

БЮРОКРАТИЗАЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОЙ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ШКОЛЫ

С. В. Егорышев^а

^а Институт стратегических исследований Академии наук Республики Башкортостан
(Уфа, Россия)

АННОТАЦИЯ:

Введение. В статье представлены результаты социологического исследования, проведенного под руководством автора, социологами Института стратегических исследований Республики Башкортостан в 2022 году в школах региона в рамках подготовки парламентских слушаний в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан по вопросу совершенствования нормативно-правового обеспечения профессиональной деятельности в республиканской системе образования. Цель исследования состояла в выявлении и анализе социальных проблем, с которыми сталкиваются сегодня общеобразовательная школа и основные взаимодействующие в ней субъекты – обучающиеся и учителя, а также в определении эффективности применяемых органами управления образованием социально-правовых механизмов минимизации и разрешения этих проблем. Исследование показало, что одной из основных подобных проблем является бюрократизация управления школой, детерминирующая проявление и остроту многих других проблем, что закономерно влияет на снижение качества учебно-воспитательного процесса.

Материалы и методы. В методологическом плане в ходе исследования были использованы подходы, сложившиеся в таких современных отраслях социологического знания, как социология управления и социология образования. Информационную базу статьи составили данные официальной статистики и результаты социологического опроса, проведенного методом анкетирования в формате on-line среди 4529 учителей, что составило 14% от общего их числа в регионе. Респонденты представляли 4 группы школ в зависимости от места их расположения (г. Уфа, другие города республики, центры, районы муниципальных образований и сельские школы).

Результаты. Анализ литературы и результатов социологического исследования, проведенного под руководством автора, позволил сделать вывод о том, что проявления бюрократизации, выражаясь в чрезмерном усилении административного контроля за внутришкольной жизнью, в увеличении объема и количества форм отчетности, в частых отвлечениях педагогов от выполнения непосредственных функций обучения и воспитания учащихся, заметно отражаются на снижении качества учебно-воспитательного процесса, подменяют его творческий потенциал администрированием, ограничивают в конечном счете роль школы в социализации молодого поколения. Используемые сегодня практики управления школой не способствуют решению этой злободневной проблемы.

Обсуждение. Сохранению подобной ситуации способствует консервативный характер самой системы образования и, прежде всего, ее школьной подсистемы. В силу наличия целого ряда устаревших традиций и стереотипов, любые изменения, отражающие насущные общественные потребности и цивилизационные тренды, могут быть ощутимы только в долгосрочной перспективе. Кроме того, отсутствует постоянно действующий механизм обратной связи между школой и органами управления образованием, основу которого составляет социологический мониторинг причин появления, динамики проявления социальных проблем и результативности мер воздействия на них.

© С. В. Егорышев, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: социология образования, российская общеобразовательная школа, Республика Башкортостан, учителя, обучающиеся, проблемы профессиональной деятельности, бюрократизация, социологические исследования.

БЛАГОДАРНОСТИ: Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания ИСИ ГБНУ АН РБ.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Егорышев С. В. Бюрократизация как социальная проблема современной общеобразовательной школы // Вопросы управления. 2023. Т. 17, № 5. С. 83-94. EDN KQDNUL. DOI 10.22394/2304-3369-2023-5-83-94.

■ ВВЕДЕНИЕ

Проводимое в стране на протяжении вот уже нескольких десятков лет реформирование всех подсистем института образования с целью включения его в единое европейское образовательное пространство, к сожалению, не достигло ожидаемых результатов. Вхождение Российской Федерации в Болонский процесс, несомненно, привнесло целый ряд новаций, связанных с ростом интеграционного потенциала российского образования, интенсивностью образовательной мобильности, конкурентоспособностью и расширением возможностей международного сотрудничества. Вместе с тем введение многих нововведений без должного учета отечественного опыта и отсутствия в целом ряде случаев адаптации зарубежных образцов к российским реалиям не только не позволило успешно решить имеющиеся социальные проблемы в образовательной сфере, но и повлекло появление новых.

В последние годы пришло осознание необходимости исправления допущенных просчетов, в том числе и в решении социальных проблем школы. Одним из средств, позволяющих подойти к эффективному разрешению и минимизации этих проблем, стало включение социологического мониторинга в систему менеджмента качества образования.

В силу своей существенной социальной значимости институт образования образует предмет исследовательского интереса большого числа социально-гуманитарных наук, включая социологию, познавательный подход которой к образованию, по справедливому замечанию Г. Е. Зборовского, должен иметь свои отличия¹. Эти отличия в концентрированном виде отражены в объекте и предмете социологии образования как отрасли социологического знания.

Обобщая, по крайней мере, ряд известных и широко употребляемых в социологической литературе определений объекта и предмета социологии образования [1; 2; 3], можно констатировать, что объектом этой отрасли социологической науки выступает образование как социальный институт, функционирующий и развивающийся в существующей системе общественных отношений и во взаимосвязи со всеми сферами общественной жизни. Предметом же являются образование как система в совокупности образующих ее подсистем и организаций, а также социальные группы, взаимодействующие в этой системе посредством образовательной деятельности, служащей основой социализации личности, формирования человеческого капитала и развития социальной структуры общества.

Система образования состоит из следующих подсистем: допрофессиональная (или непрофессиональная), профессиональная и послепрофессиональная. Школьное образование входит в структуру допрофессиональной образовательной подсистемы.

Все образовательные подсистемы сформированы, функционируют и развиваются на основе общих и особенных закономерностей, принципов, нормативно-правовых и организационных основ. Развитию этих образовательных подсистем также свойственны противоречия и социальные проблемы.

Социологические исследования социальных проблем образования в основном сфокусированы на двух направлениях. Это, во-первых, так называемое внутриинституциональное направление, включающее внутренние проблемы функционирования и развития образования как социального института, и социальные аспекты деятельности и взаимодействия его подсистем и субъектов.

¹ Зборовский Г. Е., Шуклина Е. А. Социология образования. М. : Гардарики. 2005. 384 с.

Во-вторых, это внешнеинституциональное направление, вбирающее в себя социальные проблемы, связанные с взаимодействием института образования с внешней социальной средой, социальной структурой общества, прежде всего, с его социальными институтами [4; 5].

В литературе приводятся и другие, более конкретные, классификации социальных проблем образования.

Так, например, А. И. Левко еще в 90-е годы обозначил четыре основные группы социальных проблем образования, в том числе школьного:

1) проблемы образования как социального института, обусловленные особенностями, в том числе трансформационного, развития общества (напр., бюрократизация, феминизация и т. п.);

2) проблемы, связанные с игнорированием социокультурной природы образования и доминированием формально-организационного начала, связанного как с официальными нормативно-правовыми, так и с вненормативными требованиями (например, чрезмерная загруженность учителей внеучебными видами работы, отсутствие или недостаточное стимулирование дополнительных видов труда и др.);

3) проблемы, появляющиеся как результат взаимодействия педагогов и учащихся как представителей различных социальных групп, противоречия между социальной неоднородностью этих групп и стандартизацией учебного процесса;

4) проблемы, вытекающие из противоречий взаимодействия учащихся как индивидов, отличающихся потребностями, интересами и ценностями, в том числе образовательными ориентациями².

В данной статье рассматривается бюрократизация как социальная проблема института образования. Эту проблему мы оцениваем как основную в ряду других проблем и противоречий, с которыми столкнулось сегодня отечественное образование и которые во многом детерминируются развивающимся процессом бюрократизации.

Все эти группы социальных проблем активно изучаются социологами [6; 7; 8; 9]. Что же касается бюрократии и таких форм ее проявления, как бюрократизм и бюрократизация, то в социальных науках, преимущественно в отечественных, они

рассматриваются в негативном контексте [10]. С такой же точки зрения мы будем подходить к анализу проявлений бюрократизации в современной отечественной общеобразовательной школе.

Материалы и методы. По данным Министерства образования и науки Республики Башкортостан, в 2021–2022 учебном году в регионе функционировали 1232 общеобразовательные школы, в которых обучалось 496 958 учащихся, и образовательную деятельность вели 35 502 педагогических работника, включая 31 423 учителя (88 %). На одного учителя в среднем приходилось 16 учеников.

В ходе исследования было опрошено 14% от общего числа учителей в регионе (4 529 чел.). Респонденты представляли 4 группы школ республики (г. Уфа, другие города региона, центры районных муниципальных образований и сельские школы). Выборка формировалась пропорционально, на бесповторной основе по семи признакам (пол, возраст, месторасположение образовательного учреждения, стаж работы в сфере общего образования, стаж на последнем месте работы, объем занятости (количество выполняемых ставок), средняя поурочная недельная нагрузка).

Вопросы анкеты формулировались по 44 показателям, характеризующим предмет изучения.

Женский состав респондентов был преобладающим (около 90%), а по возрасту большинство составили группы от 33 до 55 лет. Лица предпенсионного и пенсионного возрастов (56 лет и старше) составили 10–11 % от общего числа респондентов. По стажу работы в сфере общего образования у половины опрошенных он равен от 1 года до 20 лет, включая 15 % со стажем в 1–5 лет, 11 % – 6–10 лет, 12 % – 11–15 лет и 13 % – 16–20 лет. 15 % опрошенных учителей имеют стаж 21–25 лет и 35 % – 26 лет и более. Последняя категория респондентов является преобладающей во всех четырех группах школ, но больше – в сельских школах и школах, расположенных в центрах муниципальных образований, меньше – в Уфе. В столице региона почти вдвое больше молодых учителей со стажем до 5 лет. 10 % опрошенных заняты на 1 ставку, треть (29 %) – на 1,5 ставки и ведут не более двух предметов. Урочная нагрузка у 25 % респондентов составляет 18 часов в неделю, у 27 % – 27–28 часов и у 12 % – 36 часов. У 10 % эта нагрузка меньше, а у 5 % – больше. Каждый пятый опрошенный предпочел ее не указывать.

² Левко А. И. Социальные проблемы образования: история и современность. В 2 ч. Минск: Национальный институт образования Министерства образования Беларуси. 1993. Ч. 2. 194 с. С. 63–65.

■ РЕЗУЛЬТАТЫ

Из весьма большого перечня проблем, с которыми сталкиваются в настоящее время учителя, как уже анонсировалось во введении к данной статье, в качестве предмета рассмотрения взята проблема растущей бюрократизации внутришкольной жизни, которую А. М. Осипов назвал «бюропатологией», отражающейся, прежде всего, на работе учителей, а через это и на качестве школьного образования в целом [11, с. 953]. В связи с этим данная социальная патология также активно исследуется в контексте социологии образования [12; 13; 14].

Предварим анализ явления бюрократизации тезисным рассмотрением социального феномена бюрократии, чему посвящена обширная как отечественная, так и зарубежная литература.

Общеизвестно, что бюрократия – это разновидность организации публичной власти, система социального управления, отчужденная от объекта управления и стоящая над ним³. Как сложное социальное явление, бюрократия является исторически развивающимся, неизбежным и необходимым свойством общественной жизни, атрибутом государства, связанным с управлением им в целом и отдельными его сторонами и сферами. От рационально организованной бюрократии зависит эффективность управляемости, а через него и развитие общества и государства. Но со временем бюрократия из средства управления или согласования общественных и государственных интересов превращается в средство подчинения интересов управляемых интересам управляющих, что порождает и закономерно усиливает противоречия между управленческим аппаратом (чиновничеством, бюрократами как слоем общества) и остальными социальными слоями и группами.

Поэтому со времен появления бюрократии возникла потребность в изучении этого феномена и поиска на этой основе его «идеального» состояния. М. Вебер, разрабатывая теорию идеальной бюрократии, отметил два ее воплощения:

- 1) позитивное, проявляющееся в бюрократической рациональности управления и осуществляющего его аппарата;
- 2) негативное, воплощенное в бюрократизме и бюрократизации не только сферы государ-

ственного и других разновидностей социального управления, но и других сторон жизнедеятельности общества [15].

В силу того, что «идеальный» тип бюрократии, построенный на основе рациональности, явился лишь нереалистичной образцовой моделью работы управленческого аппарата, при всем гносеологическом и эвристическом значении этого типа [16; 17] последователи М. Вебера сосредоточили свое внимание на негативных проявлениях бюрократии, чему в реальной социальной практике было немало примеров. Так, М. Крозье, С. Липсет, Р. Мертон, Ф. Селзник, Т. Парсонс и другие, включая современных зарубежных и отечественных исследователей, дополнили анализ природы бюрократии сквозь призму такого явления, возникающего в процессе функционирования социальных организаций и управления ими, как дисфункция. Р. Мертон, например, связывал бюрократизацию именно с дисфункцией бюрократической организации, когда цель ее деятельности подменяется средствами ее достижения. В результате эти средства (иерархия власти, строгая дисциплина, неукоснительное следование правилам и инструкциям и т.п.) превращаются в самоцель и бессмысленный ритуал^{4,5}. Не случайно В. А. Квитко назвал инструкции сухим концентратом власти⁶, а императрица Екатерина II писала, что «нет ничего опаснее, как захотеть на все сделать регламенты»⁷.

Если говорить о бюрократизме и бюрократизации как формах негативного проявления бюрократии, то первое понятие означает чрезмерно формализованные, медленные и неконтролируемые процессы принятия решений в управленческих системах, а второе понятие характеризует процесс отчуждения, отрыва управленческого аппарата от потребностей общества и первоначально поставленных перед ним целей, что ведет к превращению средств административной деятельности в самоцель, к формализму, канцелярщине, служебной воло-

⁴ Мертон Р. Социальная структура и аномия / Социология преступности (Современные буржуазные теории) / Пер. с фр. Е. А. Самарской, ред. перевода М. Н. Грецкий. М.: Изд-во «Прогресс», 1966. С. 299–313.

⁵ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура / Пер. с англ. Е. Н. Егоровой и др., науч. ред. З. В. Кочанова. М.: АСТ «Хранитель», 2006. 873 с.

⁶ Квитко В. А. Ловушки для Ума и Сердца. СПб.: Летний сад, 2001. 158 с.

⁷ Мудрость России / авторы-сост. А. Ю. Кожевников, Т. Б. Линдберг. СПб.: Изд. дом «Нева», 2005. 544 с.

³ Политическая социология: Учебник для вузов / Под ред. чл.-корр. РАН Ж. Т. Тощенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 321.

Таблица 1 — Мнение учителей о степени влияния факторов, снижающих качество их работы, %
Table 1 — Teachers' opinion on the degree of influence of factors that reduce the quality of their work, in %

Название фактора	Степень влияния			
	Влияет сильно	Влияет, но не сильно	Никак не влияет	Затр. ответить
Низкая вовлеченность учеников в процесс обучения		35	8	4
Слабая подготовка учащихся в предыдущее время обучения	47	39	10	4
Непрофильная нагрузка (заполнение отчетности)	56	30	10	4
Непрофильная нагрузка (внеклассная организационная работа)	54	31	10	5
Низкая оплата труда	46	34	14	6
Избыточная нагрузка на учеников, перегруженные учебные программы	42	37	15	6
Отсутствие контакта, диалога с родителями	29	46	19	6
Ориентация школы не на знания и навыки, а на сдачу ЕГЭ и ОГЭ	41	34	16	9
Плохая материальная обеспеченность школы	32	43	20	5
Недостаточно высокое качество учебных материалов, отсутствие выбора учебников учителями и родителями	27	42	21	10
Организация учебного процесса в несколько смен	34	30	24	12
Отсутствие контакта, диалога с администрацией школы	22	41	28	9
Отсутствие контакта с коллегами	19	41	33	7
Другое	18	13	18	51

ките⁸. В результате государственные задачи превращаются в канцелярские, а канцелярские, наоборот, в государственные, содержание управленческой деятельности заменяется формой.

Бюрократизация, поразившая сегодня все сферы жизни российского общества, включая образование, имеет место быть благодаря наличию и укреплению своих объективных основ, коренящихся в сформировавшейся административно-бюрократической (командно-административной) системе, предполагающей строгую вертикаль власти, иерархию и соподчиненность управленческих структур, неразвитость институтов гражданского общества и, как следствие, слабость механизма социального контроля, становление «управляемой» демократии, чрезмерное усложнение структуры управления и увеличения численности управленческого аппарата, абсолютизацию должности, должностного положения и карьеры как главных ценностей.

Социологи и юристы относят бюрократизм и бюрократизацию к формам социальных отклонений, которые могут иметь и часто имеют не только аморальные, но и противоправные, преступные содержание и последствия, служат детерминантой других девиаций, например, коррупции.

Обозначив общую характеристику социальным явлениям бюрократизма и бюрократизации,

обратимся непосредственно к предмету данной статьи – проблеме бюрократизации современной общеобразовательной школы, опираясь на результаты специально проведенного социологического исследования. Для актуализации этой проблемы начнем с анализа тех трудностей, которые испытывает сегодня школьный учитель.

Трудности, с которыми сталкиваются учителя в своей профессиональной деятельности, обусловлены многими причинами, и проявления последствий от этих затруднений тоже различны. Конечно же, не все эти трудности непосредственно связаны с бюрократизацией школьной жизни. Одной из таких причин, связанной с бюрократизацией работы, является избыточная отчетность, чем не удовлетворены 58 % опрошенных учителей. Эта самая значимая причина и ведущее, по их мнению, проявление бюрократизации, чем не удовлетворены опрошенные.

Например, размером заработной платы не удовлетворены 58 %, материально-техническим оснащением учебного процесса – 45 %, объемом нагрузки – 27%, имеющимися цифровыми технологиями, образовательными платформами, качеством их работы – 33 % опрошенных учителей региона.

Согласно выводам, сделанным другими исследователями, «существующая система отчетности и бюрократическая нагрузка беспокоят педагогов даже больше, чем недостаточный рост заработной платы. Это значит, что проблема вышла за критическую черту» [18, с. 74].

⁸ Социологический энциклопедический словарь / Редактор-координатор Г. В. Осипов. М. : Изд. группа ИНФРА-М – Норма, 1998. С. 37–38.

Актуализировать эту причину можно, также сравнив оценки респондентов факторов, которые, по их мнению, снижают качество педагогической деятельности (табл. 1).

В таблице названия факторов приведены по нисходящей по сумме показателей «влияет сильно» и «влияет, но не сильно». Из представленных оценок 13 факторов фактор заполнения отчетности занимает третье место, а по показателю «влияет сильно» этот фактор лидирует.

Намерения о снижении бюрократической нагрузки на учителей, часто носящие декларативный характер, высказывались и продолжают высказываться. Среди них, например, тезис Рособнадзора от 22 марта 2022 года о сокращении документационной нагрузки педагогов как минимум в два раза на основе электронного документооборота и внесения изменений в статью 47 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» о праве педагогических работников не представлять отчетные документы за пределами утвержденного Министерством просвещения России перечня наименований видов и форм отчетности⁹.

Действительно, на повсеместное введение цифрового документооборота во всех образовательных организациях объективно возлагаются большие надежды. Каждый третий опрошенный учитель ответил, что ведение цифрового документооборота существенно облегчает работу. В городах так считают 32-37 % респондентов, в сельской местности – 27 % респондентов. Вместе с тем в целом 35 % опрошенных (в городах – 36 %, на селе – 34 %) отмечают, что ведение цифрового документооборота – дело полезное и они относятся к нему положительно, но он порождает дублирование той же отчетности и увеличивает дополнительную нагрузку. 17 % респондентов в целом (в городах – 14 %, а на селе – 20 %) указали на отсутствие условий для ведения цифрового документооборота, связывая эти условия преимущественно с отсутствием Интернета.

Вместе с тем исследователи процесса цифровизации российской школы в своих публикациях указывают на усиление административного контроля за профессиональной деятельностью учителей в связи с цифровизацией, что также в

определенной мере способствует бюрократизации внутришкольной жизни¹⁰ [19].

Со стороны администрации школы, региональных и муниципальных органов управления образованием, да и других властных структур регулярно приходят запросы на участие учителей в тех или иных проектах. Более того, школа превратилась в площадку, которую различные органы используют для проведения мероприятий, цели и содержание которых далеко не всегда связаны с учебно-воспитательным процессом. Примером являются участие педагогов в избирательных комиссиях различного уровня, в общественно-политических акциях и мероприятиях, в обходе территорий, прилегающих к школам, в обследовании жилищно-бытовых условий семей несовершеннолетних, проведении ремонта школьных помещений, в различных формах общественной работы вне школы и т.п. Поэтому учителя говорят о возрастающих трудностях в работе. Так, в ходе проведенного нами исследования практически одинаковое число респондентов, представляющих четыре группы школ (13-15 %), ответили, что «работать стало очень тяжело, я думаю, что скоро уйду из этой школы», а 25-28 %, отмечая рост трудностей в работе и невыполнимость целого ряда заданий, увольняться пока не планируют. Оптимистов среди опрошенных учителей – 42-45%, которые говорят о том, что «в работе трудности есть, но они решаемы», и 4-9 % эти трудности стараются не замечать.

Большой объем и заорганизованность внеклассной и внешкольной работы, к тому же не связанной с образовательным процессом, – это тоже значимая проблема, на которую необходимо обратить внимание.

Несмотря на то, что, по мнению 38 % опрошенных учителей, результаты их внеурочной деятельности учитываются при начислении стимулирующих выплат, это стимулирование не влияет на рост благосостояния учителей. Респонденты закономерно видят перспективы роста своего дохода в различных видах образовательной деятельности: 32 % – в повышении учебной нагрузки, 24 % – в репетиторстве, 21 % – в участии в конкурсах и грантах, 18% – в повышении квалификации. 19% такие перспективы

⁹ Музаев А. Рособнадзор: бюрократическая нагрузка учителей снизится в два раза // Большая перемена РФ. URL: <https://www.changeorg/p/> (дата обращения: 03.04.2023).

¹⁰ Сапрыкина Д. И., Волохович А. А. Проблемы перехода на дистанционное обучение в Российской Федерации глазами учителей. М. : НИУ ВШЭ, 2020. 32 с.

связывают с переходом в другую сферу деятельности, и 16% респондентов перспектив роста своего дохода не видят совсем.

В то же время 21 % респондентов отметили, что не менее одного раза в неделю заняты на мероприятиях, проводимых вне школы (на селе этот показатель несколько выше – 24%). Почти 40 % опрошенных участвуют в подобных мероприятиях один раз в две-три недели и 29% один раз в месяц.

Казалось бы, названные цифровые значения не беспредельны, но напрягает учителей в участии во внешкольных мероприятиях, на наш взгляд, не их количество, а качество и целесообразность для самих учителей. Поэтому, отвечая на открытые вопросы анкеты, респонденты предлагали Министерству просвещения Российской Федерации и Министерству образования и науки Республики Башкортостан определить перечень структур, которые вправе требовать от школы участия или организацию того или иного мероприятия и участия в нем, а также заранее информировать об этих мероприятиях, не забывая при этом принцип добровольности.

Как показало исследование, подтверждая свидетельства практики, значительная часть трудностей в работе школьных учителей в настоящее время связана с усилением административного давления на них со стороны администрации школ и органов управления образованием. Это отмечают 70-76 % респондентов, представляющих все четыре группы школ. Причем в сельских школах значение данного показателя несколько выше (76 %). Это, несомненно, сказывается на профессиональной деятельности учителей. Респонденты из всех четырех групп школ указали три основных последствия: рост общей загруженности и отчетности (64 %), рост усталости и раздражения от работы (47 %), больше времени уходит на внеклассную работу (31 %).

В результате каждый второй (49%) опрошенный учитель испытывал на себе проявление синдрома профессионального (эмоционального) выгорания. Причем в городах с этим учителя сталкиваются чаще, нежели на селе [20, с. 65-66].

В ходе исследования учителями были названы 27 видов отчетности, которые они предоставляют администрации, из которых, по мнению каждого четвертого и большего числа респондентов, 14 видов следует оставить, а остальные пересмотреть. Так, в большей мере излишними

учителя считают отчет о работе по соблюдению правил дорожного движения (50 %), о проведении инструктажей по пожарной безопасности (33 %), отчет о заболеваемости обучающихся (36 %), по обходу микрорайона на закрепленной территории (61 %), мониторинг социальных сетей каждого ученика (65 %), регистрация обучающихся и родителей на портале «Госуслуги» (68 %), регистрация учеников на портале «Навигатор» (62 %), мониторинг на толерантность (60 %) и ряд других. Здесь указаны те виды отчетности, оценки ненужности которых по показателю «считаю излишними» не менее чем вдвое превышают процентные значения показателя «следует оставить».

Проведенный в ходе исследования анализ этих видов отчетности о тех видах учебной и внеучебной деятельности, которую ведут учителя, невольно вызывает вопрос не только об их целесообразности, но и о подмене учителями функций, которые должны выполнять родители, сотрудники полиции, врачи, строители и другие лица. Учителя указывают на такие, по их мнению, излишние виды деятельности, как подготовка к посещению проверяющих служб и ответов на их письменные запросы, решение текущих организационных вопросов, ремонт и уборка школьных помещений и территории, участие в общественной работе за пределами школы.

Поэтому 37 % респондентов (в Уфе – 46 %, в других городах региона – 40 %, в сельских школах – 34 %) отмечают, что «бюрократизация и излишняя отчетность, ненужные мелкие поручения убивают труд учителя, педагоги уходят работать репетиторами или в частные школы». И если текучка педагогических кадров имеет ярко выраженное проявление, по мнению лишь 6% опрошенных учителей (40 % полагают, что текучки нет, а 54 % оценивают ее как явление обычное, свойственное любой организации), но и она имеет одной из причин бюрократию.

На наш взгляд, вопрос избыточной отчетности не приобрел бы столь выраженную остроту, если бы работа по ее заполнению стимулировалась материально. Только треть респондентов указали на то, что качественное ведение документации учитывается при начислении стимулирующих выплат в образовательных организациях, где они работают. При этом 17 % опрошенных считают, что ведение ежедневной и ежемесячной отчетности оплачивается достаточно,

а 34 % – недостаточно. 44 % респондентов ответили, что работа с отчетностью им совсем не оплачивается. 37 % опрошенных учителей в целом по региону (в Уфе и других городах – 46 % и 51 %, на селе – 26-32 %) отметили, что лишены и компенсационных выплат. В целом 57 % респондентов не удовлетворены размером оплаты своего труда, что больше характерно для городских учителей (60-64%), несколько меньше – для сельских (54%). Поэтому достойная и обязательная оплата дополнительных видов работы, включая заполнение отчетности, помогла бы минимизировать такую социальную проблему современной школы, как несоответствие заработной платы учителей социальной значимости, трудоемкости и ответственности их работы.

■ ОБСУЖДЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что из разного рода проявлений бюрократизации, например, таких как административное чванство во взаимоотношениях руководства школы с коллективом учителей, отчуждение администрации от педагогического сообщества и педагогов от администрации, не вызывают беспокойства у респондентов, так как не имеют заметного места. Педагоги, напротив, удовлетворены характером вертикальных и горизонтальных отношений в своих учебных коллективах. В то же время имеют место и продолжают усиливаться административное давление, выполнение несвойственных и излишних функций, бумаготворчество, заорганизованность и другие «прелести» бюрократизации внутришкольной жизни.

На фоне констатации фактов заорганизованности, формализации и наличия чрезмерного количества форм планирования и отчетности в общеобразовательных школах специалисты, занимающиеся научным и методическим обеспечением управления школой, продолжают в качестве мер повышения эффективности этого управления предлагать дополнительно к существующим новые формы планов и контроля за их исполнением. Так, например, в методической разработке «Управление общеобразовательной школой», составленной руководителем социально-психологической службы средней общеобразовательной школы № 684 г. Москвы А. Д. Сергеевой, названы 12 разновидностей только составляемых планов воспитательной работы и 9 видов внутришкольного контроля.

При этом предлагается дополнить эти виды контроля до 11 и осуществлять его в 4 этапа¹¹.

На этом основании исследователи делают разделяемый нами неутешительный вывод о том, что степень бюрократизации (в самом негативном понимании этого термина) системы образования не снизилась, как это должно быть, а повысилась, причем значительно. И вместо того чтобы решать, действительно, насущные проблемы управления образовательной организацией, их руководители часто занимаются тиражированием информационного хлама, зачастую никому, в сущности, и не нужного.

В результате тенденция утраты школой функции субъекта управления, на что еще более десяти лет назад указывали специалисты, окончательно закрепились. Школа стала полностью зависима от системы управления и как объект управления выполняет все распоряжения властных органов. Поэтому и тогда, и сейчас большинство учителей воспринимают органы управления образованием как контролеров, а не партнеров¹².

Одной из существенных причин сохранения подобной ситуации следует считать консервативный характер самой системы образования и, прежде всего, ее школьной подсистемы. Вследствие этого, а также наличия целого ряда устаревших традиций и стереотипов любые изменения, отражающие насущные общественные потребности и цивилизационные тренды, могут быть ощутимы только в долгосрочной перспективе. Другая причина, вытекающая из контекста представленного анализа, состоит в отсутствии постоянно действующего механизма обратной связи между школой и органами управления образованием. Основу этого механизма должен составлять социологический мониторинг причин появления, динамики проявления социальных проблем и результативности мер воздействия на них. На практике управленцу, столкнувшемуся с той или иной проблемой, в условиях недостаточности информации причинно-следственного характера, проще прореагировать принятием чисто бюрократического

¹¹ Сергеева А. Д. Управление общеобразовательной школой : методическая разработка. М., 2014. URL: <https://info.urok.ru/material.html?mid=144552> (дата обращения 02.03.2023).

¹² Егоров Е. Е., Васильева Л. И. Некоторые проблемы повышения качества управления образовательной организацией // Современные научные исследования и инновации. 2014. № 12. Ч. 2. URL: <https://web.yнаука.ru/issues/2014/12/41260> (дата обращения: 02.03.2023).

решения в виде циркуляра или очередной формы, которую следует заполнить. Нельзя сбрасывать со счетов проявляющуюся в той или иной

мере бюрократизацию в других сферах общества. На этом фоне в сфере образования избежать таких проявлений трудно. ●

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Филиппов Ф. Р. Социология образования : монография. Москва : Издательство «Наука», 1980. 199 с. EDN VLVWAI.
2. Осипов А. М., Матвеева Н. А. Социология образования в России: «работа над ошибками» в начале XXI века // *Высшее образование в России*. 2009. № 9. С. 36–42. EDN KVUBMP.
3. Курилович Н. В. Теоретико-методологические проблемы современной социологии образования // *Философия и социальные науки*. 2011. № 3-4. С. 66–70. EDN DCBZYU.
4. Шманкевич Т. Ю. Социология образования и социология школы: общее и особенное // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 12. Психология. Социология. Педагогика*. 2012. № 2. С. 286–291. EDN OZGGFD.
5. Демьянов Е. И. Теоретические основы исследования взаимодействий в образовательном пространстве // *Образовательное пространство школы: опыт социологических исследований* : монография / под ред. Е. В. Прямиковой, С. В. Франц. Екатеринбург : Уральский государственный педагогический университет, 2014. С. 33–47. EDN ZDCDHT.
6. Акулич М. М. Противоречия и конфликты современного российского образования // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология*. 2016. Т. 16, № 1. С. 175–188. EDN VNVPVX.
7. Бальнская Н. Р., Зиновьева Е. Г., Усманова Е. Г. Практические механизмы осуществления государственного управления в сфере образования // *Вопросы управления*. 2019. № 2 (57). С. 140–147. DOI 10.22394/2304-3369-2019-2-140-147. EDN JKBDWN.
8. Егорышев С. В., Егорышева Е. А. Социальные Проблемы профессиональной деятельности в оценках общественного мнения учителей Республики Башкортостан (на материалах социологического исследования 2022 г.) // *Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки*. 2023. № 2. С. 34–46. DOI 10.15593/2224-9354/2023.2.3. EDN NQZODB.
9. Столь А. В. Развитие образования в Республике Башкортостан как фактор социальной мобильности // *Уфимский гуманитарный научный форум*. 2022. № 2 (10). С. 153–163. DOI 10.47309/2713-2358_2022_2_153_163. EDN LUOCNW.
10. Кондратьев В. П. Понятие бюрократии: социологический аспект // *Государственная служба*. 2017. Т. 19, № 6 (110). С. 6–10. DOI 10.22394/2070-8378-2017-19-6-6-10. EDN YPDQ GK.
11. Осипов А. М. Бюропатологии в современном российском образовании // *Социология и общество: традиции и инновации в социальном развитии регионов* : сборник докладов VI Всероссийского социологического конгресса (Тюмень, 14 октября 2020 г.) / под ред. В. А. Мансурова. Тюмень : Российское общество социологов, 2020. С. 4208–4221. DOI 10.19181/kongress.2020.496. EDN PXYFCY.
12. Кравцов С. С., Крылова Н. Б. Бюрократизация школы // *Народное образование*. 2010. № 9 (1402). С. 83–91. EDN MZIWDT.
13. Осипов А. М., Матвеев В. В., Матвеева Н. А., Воронцова Т. И. Школьные администраторы: агенты и жертвы бумажного прессинга // *Социологические исследования*. 2021. № 9. С. 71–79. DOI 10.31857/S013216250014215-9. EDN NTSRIE.
14. Полутин С. В., Мананникова Ю. В. Процессы бюрократизации и дебюрократизации учительского труда и их влияние на качество профессиональной деятельности педагогов: результаты социологического проекта // *Интеграция образования*. 2020. Т. 24, № 1 (98). С. 75–97. DOI 10.15507/1991-9468.098.024.202001.075-097. EDN PKKСМЕ.
15. Вевер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология : монография : в 4 т. Т. 1. Москва : НИУ «Высшая школа экономики», 2016. 448 с. EDN XZYVED.
16. Альпидовская М. Л. Концепция рациональной бюрократии индустриального общества М. Вебера // *Вестник Финансовой академии*. 2007. № 2 (42). С. 82–89. EDN IBVJGJ.
17. Огольцова Е. Г., Косякова П. С. Феномен бюрократии в работах М. Вебера // *Молодой ученый*. 2022. № 50 (445). С. 459–461. EDN PRSFHX.
18. Попов Д. С., Стрельникова А. В., Григорьев

ЕВА Е. А. Учителя в условиях «кризисной цифровой визации»: на пороге «нового луддизма»? // *Социологический журнал*. 2023. Т. 29, № 1. С. 55–77. DOI 10.19181/socjour.2023.29.1.3. EDN ЕСQYHE.

19. РАДИНА Н. К., БАЛАКИНА Ю. В. Вызовы образованию в условиях пандемии: обзор исследований // *Вопросы образования*. 2021. № 1. С. 178–194. DOI 10.17323/1814-9545-2021-1-178-

194. EDN BCWDKE.

20. ЕГОРЫШЕВ С. В. Эмоциональное выгорание учителей как фактор снижения эффективности их профессиональной деятельности // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология*. 2023. Т. 23, № 1. С. 61–73. DOI 10.22363/2313-2272-2023-23-1-61-73. EDN KZGKTD.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Егорышев Сергей Васильевич – доктор социологических наук, профессор; Институт стратегических исследований Академии наук Республики Башкортостан — *главный научный сотрудник* (450008, Россия, Респ. Башкортостан, Уфа, ул. Кирова, 15); sv_egoryshev@mail.ru. AuthorID РИНЦ: 317567, ORCID: 0000-0002-0111-5497.

Статья поступила 03.08.2023; рецензия получена 25.09.2023; принята к публикации 26.09.2023.

BUREAUCRATIZATION AS A SOCIAL PROBLEM OF MODERN COMPREHENSIVE SCHOOL

S. V. Egoryshev^a

^a Institute for Strategic Studies of the Academy of Sciences of the Republic of Bashkortostan
(Ufa, Russia)

ABSTRACT:

Introduction. The article features the results of a sociological study conducted under the author's guidance, by the sociologists of the Institute for Strategic Studies of the Republic of Bashkortostan, in 2022 in the regional schools in preparation of the Parliamentary hearings in the State Assembly - Kurultai of the Republic of Bashkortostan, on improving the regulatory and legal support of professional activities in the republican education system. The purpose of the research was to identify and analyze the social problems faced today by the general education school and the main subjects interacting in it - students and teachers, as well as to determine the effectiveness of the socio-legal mechanisms used by education authorities to minimize and resolve these problems. The study showed that one of the main such problems is the bureaucratization of school management, which determines the manifestation and severity of many other problems, which naturally affects the decline in the quality of the educational process.

Materials and methods. Methodologically, in the course of the study, approaches were used that have developed in such modern branches of sociological knowledge as the sociology of management and the sociology of education. The information base of the article was made up of official statistics and the results of a sociological survey conducted through the method of online questioning among 4529 teachers, which accounted for 14% of their total number in the region. The respondents represented 4 groups of schools depending on their location (the city of Ufa, other republican cities, centers, municipalities and rural schools).

Results. An analysis of literature and the results of a sociological study conducted under the author's guidance, led to the conclusion that the manifestations of bureaucratization, expressed in an excessive strengthening of administrative control over school life, in an increase in the volume and number of reporting forms, in frequent distractions of teachers from performing the direct functions of teaching and upbringing, are noticeably reflected in the decline in the quality of the educational process, substitute its creative potential for administration, and ultimately limit the role of school in socializing younger generation. School management practices used today do not contribute to solving this topical problem.

Discussion. The conservative nature of the education system itself and, above all, its school subsystem contributes to the preservation of this situation. Due to quite a number of outdated traditions and stereotypes, any changes that reflect urgent social needs and civilizational trends can only be felt in the long term. In addition, there is no permanent feedback mechanism between the school and education authorities, the basis of which is sociological monitoring of the causes of the emergence, the dynamics of the manifestation of social problems and the effectiveness of measures to influence them.

FUNDING: The article was prepared as part of the state task of the ISS SBSI AS RB.

KEYWORDS: sociology of education, Russian comprehensive school, Republic of Bashkortostan, teachers, students, professional activity issues, bureaucratization, sociological research.

FOR CITATION: Egoryshev, S. V. (2023). Bureaucratization as a social problem of modern comprehensive school. *Management Issues*, 17(5), 83–94. DOI 10.22394/2304-3369-2023-5-83-94.

REFERENCES

1. FILIPPOV, F. R. (1980). *Sociology of Education*. Publishing house “Nauka”. <https://elibrary.ru/vlvwai>.
2. OSIPOV, A. M., & MATVEEVA, N. A. (2009). Sociology of education in Russia: “working on mistakes” at the beginning of the 21st century. *Higher Education in Russia*, (9), 36–42. <https://elibrary.ru/kvubmp>.
3. KURILOVICH, N. V. (2011). Theoretical and methodological problems of the contemporary sociology of education. *Philosophy and Social Sciences*, (3-4), 66–70. <https://elibrary.ru/dcbziy>.
4. SHMANKEVICH, T. YU. (2012). The sociology of education and the sociology of school. What is the difference?. *Bulletin of St. Petersburg University. Episode 12. Psychology. Sociology. Pedagogy*, (2), 286–291. <https://elibrary.ru/ozggfd>.
5. DEMYANOV, E. I. (2014). Theoretical foundations for studying interactions in the educational space. In E. V. Pryamikova, & S. V. Franz (Eds.) *Educational space of the school: experience of sociological research* (pp. 33–47). Ural State Pedagogical University. <https://elibrary.ru/zdcdht>.
6. AKULICH, M. M. (2016). Contradictions and conflicts of the contemporary Russian education. *RUDN Journal OF Sociology*, 16(1), 175–188. <https://elibrary.ru/vnvpvx>.
7. BALYNSKAYA, N. R., ZINOVIEVA, E. G., & USMANOVA, E. G. (2019). Practical mechanisms of implementation of public administration in the sphere of education. *Management Issues*, (2), 140–147. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2019-2-140-147>.
8. EGORYSHEV, S. V., & EGORYSHEVA, E. A. (2023). Social problems of professional activities in evaluations of public opinion of teachers in the Republic of Bashkortostan (by the materials of the 2020 sociological research). *Bulletin of Perm National Research Polytechnic University. Social and Economic Sciences*, (2), 34–46. <https://doi.org/10.15593/2224-9354/2023.2.3>.
9. STOL, A. V. (2022). Quality and factors of economic growth of the largest non-capital agglomerations in Russia. *Ufa Humanitarian Scientific Forum*, (2), 153–163. https://doi.org/10.47309/2713-2358_2022_2_153_163.
10. KONDRATYEV, V. P. (2017). The concept of bureaucracy: Sociological aspect. *Civil Service*, 19(6), 6–10. <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2017-19-6-6-10>.
11. OSIPOV, A. M. (2020). Bureaupathology in modern Russian education. In V. A. Mansurov (Ed.) *Sociology and Society: Traditions and Innovations in the Social Development of Regions* (pp. 4208–4221). Russian Society of Sociologists. <https://doi.org/10.19181/kongress.2020.496>.
12. KRAVTSOV, S. S., & KRYLOVA, N. B. (2010). Bureaucratization of the school. *Public Education*, (9), 83–91. <https://elibrary.ru/mziwdt>.
13. OSIPOV, A. M., MATVEEV, V. V., MATVEEVA, N. A., & VORONTOVA, T. I. (2021). School administrators: Agents and victims of paper pressure. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*, (9), 71–79. <https://doi.org/10.31857/S013216250014215-9>.
14. POLUTIN, S. V., & MANANNIKOVA, YU. V. (2020). Processes of bureaucratization and de-bureaucratization of teaching work and their impact on the quality of teachers’ professional activities: Results of a sociological project. *Integration of Education*, 24(1), 75–97. <https://doi.org/10.15507/1991-9468.098.024.202001.075-097>.

15. WEBER, M. (2016). *Economy and Society: Essays on Understanding Sociology*. Sociology. National Research University “Higher School of Economics”. <https://elibrary.ru/xzyved>.
16. ALPIDOVSKAYA, M. L. (2007). M. Weber’s concept of rational bureaucracy in industrial society. *Bulletin of the Financial Academy*, (2), 82–89. <https://elibrary.ru/ibvjgj>.
17. OGOLTSOVA, E. G., & KOSYAKOVA, P. S. (2022). The phenomenon of bureaucracy in the works of M. Weber. *Young Scientist*, (50), 459–461. <https://elibrary.ru/prsfhx>.
18. РОПОВ, D. S., STRELNIKOVA, A. V., & GRIGORIEVA, E. A. (2023). Russian high school teachers in the face of ongoing technological change: Heading towards a new luddism?. *Sociological Journal*, 29(1), 55–77. <https://doi.org/10.19181/socjour.2023.29.1.3>.
19. RADINA, N. K., & BALAKINA, YU. V. (2021). Challenges for education during the pandemic: An overview of literature. *Educational Studies. Moscow*, (1), 178–194. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2021-1-178-194>.
20. EGORYSHEV, S. V. (2023). Emotional burnout of teachers as a factor of their professional inefficiency. *RUDN Journal of Sociology*, 23(1), 61–73. <https://doi.org/10.22363/2313-2272-2023-23-1-61-73>.

AUTHORS’ INFORMATION:

Sergey V. Egoryshev – Dr. Sci (Sociology), Full Professor; Institute for Strategic Studies of the Academy of Sciences of the Republic of Bashkortostan — *chief researcher* (15, Kirov St., Ufa, Bashkortostan, 450008, Russia); sv_egoryshev@mail.ru. RSCI AuthorID: 317567, ORCID: 0000-0002-0111-5497.

The article was submitted 08/03/2023; reviewed 09/25/2023; accepted for publication 09/26/2023.