

ТЕМА НОМЕРА

## ПРОЦЕССЫ ФОРМАЛИЗАЦИИ (БЮРОКРАТИЗАЦИИ) В РОССИЙСКОМ ОБРАЗОВАНИИ

DOI: 10.19181/vis.2023.14.2.2

EDN: UOVTMS



### Приоритеты изучения образования в свете проблемы бюропатологий<sup>1</sup>

**Ссылка для цитирования:** Осипов А. М. Приоритеты изучения образования в свете проблемы бюропатологий // Вестник Института социологии. 2023. Том 14. № 2. С. 15–33. DOI: 10.19181/vis.2023.14.2.2; EDN: UOVTMS

**For citation:** Osipov A. M. Priorities of studying education in the light of the problem of bureaupatologies. *Vestnik instituta sotziologii*. 2023. Vol. 14. No. 2. P. 15–33. DOI: 10.19181/vis.2023.14.2.2; EDN: UOVTMS



### Осипов Александр Михайлович<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена, Санкт-Петербург, Россия

osipov.al58@gmail.com

AuthorID ПИНЦ: 401510

**Аннотация.** Автор доказывает необходимость выдвижения проблемы бюропатологий в состав приоритетов российских исследований образования и образовательной политики. С опорой на анализ зарубежных и отечественных источников, статья обобщает оценки бюропатологий в сфере образования как явлений, обретших в постсоветское время институциональную форму (закрепленных в нормативно-правовой, технологической, культурной, ценностной и организационной структурах российского образования). Автор определил предпосылки бюропатологий в эпоху неолиберальных трансформаций, охвативших и российскую сферу образования: ухудшение социально-экономического положения и массовые трудовые перегрузки большинства персонала, не защищенного от сверхнормативной работы; не сдерживаемая правовыми и общественно-политическими механизмами концентрация полномочий топ-менеджмента и увеличение его явных и латентных привилегий, снижающая эффективность управления и порождающая бюрократические злоупотребления; рост социальной заинтересованности «универсального менеджмента» в укоренении своего всевластия и распространение активного бумажного прессинга как системной управленческой технологии; тенденция ужесточения бюрократического контроля на фоне кризиса образования – роста затрат, снижающихся качества, социальной доступности и общественной отдачи, потерь кадрового потенциала. Определены инструменты бюрократии, используемые ею для достижения и утверждения своего доминантного положения в обра-

<sup>1</sup> Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда и Санкт-Петербургского научного фонда, грант № 23-28-10010.

зовании как многоуровневой отрасли с миллионами занятых и колоссальными интеллектуальными и творческими ресурсами: концентрация административных полномочий; имитация своей активности и полезности; опора на формально-правовую базу и уход от научного управления; уход от ответственности и деперсонализация менеджмента из-за приоритета регламентов над реальной эффективностью управления; административное давление на нижестоящие уровни, приводящее большинство персонала в состояние бумажного геноцида. Социология образования выполняет ключевую роль в изучении бюрократологий и их обусловленности, используемых бюрократами социальных инструментов, доказательстве их дисфункциональности, путей их предотвращения в политике и вывода образования из обусловленного бюрократией кризиса. Социология образования выполнит свою роль, если сможет признать проблему бюрократологий приоритетной, ввести ее в проблемное поле новых исследований образования, развить практико-ориентированную концепцию бюрократологий и планомерно устранять порождающие их предпосылки.

**Ключевые слова:** образование, бюрократия, менеджмент, бюрократологии, научные приоритеты

## Введение

В любой научной отрасли важна способность к саморефлексии и коррекции приоритетов, известная по опыту ряда национальных ассоциаций социологии образования (Финляндии, Испании, США, Японии и др.). Они обсуждают регулярно свои приоритеты и ключевые научные проблемы, добились публичного внимания и даже влияют на курс образовательной политики [3; 17, с. 255–297]. Социология образования в России лишена координации и влияния научного сообщества<sup>1</sup>, в т. ч. по линии РОС и Российской академии образования<sup>2</sup>. Ее нет в структуре федеральной и региональных систем образования, в программах подготовки социологов и педагогов. Но координация нужна для обозначения концептуальных ориентиров и приоритетных тем, для поддержания дискуссионности – без этого научный процесс заторможен [7].

Коррекция приоритетов социологии образования в России назрела ввиду выявления бюрократологий как системного препятствия развитию образования. Системный характер этого препятствия означает, что бюрократологии обнаруживаются с позиций разных предметных аспектов анализа (философских, экономических, социологических, педагогических и др.), на разных уровнях отрасли (от индивидуального до макросоциального, отраслевого) и длительное время накапливаются, не находя разрешения (путей предотвращения) в образовательной политике государства. Новый приоритет значит, что в концептуальной модели исследования

<sup>1</sup> Последняя Всероссийская конференция по социологии образования проведена Российским обществом социологов осенью 2009 г. в Москве.

<sup>2</sup> В Центре социологии образования (в составе Института управления образованием Российской академии образования) не было и нет социологов, его труды – вне концепций и приоритетов социологии образования.

образования социолог учитывает бюрократологии как фактор состояния и развития разных его сторон, с последующим анализом и интерпретацией изучаемых ситуаций.

## Бюрократологии как объект, концепт и концепция

На базе идей М. Вебера о бюрократии В. Томпсон ввел термин бюрократология для обозначения негативных сторон этого типа организации управления, все более отчетливо наблюдаемых учеными в XX в. и существенно отступающих от присущей Веберу нейтральной коннотации<sup>1</sup> [30, с. 153–177]. Его смысл, слагаемый из понятий бюрократия и патология и сводимый к недобросовестному управлению<sup>2</sup>, вошел в правоведение и психологию, но концепция бюрократологий не развита в отношении их видов, инструментов и последствий. Зарубежные социологи в начале XXI в. обратили внимание на бюрократическую автономию и тиранию [24; 26; 28; 29], на ситуации «организационного мошенничества» [21; 22]. Но концепция бюрократологий применительно к образованию так и не разработана, возможно, ввиду недостаточности их критической массы, неочевидной отдачи образования для общества (игнорирования функций и ответственности образования) и институциональных ловушек – лакун для бюрократологий, довольно высокой активности социальных партнеров. По мнению ученых, бюрократы поместили систему образования в «железную клетку» [25], блокируют ее развитие согласно своим интересам и вопреки динамичным потребностям общества и образования.

В российской социологии термин «бюрократология» введен позже [8]. Десятки авторов, даже не применяя его, критически анализируют бюрократологии и их последствия с позиций философии, социологии, экономики, психологии, управления образованием и наукой<sup>3</sup>. Вскрыты некоторые аспекты бюрократологий, ставших тупиком образования при растущих

<sup>1</sup> Из веберовских признаков бюрократии (ответственность за все участки работы, координация во имя целей организации, оптимальные безличные правила, иерархичность) не опровергнут реалиями лишь один – иерархичность.

<sup>2</sup> В эпистемологическом аспекте *бюрократология* (в данном случае применительно к образованию) может быть понята как *отступление от нормы*, трактовка которой, в свою очередь, представляет собой сложную проблему институционального анализа. Это *отступление* приобретает форму общего перерождения отрасли как целого, ухудшает структуру социального института (сегментация и внутриотраслевые конфликты, формирование крупных паразитирующих и аутсорсинговых подразделений, перенос ресурсного обеспечения от непосредственных работников – учителей к управленческому и инфраструктурным и т. п.) и его функционирование (игнорирование ряда институциональных функций, избыточная формализация, приоритет отчетности над образовательными результатами, выгорание и сверхтекучесть персонала, корыстные правонарушения и т. п.).

<sup>3</sup> В их числе В. П. Бабинцев, Н. Г. Багдасарьян, О. А. Донских, Н. В. Дулина, А. В. Иванов, Л. Ф. Красинская, М. В. Курбатова, Н. А. Матвеева, П. А. Ореховский, С. В. Полутин, Р. М. Петрунева, Е. П. Попова, В. И. Разумов, М. Б. Сапунов, А. В. Слива, О. Н. Смолин, Е. И. Трубникова, Х. Г. Тхагапсоев, И. В. Фотиева, Е. А. Шуклина, В. В. Щербина, А. В. Щипков и др.

бюджетных ассигнованиях [9]. Эта проблема по своему теоретическому типу является *пороговой* [12, с. 117–118], а в социально-практическом плане – *прорывной*.

Постсоветские трансформации образования, инициируемые федеральными органами управления, лишь прикрытые понятием «реформа», стали «институциональным проектом российской бюрократии» (выражение М. В. Курбатовой). В них отсутствует стратегическая целостность и соответствие провозглашенным социальным приоритетам общества, часто сменяются ориентиры и руководители, а бюджетные затраты оказываются неэффективными при утрате ответственности. Эти черты менеджмента в образовании и других сферах российского общества укладываются в развиваемую рядом современных социологов (Ж. Т. Тощенко и др.) концепцию общества травмы.

Бюрократологии носят пластичный и, говоря медицинским языком, сочетанный характер, содержат публичные и латентные инструменты – от *телефонного права и подковерных игр* до законотворческого или ведомственного нормирования и парламентского лоббирования. Встречаются лояльность к бюрократологиям или латентная заинтересованность в их воспроизводстве, существенно тормозящие научную разработку этой темы.

Мы различаем феномены и понятия *бюрократия, бюрократизация* и бюрократологии. Бюрократия – доминирование чиновничества в обществе, лишенное негативной оценки в веберовской коннотации; бюрократизация – рост влияния бюрократов (менеджеров, достигших автономии от управляемой системы). Первые два понятия носят номинальный характер и недостаточны для объяснения структуры и актуальных состояний бюрократии и социальных детерминантов бюрократизации. Потому целесообразно развитие терминологического аппарата этой проблематики, ориентирующее исследователя на комплекс обстоятельств воспроизводства бюрократии в конкретном социальном контексте. Таким понятием является «бюрократология». Бюрократологии – негативные проявления бюрократии в форме социальных механизмов и последствий. Пример бюрократологий – бюрократическая тирания, при которой бюрократы навязывают всей управляемой ими системе или обществу свою волю, направляют их развитие в своих интересах. Введение этого термина и разработка концепций позволят изучать отдельные аспекты социальных (правовых, организационных, культурных, информационных и др.) патологий, вызванных бюрократией. Научные исследования, в том числе проведенные и опубликованные перечисленными выше российскими авторами, доказали институциональную природу бюрократологий в образовании [2; 8; 9; 13; 14; 18–20].

Бюрократологии в образовании как объект социологии видятся более емким феноменом, базовым в отношении набирающей популярность темы академических девиаций, ограниченной рамками образовательного процесса и не разрешимой на уровне конкретных образовательных организаций или общностей. Более того, эти девиации остаются темой дескриптивных обращений, пусть и в жанре типологического анализа или публицистики, и поддаются объяснению и поискам путей практического противодействия

только при опоре на категорию и концепцию бюрократологий в образовании. В свою очередь, развитие этой концепции не может ограничиться сферой образования (и предметными рамками социологии образования), а должно приблизить социологов к пониманию бюрократологий как социетального феномена общества травмы.

В разработке такой концепции важно удержаться от увлекательных метафор и теоретических иллюзий (подмена концептом якобы объективно наступающего «информационного общества» старых общественно-политических противоречий капиталократии, идея преодоления бюрократии с помощью новых информационных технологий и ресурсов), создающих мнимые новизну и эвристичность. Концепция должна сохранить теоретическую совместимость как с комплексом эмпирических доказательств и индикаторов бюрократологий, так и с другими отраслями социологии и социально-гуманитарного знания. Элементами концепции бюрократологий могут стать:

- определение их сущности, черт, системного характера, индикаторов;
- методология изучения бюрократологий и их свойств в сфере образования;
- оценка их напряженности по всем сегментам, уровням, институциональным функциям и социальным группам в сфере образования;
- социальные интересы и портреты разных категорий менеджеров и бюрократов сферы образования в фазе бюрократической автономии и тирании;
- анализ путей достижения бюрократами автономии и вытекающих из нее привилегий и благ;
- всесторонняя оценка общественных последствий (потерь от) бюрократологий;
- поиск альтернатив бюрократии, социальных движений и перспектив предотвращения бюрократологий.

Бюрократология интересует социолога в эмпирических и теоретических аспектах. Необходимы классификация бюрократологий и накопление соответствующего дескриптивного материала, выявление и различение социальных предпосылок (общественных условий), механизмов и путей их формирования (институционализации), групповых интересов, типологии состояний бюрократической автономии и тирании, стратегий и инструментов (способов в распоряжении бюрократов), последствий (потерь в разных сферах общества).

Важен социально-практический аспект изучения бюрократологий. По словам профессора А. В. Воронцова, «время, когда ученый не отвечал за полезность своей работы, прошло: все меньше шансов быть услышанными у социологов, не берущихся за выработку социальных рекомендаций и их внедрение» [17, с. 10]. Решение этой задачи не должно растянуться,

как бывает в отношении многих вопросов науки, на многие годы и требует консолидации усилий социологов ввиду глобальных трендов и потребности реального усиления научного управления в России. Для этого и нужна коррекция приоритетов, нацеленная на бюрократологии.

## Бюрократологии в образовании

Одна из исходных научных задач – реконструкция социального портрета менеджеров «в образовательном интерьере», анализ общих и слоевых интересов, повседневных взаимодействий и путей достижения привилегий, солидарности, ролей особых должностных групп, их социальных стратегий и практик [13; 2]. Менеджеры – не обезличенная масса: среди них есть как искренние труженики и блестящие организаторы, так и циничные творцы своих карьер, привилегий и теневых доходов. Менеджеры, чиновники и бюрократы – не синонимы, последние составляют некоторую влиятельную часть менеджеров. Большинство менеджеров лишены, из-за своей универсальности или пробелов профподготовки, научного понимания миссии образования как концептуальной базы трактовок его ответственности, целей и стратегий, нормотворчества, технологий. Бюрократы – не одиночки, им присущи общие и зачастую теневые социальные интересы (ложный «командный дух», приоритет регламентов над реальными результатами, защита служебной репутации и лояльность к вышестоящим уровням), достижимые при действии соответствующих социальных сетей. Такой портрет покажет, в какой мере и какие именно категории менеджеров заинтересованы в бюрократологиях, являются бюрократами или, напротив, могут стать частью социальной базы – опоры в их предотвращении [20, с. 236–248; 13].

New public management доверяет «универсальным менеджерам» управление любыми сегментами и уровнями образования. Формально-правовые нормы и финансовая экономия возведены в приоритет, игнорируются ценности и взаимодействия образовательного процесса. Универсальные менеджеры, знающие образование из бюрократических документов, не знакомы с теориями образования и счастьем причастности к развитию и возвышению личности и интеллекта детей и молодежи. Эта причастность придает педагогам-практикам терпение на многие годы труда, цельность профессиональных ценностей, которых лишены универсальные менеджеры<sup>1</sup>.

Бюрократологии обостряют противоречия в образовании, вводят его в дисфункциональное состояние в целом и по отдельным функциям и структурным элементам [17, гл. 4–5]. Концепция бюрократологий – это и поиск путей их предотвращения – задачи институционального плана, а приоритеты России в новых геополитических трендах придают ей свои оттенки [4, с. 441–443].

<sup>1</sup> Например, министром образования Новгородской области в 2018 г. стал менеджер отдела банкоматов [20, с. 74–75], в 2019 г. – помощница проректора вуза, в 2022 г. – заместитель министра здравоохранения региона, все без стажа работы в школе.

Первые шаги в разработке концепции сделаны: сформулирована гипотеза о системном характере бюрократологий – барьере и тупике в развитии и функционировании образования, в выборе его стратегий; выявлены некоторые предпосылки, инструменты, проявления бюрократологий (информационные, экономические, нормативно-правовые, социальные, культурные), толкающие «огромную, но хрупкую конструкцию системы образования на вязкую и темную обочину, где эта конструкция вязнет не одно десятилетие» [10, с. 66].

К таким взаимосвязанным инструментам, сознательно используемым бюрократами в образовании, относятся по крайней мере шесть следующих. Все они представляют собой антисоциальные технологии – определенные наборы правил и норм, опирающихся на культурно-психологические, политико-организационные, формально-правовые и материально-технические (в том числе финансовые) ресурсы в распоряжении бюрократов в государстве<sup>1</sup>.

1. *Концентрация полномочий.* Наблюдаемая реальность системы образования дает основания предположить, что главные из них – контроль над финансовыми потоками и обеспечение лояльности кадров бюрократическим нормам.

В постсоветское время научная и профессиональная общественность оказались отчуждены от системных и кадровых решений, возобладали проектный менеджмент, подчиненный чиновникам. Распределение полномочий оценить трудно<sup>2</sup>, но в нем очевидна перевернутая пирамида: низовые уровни не влияют на вышестоящие. Бюрократы присваивают полномочия по принятым ими же регламентам и даже вопреки своим компетенциям. При концентрации полномочий неизбежны деформации образовательной политики, не выполнены ее приоритеты и принципы [9, с. 27–28], поручения Президента РФ. Ее обратные стороны – пессимизм и пассивность кадров, их высокая текучесть.

Полномочия и закрытость в контроле над бюджетными потоками – главная предпосылка должностных злоупотреблений и коррупции. Инфраструктурные проекты и конкурсы (капитальное строительство, затраты на оборудование, конкурсы между регионами и образовательными организациями, инновации, разноплановые мероприятия и пр.) [4, с. 442] позволяют создать коррупционные схемы и ситуации. Но таких ситуаций никогда не создаст повышение оплаты труда, ожидаемое миллионами работников всех уровней и сегментов (от детсадов и школ до вузов), – фонды оплаты труда не дают масштабных возможностей для откатов, завышения стоимости проектов и поставок, приписок.

<sup>1</sup> Основание гипотетического выделения данных социальных инструментов – публичные факты управленческих практик в образовании, носящие повторяющийся характер.

<sup>2</sup> Минобрнауки РФ из двух десятков федеральных ведомств на последнем месте по информационной открытости для граждан [15, с. 9].

## 2. Имитации обширного объема работ, активности и незаменимости.

С 1990-х гг. бюджетные затраты на менеджмент и его численность в образовании возросли кратно (даже без учета аутсорсинга). Топ-менеджмент сам создает новые массивы работ для органов управления всех уровней и всей отрасли (перевод на компетентностную парадигму и вариативность, новые версии ФГОС и отчетов и т. п.). Созданы обширные структуры под выполнение процедурных регламентов и ведение документов, дающих работу массам чиновников и перегрузки педагогическому персоналу<sup>1</sup>. Сокращение этих структур и отрядов в интересах рационального управления болезненно, вызывает сопротивление бюрократов.

Часть этого же инструмента – создание в образовании новых практических трудностей<sup>2</sup>, рождающих в цепной реакции хаотический веер долговременных кризисных ситуаций, на решение которых под контролем бюрократов тратятся крупные бюджетные и человеческие ресурсы [9]. Чем больше трудностей, тем обширнее «потребности» в новых подконтрольных им проектах и имитации по их преодолению, тем масштабнее бюджетные ассигнования на проекты... Но имитации не подтверждены результатами отрасли и осуждаются ее профессиональными сообществами, поэтому часто не устраивают политических лидеров России: в 2016–2020 гг. в федеральном министерстве сменились четыре руководителя.

## 3. Уход от научных основ, опора на личный опыт и нормативную базу.

Трудно представить, чтобы менеджмент в металлургии игнорировал основы химии, а в авиастроении – законы аэродинамики. Но в образовании, где отдача (общественная эффективность) отложена во времени и действуют подчас противоположные социальные заказы, бюрократы манипулируют трактовками его миссии и законов ради сохранения своих должностей и власти над бюджетными ресурсами. Они, как правило, трактуют эту эффективность как пунктуальное следование регламентам, нормативам и инструкциям, проектам. Дефицит научной подготовки – черта бюрократов, готовых следовать любым (и ошибочным) решениям вышестоящих инстанций (как было в случае с мифом об образовании как услуге). Отсюда – тактика бюрократов в отношении науки: давления на ее кадры и тренды через финансовые рычаги, избегание полемики с научным сообществом, борьба за свою позитивную репутацию. В кадровой политике они опираются на конкурсные процедуры даже при дефиците должной подготовки и опыта конкурсантов, вне поддержки профессиональными сообществами [11; 10].

Характерная тактика бюрократов, придающая их проектам наукоподобие, – вброс выгодных им идей в информационное поле и продавливание их без дискуссий и экспериментов в практику всей отрасли или ее сегментов. Такие идеи, поддержанные влиянием некоторых научных

<sup>1</sup> По экспертной оценке, город с 230 тыс. жителей содержит около 600 работников (на 1,0 ставку) ради *избыточной* бумажной работы в сфере образования.

<sup>2</sup> Так было в случае с бюрократическим внедрением новой типологии вузов, приведшей к их расслоению и затруднениям большинства из них.

организаций или ученых [20, с. 94–110; 9, с. 28–30], не основаны на целостной концепции образования и нормах научного управления, не отвечают приоритетам российского общества и образования, не поддерживаются большинством его профессиональных сообществ. Но они узнаваемы по проектам бюрократической образовательной политики [9], воплощают ее деструктивное начало (маркетизация и болонизация, гонки в глобальных коммерческих топах и наукометрических индексах, рейтинги образовательных организаций для «рынка» и «потребителя», право выбора школы, ЕГЭ, компетентностный и вариативный подходы, поддержка элитных программ, сексуальное просвещение, инклюзивное и гражданское образование и др.), ложно сулят в будущем некую пользу гражданам, образованию, государству и обществу. Обычные неудачи в реализации таких идей позже «забывают» (когда или эмир умрет, или осел сдохнет [11, с. 138]), объясняя ошибками ученых или рисками «новаторских» стратегий.

#### 4. *Безнаказанность, уход от ответственности.*

Три десятилетия – свидетели плачевных итогов управления образованием в России, явных и скрытых злоупотреблений (факты коррупции топ-менеджеров, нормотворческая и кадровая чехарда, неоправданные бюджетные вливания, болонизация, развал профориентации и отбора, проекты вроде «5–100», «мегагрантов» и «Карты российской науки»<sup>1</sup>, поддержка программ «двойных дипломов»<sup>2</sup>, бесконечные обновления ФГОС и др.) [18; 19]. Истекшие проекты сменяются новыми, их роднит контроль бюрократов над финансированием [6]. Условия безответственности – приоритет регламентов и отлучение экспертных сообществ от независимой экспертизы и контроля результатов [1]. Ж. Т. Тощенко уместно привел слова популярного юмориста Тарапуньки из монолога бюрократа: «Пускай оно гниет, ржавеет, пропадает пропадом, но чтобы было правильно оформлено!» [20, с. 5]. Бюрократы не отвечают за ошибки сотрудника, избранного на должность по организуемому ими конкурсу или аттестованного и рекомендованного ими. С накоплением ошибок менеджеров меняют. «Игроки меняются, но игра остается неизменной» [23, с. 491]<sup>3</sup>.

#### 5. *Деперсонализация решений, информационная закрытость.*

При деперсонализации и закрытости найти и наказать виновного в управленческих провалах нельзя [15; 20, с. 74]. Бюрократы защищены приоритетом управленческих регламентов, никак не связанных с общественной эффективностью управления. Если и наказывают, то

<sup>1</sup> См.: URL: <https://www.mk.ru/politics/2018/08/02/na-skandalnuyu-kartu-rossiyskoy-nauki-potratili-450-millionov-rublej.html>; URL: <https://www.rbc.ru/society/10/03/2017/58c1517f9a794730a08af9d2> (дата обращения: 20.02.2023).

<sup>2</sup> Такие программы облегчали зарубежное трудоустройство выпускников, то есть сознательно толкали РФ к финансовым и интеллектуальным потерям.

<sup>3</sup> При неясности истекших проектов вводятся новые с неоднозначными критериями отбора и результатов, но тем самым лишены поддержки многие регионы, вузы и их научные школы: Приоритет-2030 [Электронный ресурс] URL: <https://minobrnauki.gov.ru/action/priority2030/> (дата обращения: 20.02.2023).

обычно снятием с должности или увольнением, только за нарушение регламентов, а не за провалы в эффективности отрасли или организации. Но отраслевой менеджмент встроен еще и в общую дивизиональную структуру госаппарата. Так, действия Минобрнауки по проекту «Образование» (на 2019–2024 гг., стоимостью 784,5 млрд руб.) предписаны методикой, принятой Правительством РФ и не требующей предварительных независимых экспертиз и публикации проектов<sup>1</sup>.

#### *6. Одностороннее властное давление на подчиненные уровни отрасли.*

Оправдание давлению – декларация об исключении сбоев по вине нижестоящих уровней, якобы заслуживающих контроля средствами отчетности и проверок. Но и состав этой отчетности не отвечает рациональному управлению. Системной управленческой технологией стал бумажный прессинг, вызванный попытками максимальной, избыточной формализации образования: стандартизацией, компетентностным и вариативным подходами. Их приложение к образованию, с опорой на «магию авторитета» ряда академических кланов и безмолвие масс профессионалов, вызвало новый бумажный вал, трудовые и информационные перегрузки и более жесткий бумажный прессинг сверху<sup>2</sup>. Бюрократы приучают нижестоящие уровни к дроблению крупных целей на мелкие проекты, к частому обновлению выполняемых заданий (как в случае с ФГОС и требованиями к оформлению разнообразной документации). А с «приученными» к исполнению уже легче практиковать и расширять этот прессинг.

В общем объеме управленческих информационных потоков рациональный обмен составляет около 1/20: «Школа, разгребая ворох падающих на нее документов, с необходимостью отвечает на 4% нисходящего потока ... в размерах этой диспропорции заложен ответ на вопрос о степени избыточности бумажной работы» – избыточности, осужденной Госсоветом при Президенте РФ<sup>3</sup>. Минобрнауки РФ и подведомственные учреждения и организации собирают отчеты по перечню из 1684 видов документов, но лишь 11% их касаются образования [14, с. 62–64]. Нижестоящие уровни испытывают перегрузку отчетностью, равноценную бумажному геноциду<sup>4</sup>. Творческие работники не выносят его и уходят, чем продлевается власть бюрократов в отрасли.

<sup>1</sup> Методические указания по разработке национальных проектов (программ) [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru/media/files/Pxh1N8ADDbq7ZvMMWcafVEd3McQVTRj5.pdf> (дата обращения: 01.02.2023).

<sup>2</sup> Идея стандартизации подхвачена в 1990-х гг. топ-менеджерами ради высокого рейтинга РФ в межстрановых сравнениях (по ISCED–97), позже внедрена в образовательном процессе с тотальным навязыванием компетентностного и вариативного подходов – питательной почвы бюрократологий [20, с. 94–110].

<sup>3</sup> Протокол № ПР-15ГС от 02.01.2016. Объем отчетности затем рос [14, с. 64].

<sup>4</sup> Термин в переносном смысле отвечает критериям, принятым в правовой практике и Конвенции ООН о геноциде 1948 г. [20, с. 79–93; 27]. Текучесть учителей из-за бумажной работы сравнялась с текучестью из-за зарплаты.

Сложившийся в ХХI в. и преобладающий в управленческой вертикали стиль – машинальный (безусловное исполнение распоряжений сверху), напряженный, близкий к военной обстановке. Эта вертикаль основательно меняет профессиональный стержень работников. Менеджеры сами – агенты и жертвы бумажного прессинга [13]. Директор школы так воспринимает своего начальника: «Глядя на главу муниципального комитета образования, понимаешь, что этот человек как будто попал на фронт. Он и сам не рад повышению, он прекрасный учитель, но машина работает, и вот он уже управленец» [20, с. 251].

Ученые выделили сущностные черты бюрократологий: институционализированное лицемерие (нормативное принятие имитаций, превращенных форм, ложных отчетов за реальные результаты); магию авторитета (принцип «начальник всегда прав»); перевод управления, когда выгодно бюрократам, в режим адхократии («мы посоветались и решили, что нужно...») с отстранением экспертных сообществ и институтов гражданского общества [2]. К ним добавляются трудовые перегрузки, принимаемые персоналом якобы добровольно ввиду недостаточных для существования при действующих нормах оплаты из госбюджетных источников<sup>1</sup>. Известна учительская поговорка «на одну ставку кушать нечего, а на две – некогда», также некогда участвовать в экспертизе, соуправлении, основательном обсуждении результатов развития образования.

Общее проявление бюрократологий – отлучение науки от управления при массе проводимых «научных мероприятий», неспособность бюрократов видеть и устранить тупики и перекосы в образовательных исследованиях. В ответ на эту неспособность в ХХI в. поднялись бесплодные вихри работ по проблемам компетентностного, вариативного и инклюзивного подходов, но преданы забвению общая эффективность образовательной политики, ответственность образования в сфере экономики, социального, культурного и политического развития, соответствующие научные школы [20, с. 98].

Разноплановый, укорененный и болезненный характер бюрократологий в образовании, подтвержденный исследованиями разных аспектов, доказывает их институциональную природу. Они – не печальный удел одной лишь России, но в ней отмечены крупными масштабами бюрократизации, жесткой интеграцией отраслевого менеджмента в общую модель госуправления в постсоветское время, сравнительной слабостью институтов гражданского общества.

Свойства и инструменты бюрократологий следует изучать и публично освещать, но и иметь в виду риск конфликта между научным сообществом и бюрократией: этот конфликт осложняет развитие социологии образования и ее место в системе образования (на примере Великобритании) [3, с. 24].

<sup>1</sup> Перегрузки подчас связаны с некорректными формулировками поручений Президента РФ. Так, средняя зарплата учителей формально доведена до средней в промышленности в ряде регионов за счет перегрузок (у части работников – до 2,5–3 ставок) [14, с. 65], где минимальный оклад (без доплат, зависящих от наполняемости местных бюджетов и устанавливаемых администраторами локально) за 1,0 ставку равен 8410 руб. (меньше прожиточного минимума).

## Концепт бюрократологий и структура социологии образования

Описанные выше картины бюрократологий знакомы работникам и исследователям образования. Анализ предпосылок, механизмов и системного характера бюрократологий, изложенный в ряде публикаций, побуждает к обновлению тематических приоритетов социологии и других дисциплин, изучающих образование, к выдвижению новых и модификации привычных тематик – доступности, качества, мониторингов и глубинных исследований.

Без обновления приоритетов социология образования не решит задач, связанных с ее предметом и функциями образования [7], игнорируемых бюрократами в отрасли. Это обновление не значит пересмотра ее предмета, теоретической структуры и базовых концепций – классических и неклассических.

Концепция институциональных функций образования, трактующая корпус его устойчивых связей с основными сферами общества, служит основанием научного управления образованием, рамкой в познании механизмов и проявлений бюрократологий в отдельных функциях [17, с. 125–160]. Так, анализ программ и проектов образовательной политики при совмещении с институциональными функциями позволяет судить о том, какие именно жизненно важные для общества функции «вычеркнуты» бюрократами из господдержки, отчего растут реальные издержки и геополитические риски для общества<sup>1</sup>. Эта политика в России уже построила «школу неравенства» (выражение Д. Л. Константиновского) вопреки интеграционной функции образования и приоритетам Закона об образовании. Наша концепция поможет обосновать шаги к научным основам образовательной политики и предотвращению бюрократологий.

Концепция образования как системы описывает его внутреннюю структуру как сферы общества и упорядочивает его видение как объекта социологии [17, с. 113–124]. На основе такого видения образования возможна оценка подверженности его отдельных элементов конкретным бюрократологиям, последствий и издержек для образования и общества, путей предотвращения бюрократологий в элементах [20, с. 282–292]. В частности, бумажный прессинг и бумажный геноцид [20, с. 79–93] заслуживают изучения в разрезе подсистем и сфер образования, образовательных организаций и общностей, как сделано применительно к школьным администраторам [13]. Новые приоритеты важны в поиске мер поддержки социальной базы и механизмов государственно-общественного управления – главного условия предотвращения бюрократологий.

Центральная идея социологического витализма – образование как процесс и результат становления социального субъекта [17, с. 88] – несовместима с бюрократологиями. Социальная субъектность есть способность человека менять себя, обстоятельства жизни, участвовать в преобразова-

<sup>1</sup> Бюрократы находили в госбюджете сотни млрд рублей на участие дюжины вузов в мировых рейтингах и новые системы аттестации учителей, но не для достойной оплаты рядового персонала без приписок и перегрузок в отрасли, а эта оплата за равный труд и сегодня различается между регионами РФ в 10 раз, что легитимировано действующим федеральным законом об образовании.

нии общества, что воплощает управленческую функцию социологии: ее содержанием становится анализ и прогноз общественного развития на базе принципов антропо- и культуроцентричности, социального менеджмента, нацеленных на формирование и развитие жизненных сил социальных субъектов [5]. Такой подход выявит деформации в субъект-субъектных отношениях учителя и ученика, менеджера и педагога, риски для воспроизводства образования как системообразующего фактора развития человека и общества, позволит выработать рекомендации для *возвращения социальности* с приоритетом не интересов бюрократов, а разнообразных и растущих потребностей и возможностей субъектов образования.

Представления о проблемном поле социологии образования в классическом и неклассическом аспектах взаимно дополняются, позволяя полнее описать объект и развить ее теоретический и социально-практический потенциал, предотвратить бюрократологии с позиции системного и субъектного подходов.

Бюрократологии имеют сочетанный характер, одновременно коренясь в правовой, общественно-политической, социально-организационной и культурно-психологической сферах. Изучая их, социология должна взаимодействовать с правоведением, экономической теорией и социальной психологией для концептуализации бюрократологий в общем плане и применительно к образованию. В связи с проблемой бюрократологий в нашей социологии образования назрели новые приоритеты. Вот некоторые из них, по разделам ее теоретической структуры.

**Общая социология образования.** Признание проблемы бюрократологий вызывает пересмотр оценок ряда элементов в структуре образования. Бюрократы, выпадавшие из поля зрения науки [2], заслуживают описания в составе *образовательных общностей* как группа, достигшая автономии благодаря концентрации полномочий, особенно на федеральном уровне госуправления. Эта концентрация сократила права нижестоящих организаций, социальных партнеров и органов управления. К характеристике группы относятся названные выше инструменты бюрократического управления, отразившиеся на социальной жизни в российском образовании. Ее поведение обусловлено ценностным обликом (приоритет процедур и ложного корпоративного духа над эффективностью организации), отсутствием научной подготовки (в части миссии образования), материальными и властными интересами и привилегиями (сохранение статуса и доходов, контроль над экономическими и кадровыми ресурсами, безнаказанность за злоупотребления или неэффективную работу).

Концепция институциональных функций образования – основание для теоретической критики бюрократологий. Эти социально-универсальные функции образования, служащие целостности общества и его воспроизводству, подменяются «проектами», подконтрольными бюрократам. Так, в ущерб функции социальной интеграции и провозглашенным приоритетам образования проекты лишают равной поддержки разные сегменты и организации образования, навязывают в них конкуренцию, поддержку программ для «одаренных» (по сути, для учащихся из эконо-

мических и политических элит), «лучших» школ и вузов в ущерб большинству их, годами испытывающих нехватку ресурсов. Провалы бюрократической политики в обеспечении институциональных функций отмечены также в сферах культуры, экономики, политики.

В составе подсистем образования, одна из которых – управление, предстоит изучать реальный контекст практик управления, их соответствие принципам научного управления и институциональной природе образования в условиях все более жесткой глобальной интеллектуальной конкуренции и образовательного империализма – явлений и концептов, так и не вошедших в дискурсы и документы образовательной политики Российской Федерации.

В технологической структуре образования нужно изучить бюрократологические технологии (бумажный прессинг, властное принуждение<sup>1</sup>, «магию авторитета»), укорененные в практике и наложившие отпечаток на эту структуру, вытесняющие диалоговые, партнерские и аналитические технологии.

**Теоретические направления** социологии образования повторяют основные парадигмальные тренды социологии, воспроизводя и развивая их социально-ценностные и методологические ориентиры [17, с. 34–89]. Тема бюрократологий дает пищу всем теоретическим направлениям социологии, но из них лишь конфликтологическая парадигма сосредоточилась на ней. Социология конфликта, критическая социология образования и критическая педагогика подняли проблемы бюрократологий и дисфункций образования (А. Жиру, Дж. Майер, С. Боулз, Г. Джинтис и др.), стратификации знания и власти в образовательных корпорациях, расслоения (сегментации) общественной системы образования в интересах элит (Л. Алтуссер, П. Бурдьё, Р. Коллинз, Р. Ринне, М. Эппл и др.), образования как ресурса сопротивления трудящихся культурному подавлению со стороны капиталистов (П. Фрейре, П. Макларен, А. Шор, М. Янг и др.). В этих сюжетах российские социологи осваивают концептуальный и научно-методический опыт зарубежных коллег.

**Тематические области**, посвященные образованию разных уровней и видов, в городе и селе, учительству и всем категориям персонала и обучающихся, социальным аспектам организации, содержания и технологий образовательного процесса, взаимодействию с социальными партнерами, образовательной политике, находят поводы к осмыслению бюрократологий. Они могут внести вклад в реализацию новых приоритетов социологии образования, связанных с тупиковым характером бюрократологий.

## Вместо заключения

Обоснование исследовательских приоритетов – средство «мягкого» управления наукой при отсутствии в ней организационного самоуправления, стратегического планирования и координации работ. Обсуждение и выдвижение исследовательских приоритетов российской социологии

<sup>1</sup> См.: Бюрократы угрожают школе. URL: <https://portal.novsu.ru/file/1656388> (дата обращения: 01.02.2023).

образования должно происходить по мере сдвигов в состоянии общественной системы образования, в данном случае – признания несостоятельности ее формальной ориентации на «глобальные» зарубежные стандарты и образовательные пространства. С этой ориентацией возвращение России к своим цивилизационным приоритетам и историческим преимуществам в сфере образования невозможно, также неизбежны и дальнейшие потери потенциала и социальной эффективности ее системы образования и общественного интеллекта.

Бюрократологии в XXI в. обрели устойчивый, институциональный характер, стали сквозным и болезненным фактором социальной жизни в российском образовании и препятствием его успешного развития и функционирования, барьером научного управления в образовании. Они потому и должны войти в приоритеты исследований с позиции российской социологии образования. Без их учета, без разработки концепции и всесторонней оценки проявлений и влияния бюрократологий невозможна эффективная стратегия образования и образовательной политики в России. Новые приоритеты помогут переводу социологии образования из тренда запоздалой и фрагментарной критики неэффективного управления отраслью к стратегии институционального совершенствования образования.

Бюрократологии на деле не ограничены образованием и заслуживают глубокого изучения также и в других областях развития современного российского общества, где государство берет на себя публичную ответственность за распределение бюджетных средств и результаты их использования, где распространено и укоренено влияние бюрократов в фазе автономии, и, соответственно, в других научных отраслях, помимо социологии образования.

## Библиографический список

1. Алферов Ж. И. Власть без мозгов. Отделение науки от государства. М.: Родина, 2019. 256 с.
2. Бабинцев В. П., Гайдукова Г. Н., Шаповал Ж. А. Вузовская бюрократия в России — terra incognita социологии образования // Вестник РУДН. Сер.: Социология. 2022. № 4. С. 895–908. DOI: 10.22363/2313-2272-2022-22-4-895-908.
3. Глобальная социология образования / Под ред. В. А. Ивановой, А. М. Осипова. Великий Новгород: НовГУ, 2012. 346 с.
4. Глобальный конфликт и контуры нового мирового порядка: XX Международные Лихачевские научные чтения. СПб.: СПбГУП, 2022. 628 с.
5. Григорьев С. И., Матвеева Н. А. Неклассическая социология образования начала XXI века. Барнаул: АРНЦ РАО, 2000. 158 с.
6. Гусева А. И., Калашник В. М., Каминский В. И., Киреев С. В. Исследовательское лидерство программы «Приоритет-2030»: факторы успеха // Высшее образование в России. 2022. № 1. С. 42–58. DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-1-42-58.

7. Иванова В. А., Матвеева Н. А., Осипов А. М., Рысак П. И. Современная социология образования в России: некоторые итоги и проблемы развития // Социологические исследования. 2013. № 5. С. 95–103. EDN: QYQKYT.

8. Осипов А. М. Бюрократология и бумажный прессинг в российском образовании // Вестник РУДН. Сер.: Социология. 2020. № 4. С. 953–966. DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-953-966.

9. Осипов А. М. К теории образовательной политики // Социологические исследования. 2022. № 2. С. 23–33. DOI: 10.31857/S013216250018498-0.

10. Осипов А. М. Рыночные механизмы – социальный тупик российского образования // Высшее образование в России. 2019. № 5. С. 62–73. DOI: 10.31992/0869-3617-2019-28-5-63-72.

11. Осипов А. М. «Троянские кони» неолиберализма в образовании // Социологические исследования. 2017. № 8. С. 137–148. DOI: 10.7868/S0132162517080153.

12. Осипов А. М., Иванова В. А. Институциональные функции – «пороговая» проблема социологии образования // Социологические исследования. 2016. № 1. С. 117–124. EDN: VSLWYN.

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. 72–80. DOI: 10.31857/S013216250014215-9.

14. Осипов А. М., Матвеева Н. А., Бояджијева П. А., Воронцов Я. А. Российское образование в бумажной пучине: опыт социологического анализа // Социологические исследования. 2020. № 3. С. 60–70. DOI: 10.31857/S013216250008798-0.

15. Открытость государства в России – 2020. Экспертный доклад Счетной палаты РФ. М., 2021. 68 с. URL: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Otkrytost-2020.pdf> (дата обращения: 01.02.2023).

16. Смолин О. Н. Высшее образование: борьба за качество или покушение на человеческий потенциал? (в двух статьях) // Социологические исследования. 2015. № 6. С. 91–101; № 7. С. 30–37.

17. Социология образования: учеб. и практ. для вузов / Под ред. А. М. Осипова. 2-е изд., пер. и доп. М.: ЮРАЙТ, 2023. 424 с.

18. Трубникова Е. И. «Красные ленты» в сфере науки и образования // Высшее образование в России. 2018. № 1. С. 108–121. EDN: YMVETU.

19. Трубникова Е. И. Обмен дарами в академической среде: хищнические практики, ложные сигналы и конфликт интересов в программах превосходства // Мир России. Социология. Этнология. 2022. № 1. С. 25–48. DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-1-25-48.

20. Школа в бумажной пучине: кризис информационных потоков в образовании / Под ред. А. М. Осипова. РНФ; Великий Новгород: ООО «Типография «Виконт», 2020. 351 с.

21. Binns Ch. A. *Bureaupathology and Organizational Fraud Prevention*. CUNY Academic Works, 2014. 327 p.
22. Binns Ch. A. *Fraud Hotlines: Design, Performance, and Assessment*. Ebook. Boca Raton, 2017. 320 p. DOI: 10.1201/9781315370361.
23. Caiden G. E. What Really is Public Maladministration? // *Public Administration Review*. 1991. Vol. 51 (6). P. 486–493.
24. Fitzgerald T. *The Tyranny of Bureaucracy // Educational Management Administration & Leadership*. 2009. Vol. 37 (1). P. 51–65.
25. Humes W. The “Iron Cage” of Educational Bureaucracy // *British Journal of Educational Studies*. 2022. Vol. 70 (2). P. 235–253. DOI: 10.1080/00071005.2021.1899129.
26. Ntanos S. A., Boulouta K. Bureaucracy-bureaupathology in education and administration // *International Journal of Strategic Change Management*. 2012. Vol. 4 (2). P. 129–138. DOI: 10.1504/IJSCM.2012.046502.
27. Osipov A. M. “Paper Wave”, “Paper Pressing” and “Paper Genocide” as Applicable to the Russian Education System // *Balkan Journal of Philosophy*. 2020. Vol. 12 (2). P. 119–124. DOI: 10.5840/bjp202012214.
28. Parlar H., Cansoy R. The effect of bureaucratic school structure on teacher leadership culture: A mixed study // *Educational Sciences: Theory and Practice*. 2017. Vol. 17 (6). P. 2175–2201. DOI: 10.12738/estp.2017.6.0150.
29. Spector H. Bureaucratization, education and the meanings of responsibility // *Curriculum Inquiry*. 2018. Vol. 48 (5). P. 503–520. DOI: 10.1080/03626784.2018.1547615.
30. Thompson V. A. *Modern Organization*. Vol. 12. University of Alabama Press, 1977. 222 p.

Получено редакцией: 22.05.2023

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

**Осипов Александр Михайлович**, доктор социологических наук, профессор, научный сотрудник Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена

DOI: 10.19181/vis.2023.14.2.2

## Priorities of Studying Education in the Light of the Problem of Bureaupathologies<sup>1</sup>

*Alexander M. Osipov*

A. I. Herzen Russian State Pedagogical University, St. Petersburg, Russia

E-mail: osipov.al58@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9314-389x

<sup>1</sup> The study was funded by the Russian Science Foundation and the St. Petersburg Science Foundation (grant no. 23-28-10010) on the basis of the Russian State Pedagogical University. A. I. Herzen.

**For citation:** Osipov A. M. Priorities of studying education in the light of the problem of bureaupathologies. *Vestnik instituta sotziologii*. 2023. Vol. 14. No. 2. P. 15–33. DOI: 10.19181/vis.2023.14.2.2; EDN: UOVTMS

**Abstract.** The author proves the need to put forward the problem of bureaupathology as a priority for Russian research in education and educational policy. Based on the analysis of foreign and domestic sources, the article summarises the assessments of bureaupathologies in the field of education as phenomena that acquired an institutional form in the post-Soviet period (fixed in the legal, technological, cultural, value and organisational structures of Russian education). The author identified the prerequisites for bureaupathology in the era of neoliberal transformations that also engulfed the Russian education sector: the deterioration of the socio-economic situation and massive labour overloads for the majority of personnel who are not protected from overtime work; unrestrained by legal and socio-political mechanisms the concentration of powers of top management and the increase in its explicit and latent privileges, that reduces the effectiveness of management and generates bureaucratic abuses; the growth of the social interest of “universal management” in rooting its omnipotence and the spread of active paper pressure as a system management technology; the trend of tightening bureaucratic control against the backdrop of the education crisis – rising costs, declining quality, social accessibility and public return, loss of human resources. The article names the tools of bureaucracy used to achieve and assert its dominant position in education as a multi-level industry with millions of employees and colossal intellectual and creative resources: concentration of administrative powers; imitation of their activity and usefulness; reliance on the formal legal base and the departure of scientific management; avoidance of responsibility and depersonalisation of management due to the priority of regulations over real management efficiency; administrative pressure on lower levels, leading most of the staff into a state of paper genocide. The sociology of education plays a key role in studying bureaupathologies and their conditioning, the social instruments used by bureaucrats, proving their dysfunctionality, ways to prevent them in politics and leading education out of the crisis caused by bureaucracy. The sociology of education will be able to fulfil its role if the problem of bureaupathology is recognised as a priority, if it is introduced into the problem field of new education research, if a practice-oriented concept of bureaupathology is developed, and if the prerequisites that give rise to it are systematically eliminated.

**Keywords:** education, bureaucracy, management, bureaupathology, scientific priorities

## References

1. Alferov J. I. Authority with no Brains. Alienation of Science from State. Moscow, Rodina, 2019: 256 (in Russ.).
2. Babintsev V. P., Gaidukova G. N., Shapoval Zh. A. Russian university bureaucracy — terra incognita for sociology of education. *RUDN Journal of Sociology*, 2022: 4: 895–908 (in Russ.). DOI: 10.22363/2313-2272-2022-22-4-895-908.
3. Global Sociology of Education. Ed. by V. A. Ivanova, A. M. Osipov. Veliky Novgorod, NovSU, 2012: 346 (in Russ.).
4. Global Conflict and the Contours of a New World Order. XX International Likhachev scientific conference. St. Petersburg, SPbGUP, 2022: 628 (in Russ.).
5. Grigoriev S. I., Matveeva N. A. Neklassicheskaya sociologiya obrazovaniya nachala XXI veka [Non-classical sociology of education at the beginning of the XXI century]. Barnaul, ARRC RAO, 2000: 158 (in Russ.).
6. Guseva A. I., Kalashnik V. M., Kaminskij V. I., Kireev S. V. Research Leadership of the Program “Priority-2030”: Factors of Success. *Vysshee obrazovanie v Rossii*, 2022: 1: 42–58 (in Russ.). DOI: 10.31992/0869-3617-2022-31-1-42-58.
7. Ivanova V. A., Matveeva N. A., Osipov A. M., Rysakova P. I. Sovremennaya sociologiya obrazovaniya v Rossii: nekotorye itogi i problemy razvitiya [Contemporary Sociology of Education in Russia: Some Results and Development Problems]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2013: 5: 95–103 (in Russ.).
8. Osipov A. M. Bureaupathology and Paper Pressing in Russian Education. *Vestnik RUDN. Ser.: Sotsiologiya*, 2020: 4: 953–966 (in Russ.). DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-4-953-966.
9. Osipov A. M. Towards a Theory of Educational Policy. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2022: 2: 23–33 (in Russ.). DOI: 10.31857/S013216250018498-0.
10. Osipov A. M. Market Mechanisms – a Social Deadlock of Russian Education. *Vysshee obrazovanie v Rossii*, 2019: 5: 62–73 (in Russ.). DOI: 10.31992/0869-3617-2019-28-5-63-72.
11. Osipov A. M. The “Trojan Horses” of Neoliberalism in Education. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2017: 8: 137–148 (in Russ.).

12. Osipov A. M., Ivanova V. A. Institucionalnye funktsii – «porogovaya» problema sociologii obrazovaniya [Institutional Functions – a “Threshold” Problem of Sociology of Education]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2016: 1: 117–124 (in Russ.).
13. Osipov A. M., Matveev V. V., Matveeva N. A., Voronczova T. I. School Administrators: Agents and Victims of Paper Pressing. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2021: 9: 72–80 (in Russ.). DOI: 10.31857/S013216250014215-9.
14. Osipov A. M., Matveeva N. A., Boyadzhieva P. A., Vorontsov Ya. A. Russian Education in Paper Abyss: an Attempt of Sociological Analysis. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2020: 3: 60–70 (in Russ.). DOI: 10.31857/S013216250008798-0.
15. Openness of the state in Russia – 2020. Expert report of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Moscow, 2021: 68 (in Russ.).
16. Smolin O. N. Vysshee obrazovanie: borba za kachestvo ili pokushenie na chelovecheskiy potencial? [Higher Education: Struggle for Quality or an Attempt on the Human Potential]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, 2015: 6: 91–101; 7: 30–37 (in Russ.).
17. Sociology of Education: textbook and practicum for universities. Ed. by A. M. Osipov. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, URAIT, 2020: 424 (in Russ.).
18. Trubnikova E. I. Red Tapes in the Sphere of Science and Education. *Vysshee obrazovanie v Rossii*, 2018: 1: 108–121 (in Russ.).
19. Trubnikova E. I. The Exchange of Gifts in the Academic Sphere: Predatory Practices, False Signals, and Conflict of Interests in Excellence Programs. *Mir Rossii. Sociologiya. Etnologiya*, 2022: 1: 25–48 (in Russ.). DOI: 10.17323/1811-038X-2022-31-1-25-48.
20. School in Paper Abyss: the Crisis of Information Flows in Education: a collective monograph. Ed. by A. M. Osipov. RSF, Veliky Novgorod, Vikont, 2020: 351 (in Russ.).
21. Binns Ch. A. Bureaupathology and Organizational Fraud Prevention. CUNY Academic Works, 2014: 327.
22. Binns Ch. A. Fraud Hotlines: Design, Performance, and Assessment. Ebook. Boca Raton, 2017: 320. DOI: 10.1201/9781315370361.
23. Caiden G. E. What Really is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 1991: 51 (6): 486–493.
24. Fitzgerald T. The Tyranny of Bureaucracy. *Educational Management Administration & Leadership*, 2009: 37 (1): 51–65. DOI: 10.1177/1741143208098164.
25. Humes W. The “Iron Cage” of Educational Bureaucracy. *British Journal of Educational Studies*, 2022: 70 (2): 235–253. DOI: 10.1080/00071005.2021.1899129.
26. Ntanos A. S., Boulouta K. Bureaucracy-bureaupathology in education and administration. *International Journal of Strategic Change Management*, 2012: 4 (2): 129–138. DOI: 10.1504/IJSCM.2012.046502.
27. Osipov A. M. “Paper Wave”, “Paper Pressing” and “Paper Genocide” as Applicable to the Russian Education System. *Balkan Journal of Philosophy*, 2020: 12 (2): 119–124. DOI: 10.5840/bjp202012214.
28. Parlar H., Cansoy R. The Effect of Bureaucratic School Structure on Teacher Leadership Culture: A Mixed Study. *Educational Sciences: Theory and Practice*, 2017: 17 (6): 2175–2201. DOI: 10.12738/estp.2017.6.0150.
29. Spector H. Bureaucratization, education and the meanings of responsibility. *Curriculum Inquiry*, 2018: 48 (5): 503–520. DOI: 10.1080/03626784.2018.1547615.
30. Thompson V. A. Modern Organization. Vol. 12. University of Alabama Press, 1977: 222.

The article was submitted on May 22, 2023

---

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Alexander M. Osipov**, Doctor of Sociological Sciences, Research Fellow at A. I. Hertzen Russian State Pedagogical University (RSPU)