов

Минобрнауки России и Правительство на протяжении ряда лет вводили новые подзаконные акты для системы образования, число которых достигло 184. Все они увеличивали перечень его полномочий [10, с. 33]. Концентрация этих полномочий вела к росту доли управленческого персонала и расходов (в том числе по линии «аутсорсинга») на переработку информации. В такой концентрации выражено скрытое недоверие к учреждениям образования, а целесообразность затрат на создание отчетности, навязываемой сверху, не оценивается. Любые новые, даже неожиданно вводимые формы отчетности перед вышестоящими органами, являются обязательными для исполнения.

В среде руководителей образовательных организаций приоритеты смещаются с качества образования на обеспечение документальной отчетности. Директора школ признают: «мы все меньше занимаемся образованием, мы погрязли в бумажках». Выхолащивается смысл образования для работников: не столь важно, хорошо ли ты работаешь, важнее то, как умеешь отчитываться. Отчетность важна для корпоративной репутации и получения финансовых ресурсов. Такой сдвиг порождает отчуждение педагогов от образовательной деятельности, осуждение и латентное сопротивление в среде работников образования.

Управленческая информация, предстающая в разнообразных формах отчетности снизу-вверх, часто выходит за рамки предусмотренной законодательством ответственности образовательных организаций. В частности, школам предписывается собирать персонализированную и сводную информацию о том, где и как планируется проведение внешкольного времени детей, и представлять ее в органы образования. Нередко информация дублируется, содержит двойной счет, не всегда достоверна (составляется, как говорят сами работники образования, в итоге «задумчивого взгляда в потолок»). При большой трудозатратности она обычно не проверяется, не используется в регионах и муниципалитетах в аналитических и практических целях.

Избыточная концентрация в федеральном министерстве массы разрешительных полномочий доходит до абсурда: вузы, уже обладая лицензиями на ведение работы в сфере высшего профессионального образования, вынуждены согласовать с министерством персональный состав каждой из Государственных комиссий по защите выпускных квалификационных работ (ВКР) и их председателей. На один университет средних размеров – около 50 комиссий в сессию, десятки тысяч комиссий по вузам России, и на каждую комиссию –

<sup>1</sup> Межрегиональный проект «Исследование состояния информационных потоков в российской системе образования и возможностей их оптимизации» (научный руководитель проф. П.А. Бояджиева) организовано НовГУ им. Ярослава Мудрого при поддержке гранта РФФИ (№ 18-18-00047), охватывает основные категории персонала всех уровней и сегментов образования, всех типов поселений. Методы сбора данных: контент-анализ документов, экспертные и выборочные стандартизированные опросы, фокус-групповые интервью, хронометраж трудовых нагрузок.

докладная «снизу» и разрешение «сверху»), а любые изменения в составе председателей требуют разрешения министерства<sup>2</sup>.

Другой пример содержательной абсурдности, невыполнимости в действительности базовых требований компетентностного подхода к организации и документальному обеспечению образовательного процесса вытекает из стремления чиновников, обычно не имеющих опыта преподавания, наложить схематизированные наборы сформулированных кем-то и узаконенных общекультурных или профессиональных компетенций на все стороны этого процесса. В вузе ученый не имеет права, согласно российской версии компетентностного подхода, читать лекции по своему предмету – в данном случае социологии – в аудитории, где, как это обычно делается для укрупнения потоков, собраны одновременно студенты разных специальностей (скажем, будущие историки, юристы, экономисты, журналисты, лингвисты и т.п.), если выпускающие кафедры по своему усмотрению отнесли на долю курса «Социология» разные компетенции. Университет, стремясь к экономии средств, но играя по правилам догматизированной компетентностной парадигмы, обязан встать на затратный путь: отказаться от обычного в мировой практике укрупнения лекционных потоков и организовать отдельный образовательный процесс для всех, даже близких по своему роду специальностей. Более того, университетский ученый теперь обязан разработать и согласовать с библиотекой и учебно-методическим управлением (сотрудники которого не являются специалистами в предмете), а кафедра и декан утвердить различающиеся программы по одному и тому же предмету. Если в вузе, скажем 40 специальностей (направлений), то и число рабочих программ дисциплины одного и того же курса «Социология» будет стремиться к 40 только по отделению очного обучения.

Показательно то, что, по данным опроса по репрезентативной выборке, персонал системы образования, включая топ-менеджеров региональных органов управления и вузов, уже *привык* к «неизбежному злу», абсурдности подобных ситуаций, множащих бумажные потоки и затраты. Сотни тысяч людей с университетскими дипломами и учеными степенями перестают сопротивляться иррациональному всевластию главного органа образовательной и научной политики России, противоречащему инновационным стратегиям интеллектуального потенциала. Крайне ценное исключение в данной ситуации составляет позиция отраслевого профсоюза работников образования и науки.

Информационные потоки образовательных организаций насыщены контентом, не предназначенным для обеспечения качества образовательного процесса. По данным экспертного опроса директоров школ<sup>3</sup>, ненужная никому и самой школе информация, но требуемая от школы, составляет от 50% до 70% всех сдаваемых видов отчетности. Не менее двух третей рабочего времени школьного менеджмента тратится именно на такую отчетность, что сокращает его работу для своих организаций. Чем менее целесообразна информация, тем ниже ответственность при ее составлении и, соответственно, ниже ее надежность.

<sup>2</sup> В НовГУ им. Ярослава Мудрого в 2017 году до начала работы одной из комиссий по защите ВКР умерла ее председатель. Защиты были перенесены на неделю со сдвигом всех сопутствующих процедур, командировок, личных планов – до согласования из столицы кандидатуры нового председателя (с курьерской доставкой докладной в министерство и бумажного согласования обратно).

<sup>3</sup> Экспертный опрос администраторов (директоров и завучей) средних общеобразовательных учреждений в Великом Новгороде, Санкт-Петербурге и Барнауле (n=37) проведен в 2018 г. научным коллективом проекта.

С ростом объемов информационных потоков растут технические и человеческие ресурсы системы образования, специально сосредоточенные на переработке нового контента. Растут экономические издержки отрасли при дефиците средств.

С этим же трендом связано распространение профессионального выгорания среди учительства: за 1991–2017 гг., по данным регионального мониторинга профессионального самочувствия в системе образования, ежегодно проводимого Лабораторией социологии НовГУ, невыносимый «завал» бумажной отчетностью как причина ухода из учительской профессии поднялся на 1–2-е место, оказавшись наравне с недовольством зарплатой. Практически все приходящие на работу в школу выпускники педагогических специальностей лишь замещают выбитых из профессии «бумажным геноцидом». По данным регионального мониторинга с методикой выборочного хронометража рабочих нагрузок за 1991–2017 годы, проводимого Лабораторией социологии НовГУ, среднесуточные затраты времени на создание документов отчетности у учителя-предметника (основной и средней) школы возросли с 0,6 до 1,4 часа (в среднем 32 разные формы за учебный год), у классного руководителя – с 1,0 до 3,0 часов (в среднем 49 разных форм за учебный год), у администраторов школ с 1,5 до 5,0 часов. Так, одна городская школа затрачивает на документальную отчетность в среднем около 2000 человеко/часов в месяц.

У преподавателя колледжа и вуза временные затраты на создание отчетности возросли за отмеченный период с 0,3 до 0,9 часа в день, у специалиста муниципального органа управления образованием – с 2,2 до 5,8 часа. Выполнение работ по отчетности стало более важным фактором, чем действительное качество образования, и значимым для успешной аккредитации и получения бюджетного финансирования. Сохраняется ситуация, при которой оплата труда школьного учителя исходит из нормативной недельной нагрузки 18 часов за ставку, а возрастающие трудозатраты на «бумажную отчетность» вообще не учитываются в фонде оплаты труда учреждения (организации). При типичной занятости на 1,5 ставки и выполнении дополнительных оплачиваемых работ (преподавание на дому и др.) интенсивность и напряженность «бумажных» нагрузок становится все менее терпимой. Однако сами учреждения и их руководители вынужденно, ради снижения собственных репутационных рисков, придают документальной отчетности приоритетное значение и обеспечивают ее выполнение, несмотря на преобладающую убежденность в ее нерелевантности и бесполезности.

В учреждениях образования, подчиненных Минобрнауки РФ, отсутствуют какие-либо организационно-нормативные полномочия влияния «снизу» на состав, перечни видов и контент управленческих информационных потоков в отрасли как со стороны Министерства и региональных органов образования, так и иных ведомств, задающих растущие объемы отчетности и справок от этих учреждений.

Одновременно в сфере образования есть *реальный дефицит другой управленческой информации*, касающейся правовых, технических и экономических стандартов, социокультурных условий среды, о чем сообщают руководители учреждений и организаций, но этот дефицит не получает внимания топ-менеджеров и деятелей образовательной политики. В итоге, состояние информационных потоков негативно влияет на инновационные перспективы национальной системы образования.

**Компетентностный подход в педагогике как питательная среда «бумажного геноцида»**



В содержательном плане «бумажные страдания» сотен тысяч российских работников образования связаны с популярным трендом в академической педагогике, лидеры которой разглядели в начале 21 века в зарубежной учебно-методической литературе акцент на категории «компетенция» (competency-based education) и увидели в нем перспективу качественного совершенствования всей российской системы образования.

Компетентностный подход разрабатывается не только в педагогике, но и в социологии. Но в социологии он служит концептуальной альтернативой для изучения социальных процессов, не предполагает жесткой и обязательной в практическом плане формализации и системы показателей эффективности и организационного контроля для разных направлений социальной жизни [9].

Вряд ли можно утверждать, что массовое обращение педагогов к компетентностному подходу само по себе вызвало новый виток «бумажного прессинга» в образовании. Такой прессинг стал характерной приметой общего *экономократического* перекоса в государственном управлении, ориентированного на минимизацию финансовых расходов в непроизводственном секторе общественного развития, включая здравоохранение, науку, социальное обеспечение, культуру. Но именно компетентностный подход, подхваченный в российской академической педагогике, оказался в самой системе образования питательной почвой для бумажного геноцида.

Компетенция полагается в качестве свойства, обладание которым придает человеку социальную или профессиональную успешность и востребовано работодателями или теоретически сконструированными чертами постиндустриального или информационного общества (что на самом деле не вытекает из достоверных исследований). Крайне спорным остается вопрос о том, в какой мере существующие наборы или блоки компетенций охватывают всю сложную совокупность социальных ожиданий и социальных заказов в сфере образования [7, с. 212-226], и в полном ли объеме они передают потребности общества (включающего разные группы и слои), предъявляемые системе образования?

Тем не менее, О.Е. Лебедев утверждал: «Необходимым условием компетентностного подхода в массовой практике становится формирование нового поколения примерных учебных программ и учебных пособий. Конечно, создать все перечисленные условия – дело непростое, но, не используя компетентностный подход, достигнуть нового качества образования вряд ли возможно» [4, с. 12]. Поспешность этого фатального для системы образования вывода сочеталась с признанием, что «понятийный аппарат, характеризующий смысл компетентностного подхода в образовании, еще не устоялся» [4]. Тем не менее, академическая педагогика инициировала разворот к этому подходу не только отечественной системы образования и тематики диссертационных работ, но и стандартизации профессий, не проведя предварительных экспериментов или пилотажа, не учтя существующей в мире давней и обширной научной критики. Характерно, что в российской педагогике критика компетентностного подхода отсутствует, а из работы в работу кочует призыв к его дальнейшей проработке применительно к новым аспектам образования.

Беда состоит не в самой категории «компетенция», имеющей право на существование, а в превращении ее в абсолютное мерило всех компонентов образовательного процесса при забвении его содержания и ценностей. Так, О.Е. Лебедев считает удачным набор компетенций в британской школьной программе по истории. Однако личный опыт одного из авторов этой статьи говорит, что значительная часть, если не большинство британской молодежи при компетентностной парадигме образования выносят из их школ и колледжей убежденность в том, что главным победителем во

Второй мировой войне был вовсе не СССР, то есть, эта парадигма не удерживает общественное мнение «просвещенных» стран от подверженности медийным истериям и монополярному глобальному мышлению.

Еще бóльшая беда состоит в том, что после узаконения компетентностного подхода в образовании любое изменение формулировок компетенций (например, введение в профессиональном стандарте, разрабатываемом ФИРО, нового вида «универсальных компетенций») вынуждает пересмотреть абсолютно все программы по предметам, преподаваемым будущим учителям: «движение – всё, конечная цель – ничто». В масштабе России лишь это одно «новое слово науки» означает потери миллионов человеко/часов труда и тысяч тонн бумаги, а подобный пересмотр ФГОС совершался на нашей памяти, по крайней мере, пять раз. Есть ли хоть какая-то ответственность «разработчиков» (или проверка, независимый аудит их компетенций)? Возможно, разработка профстандартов и ФГОС стала выгодным бизнесом, вроде дорожно-ремонтных работ (делаем так, чтобы было что исправить, иначе как заработаем?).

Этот акцент на «компетенции» не случайно, на наш взгляд, был быстро взят на вооружение бюрократически мыслящими чиновниками образования. Он позволял им, с опорой на мнение большинства российских теоретиков педагогики, добиться непрерывно обновляемого корпуса средств формализации и практически полной управленческой подконтрольности всех сторон образовательного процесса.

Характерно, что руководители вузов не распознали будущих последствий внедрения компетентностного подхода. Вероятно, массовое заблуждение у ученых и преподавателей разных профилей возникало из-за иллюзии собственной креативной роли в выработке (пусть даже коллегиальной), формулировании неких наборов компетенций, приписываемых соответствующим профессиям и практически внедряемых в подготовку будущих специалистов. «Корпоративная» или «цеховая» привлекательность компетентностного подхода для части персонала кафедр состояла в возможности распределения отдельных компетенций из этих наборов за конкретными преподаваемыми курсами и, соответственно, закрепления своего приоритета и реального влияния на структуру академической нагрузки в вузах.

Поднимая флаг компетентностного подхода в России, лидеры академической педагогики вполне могли не знать, что социально-историческими и политико-экономическими предпосылками его распространения в рыночных странах явились космический прорыв СССР и признание отставания западных моделей общего и профессионального образования от советского и российского, но в большей мере – начавшийся в 1970-е годы крен государственного управления от социальной демократии в сторону неолиберальной маркетизации, что является самым характерным свойством *нового образовательного менеджмента*. Также эти теоретики могли не знать (или не хотели узнать), что в зарубежных системах образования и научных кругах столь же давно развивается целая область научной критической литературы, давно и массово звучат аргументированные опровержения компетентностного подхода и последствий его практической реализации, неизбежно толкающей к сегментации национальных систем образования [5].

Принятие компетентностной парадигмы в системе образования России несло с собой недостаточно осознанные в то время системные риски для самой педагогики. Эти риски в методологическом плане обусловлены установкой на всеобщую формализацию всех и любых характеристик образовательного процесса, неизбежно затрагивавшей структуру дидактического процесса и понятийный аппарат теорий воспитания, со свойственными им терминологическим

негилизмом и иррациональными трактовками, пропитавшими все содержание профессионального педагогического образования, включая *любовь к детям* как условие эффективного воспитания, *воспитание как искусство* и другие [7, с. 107–135]. Эта парадигма лишь усилила риски для привычного в педагогике игнорирования социально-системной природы образования, достоверности и комплексных эмпирических измерений.

Наиболее общий смысл зарубежной критики указывает на «непреднамеренную субъективность в процессе выработки и внедрения образовательных программ, основанных на компетентностном подходе» [11, с. 18–19]. Другие аспекты критики относятся уже не столько к самой педагогике (теориям дидактики и организации образовательного процесса), сколько к современным правовым и организационно-управленческим практикам применения данного подхода [13], которые можно описать подзабытым термином «волюнтаризм» (управленческий произвол).

*Непреднамеренный* или в действительности *преднамеренный* характер «субъективности» (то есть отступления от критериев научной доказательности и практической осуществимости в позиции теоретиков и практиков компетентностной парадигмы), замеченный зарубежными учеными, составляет отдельную тему для дискуссии о социальном генезисе и специфике этой парадигмы в России. Видные сторонники компетентностной парадигмы в России работали или ныне работают в учреждениях, прямо аффилированных с федеральным министерством образования и получающих государственное финансирование за разработку ФГОС на базе компетентностных схем (Федеральный институт развития образования, Институт управления образованием РАО и др.).

Но компетентностная парадигма заслуживает методологического, теоретического анализа. Такой анализ с общенаучных, эпистемологических позиций тем более важен, что в России, имеющей давние традиции успешного развития высшего образования, сотни тысяч преподавателей вузов поодиночке оказались безоружными перед внедрявшейся сверху разветвленной системой компетентностного подхода. Отдельный преподаватель или кафедральный коллектив ощущает беспомощность перед утверждаемыми свыше и уже внедряемыми в масштабе страны разветвленными и детализированными «Федеральным образовательным стандартом» и «Профессиональными стандартами».

Исторические детали компетентностного подхода в образовании говорят о том, что он впервые возник применительно к способам формирования и развития навыков индивидуальных производственных манипуляций в ряде рабочих профессий. На основе такого подхода были развиты (первоначально в Австралии, а затем и в ряде европейских стран) отдельные успешные методики производственного обучения по некоторым рабочим профессиям. Но правомерность переноса этого же подхода на все аспекты воспроизводства общественного интеллекта вызывает возражения: интеллектуальные процедуры, в отличие от манипуляций в сфере ручного труда, носят синтетический и творческий характер. Сегодня же от преподавателя требуют документально показать, какие именно компетенции из списка утвержденных выше и какими дидактическими методами формируются в каждой теме читаемого им курса (и поставить свою подпись под этим нередко «высосанным из пальца» распределением компетенций). И формально логическое, а по сути произвольное расчленение интеллектуальных процедур и социальных взаимодействий на умозрительно сформулированные «компетенции» с последующим конструированием (в худшем смысле социального конструктивизма) неких методов, уровней компетенций, блоков компетенций,



обучающих модулей и даже принципов компетентного подхода определяется известным психологическим феноменом и термином «атрибуция» – приписывание, возникающее на субъективной основе и вне строгой связи с реальностью или научной эмпирической апробацией.

Сквозной методологической проблемой, придающей шаткость педагогическим конструкциям компетентного подхода, является совокупность критериев и логико-понятийных средств формализации в нем действительных характеристик образовательного процесса. Ключевыми сюжетами этой проблемы, так и не освещенными в педагогической литературе вопреки массовому развитию компетентного подхода и его практическому внедрению представителями педагогики<sup>4</sup>, остаются:

–теоретическое определение и эмпирическая интерпретация понятий «компетенция» и «компетентность» в контексте терминологической системы социальных наук,

–теоретическая классификация компетенций, конкретных конструкций их уровней и блоков применительно к разным направлениям профессиональной подготовки;

–обоснование (логико-операциональной, терминологической, гносеологической, эпистемологической) правомерности принятия *компетенции* (блоков конкретных компетенций) в качестве универсального основания формализации всех характеристик образовательной среды и системы государственного управления общественной системой образования;

–обоснование правомерности распространения компетентного подхода на планирование, организацию и оценивание деятельности в нравственной, эстетической сферах и иных сферах, не сводимых к алгоритмизированным действиям вроде счета, решения задач и т.п.

Компетентный подход в его российской версии не сближает педагогические исследования образования с корпусом социальных наук, а, напротив, еще основательнее сужает концептуальное пространство этих исследований. Если прежде педагоги видели в образовании единство *процесса и результата* (обычно не выходящее за стены школы), то с доминированием абстрактно сформулированной *компетенции* в поле зрения педагогов остается лишь результат, расчлененный на умозрительно сконструированные компетенции и/или их блоки. При этом образование как *процесс* занимает подчиненное *результату* место. Проблематика *воспитания* еще решительнее вытесняется за рамки приоритетов системы образования, а в дидактике напрашивается тотальный переворот ради адаптации к трактовкам компетенций и их блоков, которые с неизбежностью будут обновляться под «требования жизни». Право формулировать и трактовать такие требования берут на себя теоретики академической педагогики, не занимающиеся изучением общества.

Важно отметить в итоге, что компетентный подход, превращенный административным решением «сверху» в нормативную базу всех процедур стандартизации и формализации в управлении образованием, обретает особую живучесть, становится бездонной кормушкой для его разработчиков. Этот подход практически гарантирует им в перспективе, пока сохраняется такой его нормативный статус, влияние и немалые бюджетные субсидии на «доработку», «обновление», «детализацию» моделей компетенций или средств их измерения ввиду все более быстро меняющейся технико-технологической базы современных производств и профессий, включая и

<sup>4</sup> Поиск по сайту ВАК России показал, что в 2012-2017 гг. были защищены 1027 кандидатских и докторских диссертаций по педагогике, названия которых включают термин «компетенция» или его производные.

гуманитарные. Финансовые интересы разработчиков здесь оказываются сильнее трезвой комплексной оценки системных последствий его внедрения в отрасль.

Не вдаваясь подробнее в исторические детали компетентностного подхода, сегодня можно утверждать, что этот подход стал еще одним «троянским конем» неолиберальной стратегии в образовании, а его теоретические сторонники в России, возможно, теперь обескуражены всеобъемлющим и неизбежным бумажным прессингом, под которым оказались и сами адепты этого подхода, и сотни тысяч их коллег и вся система образования, принужденные к тотальному профессиональному «приписыванию» в своей деятельности.

### **Информационные потоки как социологическая проблема**

Образовательная политика, составной частью которой являются регулируемые «сверху» управленческо-информационные потоки в системе образования, остается в России крайне недостаточно изученной. Несмотря на обилие в структуре Российской академии образования учреждений и периодических изданий, не состоялась даже общая постановка одноименной научной проблемы и концептуализация подходов к ее изучению. Образовательная политика в целом отождествляется лишь с проектным управлением с позиции одноименного журнала («Образовательная политика», издается Федеральным институтом развития образования, Москва). Журнал «Социология образования» также не стал площадкой для дискуссий об образовательной политике.

В педагогической публицистике на протяжении ряда лет звучала критика в отношении чрезмерного объема управленческой информации, вменяемого «сверху» в обязанности образовательных организаций и учреждений и вызывающего недовольство «снизу». Проблема находилась в поле зрения Профсоюза работников образования и науки, была услышана 23.12.2015 в Государственном совете под руководством Президента и отражено в его поручениях (протокол от 02.01.2016 № Пр-15ГС), но выполнение этого поручения приняло форму «заслушивания» отчетов региональных органов управления образованием.

Этот растущий объем в публицистике вначале называли «девятым валом», уподобляя гигантской волне, вызывающей неудобства и раздражение, но имеющей естественное, необходимое происхождение. Но с 2016 года сами работники образования и ученые вводят в оборот термин «бумажный геноцид»<sup>5</sup>. Он подразумевает не неизбежное и естественное, а осознанное действие, выраженное в наращивании вышестоящими управленческими органами объемов документальной отчетности, становящейся обязательной для нижестоящих организаций. Причем, это наращивание не сопровождается убедительным улучшением качества управления в системе образования и ее функционировании, но ведет к реальным трудовым перегрузкам, воспринимается в нижестоящих органах, учреждениях и организациях как необоснованное и ненужное, а потому оказывает деструктивное воздействие на персонал организаций и органов образования, вызывая непубличное сопротивление.

Расхождение содержания вертикальных информационных потоков в системе образования с потребностями управления этой системой – не частная проблема эффективности информации. Она является сквозной *социальной* проблемой для образования как отрасли и образовательных общностей, поскольку в существенной мере детерминирует, деформирует всю структуру

<sup>5</sup> Термин зафиксирован на международных конференциях («Ценность человеческого бытия», 2016 г., Барнаул; Всероссийский социологический конгресс, 2016 г., Екатеринбург) и публикациях [6, с. 48].

деятельности и рабочих мест в системе, порождая обширные, трудоемкие виды работ, вызывающие перегрузки и даже сопротивление всего персонала. По замечанию социологов разных стран, это ведет к искажению образовательной политики и приоритетов управления, организационного и профессионального поведения [1]. Массовыми следствиями оказываются разрушение трудовой мотивации, профессиональное выгорание и рост текучести кадров, экономические издержки и внутренние (в том числе управленческие, внутриорганизационные, профессионально-этические и личностные) напряжения и конфликты. Усиливается вертикальный управленческий прессинг на образовательные организации и неизбежно уменьшается их самостоятельность и инициативность.

С точки зрения теоретических конструкций социологии образования, управление на основе «бумажного прессинга» отдаляет образование как отрасль от ее институциональных функций. Сложившиеся в последние десятилетия тенденции управления, частью которых стал «бумажный геноцид», ухудшают функциональность этой системы в обществе и осложняют перспективы ее совершенствования.

Само состояние управленческих информационных потоков является лишь следствием распространения методов *нового публичного менеджмента* (new public management) на систему образования. Это распространение в целом санкционировано законодательно во многих странах, развивающих рыночные подходы в экономике и социальной сфере, а его фарватером в сфере образования стала *маркетизация*, ориентированная на превращение образования в экономически эффективную услугу с неизбежными трансформациями в организационной структуре, стандартах и содержании образования [6]. Новый публичный менеджмент (применительно к образованию – *новый образовательный менеджмент*) четверть века назад попал в поле зрения зарубежных ученых [2; 15; 16], критически анализирующих маркетизацию и соответствующие ей управленческие подходы практически во всех регионах мира. Исключением на этом критическом фронте остается Россия, возможно и в связи с тем самым прессингом, при котором ученым не удается поднять головы от вихря требующих заполнения и переработки документов отчетности.

С социально-научной точки зрения, концептуальной альтернативой новому образовательному менеджменту, который руководствуется лишь критериями экономической эффективности управляемых организаций, является представление о комплексе институциональных функций образования, развиваемое в отечественной социологии [8].

### **Общие гипотезы к описанию «бумажного геноцида»**

Есть общие объяснения для описания реалий управленческих информационных потоков в российской системе образования, которое можно принять в качестве предварительного анализа проблемной ситуации. Отчасти эти объяснения известны из опыта зарубежной науки, но заслуживают проверки в национально-культурном контексте России. Поддержание больших объемов управленческой (вертикальной) информации в российской системе образования объясняется общей гипотезой: высшие органы образовательной политики, исповедуя нелиберальные реформы и маркетизацию образования, свою свободу в регулировании «сверху» потоков отчетности используют как инструмент поддержания авторитарного управления, как символического, так и ресурсного контроля над системой образования [2; 3]. Эта общая гипотеза, соотносимая своим масштабом со всей системой образования, испытывающей болезненный «бумажный прессинг», дополняется рядом объяснений.

1. Корпоративные интересы топ-менеджмента, ответственного за выработку образовательной политики, противоречат заинтересованности общества в открытости этой политики, научным критериям эффективности образования как социального института и принципам общественно-государственного управления системой образования.

Сама проблематика образовательной политики, как и политики в любой отрасли общественного развития, является в значительной мере «закрытой» темой, поскольку выводит на публичное обсуждение стратегических сценариев, вопросов качества управления, легитимности конкурсных процедур, реализации государственно-общественного партнерства, издержек и доходов, обоснованности финансирования аутсорсинговых агентств, компетентности персонала и ответственности за принимаемые решения. Будучи монопольным распределителем бюджетных ресурсов, топ-менеджмент не выдвигает обозначенные выше вопросы в число приоритетов научных исследований в образовании. Одновременно нарастает «невидимая» для федеральных и региональных чиновников и не признаваемая ими опасность дезинтеграции образовательного пространства, утрата его системности [3].

Косвенным подтверждением того, что топ-менеджмент системы образования не заинтересован в открытости, прозрачности своей деятельности и в реализации общественно-государственного управления образованием служит отсутствие какой-либо отдачи, понятного и полезного для нижестоящих уровней системы результатов анализа собранной и поставленной «наверх» информации. Вертикальный информационный канал действует крайне однообразно: сверху только новые указания по отчетности, снизу – заполненные формы и справки.

2. Значительные реальные объемы «бумажного оборота» составляют организационно-нормативное основание и оправдание для поддержания многочисленного персонала специалистов и управленцев, занятого конструированием «бумажных технологий» и переработкой вертикальных информационных потоков.

Нормативы деятельности в разных сторонах системы образования и науки регулярно и подчас неожиданно сменяются, при этом не изжито дублирование запросов отчетности. Многократно в новом столетии менялись регламенты зачисления в вузы, конкурсная документация государственного заказа в сфере науки и регистрации НИР, правила и комплексы заданий ЕГЭ, вводились новые поколения ФГОС (и никто не обещает, что очередное поколение ФГОС проработано остаточное хорошо, чтобы его не обновить через год-другой), наборы показателей аккредитации подведомственных организаций и профессиональной аттестации персонала...

Поддержание «бумажного прессинга» дается нелегко и самим «верхам». Подтверждением этому служит имеющийся в нашем распоряжении «Перечень документов, образующихся в процессе деятельности Министерства образования и науки Российской Федерации, а также в процессе деятельности организаций подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации» на начало 2018 года. Перечень включает 2119 наименований видов документов, большинство из которых не укладывается на одну страничку, а составляет ежегодно подшивки и тома. Все это отражает колоссальную по объемам организационную, канцелярскую, почтовую и информационную деятельность, требующую значительного штата органов управления и аутсорсинговых агентств, получающих бюджетные заказы на соответствующие цели. Сокращение объемов работы означало бы сокращение штата и числа руководящих должностей, что противоречит их интересам.

3. Нарастание объемов документальной отчетности в системе образования обусловлено недостаточным нормированием «бумажных нагрузок» и соответствующей ему оплаты труда исполнителей.

«Бумажный прессинг» на уровне школы, колледжа или вуза эксплуатирует корпоративный дух и чувство взаимной ответственности большинства работников образования, которое за годы внедрения ложной конкуренции в образовании втянулось в гонку по «показателям эффективности» [6], стремится отчитаться и выглядеть «не хуже других». Тем более, что от успешной отчетности реально зависит бюджетное финансирование, вхождение в региональные и федеральные программы, получение грантов и премиального фонда, прохождение аттестаций работников. За увеличение учебной нагрузки (например, ведение уроков вместо приболевшего коллеги) школьному учителю положена доплата, а заполнение отчетности подразумевается как составная часть должностных инструкций вопреки тому, что инструкции не менялись, а отчетность росла в ранее не предполагавшихся объемах. Примерами служат сбор учителем справок, договоров, доверенностей и лицензий на случай экскурсионной поездки (без таких бумаг поездка не состоится), сбор классными руководителями и школами огромных по объему персональных (под роспись родителей) сведений о предполагаемых местах проведения летних каникул школьниками (хотя школа по Закону об образовании не отвечает за их каникулярный отдых).

Подобные «бумажные нагрузки», не входящие в круг ответственности школ и их работников, но предписанные руководящими органами, значат не учитываемую и не оплачиваемую никем многодневную работу по добыванию сведений и документов и сокращают жизненное время и профессиональные силы работников образования. Покорность «бумажному прессингу» стала для большинства персонала образования привычной, изредка прерываемой публично лишь лидерами республиканского профсоюза работников образования и науки.

### **Контуры исследовательской концепции**

Практическое решение уже привычной и, как кажется большинству, непреодолимой проблемы «бумажного геноцида» в российском образовании требует обращения российской научной и научно-педагогической общественности к этой проблеме, ставшей тупиком не только для поступательного, восходящего развития, но и для сохранения потенциала национальной системы образования.

Перечень научных задач, которые должно решить стартовое исследование проблемы управленческих информационных потоков в образовании, включает в себя следующие основные блоки.

Концептуальным ключом к обсуждению этих задач может стать обоснование информационных потоков в контексте институциональных функций системы образования, границ ответственности этой системы и ее перспектив в обществе.

Представляется ценной сравнительная оценка зарубежного и российского опыта правового, организационно-нормативного выстраивания информационных потоков в системе образования в его применении к задачам развития образования в России. Вероятно, это сравнение для российских топ-менеджеров и части ученых, склонных к заимствованию зарубежного опыта, окажется обескураживающим.



Эмпирической базой выводов по обсуждаемой проблеме может служить аналитическое описание (инвентаризация) основных информационных управленческих потоков и их контента во всех сегментах и уровнях системы образования в России. Это описание целесообразно вести по параметрам их происхождения, типам образовательных учреждений, соответствия этих потоков законодательно установленной ответственности и интересам учреждений образования, интенсивности и трудоемкости их поддержания, адресности, характера использования и полезности, влияния на функционирование учреждений системы образования и их персонала.

Важным основанием для проверки гипотез может стать и эмпирическое изучение бюджетов рабочего времени работников образовательных организаций и специалистов органов управления образованием в регионе, выяснение нагрузок основных типов должностей (учителей, администраторов школ, преподавателей и специалистов в учреждениях дошкольного и профессионального образования, в муниципальных и региональных органах управления образованием) по поддержанию информационных потоков, а также анализ влияния этих нагрузок на профессиональную продуктивность и состояния выгорания персонала. Никто никогда не подсчитывал и не знает, сколько именно отчетов и статистических форм заполняют в день или в год, подписывают и высылают в разные инстанции директор садика, школы или профколледжа, ректор вуза, специалисты или руководители комитетов образования. В российском образовании не существует документа, ограничивающего перечень обязательной отчетности, требуемой от работников и организаций.

Исследование позволит впервые внести ясность и систему доказательств в освещение острой общественной проблемы «бюрократических перегрузок» в российской системе образования, определить наиболее болезненные сферы управленческо-информационных обменов в этой системе и выработать практические предложения по их оптимизации. Это будет способствовать достижению баланса интересов всех уровней системы, лучшему социально-профессиональному самочувствию и инициативности социальных субъектов образования, сокращению необоснованных социальных и экономических издержек, долгосрочным интересам развития национальной системы образования.

Продуктом исследования выдвигаемой проблемы с позиции социологии и обозначенных выше концептуальных контуров может стать комплекс практических рекомендаций в адрес органов управления образованием и учреждений системы образования по совершенствованию управленческих информационных потоков.

Научная значимость решения обозначенной проблемы может состоять в выработке прикладной модели оптимизации управленческих информационных потоков в конкретной отрасли – системе образования, с перспективой преодоления удушающей власти бюрократии, сохраняющей свою доминирующую позицию во многом благодаря контролю над информационными потоками и усилению напряженности этих потоков. Нельзя недооценивать и возможности использования вырабатываемой в проекте концептуальной модели управления информационными потоками применительно к любой другой области управления, в том числе государственного.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Глобальная социология образования. Под ред. А.М. Осипова. Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2012.

2. Глобальная социология образования: зарубежный опыт решения социальных проблем в сфере образования. Под ред. А.М. Осипова. Великий Новгород: НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2015.
3. Зборовский Г.Е., Амбарова П.А., Шуклина Е.А. Существует ли система высшего образования в России? // Социологические исследования. 2017. №11.
4. Лебедев О.Е. Компетентностный подход в образовании // Школьные технологии. 2004. №5.
5. Осипов А.М. «Троянские кони» неолитерализма в образовании // Социологические исследования. 2017. № 8.
6. Осипов А.М. Учителство в контексте социологии образования: теоретические подходы и приоритеты исследований // Социологические исследования. 2018. №3.
7. Осипов А.М. Социология образования: очерки теории. Ростов н/Д.: Феникс, 2006.
8. Осипов А.М., Иванова В.А. Институциональные функции – пороговая проблема современной социологии образования // *Социологические исследования*. 2016. № 1.
9. Прямикова Е.В. Предпосылки и практики компетентностного подхода в образовании. Екатеринбург: Издательство УрГПУ, 2011.
10. Смолин О.Н. Высшее образование: борьба за качество или покушение на человеческий потенциал (статья 2) // Социологические исследования. 2015. №7.
11. Abner B., Bartosh O., Ungerleider C., & Tiffin R. Productivity Implications of a Shift to Competency-Based Education. Higher Education Quality Council of Ontario, 2014.
12. Ben-Arieh D. & Pollatscheck M.A. Analysis of information flow in hierarchical organizations // *International Journal of Production Research*. 2002. Vol. 40 (15).
13. Johnstone, S. & Soares, L. (2014) Principles for Developing Competency-Based Education Programs // *Change: The Magazine of Higher Learning*. 2014. Vol. 46 (2).
14. Handy Ch. Beyond Certainty: Changing Worlds of Organizations. Brighton, MA: Harvard Business School Press, 1998.
15. Kowalczyk P., Jakubczak J. New public management in education – from school governance to school management. In: Human capital without borders: Knowledge and learning for quality of life. V. Dermol et al. (eds.). Bangkok, Celje, Lublin: ToKnowPress, 2014. P. 1281-1288.
16. Tolofari S. The new public management and education // *Policy Futures in Education*. 2005. Vol. 3 (1).



**ОСИПОВ Александр Михайлович**

– доктор социологических наук, профессор кафедры социологии Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена



**БОЯДЖИЕВА Пенка Александровна**

– доктор социологических наук, главный научный сотрудник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого; профессор Института изучения обществ и знания Болгарской академии наук.



**МАТВЕЕВА Наталья Александровна**

– доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики, политологии и социологии, проректор по научной работе Алтайского государственного педагогического университета