



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-1-33-52

НОРМАТИВНАЯ И РЕГЛАМЕНТИРУЮЩАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ В СФЕРЕ НАУКИ И ОБРАЗОВАНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ЯЗЫКА И ФОРМУЛИРОВОК*

Г.А. Ключарев¹, А.В. Неверов²

¹Федеральный научно-исследовательский социологический центр
Российской академии наук
ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5, Москва, Россия, 117218

²Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Московский автомобильно-дорожный
государственный технический университет (МАДИ)
ул. Ленинградский проспект, 64, Москва, Россия, 125319

Современная административная система Российской Федерации характеризуется увеличением количества нормативных и регулирующих аспектов. Особенно широко данное свойство распространено в сфере науки и образования. Это, по мнению заинтересованных сторон, зачастую приводит к излишней формализации и бюрократизации процессов в работе научных и образовательных организаций. Экспертами определяются разные причины роста бюрократизации, в их числе можно выделить усложнение взаимодействия, недостатки организационных и бизнес-процессов, проблемы структуры и распределения обязанностей, недостаточную компетентность специалистов и др. При этом не всегда полноценно раскрываются вопросы коммуникаций заинтересованных сторон, выраженные в различии подходов к созданию нормативных и регламентирующих документов, а именно особенности «бюрократического языка». В статье на конкретных кейсах показано, каким образом язык современных нормативных и регулирующих оказывает влияние на усложнение бюрократических процессов, описаны ряд причин, определяющих данные особенности, а также выдвинуты предложения по снижению их негативного влияния.

Ключевые слова: бюрократия; бюрократизация; нормативная документация; государственное управление; наука и образование

* Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда (грант № 16-18-10420, проект «Непрерывное образование и наукоемкие производства: институты и практики взаимодействия») в Институте социологии ФНИСЦ РАН.

Проблема нормативной и регламентирующей документации в сфере науки и образования

«Российская академия наук потребовала от молодых ученых сдавать на конкурс дискеты 3,5» [5] – с таким заголовком вышли ряд изданий российских средств массовой информации в марте 2016 года. Это было обусловлено тем, что журналисты обратили внимание на *«Положение о медалях Российской академии наук с премиями для молодых ученых РАН, других учреждений, организаций России и для студентов высших учебных заведений России»* (1), где в пункте 2.6.4. указывается необходимость приложить к каждой работе *«...одну дискету 3,5” с файлом TITUL.DOC в редакторе WORD-6...»*.

Данное требование было, наверное, одним из самых трудновыполнимых для соискателей, не столько тем, что в 2016 году было уже достаточно сложно найти носители подобного формата, а также операционную систему, поддерживающую редактор Word-6, сколько невозможностью полноценной загрузки современного файла на данный тип дискеты из-за его малой (по стандартам 2016 года) емкости. При этом в других официальных документах РАН, например, в Положении *«О конкурсе 2015 года на соискание медалей Российской академии наук с премиями для молодых ученых России и для студентов высших учебных заведений России за лучшие научные работы»* (2) требования допускают использование более современных носителей – *«...электронный носитель (дискета 3,5”, CD-ROM, флэш-карта, карта памяти) с файлом TITUL.DOC в редакторе WORD-6; WORD-97-2003, содержащим следующие сведения...»*.

Это случай больше похож на курьезную ошибку, чем на реальное желание сотрудников РАН получать информацию на дискетах. Вероятно, что данное Положение просто не обновлялось и не проверялось много лет, а соискатели, не обращая внимание на формальные аспекты, подавали свои работы на более современных носителях, работая с ними в актуальных версиях текстовых редакторов. Но, несмотря на кажущуюся невысокую важность данного случая, он наглядно демонстрирует ряд бюрократических недостатков современной нормативной и регламентирующей документации, с которой сталкиваются современные ученые.

Среди этих недостатков можно выделить ошибки, противоречия, возможность неоднозначной интерпретации некоторых положений, а также низкий уровень регулирующего воздействия. Это выступает одной из составляющих частей проблемы взаимодействия научных и образовательных организаций с государственными структурами, регламентирующими, регулирующими и контролирующими реализацию деятельности в сфере науки и образования. Данная проблема определяет не только трудности коммуникации основных заинтересованных сторон научного развития (наука и государство), но и создает транзакционные издержки в их работе. В связи этим представляется своевременным исследование особенностей нормативной и регламентирующей

документации, определяющей деятельность в сфере науки и образования, на предмет поиска причин их не всегда достаточной проработанности и качества.

Влияние нормативной и регламентирующей документации на деятельность научных и образовательных организаций

Чтобы определить степень влияния этой проблемы на работу научных и образовательных организаций, было проведено изучение особенностей бюрократических процессов, связанных с нормативной и регламентирующей документацией в крупном университете. Оно было реализовано в ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» – одном из ведущих университетов Российской Федерации, где обучаются более 30 000 студентов и который ведет широкую научную и образовательную деятельность (далее – РУДН, Университет). Для квалификации термина «документ» в рамках исследования используется понятие, предусмотренное законодательством Российской Федерации, которое понимает документ, как *«материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения»* (3). Под *нормативным документом* понимается документ, содержащий информацию об определенных нормах, требованиях и стандартах в зафиксированном виде. *Регламентирующий документ* представляет собой документ, включающий в себя свод правил, последовательность этапов и процессов, определенных субъектом.

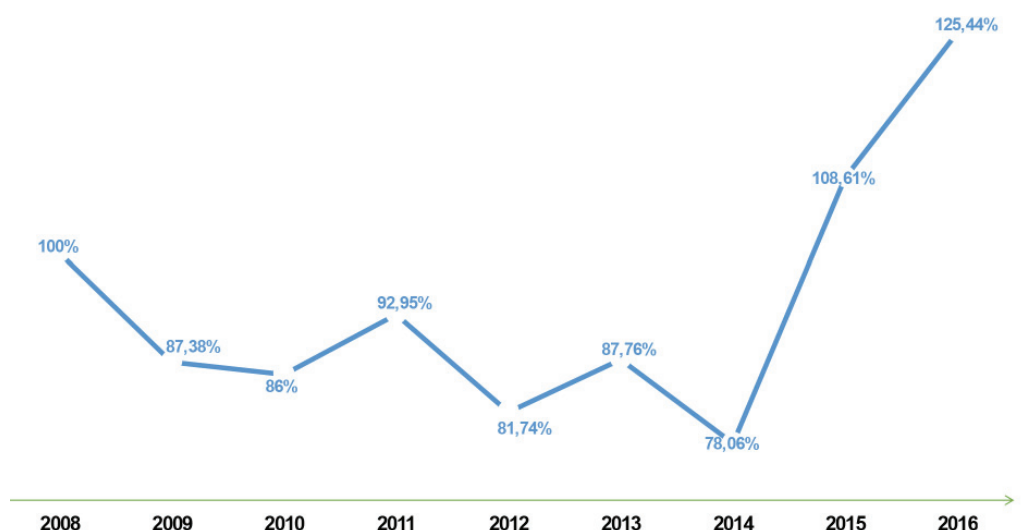


Диаграмма 1. Динамика изменения количества документов, поставленных на контроль в ИРУД (%)

В РУДН существует электронная система анализа и контроля – *Информационный ресурс управления делами* (далее – **ИРУД**), в функционал которого входит контроль документооборота. На основе данных ИРУД был проведен анализ изменения количества нормативной и регламентирующей документации за последние годы (далее – **Исследование 1**).

За начальную точку анализа изменения документооборота был выбран 2008 год, и количество документов, поставленных на контроль в 2008 году, было принято за 100%. В течение 6 лет (до 2014 года) существовала тенденция к снижению количества документов (см. диаграмму 1), но в 2015 году произошел резкий рост их количества (более чем на 30% за год), который продолжился и в 2016 году (более чем на 15% за год).

Результаты Исследования 1 демонстрируют значительное увеличение документооборота за прошедшие 4 года. Для понимания причин этого роста в 2018 году был проведен опрос (далее – **Исследование 2**) среди руководителей среднего звена РУДН (N=34, средняя длительность работы на руководящей должности = 7,8 лет), входящих в Кадровый резерв Университета. Респондентам были заданы 3 вопроса: 1) «*Какие причины, по Вашему мнению, определили значительный рост документооборота в 2015–2017 гг.: объективные (внешнее воздействие) или субъективные (внутренние особенности Университета)?*»; 2) «*Какие объективные причины (внешнее воздействие), по Вашему мнению, определили значительный рост документооборота Университета в 2015–2017 гг.?*»; 3) «*Какие субъективные причины (внутренние особенности Университета), по Вашему мнению, определили значительный рост документооборота Университета в 2015–2017 гг.?*».

Исследование 2 показало, что 85,3% респондентов считают, что причины роста документооборота в Университете обусловлены внешними (объективными) факторами. По мнению респондентов, наибольшее значение среди объективных факторов документооборота имеют «*изменение нормативов и внедрение новых стандартов государственными и регулируемыми органами*» (73,5%), а также «*участие Университета в Проекте "5-100"*» (4) (58,8%). Из субъективных факторов как наиболее важных респондентами были выделены – «*ошибки при подготовке документов*» (59,38%) и «*проблемы взаимодействия и несогласованность решений*» (61,74%).

Исследование 2 продемонстрировало, что проблема избыточного нормативного и регламентирующего воздействия оказывает влияние даже на устойчивую систему управления крупным вузом. Изменение стандартов и нормативов, а также участие РУДН в проекте «5-100», в соответствии с результатами исследований, в значительной степени увеличили нагрузку на Университет.

Оценивая влияние нормативных и регламентирующих документов на работу научно-педагогических работников, можно привести результаты исследования мотивации профессорско-преподавательского состава РУДН (далее – **Исследование 3**), проведенного в апреле–мае 2017 года (N=509). Результаты Исследования 3 показали, что для каждого второго сотрудника профессорско-

преподавательского состава РУДН работа с нормативными документами и отчетностью является наименее желательной (демотивирующей).

Демотивация, связанная с трудностью работы с нормативной и регламентирующей документацией, характерна для сотрудников большинства научных и образовательных организаций Российской Федерации. Одним из косвенных подтверждений этого является публикация в социальной сети с ярким наименованием «*Ненавижу*» Н. Казмина (5), в которой автор иллюстрирует, как избыток нормативной и регламентирующей документации снижает эффективность образовательной и научной работы. Данная публикация интересна не только содержанием, но и широким распространением и высокой степенью поддержки (десятки тысяч просмотров), которую она получила у научной и академической общественности в социальных сетях.

Резюмируя, можно определить:

1. Современная система государственного нормативного и регулирующего воздействия в сфере науки и образования постоянно расширяется.
2. Это приводит к увеличению документооборота и росту нагрузки на систему управления научных и образовательных организаций.
3. Недостатки нормативной и регламентирующей документации оказывают негативное влияние на эффективность деятельности научно-педагогических работников и профессорско-преподавательского состава научных и образовательных организаций.

Недостатки документации, в рамках которой осуществляется нормативное и регламентирующее воздействия в сфере науки и образования, можно считать сдерживающими факторами научно-технического развития Российской Федерации. Устранение или минимизация этих недостатков имеет потенциал снизить издержки на реализацию научно-исследовательских проектов, а также увеличить эффективность работы научных и образовательных организаций.

Рассматривая способы их устранения, следует отметить, что подход, предполагающий отмену значительного количества нормативов, регуляторов, отчетов и т.д., представляется желательным, но трудным в реализации. В первую очередь это связано с тем, что социально-экономическое развитие, а также увеличение агентов и заинтересованных сторон научно-технологических процессов, предполагает усложнение системы отношений и, как следствие, рост количества нормативов и регуляторов. Одним из возможных способов снижения негативного влияния избыточного административного воздействия выступает оптимизация имеющихся подходов к формированию нормативной и регламентирующей документации. Этот процесс можно условно назвать *дебюрократизацией* нормативной и регламентирующей документации. В данном случае «*бюрократия*», представляющая собой совокупность отношений, обеспечивающих формальное взаимодействие заинтересованных сторон, и является необходимым элементом научно-технологического развития. При этом «*бюрократизация*» представляется феноменом, в рамках которого

формальное взаимодействие становится определяющим (т.е. превращается в цель деятельности) и оказывает негативное воздействие на процессы. Дебюрократизация – т.е. совершенствование (а не отмена) бюрократических процессов в научной-образовательной сфере может быть осуществлена путем оптимизации нормативной и регламентирующей документации.

Недостатки формулировок нормативной и регламентирующей документации в сфере науки и образования

Негативные свойства бюрократизации нормативных и регламентирующих документов во многом являются следствием особенностей институционального взаимодействия. Для описания институциональных процессов в рамках данной публикации условно выделены социальная общность «*ученые*» (научные работники, научно-педагогические сотрудники и профессорско-преподавательский состав научных и образовательных организаций) и «*чиновники*» (сотрудники государственной гражданской службы, работающие в государственных учреждениях, связанных с управлением, регуляцией и контролем деятельности научных и образовательных организаций). Понимая высокую степень упрощения социальной действительности в рамках данных терминов, предполагается, что их использование сможет сделать более легким и наглядным описание особенностей институционального взаимодействия в сфере науки и образования.

Недостатки, связанные с бюрократизацией, во многом являются следствием неэффективной коммуникации между «*учеными*» и «*чиновниками*». Причиной этого выступает совокупность факторов, одним из которых является содержание нормативной и регламентирующей документации. Для иллюстрации этого тезиса можно привести результаты анализа Постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 220 «*О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации высшего образования, научные учреждения, подведомственные Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации*», который более известен как «*Постановление № 220*» (6,7) (далее – **Кейс 1**).

Основными задачами Постановления определены:

1. Привлечение ученых с мировым именем, в том числе и наших соотечественников, проживающих за рубежом, в российские вузы, научные учреждения и государственные научные центры.
2. Создание научных лабораторий, способных конкурировать с ведущими лабораториями мира.
3. Получение научных результатов мирового уровня.
4. Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда.

5. Стимулирование притока молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий.

6. Создание устойчивых связей российских вузов, научных учреждений государственных академий наук и государственных научных центров Российской Федерации с ведущими мировыми научными школами.

7. Трансфер в экономику перспективных разработок, полученных в рамках проведенных научных исследований.

На первый взгляд, эти задачи кажутся актуальными и обоснованными, но при более детальном рассмотрении они вызывают ряд вопросов. Например, задача № 1 – *«привлечение ученых с мировым именем...»* – ставит вопрос, что такое *«мировое имя»*? Если оно связано с наличием наград, рейтинга, количеством публикаций, индексом Хирша и т.д., то почему бы просто не применить данные критерии, без использования *красивого*, но не полностью понятного термина *«мировое имя»*. Формулировка задачи № 2 – *«создание научных лабораторий, способных конкурировать с ведущими лабораториями мира»* должно давать четкий ответ на вопрос, что такое *«конкурентоспособность научной лаборатории»*? Это наличие оборудования, специалистов, системы менеджмента, получение определенных результатов или что-то еще? Даже в такой конкурентной сфере, как розничная торговля, выявление конкурентов и формирование конкурентной стратегии является сложной деятельностью, на которую направляется значительное количество ресурсов. Учитывая уникальность многих лабораторий, построение эффективной конкурентной стратегии может быть не только сложной, но и неэффективной мерой. Конкуренция предполагает наличие ограниченного ресурса, на который есть ряд претендентов. За какой ресурс должны конкурировать созданные лаборатории? Возможно, что за словом *«конкуренция»* понимается *«быть не хуже»* или *«стать лучше»*, что меняет смысл задачи. Задача № 3 – *«получение научных результатов мирового уровня»* – также предполагает четкое понимание того, что есть *«мировой уровень»* и как его квалифицировать. Подобные формулировки, используемые без пояснения, скорее подходят для разговорной речи, но не для описания задач крупной программы государственной поддержки науки.

Задача № 4 – *«создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»* – больше относится к вопросам управления, чем к результатам научной деятельности. При этом надо опять же надо определиться с понятием *«качества»* научных и научно-педагогических кадров. Возможно, речь идет о наличии публикаций, участии в других грантах и международных исследованиях, получении премий или о других компетенциях. Задачу № 5 – *«стимулирование притока молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий»* можно понимать не только как показатель эффективности, но и в контексте стратегии. То есть для реализации Постановления важно не только, что будет исполнено, но и кем/как (молодыми

учеными). Задача № 6 – «создание устойчивых связей российских вузов, научных учреждений государственных академий наук и государственных научных центров Российской Федерации с ведущими мировыми научными школами» также сталкивается с широкой возможностью трактовки словосочетания «устойчивая связь». Во-первых, непонятно, в чем должна выражаться «устойчивая связь», во-вторых, как понять термин «ведущие мировые научные школы», а именно определить, что они ведущие? Учитывая то, что «научная школа» часто бывает представлена совокупностью взглядов ученых и исследовательских коллективов на определенную проблематику, сложно представить, как российские ученые будут отчитываться об установлении с ними «устойчивых связей».

Задача № 7 – «трансфер в экономику перспективных разработок, полученных в рамках проведенных научных исследований» предполагает, что полученные разработки должны быть внедрены в экономику. Также надо отметить, что само Постановление направлено на «финансовое обеспечение и стимулирование развития науки и ее инновационной составляющей». Это означает, что помимо научных результатов ожидается и инновационное развитие, что делает понимание результатов мероприятий еще более сложным, так как трансфер в экономику подразумевает участие в нем производственных и коммерческих организаций, в т.ч. бизнес-структур. Получается, что для выполнения целей и задач Постановления требуется взаимодействие трех заинтересованных сторон – государства, науки и бизнеса в направлении инновационного развития. И здесь появляется новый вопрос – что понимать под *инновацией* в рамках Постановления?

Путем агрегирования различных подходов [1; 3 С. 195; 6; 8] можно определить, что для науки инновация представляет знание, удовлетворяющее критериям научной новизны; для государства – объект интеллектуальной собственности, удовлетворяющий требованиям патентоспособности; для бизнеса – способ конкуренции. Инновационный продукт, необходимый бизнесу, может не нести в себе научной новизны, а объект интеллектуальной собственности, имеющий научную новизну, может не иметь возможности быть запатентованным и т.д., но при этом все это можно объединить термином «*инновация*». Из-за разницы понимания результатов инновационного процесса различаются и способы создания инновационных разработок, которые могут достигать форм противоречия.

Но что под инновацией понимается в Постановлении, как трактовать общие термины и понятия, а также объединить деятельность ряда заинтересованных сторон? Почему бизнес должен быть заинтересован в разработке, которая создавалась для удовлетворения государственных потребностей и решения научных задач, а также что будет обеспечивать взаимодействие заинтересованных сторон?

Можно предположить, что ответы на поставленные выше вопросы есть в другой документации (а задачи представляют собой «фасад» Постановления,

где кратко описаны основные ожидаемые результаты), но изучение документов на получение грантов в рамках Постановления показало, что основными критериями для предоставления финансовой поддержки определены количеством публикаций в базе данных *Web of Science Core Collection* и научной репутацией ведущего ученого и научного коллектива (см. таблицу 1).

Таблица 1

Связь задач Постановления с критериями заявок участников конкурса на получение поддержки в рамках Постановления

Критерий заявки участника конкурса	Связь с задачами Постановления
Индекс Хирша ведущего ученого (по данным базы данных <i>Web of Science Core Collection</i>).	<i>Задача № 1:</i> «Привлечение ученых с мировым именем, в том числе и наших соотечественников, проживающих за рубежом, в российские вузы, научные учреждения и государственные научные центры»
Количество публикаций (типа «article», «review») ведущего ученого за 2012–2017 годы в научных изданиях, индексируемых в базе данных <i>Web of Science Core Collection</i> , входящих в первый квартиль (Q1) по импакт-фактору JCR-2015 по тематической (предметной) области <i>Web of Science</i> , соответствующей или смежной к тематической (предметной) области, по которой заявка подана на конкурс	<i>Задача № 1:</i> «Привлечение ученых с мировым именем, в том числе и наших соотечественников, проживающих за рубежом, в российские вузы, научные учреждения и государственные научные центры»
Количество публикаций (типа «article», «review», «book», «book chapter») ведущего ученого за 2012–2017 годы в научных изданиях, индексируемых в базе данных <i>Web of Science Core Collection</i> , в соответствующей или смежной к тематической (предметной) области, по которой заявка подана на конкурс	<i>Задача № 1:</i> «Привлечение ученых с мировым именем, в том числе и наших соотечественников, проживающих за рубежом, в российские вузы, научные учреждения и государственные научные центры»
Научные достижения и уровень научных публикаций ведущего ученого по выбранному направлению научного исследования	<i>Задача № 1:</i> «Привлечение ученых с мировым именем, в том числе и наших соотечественников, проживающих за рубежом, в российские вузы, научные учреждения и государственные научные центры»

Окончание табл. 1

Критерий заявки участника конкурса	Связь с задачами Постановления
Опыт ведущего ученого по руководству научным коллективом и подготовке кадров	Задача № 4: «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Научные достижения и уровень научных публикаций ключевых членов научного коллектива	Задача № 4: «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Актуальность планируемого научного исследования и значимость ожидаемых результатов для реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации и ответов на большие вызовы	Задача № 3: «Получение научных результатов мирового уровня»
Целесообразность создания лаборатории по выбранному направлению научного исследования	Задача № 2: «Создание научных лабораторий, способных конкурировать с ведущими лабораториями мира»
План создания и развития лаборатории	Задача № 2: «Создание научных лабораторий, способных конкурировать с ведущими лабораториями мира»
Обязательства организации по дополнительному финансированию лаборатории	Задача № 7: «Трансфер в экономику перспективных разработок, полученных в рамках проведенных научных исследований»
Предоставление служебного жилья для ведущего ученого на период выполнения научного исследования, в том числе за счет средств субъектов Российской Федерации	Задача № 4: «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»

Регламент по предоставлению отчетной документации в рамках Постановления включает в себя более 12 документов (формы отчетных документов занимают более 50 страниц). Ключевые показатели эффективности, исходя из отчетной документации Постановления, позволяют достигать задач № 3, № 4, № 5 и № 7, в то время как задачи № 1, № 2 и № 6 нельзя понимать как ожидаемый результат (см. Таблицу 2). Кейс 1 иллюстрирует, что три из семи задач, поставленных в рамках крупной государственной программы поддержки науки, скорее представляют собой лозунги, которые практически не связаны с критериями ее реализации.

Таблица 2

**Связь задач Постановления
с показателями эффективности деятельности «ученых»,
получивших поддержку в рамках постановления**

Показатель эффективности деятельности ученых, получивших поддержку в рамках постановления	Связь с задачами Постановления
Количество кандидатов наук, постоянно работающих в составе научного коллектива лаборатории	<i>Задача № 4:</i> «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Количество студентов, обучающихся в вузе, постоянно работающих в составе научного коллектива лаборатории	<i>Задача № 5:</i> «Стимулирование притока молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий»
Количество статей, опубликованных членами научного коллектива в научных изданиях, индексируемых в базе данных Web of Science	<i>Задача № 3:</i> «Получение научных результатов мирового уровня»
Количество новых образовательных программ (курсов), созданных и внедренных в образовательный процесс членами научного коллектива по направлению научного исследования за отчетный период	<i>Задача № 4:</i> «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Количество докторских диссертаций, защищенных сотрудниками лаборатории по заявленному направлению научного исследования	<i>Задача № 4:</i> «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Количество кандидатских диссертаций, защищенных сотрудниками лаборатории по заявленному направлению научного исследования	<i>Задача № 4:</i> «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Количество членов научного коллектива, принятых в аспирантуру и докторантуру по направлению научного исследования, или утвержденных в качестве соискателей ученых степеней за отчетный период	<i>Задача № 4:</i> «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»

Окончание табл. 2

Показатель эффективности деятельности ученых, получивших поддержку в рамках постановления	Связь с задачами Постановления
Количество молодых ученых, специалистов и преподавателей (кандидатов наук в возрасте до 35 лет и докторов наук в возрасте до 40 лет, специалистов и преподавателей без ученой степени в возрасте до 30 лет) из сторонних организаций, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в лаборатории по направлению научного исследования за отчетный период	<i>Задача № 5:</i> «Стимулирование притока молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий»
Количество объектов интеллектуальной собственности, документы об охране которых получены организацией за отчетный период по направлению научного исследования.	<i>Задача № 7:</i> «Трансфер в экономику перспективных разработок, полученных в рамках проведенных научных исследований»
Количество грантов, полученных за отчетный период по направлению научного исследования, руководителями которых являются члены научного коллектива.	<i>Задача № 4:</i> «Создание условий для улучшения качественного состава научных и научно-педагогических кадров, эффективной системы мотивации научного труда»
Количество коммерческих договоров/контрактов, полученных и выполненных членами научного коллектива по направлению научного исследования за отчетный период.	<i>Задача № 7:</i> «Трансфер в экономику перспективных разработок, полученных в рамках проведенных научных исследований»

Другим примером не всегда понятных ожидаемых результатов, отраженных в нормативной и регламентирующей документации крупной государственной программы, может выступить проект «*Повышения конкурентоспособности ведущих российских университетов среди ведущих мировых научно-образовательных центров*» (более известный как проект «5-100») (далее – **Кейс 2**). Проект предполагает масштабные бюджетные ассигнования, направленные на поддержку ведущих российских вузов с целью повышения их международной конкурентоспособности. Название «5-100» является скорее брендом проекта, полученным на основании одного из ожидаемых результатов от его реализации, который заключается во *вхождении не менее пяти российских университетов в первую сотню глобальных образовательных рейтингов.*

Данные рейтинги, помимо общих, включают в себя предметные, отраслевые и региональные. Это означает, что теоретически определенный вуз – участник проекта может не находиться в топ-100 общего рейтинга, но входить в первую сотню предметного или регионального. Этот факт не всегда учитывается при оценке проекта «5-100». Поэтому эффективность проекта, с точки зрения Правительства Российской Федерации, зависит от того, какой подход будет использован при его итоговой оценке.

Так как нормативная база проекта не содержит полноценного ответа на вопрос, в какой рейтинг (общий или предметный) участникам необходимо войти, то при практически идентичном результате итоги реализации проекта могут быть оценены как успешные, так и нет. Если будут засчитаны предметные рейтинги, то проект, скорее всего, можно признать успешным (а в контексте региональных рейтингов – выдающимся). Оценка проекта «5-100» Правительством Российской Федерации и Министерством образования и науки Российской Федерации уже неоднократно пересматривалась и практически всегда была предметом острых дискуссий [2].

Отмечаем, что в рамках данных кейсов не осуществляется оценка данных программ (проектов), но выделяется их высокая значимость и позитивное влияние на науку и образование Российской Федерации. Рассмотренная в Кейсах 1 и 2 нормативная и регламентирующая документация является одной из лучших и регулирует реализацию крупнейших государственных программ поддержки науки и образования. Но даже она не лишена ряда недостатков и изъянов.

Причины недостатков формулировок нормативной и регламентирующей документации в сфере науки и образования

Нормативная и регламентирующая документация представляет собой важнейший элемент коммуникации между «учеными» и «чиновниками». Расхождения во мнениях и разные точки зрения, касающиеся интерпретации нормативных и регламентирующих документов, негативно воздействуют на эффективность научного развития. Имеют место довольно резкие суждения о недостатках подготовки нормативной и регламентирующей документации в сфере науки и образования, а также негативные мнения о компетентности сотрудников государственного управления национальной научной системой, в чьи обязанности входит разработка и подготовка документации. Например, проведенный Семеновым Е.В. анализ Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям научно-технологического комплекса России на 2007–2012» показывает, что данный документ не имеет четкого понимания используемых в нем терминов. Автор отмечает, что «...управленческая практика, а часто и социальная наука, стали во многом имитационными, довольствуются сегодня сугубо

вербальным, бессодержательным уровнем, оперируют терминами, а не понятиями. Даже когда речь идет об ответственных документах, то мы имеем дело не с научным уровнем их проработки, а с разговором на уровне «как бы» и «типа того». Разумеется, это совершенно нетерпимо, но в действительности все именно так...». Одним из факторов сложившейся ситуации автор называет недостаточное качество (дословно «реальный интеллектуальный уровень») современных государственных документов. Помимо этого автором отмечается необходимость «возвращения науки в управление, в том числе в управление самой наукой». Соглашаясь с рядом тезисов, представленных Семеновым Е.В., можно отметить, что недостатки разработки нормативной и регламентирующей документации во многом зависят от институциональных проблем коммуникации и субъект-объектных взаимоотношений агентов и заинтересованных сторон. Причины недостатков нормативного и регламентирующего воздействия документации могут быть не только в компетентности сотрудников, но и в особенностях культуры и коммуникаций.

Можно выделить следующие причины, влияющие на не всегда удовлетворительное качество нормативных и регламентирующих документов (в целом, а не только в сфере науки).

1. «Вольное обращение с терминами» – неправильное использование терминологии и понятий в нормативных и регламентирующих документах.

2. «Желаемое за действительное» – постановка целей и задач, которых невозможно достигнуть (что известно еще в процессе подготовки документа), но являющихся привлекательными с точки зрения маркетинга и продвижения проекта.

3. «Много авторов» – если нормативный или регламентирующий документ проходит большое количество согласований и доработок разными структурами, в его подготовке участвует ряд специалистов, чье понимание проблематики, которую регламентирует итоговый документ, может быть не согласовано.

4. «Ошибки» – случайные искажения или заблуждения.

5. «Белые пятна» – ситуации, когда формулировка нормативного или регламентирующего документа не позволяет учесть весь спектр возможных происшествий, связанных с его проблематикой.

6. «Противоречия» – несогласованность нормативного или регламентирующего документа с другими.

7. «Язык» – неполный учет особенностей понимания и восприятия смыслов нормативного или регламентирующего документа объектом, действия которого он регулирует.

Шесть из семи выделенных причин недостатков нормативной и регламентирующей документации являются вопросами управления и могут быть решены с помощью комплаенса. Недостатки языка невозможно решить только управленческими методами, так как они представляют собой особенно-

сти понимания смыслов и значений в определенной социальной группе или общности. Данным навыкам нельзя специально обучиться, и их можно приобрести только в процессе социализации. *«Язык нормативной и регулирующей документации»* представляет собой совокупность устоявшихся подходов и принципов к формулировкам, цель которых заключается в создании и передаче информации, а также регуляции поведения объекта. При этом язык нормативной и регламентирующей документации (как и любой другой язык (4; 7) также несет в себе номинативную (8) и метаязыковую (9) функции, направлен на установление контакта, имеет эмотивные и эстетические аспекты, а также предполагает определенную экспрессию. Это означает, **что ряд недостатков нормативной и регламентирующей документации не является проблемой, а представляет собой закономерную особенность «языка современной бюрократии».**

Для иллюстрации данного предположения предлагается следующий, несколько отстраненный, но показательный пример. В среде специалистов, работающих в сфере высоких технологий, существует распространенный фразеологизм, который звучит следующим образом *«не баг, а фича»*. Слово *«баг»* (от англ. bug – жучок) представляет собой жаргонное слово, которое означает ошибку или сбой в работе программы. *«Фича»* (от англ. feature – особенность) в данном случае описывает, наоборот, желательное свойство. Устойчивое выражение *«не баг, а фича»* на профессиональном сленге отображает ситуацию, когда ошибка приводит к положительному результату, при условии, если знать, как ее правильно применить. Используя данный сленг, можно предположить, что особенности, которые многие *«ученые»* считают недостатком, для чиновников являются не *«багом»*, а *«фичей»*. Этот подход объясняет недостатки нормативной и регламентирующей документации – неточности, особенности формулировок, недосказанность ожидаемых показателей и возможностей понять один и тот же итог как успешный или неуспешный результат одновременно.

Отмечаем, что это не есть чей-то *злой умысел* – данный факт представляет собой социальные особенности конкретной общности. Большинство социальных общностей имеют свои коммуникационные правила. Например, *«ученые»* при подготовке отзывов или рецензий на научные работы своих коллег *«обязательно»* должны отметить недостатки (даже если работа полностью понравилась) и выделить положительные стороны (даже если рецензент их не нашел). Данная форма есть устоявшийся социальный стандарт, который используется большинством ученых. В научной (и не только) среде также принято использовать такие словосочетания (например, при подготовке рецензии) как: *«по нашему мнению»*, *«возможно»*, *«существует иная точка зрения»* и т.д., которые не означают сомнения автора, но дают ему право на ошибку. В том случае, если что-то заявляется *«по нашему мнению»*, то ответственность возлагает-

ся на группу, а также выражается сомнение, поэтому если утверждение было неправильным, заявитель уже застраховал себя, отметив, что это не строгая формулировка, а мнение. Данные факты представляет собой особенности языка документов науки и образования, которые условны и понятны определенной социальной общности. Такие же особенности есть в нормативной и регламентирующей документации в сфере науки и образования, но в связи с тем, что ее заинтересованными сторонами являются по меньшей мере две общности, имеют место недостатки построения и понимания формулировок.

Язык современной нормативной и регламентирующей документации часто характеризуется незаконченностью формулировок, широким (в т.ч. вольным) использованием терминов и понятий, так как документы являются не итогом работы, а инструментом управления. Данный язык должен учитывать возможность изменения конъюнктуры, а также описывать ожидаемые результаты не только в виде «сухих цифр», но и в «красивой форме», иллюстрируя как определенное действие (проект и т.д.) поможет решению общественной проблемы. Один из респондентов (см. Исследование 2) – научно-педагогический работник, занимающийся административной работой, отметил, что *«...в процессе подготовки нормативной документации для своего научно-образовательного проекта я специально постановил выдать итоговые документы в “месячный срок” без указания от какой даты его следует считать...»*. Это действие он пояснил тем, что проект будет длиться год, имеет три больших этапа, и он *«...еще не уверен, как все пойдет. Если легко – выдам раньше, если сложнее – пусть ждут»*. Данный пример демонстрирует, что незначительная разница в формулировках позволяет фактически изменять процессы.

В рамках субъект-объектного взаимодействия имеют место социальные и культурные особенности деятельности общностей, что сказывается в т.ч. и на языке нормативной и регламентирующей документации. Во многом эти особенности формируют т.н. «языковые игры» – способы построения нормативной и регламентирующей документации, где главное – создать удобную и вариативную форму документа, поставив содержание на второе место. «Языковые игры», в первую очередь, представляют собой особенности семантики, а именно различий смыслового значения единиц языка, а также различий коммуникативного синтаксиса, используемого разными социальными общностями.

Это явление можно было бы квалифицировать как просто интересный факт институционального взаимодействия, изучая социальные и культурные основания, если бы не его влияние на систему управления научной и образовательной деятельностью, а именно то, что «языковые игры» приводят к бюрократизации процессов. Это происходит следующим образом: «языковые игры» обуславливают увеличение согласований, пояснений, инструкций и т.д., что является фактором появления новых нормативных и регламенти-

рующих документов (служебных записок, приказов положений и т.д.). Для каждого из документов требуется ответственный исполнитель, система планирования, контроля, оценки и т.д. Все это приводит к значительному росту нагрузки на систему управления научных и образовательных организаций (см. Исследование 1) и увеличивает издержки на научную и образовательную деятельность.

При этом большинство «*ученых*» (и даже ряд «*чиновников*») не являются участниками «*языковых игр*». Они стремятся к безусловному выполнению требований, нормативов, регламентов, положений и т.д., а «*языковые игры*» представляют для них серьезный фактор демотивации. Это приводит к «*скрытому саботажу*» – ситуации, в рамках которой сотрудники не выступают открыто против системы управления, но не разделяют целей и задач, поставленных перед ними администрацией, что значительно снижает возможности менеджмента научных и образовательных организаций. Помимо этого данная ситуация снижает уровень взаимного доверия и формирует коммуникативный барьер между «*учеными*» и «*чиновниками*». Руководители научных и образовательных организаций занимают маргинальную позицию, так как вынуждены поддерживать взаимодействие между данными социальными общностями, чьи противоречия (имеющие место в том числе из-за «*языковых игр*») доходят до степени взаимного неприятия.

Также «*языковые игры*» и присущая им бюрократизация процессов снижают возможности сотрудничества научных и образовательных организаций с бизнес-структурами и другими учреждениями. Это связано с тем, что потери ресурсов, связанные с этими недостатками, могут становиться слишком значительными издержками для партнеров научных и образовательных организаций. Данные факты позволяют определить «*языковые игры*», при этом наличие *особенностей языка* в нормативной и регламентирующей документации представляется имманентно присущим свойством коммуникаций подобного формата.

Резюмируя, можно отметить, что во взаимодействии «*ученых*» и «*чиновников*» имеют место недостатки разработок нормативной и регламентирующей документации. Одной из причин этих недостатков является использование в нормативной и регламентирующей документации так называемых «*языковых игр*». Признаками «*языковой игры*» в нормативной и регламентирующей документации являются:

1. Возможность различного понимания и трактовки формулировок в зависимости от контекста.
2. Вольное (но не ошибочное) использование терминов и понятий.
3. Отсутствие четких показателей эффективности и сроков.
4. Искусственно увеличенный объем документа, а также избыточное количество терминов и понятий.
5. Заявка ожидаемых результатов сложных для оценки и анализа.

6. Привязка результатов и показателей к трактовке терминов и понятий.

7. Попытка решить ряд сложных, многогранных или не связанных между собой задач в рамках одного нормативного или регламентирующего документа.

«*Языковые игры*» не являются нарушением или умыслом, а представляют собой особенности культуры взаимодействия, принятой в системе современной бюрократии. Данное свойство приводит к недопониманию «*ученых*» и «*чиновников*», что, в свою очередь, создает проблемы бюрократизации, которые необоснованно усложняют процессы, снижают эффективность взаимодействия и определяют необходимость использования дополнительных нормативных и регламентирующих документов. Как можно видеть по итогам Исследований 1 и 2, негативное влияние «*языковых игр*» усиливается.

Нельзя утверждать, что только «*языковые игры*» выступают основной причиной бюрократизации, напротив – они являются лишь одним из ряда недостатков коммуникации между «*учеными*» и «*чиновниками*» (возможно, одним из следствий). При этом полное избавление от данного вида недостатков представляется крайне сложным, так как они имеют место во всей системе современного управления (не только в сфере науки и образования) и являются особенностью институционального взаимодействия, которую нельзя исправить одним или несколькими решениями. Единственным относительно несложным способом снижения негативного влияния «*языковых игр*» на деятельность в сфере науки представляется их понимание и учет в работе.

© Ключарев Г.А., Неверов А.В., 2018

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Положение «О медалях Российской академии наук с премиями для молодых ученых РАН, других учреждений, организаций России и для студентов высших учебных заведений России» // <http://www.ras.ru/about/awards/awardregulations2.aspx>.
- (2) Положение «О конкурсе 2015 года на соискание медалей Российской академии наук с премиями для молодых ученых России и для студентов высших учебных заведений России за лучшие научные работы» // <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=c3a8b99e-b792-4ac6-8341-a1b371553762>.
- (3) Федеральный закон от 29.12.1994 N 77-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обязательном экземпляре документов» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5437/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c/.
- (4) Официальный сайт проекта «5-100» // <https://5top100.ru>.
- (5) *Камзин Н.* Ненавижу // <https://vk.com/@nvkazmin-nenavizhu>.
- (6) Официальный сайт Постановления №220 // <http://www.p220.ru>.

- (7) Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. N 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации высшего образования, научные учреждения, подведомственные Федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» // <http://base.garant.ru/12174930/>.
- (8) Функция названия предметов и явлений.
- (9) Функция истолкования смыслов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бестужев-Лада И.В.* Прогнозное обоснование социальных нововведений. М.: Наука, 1993; *Иновация // Культурология. Словарь / под ред. И.Ф. Кефели.* СПб.: БГТУ, 1997.
- [2] *Ключарев Г.А., Неверов А.В.* Проект «5-100»: некоторые промежуточные итоги // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2018. Т. 18. No 1. С. 100–116.
- [3] *Кринченко А.И.* Иновация // Культурологический словарь. М.: Акад. проект, 2000.
- [4] *Мартине А.* Основы общей лингвистики. В кн.: Новое в лингвистике, вып. 3. М., 1963.
- [5] *Полонский Я.* РАН потребовала от молодых ученых сдать на конкурс дискеты 3,5". URL: <http://www.mk.ru/science/2016/03/10/ran-potrebovala-ot-molodykh-uchenykh-sdavat-sdavat-na-konkurs-diskety-35.html>.
- [6] *Шумпетер Й.А.* Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982.
- [7] *Якобсон Р.* Лингвистика и поэтика // Структурализм: «за» и «против». М., 1975.
- [8] *Rogers E.M.* Diffusion of innovations. New York, Free Press, 2003.

REFERENCES

- [1] Bestuzhev-Lada I.V. Prognoznoe obosnovanie social'nyh novovvedenij. M.: Nauka, 1993; Innovaciya // Kul'turologiya. Slovar' / pod red. I.F. Kefeli. SPb.: BGTU, 1997.
- [2] Klyucharev G.A., Neverov A.V. Proekt «5-100»: nekotorye promezhutochnye itogi // Vestnik RUDN. Seriya: Sociologiya. 2018. T. 18. No 1. S. 100–116.
- [3] Krinchenko A.I. Innovaciya // Kul'turologicheskij slovar'. M.: Akad. proekt, 2000.
- [4] Martine A. Osnovy obshchej lingvistiki. V kn.: Novoe v lingvistike, vyp. 3. M., 1963.
- [5] Polonskij YA. // RAN potrebovala ot molodyh uchenyh sdavat' na konkurs diskety 3,5". URL: <http://www.mk.ru/science/2016/03/10/ran-potrebovala-ot-molodykh-uchenykh-sdavat-sdavat-na-konkurs-diskety-35.html>.
- [6] Shumpeter J.A. Teoriya ehkonomicheskogo razvitiya. M.: Progress, 1982;
- [7] Yakobson R. Lingvistika i poehtika // Strukturalizm: «za» i «protiv». M., 1975.
- [8] Rogers E.M. Diffusion of innovations. New York, Free Press, 2003.

REGULATORY AND REGULATING DOCUMENTATION IN SCIENCE AND EDUCATION: PECULIARITIES OF LANGUAGE AND FORMULATION*

G.A. Kliucharev¹, A.V. Neverov²

¹Federal Research Sociological Center (the Russian Academy of Sciences)
Krzhizhanovskogo St., 24/35-5, 117218, Moscow, Russia

²Peoples Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., 117198, Moscow, Russia

The modern administrative system of the Russian Federation is characterized by an increasing number of regulatory aspects. This property is especially widespread in the sphere of science and education. According to stakeholders, it often leads to excessive formalization and bureaucratization of processes in the work of scientific and educational organizations. Experts identify different reasons for the growth of bureaucratization: the complexity of interaction, the shortcomings of organizational and business processes, the problems of structure and distribution of responsibilities, insufficient competence of specialists, etc. However, the issues of stakeholders communication, so-called the “bureaucratic language” that is expressed in different approaches to the creation of regulatory and regulatory documents, are not fully revealed. The article shows how the language of modern regulatory influences the complexity of bureaucratic processes, describes a number of reasons that determine these features, and also makes the proposals, how to reduce their negative impact.

Key words: bureaucracy; bureaucratization; normative documents; public administration; science and education

Об авторах:

Ключарев Григорий Артурович – доктор философских наук, профессор, руководитель Центра социологии образования, науки и культуры Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН (e-mail: kliucharevga@mail.ru).

Неверов Александр Викторович – кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры социологии Российского университета дружбы народов (e-mail: neverov_av@rudn.university).

About the authors:

Kliuchrev Grigoriy Arturovich – Doctor of Philosophy, Professor, the Director of the Center of the Sociology of Education, Science and Culture of the Federal Scientific and Research Sociological Center of RAS (e-mail: kliucharevga@mail.ru).

Neverov Alexander Viktorovich – PhD in Sociology, Senior lecturer of the Department of Sociology of the Faculty of Humanities and Social Sciences, RUDN University (e-mail: neverov_av@rudn.university).

* The research was supported by the Russian Science Foundation. Project No. 16-18-10420 “Continuing education and science-intensive production: institutes and practices of interaction”.