

УДК 332.142; 334.01

## ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЕЙ В УНИВЕРСИТЕТЕ

О. В. Пилипенко, А. Ю. Казанцева, Е. Ю. Соколова

Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева (Россия, г. Орел)

**Аннотация:** обоснованы перспективные направления дебюрократизации образования. Анализ изученности проблемы исследования осуществлялся монографическим методом; состояние объекта исследования – экспертным методом и методом сравнительного анализа. В процессе получены данные об источниках, формах, факторах и характере влияния процессов бюрократизации на деятельность высших учебных заведений. Установлены основные субъекты, направления, способы снижения уровня бюрократизации в университетах страны, в том числе в процессе взаимодействия с органами государственной власти и управления в сфере образования.

**Ключевые слова:** университет, высшее образование, бюрократизация, дебюрократизация.

**Abstract:** substantiation of promising directions of education debureaucratization. Analysis of the study problem was carried out by monographic method; the state of the subject of the study was carried out by an expert method and a method of comparative analysis. The process provided data on the sources, forms, factors and nature of the influence of bureaucratization processes on the activities of higher education institutions. The main subjects, directions, ways to reduce the level of bureaucratization in higher educational institutions of the country, including the process of interaction with state power and administration, have been established.

**Key words:** university, higher education, bureaucracy, debureaucratization.

### Введение

Проблемы бюрократизации образования обсуждаются на протяжении нескольких десятилетий. Особое внимание на них обратили исследователи в 2000-х гг., указывая на различные аспекты этого процесса. Так, Т. В. Панфилова пишет, что подключение российской высшей школы к Болонской системе привело к преимущественному положению внутриуниверситетского аппарата в образовательном процессе по отношению к другим его участникам [1]. В. В. Вольчик с соавторами также считают, что происходит укрепление бюрократического аппарата вузов, снижение степени участия преподавателей в принятии решений [2]. Я. И. Серкина, И. Г. Мураховская обращают внимание на снижение качества инновационной деятельности вузов под влиянием бюрократизации их деятельности [3]. В. Н. Финогентов считает наиболее неблагоприятными последствиями реформирования образования уменьшение объема и состава дисциплин гуманитарного цикла, повышение аудиторной нагрузки преподавателей, разрастание формальной составляющей в их деятельности [4]. О. А. Баинова отмечает, что быстрая смена

стандартов приводит к преобладанию формального характера организации учебного процесса [5]. В. Д. Будаев также считает опасной формой бюрократизации частую смену и низкое качество стандартов [6].

### Методы исследования

Историко-логический и аналитический методы исследования позволили установить, что вопросы дебюрократизации как в образовании, так и в науке впервые начали активно обсуждаться на федеральном уровне еще в 2012 г. После чего появился ряд поручений, связанных с проработкой вопроса по снижению административной нагрузки, в том числе за счёт запрета запроса информации, размещённой в открытом доступе. Данные поручения касались в основном процессов осуществления дебюрократизации в общеобразовательных организациях.

Применение экспертного метода позволило выявить ряд форм бюрократизации, в наибольшей степени влияющих на деятельность образовательных организаций. Та, в настоящее время экспертами отмечается, что несмотря на предпринимаемые меры, ежегодно количество запросов в адрес общеобразовательных организаций от вышестоящих и сторонних органов и организаций только возрастет, что в свою очередь негативно

влияет на осуществление основных функциональных обязанностей учителей.

Использование метода сравнительного анализа показало, что излишняя бюрократизация наиболее чувствительно сказывается на деятельности учителей общеобразовательных организаций, но и высшая школа подвержена ее негативному воздействию.

### Результаты исследования

Неблагоприятные тенденции забюрократизированности работы административного и профессорско-преподавательского состава отчетливо прослеживаются в российских университетах. В феврале этого года в рамках работы Экспертного совета по дебюрократизации в сферах образования и науки при Комитете Государственной Думы по образованию и науке был проведен мониторинг текущего объема документооборота университетов в рамках взаимодействия с представителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (далее – мониторинг).

В мониторинге приняли участие университеты, представляющие различную ведомственную принадлежность (федерального и регионального подчинения), участвующие в разнообразных федеральных проектах (5/100, опорные университеты), а также обладающие различным статусом (федеральные университеты, научные исследовательские университеты и другие университеты).

Результаты мониторинга показали, что в университеты ежегодно поступает свыше 600 различных запросов информации от федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. В 84 % случаев при поступлении в университет запроса запрашиваемая у него информация не имеется в готовом виде, требует дополнительного сбора и анализа, а также реализации специальных мероприятий по ее формированию.

Таким образом, в университетах, как правило, отсутствуют информационные системы сбора и хранения информации, поэтому в рамках запроса даже статической информации требуется ее повторное формирование. В связи с этим университетом по запросу может направляться различная информация относительно одного и того же вопроса.

Другой важный момент: в университетах до сих пор значительно преобладает бумажный до-

кументооборот, при этом он зачастую дублируется, что создает двойную нагрузку на работников.

Также мониторинг показал, что более 70 % запросов в университеты – это единичные запросы (не мониторинговые), требующие, как правило, оперативного ответа. И часто количество этих запросов и сроки их исполнения парализуют работу структурных подразделений университета. Кроме того, большинство ответов на запросы не являются основанием для принятия каких-либо управленческих решений.

Учитывая изложенное, можно отметить следующие сложившиеся системные барьеры, препятствующие дебюрократизации в университетах:

- дублирование в университетах ведения документооборота в электронном и бумажном видах, а также устаревшие программы для обработки данных и приема входящей корреспонденции;

- в университетах в основном сформирована сложная и длинная процедура согласования документов любого уровня, в которой задействовано большое количество структурных подразделений;

- структурные подразделения университетов обладают низким уровнем автономии и соответственно низким уровнем ответственности за принимаемые решения;

- слабо организована система непрерывного повышения квалификации работников университета, необходимая для оперативного реагирования на быстро меняющиеся научно-образовательные и социально-экономические факторы и условия развития, в том числе в части повышения квалификации по цифровой грамотности и использования возможностей электронного обучения и документооборота.

Указанные барьеры особенно остро сказываются в современных условиях, а именно в период распространения новой коронавирусной инфекции и перехода преимущественно на электронное обучение с применением дистанционных образовательных технологий, а также в ситуации экономического спада и «перестройки» национальных проектов и программ.

2020 год внес свои коррективы в части достижения задач и выполнения показателей, установленных национальными проектами и программами, в связи с чем начата и продолжается актуализация национальных проектов «Наука» [7] и «Образование» [8] в ответ на современные социально-экономические вызовы.

В текущих непростых условиях ключевым элементом эффективного управления университетом выступает рациональная оптимизация его внутренней структуры. Можно выделить несколько основных составляющих такой оптимизации. Это,

во-первых создание целостной четко соподчиненной структуры университета, которая включает в себя также выработку общих требований к минимальному количеству структурных подразделений и их штатных единиц, выработку единообразного понятийного аппарата.

Здесь важно отметить следующее: во-первых, в университетах создаются различные структурные подразделения, такие как дирекция, департамент, управление, отдел, институт, факультет и т.д. Вместе с тем функциональные обязанности, степень автономности и ответственность данных подразделений практически не отличаются. В университетах могут функционировать кафедры с наличием в штате только одного или двух человек. Выработка единых требований к структуре университета позволит избежать перекосов в ту или иную сторону. Другой вопрос, на каком именно уровне должны быть закреплены такие требования.

Государственным регулятором и ответственным за выработку единой государственной политики в области образования на всей территории Российской Федерации является Минобрнауки России. Кроме того, Минобрнауки России, осуществляя свои полномочия, руководствуется необходимыми для этого федеральными законами, нормативными правовыми документами, государственными программами и стратегиями развития, в том числе в отношении отдельных территорий, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также обладает всеми необходимыми статистическими данными и материалами для определения ключевых направлений развития образования и формирования соответствующей сети университетов, осуществления проектной и конкурсной деятельности в этих целях.

Таким образом, представляется целесообразным все же закрепить на федеральном уровне базовые (минимальные) требования или рекомендации по организации внутренней структуры университета, учитывая при этом право на автономию университетов и никак не угрожая ей.

Во-вторых – это четкая регламентация деятельности структурных подразделений и работников университета. Здесь важно отметить, что регламенты и должностные инструкции, как правило, разрабатываются без привязки к стратегии развития университета, но университет – это единая экосистема, состоящая из взаимоувязанных между собой документов различного уровня и характера. В свою очередь, должностные инструкции должны иметь четкое разграничение обязанностей и исключать дублирование, учитывать

необходимость постоянного повышения квалификации кадров.

И, в-третьих, – это полный переход на эффективные контракты и разработка необходимых KPI, не только учитывающих специфику выполняемых функциональных обязанностей, но и создающих понятную и прозрачную систему мотивации на выполнение установленных контрактом показателей и индикаторов. К разработке эффективных контрактов важно привлекать профсоюзные организации, обеспечивать максимальную публичность принимаемых по этому вопросу решений.

Отдельного внимания требует вопрос подготовки университета к аккредитации, так как именно ее результаты определяют образовательный потенциал университета и дальнейший вектор его развития. Сегодня, в условиях проведения «регуляторной гильотины», целью которой является прекращение действия всех существующих нормативных правовых актов в сфере контроля и надзора для создания новой системы, способствующей экономическому росту, изменяются и характеристики проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении образовательной деятельности.

Здесь необходимо отметить внесенный в Государственную Думу Российской Федерации проект федерального закона № 860618-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» [9] (далее соответственно – законопроект по аспирантуре, аспирантура), согласно которому внедряется новая модель подготовки аспирантов.

В настоящее время законопроект по аспирантуре находится на рассмотрении во втором чтении и предлагает следующее:

- федеральные государственные образовательные стандарты (далее – ФГОС) заменят федеральными государственными требованиями (далее – ФГТ);
- в ФГТ будут устанавливаться требования к структуре образовательных программ, условиям реализации, а также их срокам;
- оценка диссертации (предзащита) будет осуществляться в качестве итоговой аттестации;
- прием в аспирантуру по ФГОС будет прекращен, начиная с 01.09.2021 г.;
- предоставляется возможность студентам, поступившим в аспирантуру по ФГОС, доучиться по ним же;
- имеющаяся аккредитация у университета по программам аспирантуры будет признана недействительной со дня вступления в силу закона;

– университетам, программы аспирантуры которых не имели аккредитацию на день вступления в силу закона, будет разрешено обучать на основании лицензии, полученной до вступления в силу закона до 1 января 2021 г.;

– лицензия по программам аспирантуры будет подлежать переоформлению до 1 января 2021 г.

Главная цель данной модели – повышение качества диссертационных исследований и обеспечение роста количества молодых исследователей. Тем более что в национальном проекте «Наука» [7] особое внимание уделено увеличению численности молодых исследователей, а также созданию условий для осуществления ими научных исследований и разработок. Например, одним из показателей указанного национального проекта является достижение к 2024 г. 50,1 % исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей.

Результаты внедрения указанной модели аспирантуры позволят оценить эффективность выбранного подхода, выявить его слабые и тонкие места, а также принять решение по возможности ее внедрению и в части остальных образовательных программ высшего образования.

Одновременно с этим Рособrnадзором проводится большая работа по разработке требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сайт) и формату представления на нем информации.

Основные изменения в требованиях к сайтам университетов касаются обеспечения механизма навигации по всем страницам сайта университета, дополнения сайта подробными сведениями об университете и его представительствах, детальной статистикой о движении контингента и вакантных местах, а также подробным описанием материально-технического обеспечения и оснащенности. Появляются требования к новому подразделу, посвященному внутренней структуре и управлению, расширяется перечень сведений о стипендиях и мерах поддержки студентов, в том числе в рамках целевого обучения. Устанавливаются новые требования и к содержанию информации в профилях преподавателей и сотрудников университета.

Изменение требований к сайтам университетов позволит изменить архитектуру и содержание сайтов для обеспечения оперативного получения практически любой информации о его деятельности, причем не только студентами, абитуриентами или работниками, но и заинтересованными органами государственной власти. Такой подход может уменьшить количество запросов со сто-

роны указанных организаций в университеты и снизит административную нагрузку на их работников.

Что касается проведения контрольно-надзорных мероприятий, то в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [10] и № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году» [11] Рособrnадзор до конца 2020 г. не проводит проверочные мероприятия.

В настоящее время Рособrnадзором формируется план проверочных мероприятий на следующий год, тогда и будет понятно, как была проведена работа в рамках действия «регуляторной гильотины».

### Выводы

Обоснование процессов де бюрократизации деятельности организаций высшего образования в России получило в настоящее время широкое распространение в научной литературе. В практическом плане принят или находится на рассмотрении в органах законодательной и исполнительной власти ряд нормативных актов, призванных снизить уровень бюрократизации в системе высшей школы.

В числе наиболее актуальных на данный момент времени мер по де бюрократизации следует отнести: установление на федеральном уровне базовых требований к организации внутренней структуры университетов; четкую регламентацию деятельности структурных подразделений и работников университета; полный переход на эффективные контракты и разработку необходимых KPI, учитывающих специфику выполняемых обязанностей и создающих прозрачную систему мотивации на выполнение показателей; привлечение к разработке эффективных контрактов профсоюзных организаций.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Панфилова Т. В. Реформирование высшего образования в России : демократизация или бюрократизация? / Т. В. Панфилова // *Общественные науки и современность*. – 2010. – № 4. – С. 65–72.

2. *Вольчик В. В.* Бюрократизация и адаптивное поведение в сфере высшего образования / В. В. Вольчик, Ю. В. Филоненко, Е. С. Аверкиева, И. М. Ширяев // *Journal of Economic Regulation*. – 2016. – Т. 7, № 4. – С. 57–71.

3. *Серкина Я. И.* Бюрократизация высшего образования : имитация в управлении инновационным развитием вуза / Я. И. Серкина, И. Г. Мураховская // *Теоретические и прикладные аспекты современной науки*. – 2014. – № 5-2. – С. 216–219.

4. *Финогентов В. Н.* Печальные итоги реформирования гуманитарной составляющей высшего образования в современной России / В. Н. Финогентов // *Вестник Ивановского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки*. – 2019. – № 2 (19). – С. 5–13.

5. *Баинова О. А.* Высшее образование : парадоксы государственного управления / О. А. Баинова // *Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент*. – 2015. – № 1. – С. 5–10.

6. *Будаев В. Д.* Размышления о состоянии высшего образования в современной России / В. Д. Будаев // *Высшее образование сегодня*. – 2018. – № 7. – С. 40–43.

7. Национальный проект «Наука». Паспорт. – URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf>

*Орловский государственный университет имени И. С. Тургенева*

*Пилипенко О. В.* – член Комитета Государственной Думы по образованию и науке, куратор Экспертного совета по де бюрократизации в сферах образования и науки при Комитете Государственной Думы по образованию и науке, доктор технических наук, профессор кафедры АСУУК

*E-mail: pilipenkoo@rambler.ru*

*Казанцева А. Ю.* – соискатель ученой степени  
*E-mail: kazanceva89@yandex.ru*

*Соколова Е. Ю.* – соискатель ученой степени  
*E-mail: ltseuaisys@gmail.com*

8. Национальный проект «Образование». Паспорт. – URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf>

9. Законопроект № 860618-7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/860618-7>

10. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 438. – URL: <http://base.garant.ru/73850816/>

11. О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году : постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440 (ред. от 01.10.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 07.10.2020). – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_349481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349481/)

*Orel State University Named After I. S. Turgenev*  
*Pilipenko O. V.* – Member of the State Duma Committee on Education and Science, Curator of the Expert Council on De-Bureaucratization in the fields of Education and Science Under the State Duma Committee on Education and Science, Dr. Habil. in Technical Sciences, Professor of the ASIC Department  
*E-mail: pilipenkoo@rambler.ru*

*Kazantseva A. Yu.* – Candidate of Academic Degree Applicant  
*E-mail: kazanceva89@yandex.ru*

*Sokolova E. Yu.* – Candidate of Academic Degree Applicant  
*E-mail: ltseuaisys@gmail.com*