



ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ СТРУКТУРЫ РОССИЙСКОЙ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ И АДАПТИВНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ

(НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)



Коллектив авторов

**Институциональные изменения
структуры российской сферы
образования и адаптивное
экономическое поведение (на
примере Ростовской области)**

«Южный Федеральный Университет»

Коллектив авторов

Институциональные изменения структуры российской сферы образования и адаптивное экономическое поведение (на примере Ростовской области) / Коллектив авторов — «Южный Федеральный Университет»,

ISBN 978-5-92-752616-1

В монографии исследуется эволюция институциональной структуры высшего и дополнительного образования Ростовской области. Проводится анализ адаптивной рациональности и адаптивного поведения основных акторов в сфере высшего и дополнительного образования. Данная работа является результатом исследований сферы российского образования, проведенных коллективом кафедры экономической теории и лаборатории «Институциональный анализ экономики» экономического факультета Южного федерального университета. Монография предназначена студентам, аспирантам и преподавателям вузов, руководителям образовательных организаций и сотрудникам органов государственной власти. Печатается в авторской редакции.

ISBN 978-5-92-752616-1

© Коллектив авторов
© Южный Федеральный Университет

Содержание

| | |
|--|----|
| Введение | 5 |
| Глава 1. Эволюция институциональной и организационной структуры сферы образования Ростовской области | 7 |
| 1.1. Институциональная структура сферы образования в контексте институциональных изменений | 7 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 18 |

Институциональные изменения структуры российской сферы образования и адаптивное экономическое поведение (на примере Ростовской области) монография

Введение

Настоящая монография является результатом исследований сферы российского образования, проведённых коллективом экономического факультета Южного федерального университета при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (Российского гуманитарного научного фонда), грант № 15-32-01019 «Институциональные изменения структуры российской сферы образования и адаптивное экономическое поведение (на примере Ростовской области)».

На протяжении последних лет как в целом по России, так и в Ростовской области в частности высока динамика институциональных изменений, обусловленная поиском путей обеспечения роста экономической и административной эффективности в сфере образования. С точки зрения институциональной экономики оценка эффективности происходящей трансформации должна опираться на анализ взаимосвязи между адаптивной рациональностью акторов и процессом создания и изменения формальных и неформальных институтов, на исследование влияния реализуемых государством мер в рамках реформы образовательной системы, распределения образовательной деятельности по различным организациям и изменения внутриорганизационных предписаний.

Так, подход, на который опирается предлагаемое исследование, сосредоточен на изучении адаптивного поведения акторов сферы высшего и дополнительного образования в контексте изменяющейся институциональной среды. Предметом исследования стала идентификация релевантных институтов, механизмов адаптации, неформальных действующих правил и практик, которые влияют на поведение акторов в сфере высшего и дополнительного образования в России (на примере Ростовской области).

В рамках исследования организованы и проведены

- анализ российской нормативно-правовой базы, регулирующей сферу предоставления образовательных услуг и деятельность организаций высшего и дополнительного образования на национальном, региональном и локальном уровнях;
- обзор практик государственного реформирования сфер высшего и дополнительного образования, реализованных в других странах;
- пилотное анкетирование (156 респондентов), использованное в дальнейшем для составления и детализации программ интервью, вводных, отслеживающих, проясняющих, конкретизирующих, структурирующих вопросов;
- глубинные интервью (50 респондентов) с административным, преподавательским составом (руководителями, преподавателями и научными сотрудниками) и учащимися вузов Ростовской области;
- глубинные интервью (50 респондентов) с руководителями, менеджерами и слушателями организаций дополнительного образования (в том числе коммерческих), функционирующих в Ростове-на-Дону и Ростовской области.

Проведенные в ходе исследования интервью с акторами сферы высшего образования позволили выделить наиболее значимые институты и связанные с ними институциональные изменения, в значительной степени влияющие на поведение акторов в анализируемой сфере. Так, среди наиболее важных институтов сферы высшего образования можно выделить институт рейтингов преподавателей и студентов, институт рейтинговой системы формальных результатов оценки знаний студентов, институт двухуровневой системы «бакалавр-магистр», институт проверки работ на отсутствие плагиата, институт написания под заказ квалификационных работ, институт индивидуальных траекторий обучения, институт кредитно-модульной системы, институт эффективного контракта, институты федеральных и опорных региональных вузов. Также был отмечен факт роста темпов институциональных изменений. Выявлено, что акторы российской системы образования демонстрируют различные формы адаптивной реакции в зависимости от того, с какими рабочими правилами они сталкиваются в рамках трансакций и как они интерпретируют эти правила.

Таким образом, предложенный в работе подход признает важность учёта таких факторов, как язык, культура и дискурс акторов в исследовании экономического поведения. Применение дискурсивного анализа дает возможность самим респондентам идентифицировать институциональные изменения. Систематизация ответов респондентов позволяет выделить основные стратегии их адаптации. Полученные результаты показывают продуктивность применения современных методологических принципов институциональной, эволюционной и поведенческой экономики для анализа институциональной динамики российской сферы образования.

В академической среде значительно распространена форма адаптации, внешне проявляемая как послушание. В советское время послушание воспринималось как естественная поведенческая реакция. Но в академической сфере и после перехода к рыночной экономике послушание вследствие институциональной инерции сохраняется в поведенческих установках опрошенных нами респондентов. Другой распространенной формой адаптивного поведения является оппортунизм, зачастую парадоксальным образом сочетающийся с послушанием.

Система дополнительного профессионального образования в России подвергается непрерывным изменениям. Конструируемые институты и правила часто оказываются некомплементарны сложившимся способам взаимодействия образовательных организаций, работодателей и работников, которые являются основными потребителями образовательных услуг ДПО. Для ДПО в наибольшей степени характерны тенденции коммерциализации, ориентации на спрос, рассмотрения практических проблем. При этом в ряде случаев необходимость получения дополнительного образования продиктована требованиями законодательства. Искусственно формируемый спрос способствует развитию на рынке дополнительного образования неблагоприятного отбора, предоставления некачественных образовательных услуг, формальному подходу к осуществлению образовательной деятельности.

Выводы, сформированные в результате проведённого исследования, подтверждают релевантность и своевременность применения теоретической рамки институциональной экономики и, в частности, качественной методологии исследования к трансформационным процессам сферы образования, свидетелями которых мы являемся сегодня. При этом представляется крайне необходимой обязательная организация регулярных качественных и количественных исследований проблем, вопросов развития и реформирования российской системы образования, а также публичных дискуссий об их результатах с вовлечением представителей всех сообществ, затрагиваемых данными реформами.

Глава 1. Эволюция институциональной и организационной структуры сферы образования Ростовской области

1.1. Институциональная структура сферы образования в контексте институциональных изменений

Институциональная и организационная структура образования в Ростовской области и в целом в России в настоящее время претерпевает постоянные изменения. Это предопределяет внимание к сфере образования со стороны институциональной экономики. Экономистов в данном случае интересует то, каким образом связаны изменения формальных и неформальных институтов, проводимая государством реформа образовательной системы, распределение образовательной деятельности по различным организациям и изменения внутриорганизационных предписаний. Исходным пунктом в решении данной задачи является идентификация концептуальных рамок исследования изменений в институциональной структуре сферы образования.

Институциональные исследования предполагают некоторую степень абстракции и конвенциональность в сообществе институционалистов, независимо от реалистичности рабочих гипотез и фактических данных. В широком смысле институты трактуются как продукт человеческой культуры. В данной работе не ставится под сомнение эволюционный характер формирования институтов. Тем не менее, представляется важным учитывать роль коллективных действий и значение интенциональности субъектов институциональных изменений (*Норт, 2010*). Отдельные элементы институциональной структуры или институциональной среды в рамках конкретной сферы экономической деятельности или всей экономической системы (экономического порядка) можно выделять в зависимости от специфики конкретного исследования и определенных соглашений в рамках научного направления.

В начале данной работы необходимо определить фундаментальные подходы к классификации институтов, являющихся элементами институциональной структуры. Первостепенное значение для классификации имеет разграничение формальных и неформальных институтов (*Норт, 1997; Тамбовцев, 2014б*). Второй подход к классификации институтов базируется на различии в отношении институтов к институциональным изменениям, что позволяет разграничить экзогенные и эндогенные институты (*Krug and Hendrischke, 2010*). Третий подход к классификации подразделяет институты на глобальные, национальные, региональные и локальные в контексте проводимой экономической политики (*Herrmann-Pillath, 2006*). Четвертый подход к классификации основан на иерархии институциональной организации в зависимости от масштаба и качества регулируемых взаимодействий между акторами (*Вольчик и Бережной, 2009*).

Институты – «правила игры» (*Норт, 1997*), формальные и неформальные, которые обеспечивают стимулы, предопределяющие действия индивидов. Они детерминируют индивидуальный выбор и основы социального взаимодействия. Формальные институты включают писанные правила и кодифицированные структуры, в то время как неформальные институты предполагают социальные аспекты, такие как культура, идеология, нормы, ценности, предпочтения и соблюдаемые в обществе обычаи. Определяя таким образом категорию «институт», необходимо принимать в расчет субъективную ценность, благодаря которой индивид может проранжировать доступные для него альтернативы выбора.

Формальные институты – неотъемлемая часть институциональной структуры общества. Для Д. Норта процесс создания формальных правил выглядит так: «возрастающая сложность общества, естественно, повышает отдачу от формализации ограничений» (Норт, 1997. С. 67). Формальные институты, корреспондирующие с экономической свободой, связаны с производственной деятельностью. По мнению многих исследователей, в этой группе институтов наиболее важным является институт защиты прав собственности (Hoppe, 2006; Machan, 2002; Powell, 2002). К формальным институтам, обеспечивающим принцип экономической свободы, также относятся законодательные нормы и судебные практики, благодаря действию которых реализуются контрактные отношения и эффективная политика государства. Когда правительство воздерживается от вмешательства в экономику и вместо этого ограничивает себя соблюдением общих правил игры, результатом является среда, способствующая экономической свободе (Williamson and Coyne, 2013–2014. P. 84).

Неформальные институты, хотя и не являются письменными или кодифицированными как закон, поддерживаются на уровне обычаев в обществе (Boettke and Coyne, 2009; North, 2005). Несмотря на то, что культурные и нравственные нормы нигде письменно не зафиксированы как формальные законы, люди все равно придерживаются этих традиций. Эти культурные аспекты можно рассматривать как неписанные правила, регулирующие нормы поведения. В то время как формальные институты направлены на удержание власти в правовом поле и на противодействие нарушению правил, неформальные институты регламентируют социальные последствия для лиц, не придерживающихся этих норм поведения.

Во многих случаях основой для формальных институтов служат действующие неформальные институты. Это происходит в случаях, когда поведение становится настолько укорененным в местном обычае, что оно затем кодируется в формальное письменное правило. Учитывая, что эти формальные законы являются всего лишь «письменными версиями» поведения, уже наблюдаемого на практике, как правило, их реализация не потребует высоких издержек. Таким образом, при анализе формальных и неформальных институтов исключительно большое значение приобретает их непосредственное взаимодействие, поскольку природа и исход институциональных реформ в обществе во многом зависят от совместимости формальных и неформальных институтов (Аверкиева, 2015. С. 110).

Наиболее известная классификация институтов была предложена О. Уильямсоном (Williamson, 2000). Она основана на различиях относительно скорости и наличия цели институциональных изменений. О. Уильямсон выделяет четыре институциональных уровня, каждый из которых имеет различную скорость институциональных изменений.

На самом высоком уровне находятся неформальные институты, культурные установки, обычаи, традиции и религиозные нормы. Период времени, в течение которого становятся заметны изменения на данном уровне, измеряется веками и тысячелетиями. Данные неформальные институты (институты укорененности, глубоко укорененные или каркасные институты) являются основой для конструируемых формальных институтов. Такие институты закреплены в сознании акторов. Выделяются разные виды укорененности (embeddedness): когнитивная, культурная, структурная и политическая (Williamson, 2000. P. 596–597). Глубоко укорененные институты связаны с доминирующими в обществе ценностями. С точки зрения акторов данные институты имеют моральную, политическую и эпистемологическую легитимность. В данном случае легитимность трактуется как согласованность с доминирующими фундаментальными ценностями. Легитимным является то, что признается правильным в соответствии с распространенными в обществе специфическими ценностями. Легитимными признаются такие институты, которые, независимо от наличия критики, по-прежнему считаются подходящими и правильными (Dequech, 2013. P. 95).

Для того чтобы изучить процесс медленных институциональных изменений на первом уровне, согласно О. Уильямсону, необходима идентификация и объяснение механизмов созда-

ния и функционирования неформальных институтов. Согласно О. Уильямсону, возникновение неформальных правил является преимущественно спонтанным процессом. Поэтому такие институты характеризуются высокой инерционностью, а делиберативный процесс институционального выбора в данной ситуации затруднен. Также многие, и в первую очередь замкнутые сообщества, активно противодействуют институциональным изменениям с целью защиты себя от чуждых ценностей (*Williamson, 2000. P. 597–598*).

На втором уровне классификации находится институциональная среда, изменяющаяся в ходе институциональной эволюции. На данном уровне находятся формальные институты высшего порядка, такие как, например, законы и нормы, которые регулируют распределение прав собственности в обществе. В данном случае имеются большие возможности по осуществлению изменений. Институты второго уровня вписаны в институциональный каркас институтов первого уровня. На втором уровне скорость институциональных изменений выше. Период времени, в течение которого происходят заметные изменения, составляет века и десятки лет (*Williamson, 2000. P. 598*).

Третий уровень представлен институтами управления (*institutions of governance*) или механизмами регулирования. Данные институты являются наборами правил, которые регулируют повседневные взаимодействия акторов, например, их контрактные отношения. В соответствии с неинституциональной теорией, механизмы регулирования должны корректироваться для того, чтобы минимизировать трансакционные издержки. Институциональные изменения на третьем уровне не отличаются большим масштабом, а представляют собой корректировку или подгонку, которая осуществляется в течение нескольких лет (*Kingston and Caballero, 2009. P. 167*).

Четвертый уровень является самым низшим. Он отведен для правил, которые записаны в контрактах, например, относительно порядка определения цен. Согласно О. Уильямсону, данные нормы будут постоянно меняться. По мнению ученого, в долгосрочной перспективе возможно влияние результата изменений на низшем уровне на процесс институциональных изменений на высшем уровне. Тем не менее, эта возможность им подробно не изучена. С его позиции, новых институционалистов интересуют только два уровня: второй и третий, а первый уровень – это «важная, но не доработанная часть истории» (*Williamson, 2000. P. 610*). Согласно О. Уильямсону, неформальные институты зачастую воспринимаются институционалистами в качестве экзогенного параметра, который может быть исключен из анализа. В связи с этим, в рамках данного исследования внимание сконцентрировано в первую очередь на институциональных изменениях, происходящих на втором и третьем уровнях институциональной структуры в классификации О. Уильямсона (см. табл. 1).

Таблица 1

Классификация институтов О. Уильямсона

| Уровень | | Периодичность институциональных изменений | Цель институциональных изменений |
|---------|---|---|--|
| 1 | Каркасные (глубокоукорененные) <u>неформальные институты</u> (традиции, обычаи, религиозные правила) | Тысячелетия и столетия | Цель размыта, спонтанный характер происхождения институтов |
| 2 | <u>Институциональная среда</u> : формальные правила игры (в особенности относительно распределения прав собственности, формы правления, судопроизводства) | Столетия и десятилетия | Правильное понимание институциональной среды |

| Уровень | | Периодичность институциональных изменений | Цель институциональных изменений |
|---------|---|---|---|
| 3 | <u>Управление</u> через механизмы регулирования. Основной процесс – корректировка управленческих структур в соответствии с осуществляемыми транзакциями | Десятилетия и годы | Правильное понимание структуры управления. Снижение транзакционных издержек |
| 4 | Правила, предписанные контрактами, например, о распределении ресурсов, условиях занятости, стимулах | Непрерывный процесс | Достижение эффективности при исполнении контрактов |

Источник: (Williamson, 2000).

Институциональная структура (или среда) определяет возможности для осуществления транзакций, как в экономике в целом, так и в отдельных отраслях производства и сферах общественного сектора. При исследовании институциональной структуры необходимо учитывать, что экзогенные институты влияют на организационные структуры фирм и некоммерческих организаций, которые функционируют в существующей институциональной среде (*Meyer and Rowan, 1977*). Изменение формальных институтов может значительно изменить организационную структуру, как всей сферы или отрасли народного хозяйства (хозяйственного порядка), так и внутреннюю организационную структуру отдельных предприятий и организаций. Во втором случае изменения касаются внутренних правил, регламентов, технологий и рутин. В качестве примера подобных изменений может быть рассмотрено вступление в 2013 году в силу нового закона об образовании, в соответствии с которым система начального профессионального образования (НПО) была ликвидирована как самостоятельный уровень профессионального образования и была преобразована в элемент среднего профессионального образования

(СПО). В реальности данные институциональные изменения вызвали, с одной стороны, закрытие части ПТУ, с другой стороны, трансформацию остальных ПТУ в техникумы и колледжи, которые реализуют программы СПО в соответствии с новым законом, несмотря на то, что в ряде случаев данные организации не имели для этого достаточной кадровой и материальной базы.

Эволюция институтов должна рассматриваться совместно с изменениями организаций. В рамках методологии оригинальной институциональной экономической теории (ОИЕ) не используется радикальное разграничение на игроков (организации) и правила игры (институты), как это принято в новой институциональной экономике (НИЕ) (Норт, 1997). Если рассматривать институты и организации «как системы устоявшихся и общепринятых социальных правил, которые структурируют социальные взаимодействия» (Ходжсон, 2007. С. 28), то можно рассматривать организации в качестве «особого типа института, обладающего некими дополнительными свойствами» (Ходжсон, 2007. С. 37).

Институты и организации, таким образом, составляют элементы институциональной структуры, образуя повторяющиеся взаимодействия на разных уровнях социальной иерархии. Согласно Дж. Ходжсону, выделяют три признака уровня организации: «...во-первых, критерии выделения их границ и отличия членов организации от всех остальных, во-вторых, принципы суверенитета в вопросе о том, кто несет ответственность, и, в-третьих, иерархия уровней управления, образуемая делегированием полномочий и ответственности внутри организации» (Ходжсон, 2007. С. 37). В рамках институциональной структуры индивиды подвержены действию как внешних правил по отношению к их организации институтов, так и внутриорганизационных правил. Таким образом, организационную структуру можно рассматривать как элемент институциональной структуры, которая создает для акторов пространство возможных действий и действующих правил (*working rules*) (Коммонс, 2012).

Многие современные течения экономической мысли признают необходимость исследования институциональных изменений. Представители нового институционализма (Норт, 2010; Eggertsson, 2005), оригинального (старого) институционализма (Samuels, 1995) и многие представители неоклассики (Acemoglu and Robinson, 2012) признают важнейшее значение институтов для экономического развития. Уже более века экономистов интересуют вопросы о том, как возникают эффективные институты, почему бывают очень устойчивыми неэффективные институты, как в ходе реформ можно импортировать эффективные институты, каковы механизмы эволюции институтов и в чем заключается специфика институтов в различных экономических порядках? Но только в последние десятилетия в процесс совместного обсуждения природы институциональных изменений были вовлечены различные научные школы. Это создает возможности для выработки консенсуса относительно природы экономических институтов и институциональных изменений.

Наш подход к идентификации и структурированию институтов сферы образования основан на синтезе теоретических подходов оригинального институционализма и новой институциональной экономики в традиции поздних работ Д. Норта. Следовательно, предпосылкой исследования институциональной структуры экономики является признание неэргодических свойств эволюционных процессов. Второй важной предпосылкой исследования является признание наличия тесной взаимосвязи между институциональными изменениями и дискурсами акторов, их пониманием правил и ограничений, входящих в институты. Необходима идентификация институтов, выявление их взаимосвязей и комплементарности, для того чтобы выяснить, каким образом эти институты структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми.

В рамках концепции Д. Норта процесс институциональных изменений подвержен влиянию убеждений и интенций членов общества, и в первую очередь убеждений и интенций политических и экономических лидеров, которые способны повлиять на ход институциональных

изменений. «Доминирующие убеждения со временем вырастают в структуру институтов, определяющих экономическое и политическое поведение «...» складывающаяся в итоге институциональная матрица накладывает серьезные ограничения на возможности выбора для лидеров, которые пытаются модернизировать существующие или создать новые институты для того, чтобы улучшить свои экономические или политические позиции» (Норт, 2000. С. 15).

Согласно Д. Норту, институциональные изменения являются процессом постепенного приращения, а не внезапных скачков, и представляют собой множество незначительных по своей величине изменений. В ходе процесса институциональных изменений реализуется зависимость от предшествующего пути развития. Индивиды обучаются, организации развиваются, и идеологии формируются в рамках некоторого набора формальных и неформальных правил (North, 1990. Chapter 9). Организации могут предпринимать попытки изменения в свою пользу формальных правил. Эти попытки с течением времени приведут к изменениям в неформальных институтах. Препятствием для внедрения эффективных институциональных изменений, по мнению Д. Норта, могут быть ограниченная рациональность и институциональная инерция.

Институты могут трансформироваться из неформальных в формальные. Многие механизмы регулирования и институты в начале своего развития функционируют локально, на очень ограниченном пространстве. Выполнять предписываемые ими правила может быть не обязательно. В дальнейшем конкуренция, экономия от масштаба и сетевые эффекты способны привести к тому, что некоторые институты побеждают в институциональной конкуренции, превращаются в регулярности, закрепляются в институциональной среде. Выполнение правил, включенных в такие институты, становится обязательным (Brousseau and Raynaud, 2008; Bowles and Naidu, 2006).

В рамках неоклассического подхода экономика неявно трактуется в качестве эргодической системы. Эргодичность – свойство динамической системы, состоящее в том, что в процессе эволюции системы почти каждая точка ее с определенной правильностью проходит вблизи любой другой точки системы. В реальности экономическая система является неэргодичной – в ней постоянно возникают новые изменения. По мнению Д. Норта, в процессе возникновения и изменения институтов в обществе каждый раз наблюдаются уникальные явления по сравнению с тем, что происходило в прошлом (Норт, 2010). В связи с неэргодичностью и фундаментальной неопределенностью вместо поиска всеобщих универсальных законов институциональная экономика обращает внимание на исследование конкретных институтов и социальных структур в контексте исторической и культурной специфики эволюции хозяйственных порядков.

По причине чрезвычайной сложности процесса институциональных изменений возникло множество теоретических подходов к его изучению. С одной стороны, институциональные изменения рассматривают как централизованный процесс коллективного выбора. В данном случае общество или государство в явном виде специфицирует правила. Индивиды и организации участвуют в процессах коллективного действия, конфликтах и сделках. Они попытаются изменить существующие правила в соответствии со своими интересами (Олсон, 1995; Olson, 1995; Schmid, 2005; Eggertsson, 1990). Такой подход в наибольшей степени распространен в рамках неонституционализма, конвергентного с неоклассикой.

Правила, по которым заключаются контракты и соглашения, определяются на высшем уровне институциональной иерархии. Данные правила влияют на действия и представления акторов и задают направление институциональных изменений, которые происходят на более низком уровне институциональной иерархии (Kingston and Coballero, 2009. P. 155).

Подход, подобный вышеописанному, был использован Э. Остром (Ostrom, 2005) в исследовании многослойной иерархии правил. В ее исследованиях было проведено различие между операционными правилами для повседневных взаимодействий и конституционными прави-

лами для регулирования коллективного выбора. Аналогично могут быть выделены метаконституционные правила как правила, регулирующие выбор конституционных правил.

В ходе анализа процесса формирования правил на одном уровне Э. Остром предположила, что правила на более высоких уровнях являются постоянной величиной, то есть не изменяются (*Ostrom, 2005. P. 61*). Процесс институциональных изменений происходит следующим образом. Каждый отдельный индивид соизмеряет ожидаемые издержки и выгоды от потенциальных институциональных изменений. Если некоторая «минимальная коалиция» из этих индивидов голосует за изменения (они согласны с такими изменениями), то изменения возможны. Возникает неопределенность относительно величины «минимальной коалиции». Размер минимальной коалиции определяется правилами высокого порядка. Например, при диктатуре правитель государства может принимать государственное решение единолично. В таком случае он и будет сам составлять «минимальную коалицию». При демократическом режиме «минимальная коалиция» будет определяться большинством голосов в парламенте (*Kingston and Coballero, 2009. P. 155–156*).

Процесс институциональных изменений также изучается в рамках концепции зависимости от предшествующего пути развития (*Libecap, 1989; David, 1994; 2007; Arthur, 1989; Asemoglu and Robinson, 2006; 2012*). В рамках данной концепции история имеет значение, так как политические соглашения в прошлом формируют институциональный каркас, который препятствует новым вызовам и угрозам со стороны несогласных с распределением собственности. Возникают группы сторонников и противников существующих институтов, группы сторонников и противников формирования новых институтов. Возникают новые альтернативы и предложения. Итог институциональных изменений зависит от влиятельности и политических возможностей данных групп (*Вольчик и Бережной, 2012*).

С помощью концепции зависимости от предшествующего пути развития могут быть объяснены причины устойчивости институтов (*North, 1990*), возникновение эффектов блокировки и возрастающей отдачи (*Arthur, 1989; Pierson, 2000*), а также неслучайного возникновения или повторения тех или иных событий в экономической жизни разных стран (*Asemoglu and Robinson, 2012*). Наличие подобных эффектов является сущностью популярного концепта «история имеет значение» («history matters»). Также феномен зависимости от предшествующего развития может рассматриваться в контексте проблемы информации, которую имеет актор. В таком случае мы обращаемся к концепции «information matters». Этот подход достаточно подробно рассматривается в работе (*Heikkila, 2011. P. 23*).

В рамках оригинального институционализма Дж. Коммонсом была предложена концепция институциональных изменений, в которой создание новых правил в значительной степени является функцией судебной системы (*Коммонс, 2011*). Дж. Коммонс изучал, каким образом на экономическое поведение и производительность влияют политически обоснованные правила игры. В данном случае принималось допущение, что правила могут создаваться различными организациями и группами интересов, но окончательное решение должно приниматься государством (*Kaufman, 2007. P. 16*). Акторы могут пытаться поменять существующие правила, используя возможности судебного процесса. В таком случае суды будут определять направление процесса институциональных изменений. Процесс таких целенаправленных институциональных изменений, согласно Дж. Коммонсу, аналогичен «искусственному отбору» и противопоставлен «естественному отбору» в эволюционных теориях (*Hodgson, 2004*).

Центральное понятие старой (оригинальной) институциональной экономики в традиции Дж. Коммонса – действующие нормы – имеет большое значение для трактовки экономических взаимодействий, которые сводятся к трем видам трансакций: торга, управления и нормирования (рационализации) (*Коммонс, 2012*). «Характеристикой всех действующих норм является то, что они действительно регулируют те аспекты человеческого поведения, которые могут получать имена прав и свобод. Действующие нормы (правила) просто сообщают, что индивиды

должны или не должны делать, что им позволено делать, а также что они могут или не могут делать, если властные органы, разрешающие споры, употребляют коллективную власть сообщества в отношении указанных индивидов» (*Коммонс, 2011. С. 156*).

От наличия или отсутствия у актора информационного контента относительно состояния среды зависит процесс принятия решений и адаптации к изменяющимся институциональным условиям. Запас знаний и информация могут быть получены различным способом, например, с помощью восприятия историй, которые рассказывают другие люди. На основе имеющего запаса знаний и информации индивид может формировать свои решения. Тем не менее, возможна ситуация, когда независимо от того, обладает ли индивид информацией или нет, он принимает одно и то же решение.

Представляет интерес вопрос о том, как информация влияет на адаптивную рациональность и принятие решения. Конечно, неявное знание о прошлом опыте может быть «вписано» в существующие нормы и практики. Но в какой степени прошлое влияет на новые решения при изменении институциональных норм и практик? Необходимо отметить, что прошлое влияет только в том случае, если о нем известно. Можно привести пример с судимостью. Допустим, некий индивид нарушил закон, был осужден и понес наказание. Повлияет ли информация об этом факте его биографии на решение о принятии его на работу? Да, безусловно, повлияет, если информация о судимости станет известна работодателю, независимо от того, как этот человек себя ведет, как он выглядит в настоящем. Однако в том случае, если видимых свидетельств его судимости в настоящем не будет, как не будет и формальных свидетельств, то, с большой долей вероятности, факт наличия этой судимости никак не повлияет на решение о принятии индивида на работу, и решение тогда будет независимым от предшествующего пути (*Heikkila, 2011. P. 28–30*).

Обучение и институциональные изменения рассматриваются в рамках эволюционного подхода как неразрывно связанные процессы. Идентификация и принятие новых институциональных паттернов в условиях сложной и быстро меняющейся институциональной среды требует наличия у акторов развитых когнитивных способностей. Это может быть осуществлено только в том случае, если имеющийся набор навыков и рутин постоянно развивается и приспособляется путем использования на практике (*Nelson, 1991. P. 71; Landini, 2013. P. 269*).

Новые институциональные паттерны не могут быть просто «выбраны» в тот момент, когда позволяют обстоятельства. Эволюция институтов, как и технологий, такова, что практически невозможно прогнозировать этот процесс. Даже когда организации проводят намеренные изменения, может пройти очень длительный период времени до того, как они начнут успешно и эффективно функционировать в новых условиях (*Landini, 2013. P. 269*).

Приспособление организаций к новым институтам часто осуществляется благодаря кумулятивным процессам обучения, в процессе которых потенциальные институциональные модели тестируются и испытываются в условиях имеющейся институциональной среды. В том случае, если получены в основном положительные отзывы, нововведения внедряются и организации начинают работать по-новому. Напротив, если изменения отвергаются, организации возвращаются к прежнему варианту функционирования. Ключевое значение для процесса эволюции институциональных моделей поведения организаций имеет метод проб и ошибок. Скорость процесса обучения и институциональных изменений может быть ограничена по причине наличия комплементарности между давно существующими институтами. В том случае, когда новые практики и нормы некомплементарны уже существующим, сложны для выполнения и требуют дополнительных знаний и опыта (который отсутствует по объективным причинам – из-за отсутствия времени), на уровне исполнителей образуются гибридные режимы работы. Само функционирование такой организации также станет «гибридным», что ведет к её неэффективности (*Landini, 2013*).

Процедурные требования, которые требуют от акторов больших материальных, организационных и временных затрат, могут в значительной мере препятствовать процессу институциональных изменений. Также нестабильность и непрозрачность государственной политики в некоторой сфере общественной и экономической жизни будут снижать заинтересованность акторов в данной сфере, препятствовать формированию стимулов для работы на долгосрочную перспективу (*Spencer and Gomez, 2004. P. 1100*).

В эволюционной теории большое значение придается роли привычек в процессе институциональных изменений. Привычка определяется как устойчивая склонность думать и вести себя определенным образом. При этом привычки могут время от времени адаптироваться. Концепция привычек связана с концепцией ограниченной рациональности. Привычки позволяют индивиду следовать по уже знакомому пути, не используя напрасно умственные способности, которые представляют редкий ресурс. Так, согласно Т. Веблену: «Институты – это, по сути дела, распространенный образ мысли в том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью и отдельных выполняемых ими функций; и система жизни общества, которая складывается из совокупности действующих в определенное время или в любой момент развития какого угодно общества, может с психологической стороны быть охарактеризована в общих чертах как превалирующая духовная позиция или распространенное представление об образе жизни в обществе» (*Веблен, 1984. С. 201–202*). В трактовке Т. Веблена развитие социальной (или институциональной) структуры представляет собой процесс естественного отбора институтов как самых подходящих «образов мысли» или «разделяемых обществом привычек». Таким образом, процесс институциональных изменений происходит путем адаптации индивидуальных привычек к изменяющейся среде. Осуществляется параллельный процесс приспособления индивидуальных привычек и тех привычек, которые распространены в обществе. В любой момент времени индивидуальные и разделяемые обществом привычки связаны с прошлым, находятся под влиянием настоящего и определяют направление процесса институциональных изменений в будущем (*Kingston and Coballero, 2009. P. 161–162*).

В ходе институциональных изменений в сфере образования у основных акторов формируются новые стимулы и поведенческие паттерны. При условии наличия зависимости от предшествующей траектории развития, при наличии институциональной инерции, в ситуации необходимости адаптироваться к новым условиям осуществления повторяющихся рыночных и нерыночных взаимодействий, акторы не всегда могут выбрать эффективные или сравнительно эффективные стратегии поведения.

Институциональные изменения в сфере образования чаще всего являются следствием принятия новых нормативных актов (законов, постановлений, «дорожных карт», программ, стандартов и т. д.). Трансформация институтов детерминирует организационные изменения и требует времени и ресурсов для достижения контрольных показателей развития.

Для того чтобы структуры изменялись, необходимо время. При отсутствии у акторов заинтересованности в изменениях, неэффективные институты будут продолжать свое существование, формируя гибриды, в которых новые действующие правила некомплементарны уже существующим. Даже в том случае, когда все преграды преодолены, и запущен процесс институциональных изменений, невозможно мгновенно добиться желаемого результата. Изменения будут реализовываться постепенно, пошагово. Очевидно, что согласие относительно небольших преобразований достичь значительно легче, чем добиться радикальных изменений в существующих правилах (*Kingston and Coballero, 2009. P. 156*). Основные акторы должны участвовать в делиберативном процессе, что должно приводить их к пониманию сущности и функций формируемых институтов и механизмов регулирования. Если такое понимание не может быть достигнуто в течение продолжительного времени, то может возникнуть эффект «беговой дорожки» – акторы затрачивают много усилий, а движение вперед отсутствует.

В ходе исследований сферы образования, науки и инновационного предпринимательства в России было выявлено, что акторы имеют неправильное или неточное понимание содержания осуществляемых институциональных изменений: «Предприниматели, профессура университетов, государственные служащие – все с легкостью нарушают правила игры, поскольку никто не знает точно, каковы они» (*Грэхэм, 2014. С. 377*). При этом наблюдаются попытки экспериментирования с институциональными инновациями и имитации успешных институтов, которые были откуда-либо заимствованы (*Ostrom, 2005. Chapter 4*). Такая институциональная трансплантация, как правило, не приводит к успеху. Так, организация, система или общество, выступающие в роли «пациента», не готовы к таким изменениям. Если процесс институциональных изменений протекает делиберативно, он будет более успешным. В таких условиях акторы рефлексиируют и обсуждают изменения между собой, к ним постепенно приходит понимание. В итоге, несмотря на низкую скорость, изменения все же реализуются (*Kingston and Coballero, 2009. P. 157*).

Концепция исследования изменений институциональной структуры сферы образования, предложенная в данной работе, опирается на несколько теоретических подходов и исследовательских практик. Предполагается двойственная природа институтов и, соответственно, институциональной структуры.

Во-первых, существуют формальные институты (такие как федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», подзаконные нормативные акты и т. д.). Формальные институты детерминируют организационную структуру, складывающуюся из органов государственного управления образованием и организаций, которые занимаются образовательной деятельностью. Элементами формальных институтов являются правила и механизмы принуждения, которые могут различным образом пониматься и применяться в своей деятельности акторами. Поэтому исследование формальных институтов должно не только опираться на анализ действующих нормативных актов и организационных регламентов, но и выявлять особенности интерпретации этих институтов со стороны акторов, что может быть осуществлено с помощью анализа их дискурсов.

Во-вторых, в обществе функционируют неформальные институты и связанные с ними устойчивые и инерционные поведенческие паттерны. Идентификация неформальных институтов должна исходить из их специфической природы и может быть осуществлена несколькими способами. Основной способ (в рамках нашего подхода) – это анализ дискурсов или историй, рассказываемых основными акторами. Основным источником эмпирических данных здесь будет являться полуструктурированное исследовательское интервью основных акторов (*Квале, 2009*), разбитых на три группы: преподаватели, обучающиеся и управленцы. Также немаловажным методом идентификации неформальных институтов может служить включенное наблюдение исследователей, которые являются акторами, непосредственно включенными в действие институциональной структуры сферы образования¹.

В рамках нашего подхода нам необходимо идентифицировать релевантные институты, относящиеся преимущественно ко второму, третьему уровню в классификации О. Уильямсона. Идентификация институтов позволяет выделить действующие правила, определяющие возможности и параметры осуществления трансакций. Исследование элементов институциональной структуры предполагает не только выделение уровней и сферы регулирующего воздействия институтов, но и выявление комплементарности институтов. Все это необходимо,

¹ Необходимо отметить, что при исследовании неформальных институтов можно использовать не только характерные для современной социологии качественные методы (например, интерпретативный, основанный на исследовательских интервью (*Квале, 2009*), или процедуры и техники, применяемые в рамках обоснованной теории (*Страусс и Корбин, 2010*)), но также экспериментальные игры, моделирование в рамках агент-ориентированных моделей, а также логико-математический анализ норм (*Тамбовцев, 2014б*). Выбор конкретных методов и исследовательских инструментов обусловлен теми или иными теоретическими рамками, принимаемыми исследователями, а также предметной и объектной спецификой.

чтобы проанализировать влияние институтов на изменение поведенческих паттернов основных акторов сквозь призму их адаптивного поведения. Полученные в перспективе результаты могут служить не только для лучшего понимания происходящих процессов в российской сфере образования, но и способствовать разработке и совершенствованию новых механизмов регулирования и институтов.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.