САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ФИЛИАЛ
НАЦИОНАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТА

МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА
«УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ»

Направление 081100.68
«Государственное и муниципальное управление»

Н. А. Заиченко

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Учебно-методическое пособие



Санкт-Петербург
2012

УДК 378.1
ББК 74.04
317

Одобрено на заседании кафедры институциональной экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург

Заиченко, Н. А. Институциональные предпосылки региональной образо-
317 вательной политики: учебно-методическое пособие (компендиум) [Текст] / Н. А. Заиченко ; Санкт-Петербургский филиал Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». — СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2012. — 234 с. — 70 экз.

Учебно-методическое пособие «Институциональные предпосылки региональной образовательной политики», выполненное в жанре компендиума, предназначено для магистрантов, обучающихся по магистерской программе «Управление образованием» по направлению 081100.68 «Государственное и муниципальное управление», и содержит все компоненты, включенные в образовательный процесс для реализации данной программы по учебной дисциплине «Институциональные предпосылки региональной образовательной политики».

Практическая часть учебно-методического пособия включает перечень заданий для аудиторной и самостоятельной работы магистрантов. Задания составлены в целях формирования компетенций, включенных в образовательный стандарт по данному направлению подготовки, соответствуют образовательной программе подготовки магистра и базовому учебному плану НИУ ВШЭ по направлению 081100.68 «Государственное и муниципальное управление».

УДК 378.1
ББК 74.04

© Заиченко Н. А., 2012
© НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 4

РАЗДЕЛ 1. ИНСТИТУТЫ И РАЗВИТИЕ: ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ ВОПРОСА И ПРАКТИКУ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ 7

Тема 1.1. Институт — правило игры в обществе 17

Тема 1.2. Право собственности как определяющий институт экономических отношений 19

Тема 1.3. Трансакционные издержки: применимость понятия в сфере образования 42

Тема 1.4. Феномен «государства»: институциональный подход 63

Тема 1.5. Развитие и институты: модернизация, реформирование, устойчивое развитие 73

Тема 1.6. Институциональные ловушки образовательных политик 88

РАЗДЕЛ 2. БАЗОВЫЕ ИНСТИТУТЫ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ 110

Тема 2.7. Формальные и неформальные институциональные рамки образовательной политики. Введение в понятие "образовательная политика" 110

Тема 2.8. Институт финансирования образовательных услуг 129

Тема 2.9. Институт оплаты труда и формирования кадровой политики в системе образования 154

Тема 2.10. Институт автономии образовательной организации 178

Тема 2.11. Институциональные предпосылки, проблемы и возможности инноваций в образовании 199

ВВЕДЕНИЕ

К целям курса «Институциональные предпосылки региональной образовательной политики», предлагаемого для магистерской программы «Управление образованием», следует отнести:

- осмысление институциональной составляющей при формировании образовательной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективы;
- понимание важности формальных и неформальных институтов, их взаимосвязи, взаимодействия и координации при формировании программ развития образовательных систем учреждений;
- приобретение навыков и опыта анализа образовательной стратегии и ее реализации на различных уровнях;
- приобретение знаний и навыков на основе существующего профессионального опыта, необходимых для выявления, анализа и решения институциональных проблем в своих организациях и образовательных подсистемах.

По результатам обучения слушатели должны:

- понимать институциональное обустройство развития образовательных систем (на разных уровнях управления);
- подходить к изучению образовательных политик как к стратегии и области взаимодействия интересов групп влияния (внутренних и внешних);
- научиться предвидеть возможные институциональные изменения в случае реализации, а также появлении новых «хороших и плохих» институтов в случае реализации собственных образовательных стратегий;
- приобрести навык критического оценивания документов стратегического характера в области образовательной политики, образовательных реформ как на межрайонном, так и на межрегиональном уровнях;
- научиться анализировать и совершенствовать аналитические документы и программы развития образования с точки зрения достижения результатов;

– сформировать навыки осуществления элементарного институционального анализа с позиций нормы и права.

Формируемые компетенции:

- ***общенаучные*:**

– использование основных положений и методов институционального анализа при решении профессиональных задач, способность анализировать социально значимые проблемы и процессы;
– способность создавать и редактировать тексты профессионального назначения с использованием логики институциональной теории;
– понимание причин институциональных реформ;
– способность применять методы институционального анализа к социальным явлениям;

- ***инструментальные*:**

– способность работать с информацией в контексте учебного курса в глобальных компьютерных сетях;
– владение понятиями и терминами курса институциональной теории на уровне, достаточном для обсуждения соответствующих тем курса;

- ***социально-личностные и общекультурные*:**

– понимание происхождения институтов, являющихся основанием для формирования правил и традиций;
– понимание необходимости сравнения культурных традиций в целях воспитания толерантного восприятия социальных и культурных различий;
– готовность к кооперации с коллегами, понимание и объяснение выгодности кооперативных действий, работы в коллективе;
– способность к социальному взаимодействию, к сотрудничеству и разрешению конфликтов, к социальной мобильности;

- ***профессиональные*:**

– *в научно-исследовательской деятельности:* понимание закономерностей формирования институтов, понимание процессов формирования убеждений и мотивов поведения при принятии решений;
– *в проектной деятельности:* способность использовать подходы институционального анализа в работе по описанию, прогнозированию проблемных ситуаций из управленческой практики;
– *в аналитической деятельности:* способность комплексной оценки проблемной ситуации или процесса.

Курс поддерживается одноименным учебно-методическим пособием, в состав которого входят:

- материалы к лекциям в соответствии с разделами и темами курса, составленные в виде опорных блоков информации по теме;
- практические задания для семинаров, коллоквиумов, деловых игр;
- литература и интернет-источники по каждой теме курса;
- задания для самостоятельной работы;
- вопросы для самопроверки;
- презентации лекций;
- нормативные акты федерального, регионального или локального уровней;
- примеры итоговых аттестаций, тестовых экзаменационных заданий;
- портфель кейсов.

РАЗДЕЛ 1. ИНСТИТУТЫ И РАЗВИТИЕ: ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ ВОПРОСА И ПРАКТИКУ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Тема 1.1. Институт — правило игры в обществе

1.1.1. Материалы к лекциям

«Институты влияют на тип экономической системы, на тот путь, по которому развивается экономика. Институты определяют в совокупности с используемой технологией трансакционные издержки и издержки производства, тем самым влияя на экономическую ситуацию. ***Институты*** *— это набор формальных правил, неформальных ограничений и механизмов их принудительного осуществления»*[1].

Институты — правила игры в обществе, направленные на:
- регулирование поведения людей;
- минимизацию усилий на поиск нужных друг другу людей и договоренностей между ними;
- организацию процесса передачи информации.

Функции институтов:
- уменьшают неопределенность выбора в экономике в условиях недостатка информации;
- задают общие рамки взаимодействия индивидов.

Типы институтов:
- жесткие — формальные, закрепленные писаным правом;
- мягкие — обычаи, стереотипы поведения.

Взаимодействия жестких и мягких институтов:
- «обычай совпадает с законом»;
- «обычай нейтрален по отношению к закону»;
- «обычай противоречит закону».

[1] Из лекционного выступления Дугласа Норта «Вклад неоинституционализма в понимание проблем переходной экономики. URL: http://www.wider.unu.edu/northpl.htm.

Основные черты институтов:

- существуют в деятельности и через деятельность людей;
- обеспечивают свободу и безопасность действий индивида в определенных институциональных рамках: *рамка № 1* — ты свободен в действиях, и тебя не накажет закон, *рамка № 2* — ты свободен в действиях, и тебя не накажет общественное мнение;
- обеспечивают предсказуемость результатов определенной совокупности действий;
- наследуются благодаря обучению или передаче опыта;
- стимулируют (наказывают): нет стимулов — нет института, т. е. необходимым признаком института является вознаграждение за следование определенным правилам или наказание за их игнорирование;
- сокращают трансакционные издержки, т. е. затраты на поиск информации, обработку, защиту контрактов, собственности;
- обладают свойством инерционности (рутинности), т. е. следованию определенным обычаям и законам с некритическим к ним отношением из-за невозможности обработать весь поток новой информации — человеку тяжело менять институциональную среду, к которой он привык.

Основная причина институциональных изменений — падение благосостояния.

Крупные институциональные сдвиги, как правило, связаны с периодами неуверенности в обществе.

Основные характеристики института:

- поступки людей или стереотипы их поведения;
- правила (привычки, обычаи, нормы);
- народные взгляды (предрассудки).

Любые институты поддерживаются либо стимулами за их исполнение, либо санкциями за их неисполнение.

Классификация санкций за несоблюдение неформальных правил:

- автоматические санкции;
- вина;
- стыд;
- информационные санкции;
- двусторонние санкции, требующие издержек от наказывающего лица;
- многосторонние санкции, требующие издержек от наказывающих лиц.

Формальные правила состоят между собой в отношениях, имеющих определенную иерархию (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Взаимосвязь и иерархия правил

Правила формальные зафиксированы в знаковой системе; обеспечены защитой государства		**Правила неформальные** – не зафиксированы в знаковой системе; – защищены НЕгосударственными механизмами
Взаимосвязь		
1 — неформальные правила расширяют (продолжают) формальные		
2 — неформальные правила являются источником формирования и изменения формальных правил		
3 — неформальные правила могут противоречить формальным		
Иерархия правил		
Конституционные – фиксируют иерархическую структуру государства – определяют структуру принятия решений; – фиксируют контроль за перечнем вопросов, подлежащих обсуждению	Экономические — являются условием возникновения прав собственности, а права собственности определяют те действия, которые санкционированы: – пользоваться вещью; – извлекать из пользования доход; – изменять физическую форму вещи; – передавать указанные полномочия другому лицу	Соглашения — правила, структурирующие обмен между двумя экономическими агентами; – в явной форме; – в имплицитной форме

Поменять правила формальные относительно легко, однако принятый закон становится институтом, только если он подкрепляется соответствующим механизмом принуждения к его соблюдению.

Институт — совокупность формальных, неформальных и спонтанно выбираемых рамок, структурирующих взаимодействия индивидов в экономической, политической, социальной сферах (табл. 1.2).

Таблица 1.2

Сравнительная характеристика институциональных рамок

Критерии сравнения	Формальные рамки	Неформальные рамки	Спонтанно выбираемые рамки
СТРУКТУРА	правило, закон	обычай, традиция	соглашения — совместная стратегия
САНКЦИИ за невыполнение правил	административная или уголовная ответственность	потеря репутации, остракизм	санкции отсутствуют
МЕХАНИЗМ закрепления	писаное право	неписаное право	интуиция
ОБЪЕКТ, в отношении которого действуют	все индивиды	действие ограничено рамками социально однородных групп или круга лично знакомых людей	индивиды, обладающие достаточной информацией относительно друг друга, т. е. ***наличие высокой степени вероятности***
ИЗДЕРЖКИ на получение информации, необходимой для принятия решений	не зависят от личности участников сделки, определяются «качеством» законов, правил и ценой верного использования этих правил	***минимальны*** в случае совершения сделки в рамках социально однородных групп, в других случаях — ***максимальны***	отсутствуют — сделка не оформляется ни легально, ни внелегально
ПРИМЕР	статьи гражданского кодекса, законов	«назвался груздем — полезай в кузов»	поведение толпы, «стадный» инстинкт

Институты, как любая система, способны развиваться. Выделяются *два* пути развития институтов (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Сравнительная характеристика эволюционного и революционного путей развития институтов

Генетический — **эволюционный** — легализация неформальных рамок, т. е. придание силы закона нормам, лежащим в основе неформального института	**Революционный** — изменение формальных рамок с ориентацией на известные образцы; импорт формальных институтов, доказавших свою эффективность
Последствия	
Не всегда эффективны с точки зрения совершения сделок с минимальными издержками	Ориентируются на достижение определенных результатов, ***не*** учитывая неформальные институты
Существует зависимость от предшествующей траектории развития	Необходима политическая воля для осуществления революционных преобразований

Окончание табл. 1.3

Факторы, усиливающие эффект исторической обусловленности:	**Строятся в соответствии с логикой**
– инерционность институционального развития – нормы обладают характеристиками общественного блага – распространенность неформальных норм в обществе, многочисленность индивидов, использующих эти нормы для повседневных взаимодействий	– переносятся с теоретической модели на практику – воспроизводят образцы, существовавшие в истории страны, но исчезнувшие в процессе эволюции – импортируются, т. е. строятся «по образцу других стран»
Проблемы	
Развивает нормы по аналогии, исключая их радикальную корректировку в соответствии с изменившимися потребностями людей	Не изменяет радикально траекторию институционального развития, только ускоряет движение по этой траектории

В отличие от самих формальных правил, механизмы принуждения не поддаются заимствованию. Очень редко их удается заимствовать в готовом виде, в основном приходится создавать самим.

Иллюстрация[2] 1.1[3]

В области образования примером импорта институтов является введение предметно-классно-урочной системы обучения. Своего рода эксперимент, продолжающийся по сей день, несмотря на то что в последнее время его неудача стала очевидной. Эта система обучения с домашними заданиями и каникулами в России была введена согласно «Уставу народных училищ», написанному австрийским реформатором образования Теодором Янковичем де Мириво в 1786 году. Серб из австрийской провинции, Теодор де Мириво стал известен после того, как успешно провел у себя на родине реформу начального образования. В 1782 году он прибыл в Санкт-Петербург по личному приглашению императрицы Екатерины II и возглавил специальную Комиссию об учреждении народных училищ. Растущей империи, так же как в свое время Римской, нужны были грамотные чиновники — исполнители воли императрицы (императора). И далее система «класс — урок — предмет» распространилась по всем уровням образования. В классах были заведены журналы для проставления отметок о посещаемости и успеваемости.

[2] Под иллюстрацией в данном компендиуме будем понимать примеры (статьи, выдержки из текстов и пр.), поясняющие что-либо, приведенные для наглядного и убедительного объяснения.

[3] Источник: В. В. Вольчик, М. М. Скорев, доклад «Институциональная инерция и развитие российской системы образования».

Так школа, начальная, средняя и высшая, стала готовить специалистов-предметников, оценивая их знания, умения и навыки. Критерием качества знаний, умений и навыков чаще всего становится соответствие некоему образцу, выбираемому, как правило, субъективно. В результате российская школа все более стала превращаться в систему обучения, но не образования.

Институты и организации

Институты рассматриваются по аналогии с действующими в спорте правилами игры; примеры таких общих правил разнообразны — от конституций до норм этикета. Они задают систему положительных и отрицательных стимулов, направляя поведение людей в определенное русло и делая тем самым социальную среду менее неопределенной. Соответственно, организации рассматриваются по аналогии со спортивными командами: примерами организаций являются фирмы, политические партии, профсоюзы, церкви и т. д. К общепринятым правилам игры они добавляют собственные внутренние ограничения, соблюдать которые обязаны их члены. По определению Менара[4], «организация — это экономическая единица координации, обладающая доступными определению границами и функционирующая более или менее непрерывно для достижения определенной цели или совокупности целей, разделяемых членами-участниками». Для организации характерны:

- совокупность участников;
- согласие или несогласие, подразумеваемое или открыто выраженное относительно целей и средств организации (контракты, увольнения, забастовки);
- формальная координация, определяющая структуру с учетом сложности (иерархии) ее правил и процедур (формализации) и степени централизации принятия решений.

Типические характеристики школы-организации и школы-института представлены в таблице 1.4.

[4] Клод Менар (дата рождения неизвестна, Валлифилд, Канада) — французский экономист, представитель современного направления «Новая институциональная теория». В настоящий момент является профессором экономики и работает в Парижском университете.

Таблица 1.4

Сравнительная таблица «школы-института» и «школы-организации»

Критерий сравнения	Школа-организация	Школа-институт
Масштаб влияния	Микрокатегория	Макрокатегория
Рамки взаимодействия	Определяет рамки конкретного взаимодействия или совокупности взаимодействий	Определяет рамки взаимодействия в целом, основываясь на общности целей и ценностей
Степень доступности к использованию	Обладает характеристиками «клубного блага», т. е. доступ к использованию возможностей организации предоставляется только членам этой организации (работники, родители, обучающиеся)	Обладает характеристиками общественного блага, никого нельзя исключить из доступа к пользованию данным благом — определенной ценностью, сформированной в качестве института
Уровень возможности индивида влиять на изменения	Организация является результатом осознанного выбора человека	Индивиды не могут повлиять на процесс изменения институтов в ***краткосрочном периоде***
Элемент властных взаимоотношений	Основа функционирования организации — иерархия	Элемент властных взаимоотношений отсутствует, но пренебрежение существующим институтом влечет за собой санкции либо в виде потери репутации, либо в виде остракизма
Степень влияния (зависимости) от культурного контекста	Зависит от культурного контекста	Формирует культурный контекст, является основанием культурного контекста
Временной интервал влияния	Срочность определяется сроком нахождения субъекта в организации	Бессрочное влияние
Издержки существования для общества	Уменьшает издержки, регулируя организационно-правовые проблемы	Уменьшает издержки, регулируя ценностно-смысловые проблемы, идентифицируя соратников, укрепляя доверие по отношению и внося определенность в ожидания к действиям друг друга

Норма как базовый элемент институтов — базовый регулятор взаимодействия между людьми, который определяет, **КАК должен** вести себя индивид в различных ситуациях.

Норме присущи характеристики:

– регулярность в поведении;

– долженствование в поведении;

– норма является связующим звеном между ценностной системой и повседневным поведением индивида;
– добровольность использования индивидом;
– следуя норме добровольно, индивид основывается на санкциях: социальных, экономических, юридических.

Индивиды выполняют требование нормы не потому, что она является детерминантом их поведения, а потому, что подчинение норме уменьшает неопределенность во взаимодействиях и создает условия для достижения своих рационально поставленных целей.

НОРМА формирует:
– ожидание определенного поведения других людей, которое базируется на понимании, объяснении мотивов и намерений;
– предположение о рациональном поведении контрагента по координации своих действий и минимизации трансакционных издержек;
– ограничение, выступающее в качестве нормативных рамок взаимодействия.

1.1.2. Задание для самостоятельной работы

Известно, что государство с помощью законов может повлиять на социальный смысл неформального правила (борьба государства с практикой дуэлей в истории американского юга). Привести мысленный пример возможного «влияния» государства на изменение социального смысла «негативного неформального правила» и записать его в качестве эссе. Объем — 1 страница.

1.1.3. Практические задания для семинаров

Задание 1. *Подобрать примеры из профессиональной, личной, педагогической, управленческой практики, доказывающие, что:*
– *неформальные правила расширяют (продолжают) формальные;*
– *неформальные правила являются источником формирования и изменения формальных правил;*
– *неформальные правила могут противоречить формальным.*

Задание 2. *Привести пример* ***эволюционного развития института в сфере образования****, ситуации, когда происходит легализация неформальных рамок, т. е. придание силы закона нормам, лежащим в основе формального института.*

Таблица 1.5

Характеристика нормы по элементам, видам и выбору

Элементы нормы				
1	**2**	**3**	**4**	**5**
Атрибуты	**Фактор долженствования**	**Цель**	**Условия**	**Санкции**
определяют «адрес» нормы, т. е. группу людей на которых она распространяется	– может; – должен; – не должен	то, на что направлены усилия индивидов	при которых действует норма	– юридические; – социальные (остракизм)
Виды норм				
Совместная стратегия	*Норма*		*Правило*	
определена элементами 1 + 3 + 4	определена элементами 1 + 2 + 3 + 4		определена элементами 1 + 2 + 3 + 4 + 5	
Нормы социологические		Нормы экономические		
– это детерминант поведения людей; – задаются извне; – носят экзогенный характер; – подчинены задаче воспроизводства общества; – исключают свободу выбора; – пример институционального детерминизма; – теоретической основой является экономика соглашений		– это результат осознанного выбора; – определяются индивидом рационально (ограниченно); – не являются институциональным ограничителем индивида; – пример методологического индивидуализма; – теоретической основой является теория выбора		
Нормы ЭФФЕКТИВНЫ, если основаны на ценностях индивида и способствуют взаимовыгодной реализации интересов				
Поступки совершают индивиды, исторический путь обусловлен индивидуальными поступками и результатом деятельности людей	Объектом рационального выбора является вся совокупность юридических норм (Конституция, закон, подзаконные акты)		Политика — это система обмена между индивидами, коллективно стремящимися к достижению своих частных целей, т. к. они не могут их реализовать путем обычного рыночного обмена	

Окончание табл. 1.5

Элементы нормы				
1	2	3	4	5
Атрибуты	**Фактор долженствования**	**Цель**	**Условия**	**Санкции**
Трудности выбора оптимальных норм				
1. Необходимо ***согласие*** между участниками обмена (ЕДИНОГЛАСИЕ); контроль над выборными органами создает ***проблему безбилетника***	2. Условием достижения согласия является наличие предварительной договоренности о способах его достижения; проблема «***дурной бесконечности***»		3. Определить порядок коллективного предпочтения возможно только диктаторским решением — «***парадокс Кондорсе***»	
Норма — предписание определенного поведения, обязательного для выполнения, имеющее своей функцией поддержание порядка в системе взаимодействий. Собственно «институтом» норма становится в том случае, когда она содержит пятый элемент, обеспечивающий ее соблюдение, — санкции. Отсутствие данного механизма обеспечения приближает норму к условности и не дает возможности рассматривать ее как действительное ограничение.				

Задание 3. *Привести примеры революционного развития институтов в сфере образования:*

- *институт переносится с теоретической модели на практику;*
- *институт воспроизводит образец, существовавший в истории страны, но исчезнувший в процессе эволюции;*
- *институт импортируется по образцам других стран.*

1.1.4. Вопросы для самопроверки

1. Как можно определить понятие «институт»?
2. В чем отличие формальных институтов от неформальных?
3. В чем отличие спонтанно выбираемых рамок от рамок формальных и неформальных?
4. Каковы основные функции институтов?
5. Почему, в отличие от формальных институтов, механизмы принуждения к их исполнению не поддаются заимствованию?
6. Каковы формы взаимодействия между формальными и неформальными институтами?
7. Какие формы развития и изменения институтов существуют?
8. Каковы санкции за невыполнение неформальных правил? Формальных правил?
9. Каковы основные характеристики организации?
10. В чем отличие института от организации?
11. В каких случаях можно говорить об эффективности норм?
12. В чем состоят трудности выбора оптимальных норм?

1.1.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 1

1. *Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006.

2. *Одинцова М.И.* Институциональная экономика: учеб. пособие 2-е изд. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.

Дополнительная литература

1. *Ананьин О.И.* Исследовательская программа Торстейна Веблена: 100 лет спустя // Вопросы экономики. 1999. № 11. С. 49–62.

2. *Беккер Г.С.* Экономический анализ и человеческое поведение. Человеческое поведение: экономический подход // Избранные труды по экономической теории. М.: ГУ-ВШЭ. 2003. С. 28–48.

3. *Бреннан Дж., Бьюкенен Дж.* Причина правил. Конституционная политическая экономия. Вып. 9 серии «Этическая экономия: исследования по этике, культуре и философии хозяйства» / пер. с англ. под. ред. А. П. Заостровцева. СПб.: Экономическая школа, 2005.

4. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А.* и др. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. К 6-й международной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов». М., 2005.

5. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. А.А. Аузана; МГУ; экономический факультет. М.: ИНФРА-М, 2006.

6. *Яновский К., Наставшев Д.* и др. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки / под ред. А. Молдавского; Ин-т экон. переходного периода. М., 2003. 228 с. URL: http://www.iet.ru/usaid/Instimp/index.htm.

7. *Клейнер Г.Б.* Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. 240 с.

8. *Коммонс Д.* Институциональная экономика // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5. № 4. URL: http://ie.boom.ru/journal/journal20.htm.

9. *Модзалевский Л.Н.* Очерк истории воспитания и обучения с древнейших до наших времен. СПб.: Алетея, 2000.

10. *Нестеренко А.Н.* Экономика и институциональная теория / отв. ред. акад. Л.И. Абалкин. М.: Эдиториал УРСС, 2002.

11. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

12. *Панеях Э.Л.* Формальные правила и неформальные институты и их применение в российской экономической практике // Экономическая социология. Т. 2. № 4. 2001. С. 56–58. URL: http://www.ecsoc.msses.ru

13. *Рубинштейн А.Я.* Рождение теории. Разговоры с известными экономистами. М.: Экономика, 2010.

14. *Сонин К.* Sonin.ru: Уроки экономики. М.: Юнайтед Пресс, 2011.

15. *Серл Дж.* Что такое институт? // Вопросы экономики. 2007. № 8. С. 5–27. URL: http://www.vopreco.ru/rus/archive.files/n8_2007.html#top.

16. *Тамбовцев В.Л.* Право и экономическая теория: учеб. пособие М.: ИНФРА-М, 2005.

17. *Шаститко А.Е.* Новая институциональная экономическая теория. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Экономич. ф-т МГУ, ТЕИС, 2002.

18. *Ходжсон Дж.* Привычки, правила и экономическое поведение // Вопросы экономики. 2000. № 1.

19. *Ходжсон Дж.* Что такое институты? // Вопросы экономики. 2007. № 8. С. 28–48.

20. *Эггертссон Трауинн.* Экономическое поведение и институты / пер. с англ. М.: Дело, 2001.

21. *Posner R.* Social Norms and the Law: an Economic Approach // American Economic Review. 1997. Vol. 87. P. 365–369.

22. *Young P.H.* The Economics of Convention // Journal of Economic Perspectives. 1996. Vol. 10. P. 105–122.

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru.
2. http://www.libertarium.ru/l_libsb3_1-2.
3. http://www.isnie.org.
4. http://www.seinst.ru.

Тема 1.2. Право собственности как определяющий институт экономических отношений

1.2.1. Материалы к лекциям

Право собственности — совокупность правовых норм, закрепляющих присвоенность вещей отдельным лицам и коллективам.

Даже в римском праве, являющемся эталоном для каждого юриста, не было определения собственности. Несмотря на все старания позднейших комментаторов, в особенности средневековых, относящихся к возрожденному ius civile (гражданскому праву в кодифицированной версии Юстиниана) как к своего рода «писаному разуму» (ratio scripta), попытки отыскать единое определение собственности (своего рода философский камень цивилиста) не увенчались успехом.

После рецепции римского права в Средние века один из основополагающих его принципов римского права — недопустимость двух (нескольких) прав собственности вступил в противоречие с существовавшим при феодализме одновременным «правом собственности» сеньора и вассала на один и тот же земельный участок**.**

Феодальное право, подобно древнему римскому праву, не содержало четкого различия между правом собственности и другими правами на вещи, что создавало возможность сосуществования нескольких близких по содержанию имущественных прав собственности на одну и ту же вещь. В связи с этим глоссаторами[5] была разработана концепция «разделенной собственности», допускавшая и объяснявшая сосуществование двух или нескольких одноименных имущественных прав на одну и ту же землю (лен, феод).

Современная континентальная правовая традиция рассматривает право собственности неограниченным и неделимым, сосредоточенным в руках одного лица.

В англо-американском праве существует система **property rights** (прав собственности), которая подобно феодальному средневековому праву допускает одновременное существование прав собственности, принадлежащих разным лицам, на один и тот же земельный участок (недвижимость). Полное право собственности (full ownership) может существовать только в отношении движимых вещей, а в отношении недвижимости признаются лишь различные более или менее ограниченные титулы (titles, estates), поскольку по традиционным (феодальным) представлениям «верховным собственником» земли может быть только суверен. Кроме того, **наряду с титулами по общему праву (estates in law) имеются и титулы по праву справедливости** (equitable estates), которые могут одновременно находиться у разных лиц, но также касаться одного и того же земельного участка.

Одна из характеристик «естественного состояния» человечества — отсутствие гарантий соблюдения договорных обязательств в тех сделках, в которых обмен обязательствами имеет последовательный, а не одновременный характер. При этом предполагается **безопасность владения**.

Но если мы организуем свою деятельность в отсутствие безопасности владения, т. е. в ситуации, когда отсутствуют четко определенные права собственности, возникают конфликты.

[5] Глоссаторы (от греч. glossa — устаревшее или редкое слово) — юристы (доктора права или студенты), занимавшиеся римским правом в средневековой Европе в рамках традиции, развитой в Болонском университете. Глоссаторы были схоластиками и соединяли в себе все недостатки этого направления. Будучи чистыми теоретиками и изучая римское право ради него самого, независимо от практических целей, они были, как правило, лишены практического опыта юриспруденции. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/.

(Спортивная площадка на территории школы — в одном случае стороны согласны с распределением прав собственности в пользу школы и не используют площадку в своих интересах, противоположная ситуация, когда собственность не определена, т. е. спортивная площадка находится в свободном доступе — ею может пользоваться любой, и вдруг «кто-то» предъявляет на площадку право и запрещает ею пользоваться и/или начинает требовать за это плату, что приводит к конфликтам, т. к. у людей нет уверенности в том, кого будет защищать государство в случае чего, ведь права собственности не определены.)

Экономический обмен между людьми становится возможным, когда:

1) люди обладают правами на обмениваемые блага;

2) эти права осознаны сторонами обмена;

3) между людьми существует согласие относительно закрепленных прав собственности.

В противном случае — возникают конфликты.

Права собственности — отношения между людьми, которые возникают вследствие ограниченности ресурсов и относятся к их ИСПОЛЬЗОВАНИЮ.

Ключевые моменты в определении прав собственности:

- **во-первых**, не ресурс сам по себе является собственностью, а доля прав по использованию ресурса. Собственность в первоначальном значении этого слова относилась только к праву, титулу, интересу, а ресурсы могли называться собственностью не больше, чем они могли называться правом, титулом или интересом;
- **во-вторых**, отношения собственности трактуются как отношения между людьми, а не как отношения «человек/вещь», при этом имеются в виду отношения по поводу редких (ограниченных) благ;
- **в-третьих**, отношения собственности выводятся исключительно из проблемы редкости, без предпосылки редкости бессмысленно говорить о собственности и справедливости;
- **в-четвертых**, трактовка прав собственности носит всеохватывающий характер, вбирая в себя как материальные, так и бестелесные объекты (вплоть до неотчуждаемых личных свобод), т. е. права собственности фиксируют позицию человека по отношению к использованию редких ресурсов любого рода;
- **в-пятых**, отношения собственности рассматриваются как санкционированные обществом, но не обязательно государством. Следовательно, они могут закрепляться и охраняться не только в виде законов и судебных решений, но и виде неписаных правил, традиций, обычаев, моральных норм;

– **в-шестых**, правам собственности приписывается поведенческое значение — одни способы поведения они поощряют, другие подавляют;
– **в-седьмых**, несанкционированное поведение понимается экономически: запреты и ограничения не устраняют его, а действуют как отрицательные стимулы, повышая связанные с ним издержки (в виде возможного наказания).

Система прав собственности — совокупность методов предоставления конкретным индивидам полномочий выбирать любой способ использования конкретных благ из класса НЕЗАПРЕЩЕННЫХ способов использования этих благ.

Т. е. с экономической точки зрения **право собственности — это признанное обществом право производить определенные действия**.

Права собственности, действующие в каждой экономике, устанавливают, как можно получить выгоду от своей собственности, какой ущерб можно причинять другим людям в процессе пользования собственностью, а какой ущерб причинять нельзя. *(Например, в одном государстве разрешено причинять ущерб конкуренту, производя более качественные и дешевые товары, но нельзя застрелить человека, нарушившего границу ваших владений, даже если очевидно, что он посягает на вашу собственность. В другом государстве может действовать другая система: вы имеете право убить человека, вторгшегося в ваше владение, но вам запрещено продавать товары по ценам ниже установленных государством).*

Классификация ограниченных вещных прав

Традиционно выделяется три основные группы таких прав:
– **во-первых**, права пользования чужими вещами (например, известные со времен римского права сервитуты, эмфитевзис, суперфиций, т. е. право застройки чужого земельного участка);
– **во-вторых**, права на получение известной ценности из чужой вещи (например, залоговое право или право на получение ренты за счет стоимости недвижимой вещи);
– **в-третьих**, права на приобретение известной вещи (например, преимущественное право покупки недвижимой вещи или доли в праве на нее).

(Российская цивилистика более полувека назад отошла от этих классических подходов и в настоящее время (в действующей кодификации гражданского права) пытается возродить их. При этом, с одной

стороны, появились искусственно созданные для нужд огосударствленной экономики ограниченные вещные права «оперативного управления» и «хозяйственного ведения», не имеющие аналогов в развитых правопорядках. С другой стороны — ряд известных ранее ограниченных вещных прав оказался просто забытым в этом качестве (например, преимущественное право покупки недвижимости или обременение ее рентой) либо невостребованным из-за неразвитости оборота недвижимости, особенно — земельных участков и прав на них (например, право застройки и узуфрукт), а залог стал рассматриваться законом лишь как способ обеспечения надлежащего исполнения обязательств.)

На сегодняшнем этапе развития российского гражданского права набор ограниченных вещных прав и их система не совпадают с традиционной систематизацией. Из трех групп в отечественной практике используется только первая — «права пользования чужими вещами». Принципы систематизации прав в этой группе отличны от классических — ее основной критерий не содержание, а объекты рассматриваемых прав. По данному критерию выделяются четыре группы ограниченных вещных прав:

1) права по использованию чужих земельных участков и других природных ресурсов (земельные, водные, лесные и градостроительные сервитуты, а также права пожизненного наследуемого владения и постоянного бессрочного пользования);

2) права по использованию чужих жилых помещений (право пользования жилым помещением члена семьи его собственника, право пользования жильем по договору пожизненного содержания с иждивением или в силу завещательного отказа);

3) «обеспечительные» права — залог (включая залог недвижимости — ипотеку) и удержание (вещная природа которых оспаривается в современной отечественной литературе);

4) права на «хозяйствование с имуществом собственника» («хозяйственное ведение» и «оперативное управление»), объектом которых являются имущественные комплексы унитарных предприятий и учреждений (причем недвижимостью абз. 2 п. 1 ст. 132 ГК признает лишь предприятие).

(*Перечень ограниченных вещных прав остается прямо предусмотренным законом и в этом смысле продолжает быть исчерпывающим. Никаких иных вещных прав, кроме прямо установленных, законодательство не допускает, и создать их или изменить их содержание в результате соглашения (договора) участников имущественного оборота невозможно.)*

Специфика отношений собственности для образовательной системы[6]

Имущественный режим прав государственных образовательных учреждений тяготеет к ограниченным вещным правам, производным от права собственности.

Гражданским законодательством установлено, что имущество за учреждением закрепляется на праве оперативного управления (ст. 120 ГК РФ). При этом у учреждения не может быть иного, кроме права оперативного управления, основания закрепления за ним соответствующего имущества. Особенности прав на имущество учреждений образования закреплены Законом РФ «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Новая редакция статьи 298 ГК РФ, вступившая в силу с 1 января 2011 года, предусматривает четыре различных по объему и содержанию правомочия распоряжения по праву оперативного управления — свой вариант для каждого типа учреждения (казенные, бюджетные, автономные учреждения).

Вещно-правовая конструкция права оперативного управления является «национальным продуктом» российской цивилистической мысли советского периода и возникла как форма управления государственной собственностью, переданной для выполнения функций созданным государственным организациям, не имеющим собственного имущества. С юридической точки зрения назначение права оперативного управления состояло в создании основы для разделения права собственности и гражданской правосубъектности, для существования субъекта гражданского права, не являющегося собственником, при наличии исключительно государственной собственности на средства производства.

В Концепции развития законодательства о юридических лицах, разработанной советом при президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, рекомендовано сохранение на нынешнем этапе совершенствования ГК РФ конструкции учреждения как юридического лица, не являющегося собственником имущества. Хотя отмечено, что в будущем следует ориентироваться на модернизацию гражданско-правового положения учреждения в качестве собственника своего имущества, отвечающего по обязательствам перед кредиторами

[6] Параграф составлен на базе статьи: *Козлов С.А.* Имущественный режим государственных образовательных учреждений // Право и образование. 2011. № 4.

всем своим имуществом. При этом ряд организаций может лишиться прав юридического лица — учреждения, имея в виду, что они смогут выступать в гражданско-правовые отношения только в качестве органов (законных представителей) соответствующих публично-правовых образований.

Согласно статье 39 Закона «Об образовании» за образовательным учреждением в целях обеспечения образовательной деятельности и в соответствии с его уставом учредитель закрепляет объекты права собственности (здания, сооружения, имущество, оборудование, а также другое необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения), принадлежащие учредителю на праве собственности или арендуемые им у третьего лица (собственника).

В установленном законодательством Российской Федерации порядке закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями земельные участки.

Объекты собственности, закрепленные учредителем за образовательным учреждением, находятся в оперативном управлении этого учреждения.

Изъятие и (или) отчуждение собственности, закрепленной за образовательным учреждением, допускаются только по истечении срока договора между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и образовательным учреждением или между собственником (уполномоченным им юридическим лицом) и учредителем, если иное не предусмотрено этим договором.

Обновленный ГК РФ предусматривает пять видов субъектов — носителей права оперативного управления:

1) частное учреждение;
2) автономное учреждение;
3) бюджетное учреждение;
4) казенное учреждение;
5) казенное предприятие.

При этом каждое юридическое лицо (кроме частного учреждения) является или государственным, или муниципальным.

Таким образом, право оперативного управления дифференцировано на виды в зависимости от того, насколько ограничено входящее в его состав правомочие распоряжения. Что касается владения и пользования, то они являются одинаковыми во всех разновидностях права оперативного управления.

Статьи 297 и 298 ГК РФ устанавливают пределы распоряжения имуществом соответственно различных типов учреждений. В соответствии

со статьей 298 ГК РФ «Распоряжение имуществом учреждения» *частное учреждение не вправе отчуждать* либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Частное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе, при этом доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в *самостоятельное распоряжение частного учреждения*.

Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии со своими учредительными документами. *Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации*.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. *Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения*.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. *Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом*.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. *Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.*

Плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении учреждения, а также имущество, приобретенное учреждением по договору или иным основаниям, поступают в оперативное управление учреждения в порядке, установленном ГК РФ, другими законами и иными правовыми актами для приобретения права собственности.

Права государственных образовательных учреждений на приобретаемое ими имущество не имеют самостоятельных оснований и производны от прав собственника имущества таких учреждений, независимо от оснований и средств, на которые соответствующее имущество приобретается. Несмотря на то, что имущество образовательным учреждением приобретается за счет заработанных им от разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности средств, основания приобретения и закрепления такого имущества за учреждением должны соответствовать правовому режиму, установленному п. 2 ст. 299 ГК РФ.

Таким образом, институт права оперативного управления как система норм создает правовую модель производного ограниченного вещного права, способную быть адаптированной законодателем к различным конструкциям юридических лиц. Собственник, создавая на базе своего имущества юридическое лицо (в частности, образовательное учреждение того или иного типа), использует соответствующую модификацию права оперативного управления, предусмотренную законом для данного вида субъекта, с присущим ей набором и объемом вещных правомочий, а также степенью участия собственника в распоряжении имуществом.

Высказанная в литературе точка зрения[7] о том, что *право самостоятельного распоряжения имуществом от приносящей доход деятельности* автономного образовательного учреждения есть обособленное, отличное от других, вещное право, содержание которого по объему

[7] *Азанова М.В.* О природе вещного права автономного учреждения на доходы от предпринимательской деятельности // Реформы и право. 2009. № 3. С. 7–11.

у́же права собственности, но шире права хозяйственного ведения и оперативного управления, *не может быть реализована на практике, так как зарегистрировано будет одно из имеющихся в законодательстве вещных прав*.

Институциональное значение права собственности

Юридическое значение права собственности охватывает только формальные правила, **институциональное значение права собственности — это и многообразные неформальные отношения, которые регулируют права индивидов использовать ресурсы.**

Итак, **права собственности определяют нормы поведения** людей (формальные и неформальные) в отношении ограниченных благ, которые люди должны соблюдать или нести наказание за несоблюдение этих правил.

В правовой литературе можно выделить ДВА различных определения права собственности:

1) континентальное право Европы (которое восходит к римскому праву) трактует право собственности как **неограниченное и неделимое**, относящееся исключительно к материальным объектам, т. е. по практическим соображениям частное право собственности ограничивается вещами, которые могут использоваться исключительно собственниками;

2) англосаксонская правовая система восходит к традиции феодального права, при которой право собственности на землю не было абсолютным и собственник делил это право с королем. Эта правовая система допускает дробление собственности на объекты и на частичные правомочия отдельных лиц.

Общее право (common law), распространенное в Великобритании, в ее бывших колониях и в США, подходит к правам собственности как к сложному *пучку полномочий*, который может относиться как к материальным, так и к нематериальным объектам.

Полный **пучок прав собственности**, согласно списку английского юриста А. Оноре, содержит 11 элементов:

- **право присвоения**: физический контроль над собственностью, в том числе делегированный представителю владельца — агенту;
- **право использования**: личное пользование вещью;
- **право управления**: право решать, как и кем вещь может быть использована;

- **право на доход**: присвоение благ, проистекающих от предшествующего личного использования вещи или от разрешения другим лицам пользоваться ею;
- **право суверена** (на остаточную стоимость или на капитальную стоимость): возможность отчуждения, потребления, проматывания, изменения или уничтожения вещи;
- **право на безопасность**: гарантированный иммунитет от экспроприации;
- **право на передачу благ в наследство**;
- **право на бессрочность обладания благом**: неограниченность обладания правомочиями во времени, если иное не оговорено специально в контракте;
- **запрет на нанесение ущерба окружающей среде**: право запретить использовать вещь, если это связано с производством негативных внешних эффектов;
- **право на ответственность в виде взыскания**: возможность отчуждения вещи в уплату долга;
- **право остаточного требования**: «естественный» возврат переданных кому-либо правомочий по истечении срока передачи.

Важной особенностью «англо-американского» подхода считается «делимость» пучка прав собственности. Ученые утверждают, что в реальности различные элементы пучка правомочий могут принадлежать разным субъектам. При этом не всех обладателей таких полномочий можно назвать *собственниками*. Таковыми считаются те субъекты, в руках которых собраны первые пять элементов пучка (что примерно эквивалентно трем элементам, принятым в «гражданском праве»: владею, пользуюсь, распоряжаюсь).

Подход экономической теории к правам собственности близок подходу англо-американской правовой системы. Эта правовая традиция допускает возможность *расщепления* (табл. 2.1) права собственности на отдельные правомочия и возможность *обмена* отдельными правомочиями.

Таблица 2.1

Две проблемы системы прав собственности

РАЗМЫВАНИЕ	РАСЩЕПЛЕНИЕ
Происходит, когда права собственности недостаточно специфицированы. Спецификация прав собственности означает определение: субъекта права собственности (КТО владеет); объекта права собственности (ЧТО является предметом владения); способ и срок наделения собственностью	Любой товар (благо) — это набор прав и ограничений. Чем шире набор прав, тем благо полезнее (земля только для сельхозцелей и земля, где можно строить жилище, имеет разную полезность и ценность для собственника). Каждое из правомочий, входящих в пучок, м. б. предметом обмена, т. е. пучок «расщепляется». После обмена права соединяются в новые пучки и ценность блага меняется в зависимости от того, какие права в «пучке правомочий». Расщепление прав — процесс добровольный
Права собственности могут быть как специфицированы государством, так и установлены в результате ***самопроизвольного*** децентрализованного развития (пример спецификации прав собственности на землю в ПЕРУ). Размывание может происходить и тогда, когда быстрые экономические перемены приводят к изменению ценности благ и идет борьба за распределение богатства; или государство устанавливает потолок цен на какой-либо товар	

Исключительность права собственности связывается с понятием «спецификация права собственности».

Исключить других из свободного доступа к ресурсу означает *специфицировать* права собственности на него.

Исключительность права собственности предполагает, что только на собственника «падают» все положительные и отрицательные результаты осуществляемой им деятельности.

Исключительность права отчуждения означает, что в процессе обмена вещь будет передана тому экономическому агенту, который предложит за нее наивысшую цену (для него она представляет максимальную ценность).

Правило эффективности прав собственности: при прочих равных условиях экономическая эффективность достигается тогда, когда лица, принимающие решения, полностью отвечают как за позитивные, так за негативные последствия своих решений.

Таблица 2.2

Свойства эффективных прав собственности

Четкость, однозначность	Приводимость в действие — реализуемость	Обмениваемость
2 составляющие	4 формы	3 варианта
– Ясность для участников правоотношений – Спецификация права собственности по отношению к свойствам объекта права	– Государственная система (закон и система принуждения) – Обычай – Мафия (альтернатива государству) – Собственная сила (право сильного)	– Перераспределение путем насилия или дарения – Административное перераспределение (бюрократическое общество, корпорация) – Рынок прав (рыночная информация)

Конфликты в связи с использованием собственности: проблема экстерналий

При использовании собственности одними индивидами для других в результате могут возникать как ущербы, так и выгоды, т. е. внешние экстерналии (внешние эффекты).

Внешние экстерналии:

– Когда действия одной стороны влияют или могут влиять на изменение благосостояния другой стороны.
– Существование внешних эффектов (экстерналий) *ограничивает степень исключительности* прав собственности.
– Традиционно отрицательные внешние эффекты устраняются государством через налоги или пошлины.
– Есть предположение (Р. Коуз), что возможно решение проблемы через *частное урегулирование* споров по поводу внешних эффектов.

Когда устранение вреда более дешево для жертвы (например, установить дома кондиционер), чем для виновника (например, прекратить использовать технологию, загрязняющую воздух), оптимальными являются именно соответствующие действия жертвы, а не запрет неэкологичного производства — это пример, демонстрирующий *возможность частного способа* разрешения конфликтов в связи с экстерналиями от использования собственности.

Однако если от загрязнения страдает большое число жителей, для каждого из них установка кондиционера, конечно, дешевле, чем реконструкция фабрики, но для всей совокупности страдающих от загрязнения соотношение издержек может оказаться совсем иным. Поэтому типич-

ным случаем является не частный, а общественный способ разрешения подобных конфликтов, где от лица общества выступает *государство,* осуществляющее то или иное вмешательство в экономические процессы.

В случае прямого регулирования конфликтов (в связи с использованием прав собственности) государство устанавливает рамки допустимого поведения (в данном случае — производителя, загрязняющего окружающую среду).

Кроме того, общество может использовать финансовые стимулы, побуждающие виновника снизить масштабы негативных экстерналий. В случае введения налогообложения виновник выплачивает государству сумму, равную денежной оценке вызванного им вреда, которая, например, может использоваться для субсидий гражданам на осуществление мер по компенсации этого вреда.

Важной формой снижения негативных экстерналий является применение категории ответственности (табл. 2.3). В соответствии с правилом строгой ответственности виновник должен полностью выплатить жертве причиненный ей ущерб, а при применении правила небрежности он должен платить лишь в том случае, если не предпринял необходимые меры предосторожности.

Таблица 2.3

Способы юридической защиты правомочий

Правило собственности	**Правило ответственности**	**Неотчуждаемое правомочие**
Правомочие можно получить от его обладателя в результате сделки по взаимно согласованной цене. Основные характеристики способа: – наименьший простор для вмешательства государства; – обмен информацией о ценности правомочий, при котором продавец может наложить ВЕТО, если его не устраивает цена	Правомочие может быть присвоено по объективно существующей цене — как компенсация за право загрязнять окружающую среду. Основные характеристики способа: – высокая степень государственного вмешательства; – цену ответственности за загрязнение устанавливает государство; – после определения цены (размер компенсации) обладатель правомочия лишается права ВЕТО	Передача правомочия не допускается ни в каком случае, даже при обоюдном желании участников. Основные характеристики способа: – абсолютная степень участия государства; – государство ограничивает передачу прав собственности (ни у кого нет права продавать себя в рабство)

Шесть возможных ситуаций для действия правил «ответственности»:

1. По характеру и качеству информации, доступной государству.

Если информация полна, т. е. известны как выгоды виновника, так и издержки на принятие должных мер предосторожности, то оба правила способны обеспечить оптимальный результат. Однако если информация, доступная государству, несовершенна, то вычислить, какие именно действия являются желательными, невозможно. Этот базовый «информационный аргумент» обосновывает преимущества корректирующего налогообложения и правила строгой ответственности. Исходя из того что информация об ущербе более доступна государству, можно сделать вывод о предпочтительности налогообложения вредных выбросов перед использованием механизма продажи квот на эти выбросы: ведь в последнем случае государство устанавливает общий объем «продаваемых» выбросов, исходя из собственных оценок затрат на их ослабление, а не из более точных данных, которыми располагают фирмы.

2. По объему и качеству информации, доступной жертвам негативных экстерналий.

Во многих случаях у них, а не у государства, есть более качественная информация как относительно того, кто причинил вред, так и относительно масштабов вреда, поскольку именно они страдают от нанесенного ущерба. Это означает, что жертвы могут выступать наиболее адекватным агентом, принуждающим виновников к «исправлению» их поведения. Иными словами, в этих случаях социально желательными являются правила ответственности либо же судебные предписания. Вместе с тем в других ситуациях жертвы могут не знать о нанесенном им ущербе или его виновнике, что делает более желательным агентом «исправления» государство. Типичный случай — радиационное загрязнение, которое непосредственно неощутимо без специальных технических средств и часто скрывается по соображениям военной безопасности. Тем самым вопросы информирования общественности относительно риска именно такого ущерба должны быть весьма важными в рамках информационной политики государства (если оно, разумеется, заботится о здоровье своих граждан).

3. По масштабу деятельности виновника.

У потенциальных виновников ущерба обычно нет стимулов сократить масштабы своей деятельности, хотя это могло бы быть желательно с социальной точки зрения, поскольку некоторые виды деятельности будут продолжать оставаться вредными, несмотря на принимаемые оптимальные меры предосторожности (скажем, очистка дыма фабрики вряд

ли может быть осуществлена полностью, какие-то выбросы все равно остаются). Напротив, при применении корректирующих налогов или правила строгой ответственности, когда виновник оплачивает нанесенный ущерб, у него возникает выбор: предпринимать меры предосторожности либо оптимизировать масштабы своей деятельности, косвенно порождающей налогооблагаемый (или полностью возмещаемый пострадавшему) ущерб.

4. По возможности «улучшения» поведения жертвы.

При применении прямого регулирования, корректирующего налогообложение, и других подходов, не предполагающих непосредственных компенсаций жертвам понесенных ими убытков, у индивидов появляются естественные стимулы к тому, чтобы принимать необходимые (оптимальные) предосторожности, поскольку они оказываются «получателями» остаточных потерь. Любые меры предосторожности, издержки которых меньше, чем обусловливаемое ими снижение ущерба, оказываются вполне приемлемыми. Вместе с тем при использовании правила строгой ответственности такие стимулы у потенциальных жертв не возникают (из-за полной компенсации им понесенного ущерба). Однако в рамках правила небрежности, когда жертва не получает компенсации, если виновник вел себя правильно, возникают стимулы к улучшению поведения.

5. По издержкам администрирования — те затраты, которые несет государство, применяя те или иные нормативные механизмы, а также затраты, связанные с осуществлением юридических действий, которые несут затрагиваемые частные стороны, помимо прямых издержек типа издержек на принятие мер предосторожности. В этом аспекте правила ответственности обладают некоторыми общими (априорными) преимуществами перед регулированием, поскольку административные издержки возникают только тогда, когда ущерб действительно нанесен, в то время как процессы регулирования требуют непрерывных издержек администрирования (прежде всего мониторинга). В некоторых случаях административные издержки могут оказаться меньшими при применении альтернативных подходов. Например, легче обнаружить факт значительного выброса дыма в атмосферу, чем ущерб, нанесенный этим какому-либо индивиду; мониторинг исполнения законодательной нормы может осуществляться не постоянно, а по случайной выборке, что экономит ресурсы[8], и т. п. Аналогично низкими издержками может сопровождаться введение корректирующих налогов, если, скажем, они будут взиматься в момент совершения покупки. Напротив, использование

[8] См. в этой связи также учебное пособие: *Тамбовцев В.Л.* Основы институционального проектирования. М.: ИНФРА-М, 2004.

правил ответственности может оказаться весьма дорогостоящим, например, вследствие трудностей идентификации конкретного источника ущерба от загрязнения, если в данной местности аналогичные выбросы осуществляет несколько предприятий, имеющих разных владельцев. Кроме того, в подобной ситуации неизбежно возникнет непрерывный поток судебных исков, что повлечет за собой неизбежный рост административных издержек государства.

6. По способности виновника оплатить нанесенный ущерб. Для того чтобы обеспечить адекватные компенсации посредством правил ответственности, виновники должны располагать имуществом, достаточным для того, чтобы делать соответствующие выплаты, в противном же случае у них будут отсутствовать стимулы к снижению наносимого ущерба. Когда имеет место неплатежеспособность виновника, законодательное регулирование становится более привлекательным, поскольку может угрожать потенциальным виновникам неденежными (например, уголовными) наказаниями. В названной ситуации полезными могут оказаться и корректирующие налоги, особенно если вред наносится лишь с некоторой вероятностью: например, если ущерб в 1 млн единиц может быть нанесен с вероятностью 1 %, то налоговые выплаты составят только 10 тыс. денежных единиц. Такой налог в состоянии платить многие фирмы, одновременно получая правильные стимулы к снижению своей вредоносной деятельности, в то время как выплаты 1 млн единиц при применении правила строгой ответственности могли бы многим оказаться не под силу, приведя к банкротству и ликвидации фирмы.

Ситуации для действия правила собственности — частное урегулирование конфликтов в связи с экстерналиями

В некоторых ситуациях у сторон, затрагиваемых негативными внешними эффектами чьей-либо деятельности, имеются возможности заключить взаимовыгодное соглашение с субъектом такой деятельности. Примером может являться магазин, чьи выбросы ненужной тары, сгнивших овощей и прочих продуктовых отбросов нарушают гигиенические нормы и приносят ущерб детской прогулочной площадке частного детского сада, оцениваемый в 1000 $, но этот ущерб может быть прекращен путем установки соответствующего современного оборудования для «забора и обработки» мусора (забора) ценой в 300 $. Очевидно, что при отсутствии каких-либо юридических предписаний магазину потенциальные жертвы загрязнения (родители детей частного детского сада) могли бы заплатить магазину за установку такого оборудования. При этом выплата любой суммы больше 300 $, но меньше 1000 $ будет взаимовыгодной.

Рассмотрим эту ситуацию подробнее. Если для заключения соответствующего соглашения нет никаких препятствий, налицо все условия для действия правила собственности, т. е. соглашение будет заключено. К тому же результату приведет и закон (нормативный документ), запрещающий вредоносные сбросы мусора. Однако при наличии препятствий — от множественности субъектов (25 родителей), которым наносится ущерб (особенно если 1000 $ представляет собой совокупный ущерб, в то время как каждый индивид испытывает лишь небольшие потери), до отсутствия у них достаточных средств для приобретения оборудования — к положительному результату может привести только то или иное *внешнее вмешательство* в форме регулирования либо применения правил ответственности.

Отличия государственной и частной собственности:

1) неспособность совладельца государственной собственности продать или передать свою долю участия в ней;

2) никто не может уклониться от обладания государственной собственностью до тех пор, пока остается членом общества (гражданином страны);

3) отсутствие тесной корреляции между поведением индивидуальных совладельцев государственной собственности и результатами ее использования: члены общества слабо заинтересованы в контроле за оптимальном использованием государственной собственности;

4) у совладельцев государственной собственности меньше стимулов контролировать поведение наемных управляющих (бюрократов), которым делегированы права пользования (говоря конкретнее — меньше стимулов к тому, чтобы в выполнении функций контроля стали специализироваться именно те члены общества, которые обладают сравнительными преимуществами в этом роде деятельности);

5) вследствие менее эффективного, чем в частных формах, контроля за поведением управляющих у тех появляется больше возможностей злоупотреблять своим положением в личных интересах;

6) так как «коллективный интерес» сложнее определить и измерить, чем частный, бюрократ имеет больше стимулов производить то, в чем, как он думает, нуждается общество, и меньше стимулов производить то, на что общество предъявляет спрос. Мнение бюрократа о том, что общество должно иметь, обычно называют «интересами общества»;

7) главная проблема, с которой сталкивается групповая собственность во всех ее вариантах, — согласование интересов отдельных участников и группы в целом. Групповая собственность поощряет

Таблица 2.4

Альтернативные системы собственности: три правовых режима собственности

Правовые режимы прав собственности		
Система частной собственности	**Система государственной (коллективной) собственности**	**Система общей (коммунальной) собственности**
1) собственником является индивидуум, его слово в решении вопросов использования ресурса общество признает окончательным; 2) отдельные индивидуумы находятся на привилегированных позициях в смысле доступа к тем или иным ресурсам; 3) доступ открыт только собственнику или лицам, которым он передал или делегировал свои правомочия; 4) при системе частной собственности благодаря свободе отпочковывания и рекомбинирования частичных правомочий могут складываться формы, «имитирующие» государственную или коммунальную собственность (например, акционерная собственность)	1) вводятся правила, согласно которым доступ к редким ресурсам регулируется ссылками на коллективные интересы общества в целом; 2) правила определяют, в чем именно заключается коллективный интерес (благо общества); 3) устанавливаются процедуры, переводящие общий принцип в конкретные способы принятия решений по использованию каждого отдельного ресурса, т. е. это может решаться голосованием или делегированием прав профессиональным экспертам, или единоличным распоряжением верховного правителя и т. д.; 4) никто не находится в привилегированном положении, т. е. как индивидуумы все исключены из доступа к ресурсам, поскольку ничья ссылка на личный интерес не признается достаточной для их использования; 5) совладельцы госсобственности не обладают единоличными исключительными, продаваемыми на рынке правами по использованию ресурса	1) никто не находится на привилегированной позиции в смысле доступа к ресурсу; 2) доступ к ресурсу открыт всем без исключения; 3) при ограниченном объеме ресурсов регулятором становится принцип «первым занял — первым воспользовался»; 4) система общей собственности складывается там, где издержки по спецификации и защите частных прав собственности очень высоки, выгоды от установления таких прав либо недостаточны, чтобы перевесить необходимые затраты, либо вообще отсутствуют, если ресурс имеется в изобилии; 5) издержки, сопряженные с действием системы общей собственности, велики и возрастают с увеличением числа пользователей, поскольку лица, владеющие коммунальными правами, практически не несут никаких издержек, связанных с последствиями своих действий; 6) наличие феномена «переэксплуатации» и истощения ресурсов общей собственности
Пример: предметы одежды	**Пример: оборона**	**Пример: городские парки**
Общая собственность при прочих равных условиях предполагает сокращение объема инвестиций, преобладание более трудоемких технологий, более низкую производительность труда, высокие издержки оппортунистического поведения, более ограниченный горизонт времени при принятии решений (например, предрасположенность к уборке сельскохозяйственных культур до наступления сроков их созревания, предпочтение при посеве более ранним сортам этих культур), поскольку совладельцы общей собственности лишены исключительных прав на получение плодов от инвестирования своего времени и средств в общий ресурс, у них практически нет стимулов к его консервации.		

поведение, выгоды от которого достаются какому-то одному участнику группы, а издержки распределяются среди всех ее членов. И наоборот: она ослабляет стимулы к принятию решений, издержки которых ложатся на кого-то одного, а выгоды делятся между всеми членами группы.

1.2.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *На основании представленных определений права собственности написать эссе с использованием реальных или придуманных событий (ситуаций, объясняющих объективность данных определений. Для эссе следует выбрать одно из четырех определений:*

- ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ — право избирать для того или иного объекта определенное использование из незапрещенного класса использований;
- ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ — это социальный институт, который помогает людям формировать свои ожидания;
- ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ определяют, каким образом люди извлекают издержки и выгоды от владения тем или иным ресурсом, т. е. права собственности определяют, кто должен платить за изменения этих издержек и выгод;
- ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ закрепляется за тем человеком, который после исполнения всех заключенных контрактов (обязательств) получает право на остаточную часть экономической деятельности, которая в контракте НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.

Задание 2. *Напишите эссе, в результате которого можно получить ответ на два вопроса, заданных в тексте задания № 2.*

Эмпирические данные показывают, что государственные предприятия при прочих равных условиях устанавливает более низкие цены на свою продукцию; имеют большие мощности; больше средств тратят на строительство зданий и помещений; используют более капиталоемкие технологии; имеют более высокие операционные издержки; реже пересматривают цены, слабее реагируют на изменения в спросе; производят менее разнообразную продукцию; медленнее осваивают новую технику; имеют более продолжительные сроки службы высших управляющих.

В связи с такими итогами сравнительного анализа альтернативных систем собственности возникают два вопроса:

1. Означает ли это, что государственная собственность всегда и во всех случаях неэффективнее частной?

2. Чем объяснить, что в условиях рыночной экономики продолжают существовать подобные очаги неэффективности, не исчезающие в ходе конкуренции?

1.2.3. Практическое задание для семинара

Работа в малых группах. Приведите в качестве примера ситуацию, описывающую взаимоотношения двух субъектов права собственности по отношению к одному объекту, знаком «плюс» отметьте те правомочия, которыми соответствующий субъект обладает в описанной ситуации. Третьим субъектом взаимоотношений будет выступать государство.

Таблица 2.5

Правомочие	Субъекты права собственности		
			Государство
1) право владения			
2) право пользования			
3) право распоряжения			
4) право присвоения			
5) право на капитальную стоимость			
6) право на безопасность			
7) право на наследование			
8) право на бессрочность			
9) право на запрещение вредного использования			
10) ответственность в виде взыскания			
11) остаточный характер			

1.2.4. Вопросы для самопроверки

1. Каковы различные оправдания существования прав собственности?
2. В чем различие подходов к понятию «собственность» и «право собственности»?
3. Что такое имущественные права?
4. Каковы условия возникновения экономического обмена между людьми?
5. В чем суть подхода институциональной экономики к праву собственности?
6. В чем состоит проблема «размывания» прав собственности? расщепления прав собственности?

7. Как внешние экстерналии (положительные и отрицательные) могут повлиять на объем прав собственности? ценность и цену собственности?

8. В чем состоят проблемы спецификации прав собственности?

9. Как связаны права собственности и внешние эффекты?

10. Почему с экономической точки зрения в конфликтах по поводу экстерналий, связанных с использованием собственности, от лица общества часто выступает государство?

11. С помощью каких различных средств (механизмов) общество может бороться с негативными экстерналиями использования собственности?

12. Какие факторы влияют на выбор того или иного из этих механизмов?

13. В чем состоят базовые отличия между тремя системами собственности: государственной, частной, общей?

14. С чем связана главная проблема групповой (коммунальной) собственности?

1.2.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 2

1. *Капелюшников Р.И.* Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем) / отв. ред. д. э. н., проф. В.Н. Кузнецов. Москва, 1990.

2. *Одинцова М.И.* Институциональная экономика: учеб. пособие ГУ-ВШЭ. 2-е изд. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.

3. *Олейник А.* Институциональная экономика: учебник / под общ. ред. А. Олейника. М.: ИНФРА-М, 2005.

4. *Милгром П., Робертс Д.* Экономика, организация и менеджмент. М.: Экономическая школа, 1999. Том 1. Гл. 9.

Дополнительная литература

1. *Аузан А.А.* Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. А. А. Аузана; МГУ, экономический факультет. М.: ИНФРА-М, 2006.

2. *Капелюшников Р.* Экономическая теория прав собственности. М.: ИМЭМО, 1990.

3. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право / пер. с англ. М.: «Дело ЛТД», при участии изд-ва CATALLAXY, 1993.

4. *Одинцова М.И.* Экономика права: учеб. пособие М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007.

5. *Познер Р.* Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 2004.

6. *Тамбовцев В.Л.* Право и экономическая теория: учеб. пособие М.: ИНФРА-М, 2005.

7. *Тамбовцев В.Л.* Основы институционального проектирования. М.: ИНФРА-М, 2004.

8. *Тимофеев Л.* Общественный договор «ноль прав собственности» и теневой порядок // Вопросы экономики. 1999. № 4.

9. *Ходжсон Дж.* Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории / пер. с англ. М.: Дело, 2003.

10. *Уильямсон Оливер Итон.* Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация / пер. с англ. СПб.: Лениздат; CEV Press, 1996.

11. *Эрнандо де Сото.* Загадки капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / пер. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001.

12. *Четвернин В.А.* Проблемы теории права для особо одаренных студентов. М., 2010. URL: http://teoria-prava.hse.ru/library/59-books/134-chetvernin-law-for-gifted-students.

13. *Устюжина Е.В.* Отличительные особенности и актуальные проблемы становления института собственности в РФ // Собственность и рынок. 2007. № 5. С. 13–20.

Электронные ресурсы

1. http://www.libertarium.ru/l_libsb3_1-2
2. http://www.isnie.org/
3. http://esquire.ru/auzan-2

Тема 1.3. Трансакционные издержки: применимость понятия в сфере образования

1.3.1. Материалы к лекциям

Сложность современного мира, разделение и специализация труда и информации вынуждают людей постоянно взаимодействовать друг с другом, что вызывает определенные затраты ресурсов, именуемые трансакционными издержками, или *издержками взаимодействия*. Этот феномен, открытый в 1937 году американским экономистом Рональдом Коузом, сопровождает любую экономическую активность субъектов. Он проявляется в любой трансакции подобно тому, как в физической природе (машинах и механизмах) неизбежно возникает процесс *трения*.

Трансакция — любая операция (действие, акт) субъекта экономики, в котором участвует хотя бы один контрагент.

Среда ТРАНСАКЦИИ:

- совершение любой сделки (*трансакции*) связано с *издержками,* т. е. трансакционные издержки предполагаются *положительными*;
- понятие *трансакции* применяется, когда ресурсы перемещаются физически, т. е. осуществляется поставка благ или услуг внутри фирмы или вне фирмы;
- трансакция возникает тогда, когда имеет место разделение труда;
- трансакция — это отчуждение и приобретение индивидами *прав* будущей собственности на материальные объекты;
- трансакция (transaction) — «взаимодействие»: «транс» (trans) в данном контексте означает «между», «акция» (action) — «действие».
- отличие трансакции от операции: операция *может* совершаться субъектом без прямого контакта с кем-либо (например, рабочий на конвейере закручивает гайку), трансакция, напротив, совершается коллективно (операционист банка принимает поручение клиента).

Оливер Уильямсон[9] дал следующее определение трансакции: «Трансакция имеет место тогда, когда товар или услуга переходит от

[9] Оливер Уильямсон (1932) — американский экономист, представитель неоинституционализма. Лауреат Нобелевской премии по экономике в 2009 году с формулировкой «за исследования в области экономической организации».

заключительной точки одного технологического процесса к исходной точке другого, смежного с первым. Заканчивается одна стадия деятельности и начинается другая». В соответствии с этим подходом понятие трансакции применяется, когда ресурсы перемещаются физически, т. е. осуществляются «поставки» благ или услуг. Это могут быть «поставки» как внутри фирмы, так и на рынке, и мы можем говорить как о внутренних, так и о внешних трансакциях или о внутрифирменных или рыночных трансакциях. Трансакция, таким образом, возникает, когда имеет место разделение труда.

Категория «трансакции» охватывает как материальные, так и контрактные аспекты обмена. Она может использоваться также для обозначения обмена товарами и различными видами деятельности, обмена юридическими обязательствами, сделок долговременного и краткосрочного характера, требующих детализированного документального оформления и предполагающих **простое взаимопонимание сторон**.

Любая трансакция предполагает издержки по ее реализации.

Существует множество определений понятия «**трансакционные издержки**». Выделим некоторые из них:

- это издержки, «состоящие из затрат по оценке полезных свойств объекта обмена, по разграничению прав и принуждению к их соблюдению» (Д. Норт);
- это «затраты на управление экономической системой» (К. Эрроу);
- «это издержки функционирования рынка» (Р. Коуз);
- «издержки по обмену правами собственности», «издержки по осуществлению и защите контрактов», «издержки получения выгод от специализации и разделения труда», «издержки координации и мотивации деятельности экономических агентов» и пр.

Поведенческие предпосылки ТРИЗ (трансакционных издержек):

- ограниченная рациональность: отражает ограниченность наших познавательных способностей (табл. 3.1);
- оппортунизм: отражает наличие у индивидов примитивного стремления к реализации личных интересов (табл. 3.2).

Таблица 3.1

Формы рациональности

Неограниченная	Ограниченная	Органическая
– является предпосылкой неоклассиков; – роль институтов принижена в пользу утверждения о том, что фирма рассматривается как производственная функция, а потребитель — как функция полезности и оптимизация считается повсеместной	– является предпосылкой теории трансакций; – предполагает, что экономические субъекты стремятся действовать преднамеренно рационально, но в действительности обладают этой способностью лишь в ограниченной степени. Экономить на познавательных усилиях можно: – при принятии решений; – в рамках структур управления	– процессуальная форма, в которой институты нельзя запланировать; – незнание оказывается более эффективным для достижения определенных целей, чем знание этих целей и планирование их достижений

Таблица 3.2

Уровни оппортунизма

Оппортунизм	Простое следование личным интересам	Послушание
Предпосылка теории ТРИЗ: преследование личного интереса с использованием лжи; предоставление неполной или искаженной информации, сокрытие истины с пользой для себя; недобросовестное поведение, нарушающее условия сделки или нацеленное на получение односторонних выгод в ущерб партнеру	Предпосылка неоклассиков: люди преследуют личный интерес, но по требованию партнера исходные данные будут честно раскрыты и будут точными и реальными, исключается неправильное поведение индивида, т. е. отклонение от общих правил	Предпосылка социальной инженерии: в такой системе экономически приемлемые действия сводятся к техническим манипуляциям. Предполагается полная идентификация функционеров с поставленными целями

Исходя из того что люди не могут вести себя абсолютно рационально и чаще ведут себя оппортунистически, трансакционные издержки можно определить как **издержки взаимодействия**, в каких бы формах и отраслях деятельности оно ни протекало:

– издержки принятия решений и выработки планов;
– издержки организации предстоящей деятельности;
– издержки ведения переговоров о содержании и условиях деятельности, когда в деловые отношения вступают двое или более участников;
– издержки по изменению планов, пересмотру условий сделки и разрешению спорных вопросов, когда это диктуется изменивши-

мися обстоятельствами; издержки обеспечения того, чтобы участники соблюдали достигнутые договоренности;
- потери, возникающие вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур;
- издержки неэффективных реакций на изменившиеся условия; неэффективной защиты соглашений.

Типы трансакций (табл. 3.3, по Коммонсу[10]):
- трансакция ***сделки*** (*торговля*);
- трансакция ***управления*** (*иерархия*);
- трансакция ***рационирования*** (*сложные способы принятия решений, при которых инициатива исходит от одной стороны, а решение принимает другая сторона*).

Таблица 3.3

Сравнительная характеристика типов трансакций

Характеристика	Сделка	Управление	Рационирование
Количество участников	4 участника	2 участника	2 участника (один из них коллективный)
Основа отношений	Одинаковый правовой статус, различная переговорная сила	Добровольное признание различий в правовом статусе	Вынужденное признание различий в правовом статусе
Преобразование богатства	Перераспределение богатства	Создание богатства	Распределение издержек и выгод от создания богатства
Универсальный принцип	Редкость	Эффективность	Принуждение

Уровень издержек может определять, какой тип трансакций мы используем и какие институты вводим в нашей повседневной жизни. Все производимые блага можно условно разделить по уровню ТРИЗ на три класса (табл. 3.4).

[10] Джон Роджерс Коммонс (1862–1945) — американский экономист, сторонник институциональной теории.

Таблица 3.4

Критерий для сравнения	Исследуемое благо	Опытное (экспериментальное) благо	Доверительное благо
Определение блага	Возможность исследовать качество блага ДО его приобретения	Возможность испытать качество блага, только воспользовавшись им, и при наличии опыта пользования становится понятным его реальное качество	Невозможно измерить качество блага самому благоприобретателю, включается механизм доверительного исследования качества блага — доверие к третьей стороне
Пример	Покупка продуктов на рынке (можно проверить — пробуем), покупка одежды (примерка)	Покупка подержанного автомобиля, сложной техники, консервов и пр.	Сфера услуг: образование, здравоохранение
Субъект экспертизы качества	Сам агент (человек) является экспертом качества	Желательна третья сторона для экспертизы качества: государство, бренд, страховка от плохого качества в виде гарантии, сертификаты качества и пр.	Необходима третья сторона для доверительного измерения качества: государство, закон, бренд (франшиза), страховка от плохого качества в виде гарантии, сертификаты качества и пр.
ТИП трансакции с наименьшими ТРИЗ	***Сделка как*** «горизонтальная трансакция»	***Сделка*** + ***Управление*** (элементы иерархии)	***Управление*** + ***рационирование*** + любой тип трансакции, в зависимости от ситуации
Особенность трансакции	В случае перехода на иной тип трансакции ТРИЗ увеличивается	Для экспериментального блага желательны в трансакции элементы иерархии, как страховки от излишних потерь	Доверительное благо требует наличия сложных институтов во избежание серьезных рисков (потерь, провалов и пр.)

Трансакции (т. е. типы взаимодействия) могут характеризоваться целым рядом признаков. Они могут быть:

1) общими или специфическими (касаться стандартных или достаточно уникальных ресурсов);

2) мимолетными или длительными, однократными или регулярно повторяющимися;

3) слабо или сильно зависящими от непредсказуемых будущих событий;

4) с легко- или трудноизмеримыми конечными результатами (допускающими более или менее эффективный контроль за выполнением участниками взятых на себя обязательств);

5) автономными или тесно переплетающимися с другими сделками.

Характеристика признаков

1. Степень специфичности. Впервые противопоставление общих и специальных активов было проведено Г. Беккером[11] **для инвестиций в образование** и производственную подготовку и позднее получило более широкое употребление. *Общим* называется ресурс, который представляет интерес для множества производителей (в предельном случае — для всех), и его рыночная ценность мало зависит от того, где он используется.

Специфическим называется ресурс, который может найти оптимальное применение только у данного конкретного производителя, для остальных его ценность — нулевая. При альтернативном использовании такого ресурса его ценность падает. Он может быть специальным по отношению к одной-единственной фирме или по отношению к какой-либо одной отрасли, региону, стране. О мере специфичности можно судить по тому, насколько сократилась бы ценность актива при его употреблении в другом месте. Например, педагогический навык работы со слабослышащими детьми имеет ценность в определенных специализированных учреждениях, но его ценность равна нулю в учреждениях, где обучаются дети «нормы».

Оливер Уильямсон выделяет четыре класса ресурсов с точки зрения их общности/специфичности: природные, физические, человеческие, целевые.

Соответственно этой классификации можно выделить:

- *специфичность по местоположению*: примером специфичности месторасположения может служить строительство санаториев для людей с проблемами дыхательных путей в предгорьях с чистым природным воздухом и определенными характеристиками;
- *специфичность физических активов*: примером общего ресурса является стандартная клавиатура для компьютера, примером

[11] Гэри Стэнли Беккер (1930) — американский экономист, лауреат Нобелевской премии 1992 г. «за распространение сферы микроэкономического анализа на целый ряд аспектов человеческого поведения и взаимодействия, включая нерыночное поведение».

специфического — специальная клавиатура для слепых пользователей;
- *специфичность человеческих активов*: примером общего ресурса может служить знание правил грамматики, специфичность ресурса — углубленное знание предмета и методик преподавания специалистом по лингвистике;
- *специфичность целевых активов*: в этом случае активы могут быть предназначены для единственного пользователя не потому, что они представляют интерес только для него, а потому, что в данный момент спрос на них со стороны других пользователей отсутствует (например, лекарства для лечения определенной болезни или активы, являющиеся результатом инвестиций, направленных на расширение имеющихся производственных мощностей).

После того как какой-либо агент произвел инвестиции в специальные активы, его положение становится крайне уязвимым. Он оказывается в ловушке со своим партнером, так как ни для кого другого его специальные активы не представляют особой ценности, прерывание деловых отношений с партнером означало бы потерю капитала. Поэтому сделки со специфическими ресурсами требуют, как правило, продуманных, часто весьма дорогостоящих мер по защите интересов собственников.

2. Степень регулярности и длительности сделок. Если сделка одноразовая и ее исполнение занимает короткое время, отношения будут строиться преимущественно на безличной, формализованной основе (например, использование типовых контрактов в случае уборки ледяного покрова на крышах школьных зданий). Когда сделка между одними и теми же партнерами повторяется регулярно и/или ее исполнение требует, чтобы они находились в постоянном тесном контакте, тогда каждый из участников получает возможность лучше узнать другого и полнее учитывать его интересы. Их отношения приобретают менее формальный, более персонифицированный характер, и большинство спорных вопросов разрешаются в процессе личного общения, без ссылок на условия договора и привлечения каких-либо внешних инстанций. Это позволяет избегать издержек, возникающих при использовании таких формальных механизмов, как суд, арбитраж или государственные регулирующие органы.

3. Степень неопределенности. Способность экономических агентов предвидеть будущее ограничена. Когда сделка занимает длительное

время, то на момент ее заключения может существовать большая неопределенность относительно того, в каком состоянии окажется рынок к моменту ее завершения. Это должно побуждать участников либо к тому, чтобы составлять более детальные контракты, оговаривающие обязанности сторон при наступлении тех или иных возможных событий, либо к тому, чтобы отодвигать конкретизацию многих пунктов сделки на будущее, когда ситуация на рынке уже определится. Однако использование более гибких контрактов с многочисленными открытыми позициями требует дополнительных мер по защите от недобросовестного поведения партнера, который может отказаться от своих первоначальных намерений, убедившись, что в новых условиях это перестало быть для него выгодным.

4. Степень измеримости характеристик сделки. Любой товар или услуга — это пучок свойств. Количество и качество одних благ легко поддаются измерению (пример — торговля зерном), тогда как других — с огромными трудностями (пример — получение образовательных или медицинских услуг). Поэтому покупатели нередко вынуждены прибегать к дорогостоящей проверке количества и качества приобретаемых ими трудноизмеримых благ.

5. Степень взаимозависимости сделок. Сделки могут быть автономными или тесно переплетаться со многими другими. Например, решение образовательной организации о переходе на дистанционное обучение должно быть увязано с возможностями иных организаций по обучению педагогов деятельности в дистанционном режиме, согласии и возможностями родителей, и компетенциями обучающихся и пр. Иначе оно просто не имеет смысла. Чем сильнее зависимость агента от решений, принимаемых другими агентами, тем больше трансакционные издержки, необходимые для того, чтобы его действия были скоординированны с их действиями и чтобы он был застрахован от неожиданных перемен в их планах.

Выводы:

– уровень ТРИЗ тем ниже, чем более общий, кратковременный, определенный, контролируемый и автономный характер носит сделка и появляется больше оснований либо вообще обходиться без ее юридического оформления, либо ограничиваться составлением простейшего типового контракта;

– уровень ТРИЗ тем выше, чем более специальный, повторяющийся, неопределенный, трудноизмеримый и взаимосвязанный характер носит сделка и появляются стимулы к установлению долговременных отношений на формальной или неформальной основе;
– чем выше уровень специфичности активов, участвующих в сделке, а также чем выше уровень неопределенности и риска по результатам сделки и чем более она «долговременна», тем в большей степени агенты стремятся действовать в условиях иерархической системы управления (рис. 3.1).

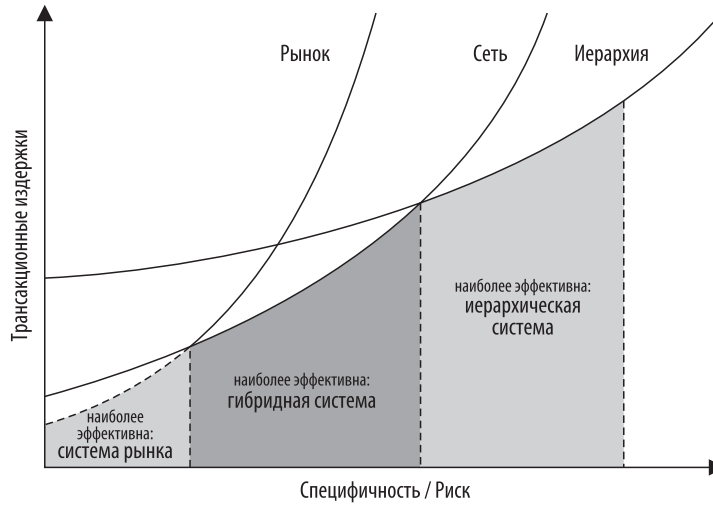


Рис. 3.1

ТРИЗ могут «появляться» в случае, когда агенты сталкиваются с **издержками согласования требований прямо противоположных норм** — они возникают по мере усложнения деятельности, появления в ней элементов различных соглашений.

Соприкосновение различных соглашений (табл. 3.5), помимо высоких издержек на поиск и обработку информации, создает предпосылки для превращения целерационального поведения в оппортунистическое.

Мир с нулевыми ТРИЗ отсутствует, потому что рынок всегда включен в более сложную и всеобъемлющую нормативную систему.

Таблица 3.5

Матрица соглашений

Типы соглашений	Основная норма поведения	Предметный мир	Источник информации	Вектор времени	Пример
Рыночное	Максимизация полезности через удовлетворение потребностей других индивидов	Товары и деньги	Цена	Ориентация на настоящее время	Классический рынок
Индустриальное	Обеспечение непрерывности производственного цикла, т. е. люди подчинены технологии	Технология, оборудование	Стандарты	Сделки — проекция будущего на настоящее — план	ВПК: военно-промышленный комплекс
Традиционное	Обеспечение воспроизводства традиций, принцип старшинства	Предметы быта, реликвии	Обычай, традиция	Сделка — проекция прошлого	Семья
Гражданское	Подчинение индивидуальных интересов общественным	Общественные блага	Закон	Ориентация на настоящее	Политика, госслужба
Общественное мнение	Достижение известности, привлечение общественного внимания	Предметы престижа	Слухи, СМИ	Настоящее	СМИ
Творчество	Достижение неповторимого результата	Изобретения	Озарение	Дискретное время	Наука, искусство
Экология	Гармония с природой	Природа	Окружающая среда	Экстраполяция настоящего на будущее	Гринпис

Индивид может действовать в рамках многих соглашений, и на стыке соглашений возникает неопределенность.

Таблица 3.6

Варианты соглашений		
Экспансия	**Касание**	**Компромисс**
Нормы одного соглашения «поглощают» нормы других, ранее господствовавших соглашений	Одно и то же взаимодействие м. б. осуществлено на основе взаимоисключающих соглашений	Синтетические нормы снимают противоречия между требованиями различных соглашений
Примеры		
Политический рынок, т. е. наблюдается экспансия гражданского соглашения рыночным	Сдача крови может осуществляться бесплатно и за деньги, т. е. происходит ***касание*** рыночного и гражданского соглашений	Демонстративное потребление как компромисс между рыночным соглашением и общественным мнением

Трансакционные издержки разделяются на «доконтрактные» и «послеконтрактные», т. е. на издержки, которые несут агенты до вступления в сделку и после заключения сделки

Таблица 3.7

Классификация трансакционных издержек

Издержки *ex ante*	Издержки *ex post*
Издержки поиска информации включают затраты на поиск информации о потенциальном партнере, о ситуации на рынке, а также потери, связанные с неполнотой и несовершенством приобретаемой информации. Поиск может принимать экстенсивные и интенсивные формы. В первом случае его целью является ознакомление с наибольшим числом имеющихся вариантов, во втором — углубленное изучение какого-то одного из них. Поиск прекращается, когда ожидаемые предельные выгоды сравниваются с предельными издержками его продолжения	***Издержки мониторинга и предупреждения оппортунизма***[12] касаются затрат на контроль за соблюдением условий сделки и предотвращение уклонения от выполнения этих условий. В эту категорию попадают различные случаи лжи, обмана, бездельничанья на работе, манкирования взятыми на себя обязательствами и т. д. Издержки мониторинга связаны с трудностями точной оценки постконтрактного поведения другого участника сделки. Т. е. это те же издержки измерения, но только относящиеся не к результатам, а к процессу — не к передаваемым продуктам, а к поведению контрагентов по сделке

[12] См. табл. 3.5.

Издержки *ex ante*	Издержки *ex post*
Издержки ведения переговоров включают затраты на ведение переговоров об условиях обмена, выборе формы сделки. Чем больше участников сделки и чем сложнее ее предмет, тем выше эти издержки. Дополнительным их источником являются потери из-за неудачно заключенных, плохо оформленных и ненадежно защищенных соглашений	***Издержки спецификации и защиты прав собственности*** включают: расходы на содержание судов, арбитража; затраты времени и ресурсов, необходимых для восстановления нарушенных в ходе выполнения контракта прав; а также потери от плохой спецификации прав собственности и ненадежной защиты. Д. Норт относит сюда же затраты на поддержание в обществе консенсусной идеологии, поскольку воспитание членов общества в духе соблюдения общепринятых неписаных правил и этических норм является во многих случаях более экономным способом защиты прав собственности, чем формализованный юридический контроль
Издержки измерения касаются затрат, необходимых для измерения качества товаров и услуг, по поводу которых совершается сделка. Иногда интересующие качества товара вообще неизмеримы, и для их оценки приходится пользоваться суррогатами (например, судить о вкусе яблок по их цвету, о качестве образования — по красоте здания школы). Измерение — это квантификация информации. Издержки измерения растут с повышением требований к точности. Стандарты (в том числе образовательные) чрезвычайно уменьшают издержки измерения. К контрактам с долевым вознаграждением («роялти») прибегают тогда, когда измерение ex ante затруднительно и для продавца, и для покупателя. Так, при издании книг малоизвестных писателей гонорар устанавливается обычно в виде определенного процента от суммы продаж, поскольку издательству трудно заранее предугадать, каким спросом они будут пользоваться	***Издержки защиты от третьих лиц*** включают затраты на защиту от претензий третьих лиц (государства, организованной преступности и т. д.) на часть полезного эффекта, получаемого в результате сделки

Максимизирующие полезность индивидуумы всегда будут пытаться уклониться от условий сделки (т. е. предоставлять услуги меньшего объема и худшего качества или вообще отказываться от ее выполнения) в тех пределах, в каких это отвечает их интересам (табл. 3.8).

Таблица 3.8

Издержки *ex post*	
Две формы оппортунистического поведения	
Отлынивание	Вымогательство
Работа с меньшей отдачей и ответственностью, чем следует по договору	Поведение, которое провоцируют сделки, касающиеся инвестиций в специфические ресурсы
Как правило, феномен «отлынивания» создается в условиях совместной деятельности целой группой, или командой. Например, как выделить личный вклад каждого учителя математики (с 1-го по 11-й класс) в успешном (или неуспешном) результате выпускника по ЕГЭ или высоком (низком) рейтинге школы; или как выделить эффективность деятельности госслужащего при измерении эффективной деятельности органов госвласти. Используются суррогатные измерители, которые «измеряют» эффективность работника не по результатам, а по затратам (вроде продолжительности труда), но эти показатели неточные. При асимметрии информации (подчиненный точно знает, сколько им затрачено усилий, а руководитель — лишь приблизительно) существуют стимулы и возможности для оппортунизма	Феномен «вымогательства» связан с получением работником за много лет сотрудничества с одной и той же фирмой каких-то уникальных навыков. Например, учитель по робототехнике, ученики которого становятся призерами международных олимпиад: с одной стороны, в любой другой школе, где нет техники подобного рода, его квалификация и мастерство имели бы меньшую ценность, а значит, и заработная плата была бы ниже, с другой стороны, и школа получает от него большую отдачу (победы в олимпиадах), чем от любого новичка, не знакомого со спецификой преподавания робототехники. Работник и школа становятся в известной мере незаменимыми, «интерспецифическими» по отношению друг к другу
Если личный вклад каждого агента в общий результат измеряется с ошибками, то вознаграждение будет слабо связано с действительной эффективностью его труда. Отсюда — отрицательные стимулы, подталкивающие к отлыниванию	В условиях двусторонней монополии, когда ни одному из участников нельзя найти адекватной замены на рынке, возникает дополнительный чистый доход — квазирента[13], которая должна каким-то образом делиться между ними. Но существует она лишь до тех пор, пока длится сотрудничество. Расторжение или невозобновление сделки грозит полной потерей капитала, воплощенного в специальных активах. Это и создает почву для вымогательства

[13] Понятие квазиренты было введено А. Маршаллом и понималось обычно как дополнительный доход продавца такого блага, предложение которого временно (т. е. в краткосрочном периоде) ограниченно. В современной экономической теории под рентой понимается доход сверх того минимального уровня, который необходим, чтобы привлечь производственный фактор в данную сферу деятельности, под квазирентой — доход сверх того минимального уровня, который необходим, чтобы удержать фактор в данной сфере деятельности. Т. е. рента представляет собой излишек над средними общими издержками, а квазирента — излишек над средними переменными издержками. (Поэтому квазирента не может быть меньше ренты.)

Издержки *ex post*	
Две формы оппортунистического поведения	
Отлынивание	Вымогательство
Сокращение издержек оппортунистического поведения — одна из главных функций управленческого аппарата многих организаций. Чем крупнее организация, тем приблизительнее связь между вознаграждением агента и его личным вкладом и тем больше риск и издержки отлынивания	В условиях двусторонней монополии, когда ни одному из участников нельзя найти адекватной замены на рынке, возникает дополнительный чистый доход — квазирента[2], которая должна каким-то образом делиться между ними. Но существует она лишь до тех пор, пока длится сотрудничество. Расторжение или невозобновление сделки грозит полной потерей капитала, воплощенного в специальных активах. Это и создает почву для вымогательства
	Цель вымогательства — присвоение всей квазиренты или по крайней мере резкое увеличение своей доли в ней Квазирента — удобный объект для присвоения. Ее можно частично или полностью «экспроприировать», не опасаясь, что владелец специфического ресурса «уведет» его из данной сферы. Например, можно сильно занизить заработную плату работникам, накопившим специальный человеческий капитал, в полной уверенности, что они в ответ не уволятся по собственному желанию
«Отлынивание» — частный случай проблемы отношений «принципал — агент»: когда один индивидуум (принципал, или руководитель) поручает другому (агенту, или исполнителю) действовать в его интересах и от его имени, обещая за это определенное вознаграждение. При этом могут возникать существенные агентские издержки (agency costs). Их источник — в асимметрии информации, которой располагают принципал и агент. Агент намного лучше принципала осведомлен о своих истинных намерениях и действительном поведении. Интересы агента могут расходиться с интересами принципала — последний оказывается перед угрозой серьезных потерь	Предвосхищение опасности вымогательства побуждает к отказу от долговременных инвестиционных проектов: учитель не станет тратить усилия на приобретение узкоспециальных навыков, а школа закупать робототехнику, если они не будут застрахованы от потенциального оппортунистического поведения партнера. Страховкой от рисков «ухода от обязательств» являются контракты, где оговариваются будущие обязательства сторон и санкции за их нарушение. Сокращая риск вымогательства, это дает дополнительные стимулы к вложениям в специальные активы. Известно, что опытные работники обычно бывают защищены правилами старшинства, основанными на принципе «последним нанят — первым уволен»
	Относительно рыночных отношений: инвестиции в специальные активы приводят к сокращению числа потенциально выгодных партнеров, ***ситуация перестает быть конкурентной***. Превращение доконтрактной конкурентной ситуации в постконтрактную неконкурентную ситуацию О. Уильямсон называет «фундаментальной трансформацией»

Принятие решений на рынке и в организации носит различный характер: рыночная сделка будет заключена только в том случае, если от нее выиграют обе стороны, т. е. присутствует принцип «добровольного обоюдного согласия», и их необходимым условием является ожидаемое повышение благосостояния обоих участников (или по меньшей мере неухудшение благосостояния никого из них).

Механизм принятия решений внутри организаций иной.

Издержки «политизации» — издержки, сопровождающие принятие решений **внутри организаций**. Типы принятия решений:

- на коллективной основе: если участники наделены равными правами, то решения принимаются путем голосования;
- на основе иерархии (влияния): вышестоящие в одностороннем порядке принимают решения, которые обязательны к выполнению для нижестоящих.

Издержки коллективного принятия решений характерны для организаций, которые находятся в совместной собственности и в управлении которыми используются принципы прямой или представительной демократии — законодательные органы, клубы, кооперативы, партнерства и т. д. Характерные черты:

- принятие решений большинством голосов не обеспечивает оптимальных результатов;
- сам процесс выработки совместных решений может поглощать много времени, усилий и средств; издержки тем больше, чем многочисленнее и неоднороднее состав участников;
- ресурсы растрачиваются при попытках образования коалиций и в ходе их борьбы между собой — отдельные группы могут пытаться использовать механизм принятия коллективных решений для повышения своего благосостояния за счет других;
- потребность в установлении правил и создании специальных контролирующих структур, которые препятствовали бы этому, кроме того, содержание контролирующих структур сопряжено с немалыми затратами.

Издержки влияния. Государство может устанавливать ограничения на деятельность отдельных отраслей и фирм, избирательно утяжелять и облегчать налоги, вводить квоты и тарифы, предоставлять привилегии и монопольные права, которые и превращаются в источники разного рода рент и квазирент. Рациональные экономические агенты, заинтересованные в их присвоении, стремятся воздействовать на решения, принимаемые государством, пытаются направлять

его законодательную и регулирующую деятельность в выгодное для себя русло. Органы исполнительной и законодательной власти не свободны от издержек влияния.

Составляющие издержек влияния (по П. Милгрому[14] и Дж. Робертсу):

1) потери в эффективности из-за искажения информации агентами, которые поставляют ее «наверх» и пытаются таким образом воздействовать на их решения. Очень часто работник, чьи интересы затрагивают те или иные решения, — это то же самое лицо, на чью информацию приходится опираться при их принятии;

2) время и усилия, которые тратятся в попытках повлиять с выгодой для себя на решения, принимаемые другими;

3) затраты, необходимые для предотвращения политизации внутренней жизни фирмы и сокращения издержек влияния. Для этого могут использоваться разные средства: подавление информации (от сотрудников скрывается заработная плата их коллег), сглаживание различий в оплате труда, введение «объективных» критериев при продвижении по служебной лестнице (таких как возраст или уровень образования), установление жестко формализованных процедур принятия решений, создание специальных контрольных органов и т. д.

Каждой организационной форме соответствует своя, особая конфигурация трансакционных издержек:

- рынок сравнительно эффективнее в плане экономии информационных издержек;
- административные процедуры обеспечивают сокращение затрат на ведение переговоров;
- внутри организаций высока опасность отлынивания;
- в отношениях между организациями — угроза вымогательства;
- рыночные сделки сопровождаются высокими издержками по измерению качеств продукта;
- иерархические структуры несут большие потери из-за существования издержек влияния.

Различные институты обладают неодинаковой эффективностью с точки зрения экономии трансакционных издержек. Одни справляются с этой задачей лучше, другие — хуже. Этим, по мнению теоретиков трансакционного подхода, объясняется эволюция организационных структур. Те, что требуют слишком высоких издержек, отмирают, те, что оказываются более экономичными, выживают и получают распространение. Экономия трасакционных издержек выступает как своего рода «мотор» институциональной эволюции.

[14] Пол Роберт Милгром (1948) — американский экономист.

Так как трансакционные издержки ограничивают возможности взаимовыгодного сотрудничества, экономические агенты оказываются заинтересованы в их сокращении и будут готовы предпринимать необходимые для этого меры. С точки зрения трансакционного подхода различные формы организации деятельности людей — это не что иное, как орудия по экономии трансакционных издержек. В этом состоит главная функция любых социальных институтов. Следует выделить два фактора, влияющих на уровень ТРИЗ в любой сфере человеческой деятельности: уровень законопослушности граждан и уровень доверия граждан к государству и друг к другу (табл. 3.9).

Таблица 3.9

Что влияет на уровень ТРИЗ	
Уровень законопослушности граждан	**Уровень доверия граждан к государству и друг к другу**
Признание чужих прав на совершение определенных действий не только снижает издержки контроля и принуждения со стороны государства, но и позволяет снизить риск оппортунистического поведения, что важно для формирования взаимного ***доверия***	***Доверие*** в мире ТРИЗ выступает в качестве компонента, позволяющего снизить уровень «трения». Доверие невозможно искусственно воспроизвести — это «продукт» длительной эволюции. Государство может ускорить этот процесс, способствуя формированию «благоприятного правового поля» и обеспечивая защиту прав

1.3.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *Составьте кейс, для этого:*

- *необходимо выбрать для работы 3 типа соглашений (из табл. 3.4 данной темы);*
- *подобрать для выбранных типов примеры из соответствующей сферы деятельности: описать норму поведения, предметный мир, по поводу которого возникает соглашение;*
- *описать потенциальные конфликты (1-2 примера), которые могут возникать между данными тремя типами соглашений (учесть при описании конфликтов увеличение трансакционных издержек);*
- *многие сферы деятельности человека находятся на «стыке соглашений», именно в этой точке (на стыке) возникает неопределенность, увеличивающая трансакционные издержки совершения сделки.*

Привести примеры для выбранных трех типов соглашений, когда ситуация находится «на стыке соглашений», и по аналогии с примерами, данными в таблице 3.5, рассмотреть соотношения соглашений в вариантах:

– *экспансии;*
– *касания;*
– *компромисса.*

Сделать выводы, определить наиболее опасные для общества стыки.

Задание 2. (Из учебника: Одинцова М.И. Институциональная экономика: учеб. пособие / М. И. Одинцова; ГУ-ВШЭ. 2-е изд. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.)

В романе «Братья Карамазовы» Достоевский рассказывает следующую историю.

Подполковник распоряжался большими суммами казенных денег. Каждый раз после очередной финансовой проверки подполковник ссужал деньги купцу Трифонову. Тот ездил на ярмарку, пускал деньги в оборот и возвращал подполковнику деньги с процентами. Но однажды приехал начальник дивизии, распек подполковника на чем свет стоит и велел тому подать в отставку. Подполковник попросил Трифонова вернуть ему последнюю сумму — 4500 рублей. «Никогда я от вас ничего не получал, да и получать не мог», — ответил Трифонов.

Как называется такое соглашение? Что гарантировало исполнение этого соглашения? Какие изменения, произошедшие в структуре сделки, вызвали оппортунистическое поведение купца Трифонова?

Задание 3. *Напишите эссе (объем не более 4 страниц) на тему «Институт доверия в школе и школьные ТРИЗ». Оптимальный жанр написания эссе — кейс-метод, т. е. на примере реальной и возможной ситуации в образовательной сфере.*

1.3.3. Практические задания для семинара

Задание 1. *Согласно информации, представленной в таблице 3.8 данной темы, сформулируйте ситуации из собственной практики (возможные или потенциальные ситуации), в которых можно выделить формы оппортунистического поведения участников: «отлынивание» и «вымогательство».*

Две формы оппортунистического поведения	
Отлынивание	Вымогательство
Пример	Пример

Задание 2. *Составьте кейс с описанием возможной (или реальной) ситуации в сфере образования, в которой можно проследить «участие» всех видов ТРИЗ. В помощь выполнения задания используйте информацию таблицы 3.7 данной темы. Формат выполнения: заполните соответствующим образом предлагаемую таблицу.*

Описание ситуации:	
Издержки *ex ante*	**Издержки *ex post***
Издержки поиска информации	Издержки мониторинга и предупреждения оппортунизма
Издержки ведения переговоров	Издержки спецификации и защиты прав собственности
Издержки измерения	Издержки защиты от третьих лиц

1.3.4. Вопросы для самопроверки

1. Что такое трансакционные издержки?
2. Какие основные виды рыночных трансакционных издержек вам известны?
3. Что входит в понятие «трансакция»?
4. Каковы поведенческие предпосылки ТРИЗов?
5. Какие формы оппортунистического поведения вам известны? В чем их специфика?
6. Какие виды до- и постконтрактных издержек вы знаете?
7. Каким образом можно добиться экономии трансакционных издержек измерения качества неоднородного блага?
8. Почему после того, как какой-либо агент произвел инвестиции в специальные активы, его положение становится крайне уязвимым? Приведите пример из педагогической практики.
9. От чего зависит уровень ТРИЗ?
10. Известно, что индивид может действовать в рамках многих соглашений, почему «на стыке» соглашений возникает проблема увеличения ТРИЗ?
11. В чем состоят издержки коллективного принятия решений?
12. Каким образом государство может увеличить ТРИЗ для организаций и для индивидов? Приведите примеры из собственной профессиональной практики и жизни.
13. Объясните, какой может быть конфигурация ТРИЗ для автономных, казенных, бюджетных организаций? Зависят ли ТРИЗ от организационно-правовой формы?
14. Почему величина трансакционных издержек при неперсонализированном обмене будет выше, чем при персонализированном обмене?

15. Что такое «доверительное благо»? Почему услуги по образованию мы относим к «доверительному благу»?

16. Как институт доверия, выработанный в обществе, уменьшает величину ТРИЗ?

17. Влияет ли воспитание на величину ТРИЗ в персонифицированных сделках? В неперсонифицированных сделках?

18. Какие виды (типы) ТРИЗ участвуют в деятельности по формированию программы развития школы?

1.3.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 3

1. *Капелюшников Р.И.* Теория трансакционных издержек. URL: http://www.libertarium.ru/libertarium/10623.

2. *Одинцова М.И.* Институциональная экономика: учеб. пособие 2-е изд. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.

3. *Олейник А.* Институциональная экономика: учебник / под общ. ред. А. Олейника. М.: ИНФРА-М, 2005.

Дополнительная литература

1. *Алчиан А., Демсец Г.* Производство, информационные издержки и экономическая организация / Истоки. Вып. 5. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2004. С. 166–207.

2. *Артюхов В.И., Борисовский В.В.* Управление качеством на основе трансакционных издержек / Россия и мир: вчера, сегодня, завтра. Глобализация и перспективы социально-экономического развития / отв. ред. Л. В. Тычинина и З. В. Ивановский. М.: МГИ им. Е. Р. Дашковой, 2005. С. 202–210.*Аузан А.А.* Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / ред. Аузан А.А.; МГУ; экон. фак-т. М.: ИНФРА-М, 2006.

3. *Капелюшников Р.* Экономическая теория прав собственности. М.: ИМЭМО, 1990.

4. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право / пер. с англ. М.: «Дело ЛТД» при участии изд-ва CATALLAXY, 1993.

5. *Коновалов А.А., Попов Е.В.* Трансакционные издержки поиска информации. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2006. 100 с.

6. *Ляско А.К.* Доверие и трансакционные издержки // Вопросы экономики. 2003. № 1. С. 42–58.

7. *Меркулова Е.П.* Условия возникновения оппортунистического поведения при заключении и исполнении контракта // Сибирский юридический вестник. 2000. № 1. URL: http://www.law.isu.ru/ru/science/vestnik/index.html.

8. *Одинцова М.И.* Экономика права: учеб. пособие М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007.

9. *Познер Р.* Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В. Л. Тамбовцева. СПб.: Экономическая школа, 2004.

10. *Тамбовцев В.Л.* Право и экономическая теория: учеб. пособие М.: ИНФРА-М, 2005.

11. *Тимофеев Л.* Общественный договор «ноль прав собственности» и теневой порядок // Вопросы экономики. 1999. № 4.

12. *Ходжсон Дж.* Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной экономической теории / пер. с англ. М.: Дело, 2003.

13. *Шаститко А.Е.* Внешние эффекты и трансакционные издержки. — М.: Экон. ф-т МГУ, ТЕИС, 1997. 47 с.

14. *Эггертссон Т.* Экономическое поведение и институты. М.: Дело, 2001.

15. *Уильямсон Оливер Итон*. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, отношенческая контрактация / пер. с англ. СПб.: Лениздат, CEV Press, 1996.

16. *Acheson J.M.* The Maine Lobster Market: Between Market and Hierarchy // Journal of Law, Economics, and Organization. Vol. 1. № 2. 1985. P. 385–398.

17. *Greif, A.* Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders // Journal of Economic History. Vol. 49. № 4. 1989. P. 857–882.

18. *Greif A.* Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution //American Economic Review. Vol. 82. № 2. P. 128–133.

19. *Kronman A.* Contract Law and the State of Nature // Journal of Law, Economics and Organization. Vol. 1. № 1. 1985. P. 5–32.

20. *North* D. Institutions // Journal of Economic Perspective. 1991. Vol. 5. P. 97–112 .

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru

2. http://www.hse.ru/org/hse/monitoring/expenses

3. http://www.mirkin.ru/_docs/_dumnaya/net03.pdf

4. http://www.libertarium.ru/l_libsb3_1-2
5. http://www.foconsult.ru
6. http://esquire.ru/auzan-3

Тема 1.4. Феномен «государства»: институциональный подход

1.4.1. Материалы к лекциям

Государство можно определить как «триединство совокупностей»:
- **совокупность людей**, проживающих на определенной территории и объединенных публичной политической властью;
- **совокупность госорганов** и должностных лиц, обладающих публично-властными полномочиями,
- **совокупность отношений** политических, публично-властных (повеления и подчинения).

Институциональный подход к определению государства — это понятие, введенное Д. Нортом и состоящее в том, что государство — **это организация со сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, возможностью специфицировать и защищать права собственности, распространяющаяся на конкретный географический район, границы которого определены ее властью над налогоплательщиками**.

Выделим «нортовский» подход к объяснению возникновения государства (рис. 4.1; 4.2).

<table>
<tr><th colspan="2">Теория общественного договора</th><th colspan="2">Теория эксплуатации</th></tr>
<tr><td colspan="2">Контракт, предполагающий признание прав индивидуума на определенные ресурсы со стороны других участников договора в обмен на его отказ от притязаний на остальные ресурсы и согласие уважать чужие права на них</td><td colspan="2">Орудие господствующей группы или класса: государство устанавливает такую структуру прав собственности, которая максимизирует доход верховной власти, независимо от того, как это влияет на благосостояние общества</td></tr>
<tr><td colspan="2">Максимизирует доход общества (выгода для всех участников договора)</td><td colspan="2">Максимизирует доход властвующей группы (рента для правящей группы)</td></tr>
<tr><th>Охраняет контракт</th><th colspan="2">Через институт насилия</th><th>Охраняет господство</th></tr>
<tr><th colspan="4">Власть (государство) устанавливает и перераспределяет права собственности</th></tr>
<tr><td colspan="4">Насилие — «физическое ограничение спектра возможностей, доступных одному индивиду (или группе) посредством воздействия на его способность реализовывать принимаемые им решения» (Р. Шаститко)</td></tr>
</table>

Рис. 4.1. Два подхода к объяснению идеи государства

Государство играет ключевую роль в установлении эффективных институтов и общественно необходимого порядка власти. Следовательно, условием возникновения эффективных институтов власти является наличие эффективной власти государства. Фактором, определяющим эффективность его власти, является наличие у государственных агентов соответствующей мотивации к ее эффективному осуществлению. Мотивация поведения государственных агентов формируется под влиянием системы власти, в рамках которой функционирует государственная организация.

Эффективная власть выступает для общества коллективным благом.

Государство можно рассмотреть как организацию, которая должна произвести для членов общества фундаментальные **коллективные блага**:

1) спецификация и защита прав собственности (законы и механизмы их соблюдения);

2) создание каналов обмена информацией;

3) разработка стандартов мер и весов;

4) создание каналов и механизмов обмена товарами и услугами;

5) правоохранительная деятельность, решение конфликтов;

6) производство чистых общественных благ (дороги, услуги образования, здравоохранения и пр.).

Контрактное государство	**Эксплуататорское государство**
1. Наличие четких конституционных рамок 2. Существование механизмов участия граждан в деятельности государства 3. Существование ax ante института рынка как главного альтернативного механизма распределения прав собственности 4. Наличие альтернативных механизмов спецификации и защиты прав собственности	1. Монополия на насилие 2. Экспансия в новые сферы взаимодействия между людьми, стремление увеличить объем ресурсов, проходящих через бюджет 3. Распределение потенциала насилия среди граждан 4. Развитие военной технологии, что приводит к внутренней нестабильности государства
АГЕНТСТВО, продающее услуги («оборона и правосудие», «образование» и др.) в обмен на налоги	***Дискриминирующий монополист*** (прогрессивное налогообложение)
Действия ограничены «внутри и вне» государства: «уход подданных от власти» и «перемена власти»	
ФОРМА государственной власти определяется ограничениями 5 видов	
1. **Состояние военной техники:** размеры государства обусловлены экономией на масштабах, обеспеченной производством общественного блага «оборона»	

2. **Оппортунистическое поведение агентов власти на местах:** создание правил, ограничивающих отклонения в поведении агентов на местах
3. **Неодинаковые правовые режимы по разным секторам экономики:** высокие издержки по спецификации прав собственности ведут к установлению исключительных прав на пользование некоторыми ресурсами
4. **Потенциальные конкуренты:** ограничивают стремление власти к извлечению максимальной монопольной ренты, права собственности распределяются по группам влияния
5. **Неэффективная структура прав собственности:** устанавливается государством в случае торговли монопольными правами и привилегиями

Рис. 4.2. Две модели функционирования государства (по Д. Норту)

Таблица 4.1

Сравнительная характеристика моделей государства

Критерий	Контрактное государство	Эксплуататорское государство
ЦЕЛЬ	максимизация ВВП членов общества, снижение трансакционных издержек	максимизация ренты (налоги) группой власти
ЗАДАЧИ	гарант в сделках между индивидами, спецификация и защита прав	гарант в сделках, но активно экспансирующий новые взаимодействия
СРЕДСТВА (монополия на насилие)	монополия на насилие ограничена социальным договором и конституционными рамками	монополия на насилие зависит от политической воли группы, контролирующей государство
Механизмы решения проблемы «принципала — агента»	«принципал — гражданин»: механизмы демократического контроля, наличие конституционных рамок, альтернатив; «принципал — государство»: расширение нормы добровольного подчинения закону (налоговый кодекс)	«принципал — гражданин» — отсутствует; «принципал — государство»: использование принуждения и насилия, стремление к полному контролю (предельный случай — тоталитарное государство
БЮДЖЕТНЫЕ ограничения	жесткие, ограниченные демократической процедурой утверждения бюджета	мягкие, бюджет формируется и принимается группой (для себя же), контролирующей государство
Основные статьи доходов	налоговые поступления: прежде всего рыночные налоги — на прибыль, НДС, акцизы, подоходный	неналоговые поступления и конфискационный характер налоговых поступлений: рента, спецналоги
Основные статьи расходов	юстиция, правоохранительная деятельность	оборона, государственное управление, правоохранительная деятельность
Способы покрытия дефицита	займы на внешнем рынке — наименее инфляционный способ финансирования дефицита	кредиты ЦБ правительству, займы на внутреннем рынке, отказ от выполнения обязательств как вид конфискационного налога

Для определения «типа государства» или «тенденции» к определенному типу используют следующие характеристики («правило отнесения»):

- соотношение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет: чем выше доля неналоговых поступлений, тем активнее вмешательство государства в экономику;
- структура госрасходов: реально профинансированные, зафиксированные в бюджете, в эксплуататорском — приоритеты связаны с сохранением потенциала насилия;
- способы финансирования бюджетного дефицита: эксплуататорское предпочитает кредиты ЦБ, контрактное — внешнее кредитование.

«Справедливая» модель государства: ситуация, когда государство — это организация, осуществляющая свою деятельность на основе прав, делегируемых гражданами с целью оптимального использования этих прав на благо граждан.

Несправедливые законы, формируемые государством, способствуют формированию девиантной, криминальной культуры. Ощущение несправедливости является питательной средой девиантной субкультуры. Девиантная субкультура не сводится к игнорированию или отрицанию закона, а предполагает сложное антагонистическое отношение к нему.

Таблица 4.2

Критерии справедливости

Компромиссные «правила» между ЭТИКОЙ и ЭКОНОМИКОЙ: три оптимума		
ОПТИМУМ ПАРЕТО	ОПТИМУМ РОЛЗА	ОПТИМУМ КАЛДОРА
Возникает, когда ***невозможно улучшить*** благосостояние ни одной из сторон сделки по обмену правами собственности, ***не ухудшая*** при этом благосостояние другой	Включает два условия, каждое из которых подразумевает приоритет ***либо этики, либо экономики***. Справедливым признаются установленные права собственности, учитывающие следующее: 1) выигрывает наименее преуспевающая сторона (с меньшим уровнем благосостояния); 2) обеспечивается равенство возможностей и открытый доступ к ресурсам	***Допускается ухудшение*** благосостояния, при условии: выигрывающая в результате перераспределения сторона оказывается способной компенсировать потери проигравшей (*это не только добрая воля выигрывающей стороны, происходит использование государством механизма принуждения*)

Модель поведения государства

В любой модели государства существует социальный контракт, в основе контракта — действия людей, направленные на реализацию собственных интересов; фундамент контракта — обещания; платежи; согласие.

Государство может вести себя как:

- «*равное среди равных*» и создается для того, чтобы производить общественные блага;
- *как «бандит»* и использует преимущества в осуществлении насилия (рис. 4.3).

Нестационарный бандит (гастролер)	Стационарный бандит
1) ***максимизирует краткосрочный доход***; 2) инвестирует средства в «технологии запугивания»; 3) отсутствуют стимулы к созданию институтов, поддерживающих хозяйственную деятельность	***максимизирует долгосрочный доход*** и имеет ограничения: – должен сохранять у подданных физические возможности для производства благ; – должен сохранять у подданных (или создавать) стимулы к производству благ
Стационарный бандит и «гастролер» различаются по структуре расходов: стационарный бандит вынужден для обеспечения будущих доходов часть налогов расходовать на поддержание порядка: 1) создать систему формальных правил; 2) обеспечить четкую интерпретацию и соблюдение этих правил, т. е. создать адекватную информационную среду. Монопольная власть «правителя по ограблению» подданных лимитируется: 1) возможностью смены гражданами подданства (эмиграция); 2) возможностью смены гражданами самого правителя; 3) возможностью роста доходов подданных; 4) возможностью роста неопределенности для правителя в отношении его будущих доходов. Правитель может в ответ на неблагоприятную для него динамику: 1) осуществить конфискацию — одним разом присвоить всю «квазиренту», которая могла быть получена за счет создавшейся у правителя репутации; 2) осуществить структурную реорганизацию государства: совершенствование госаппарата, оптимизирующего издержки контроля; изменение структуры обмена между правителем и его подданными через институт голосования. Конфликт целей «правителя»: Перед правителем стоит двоякая цель: с одной стороны, он должен создать такую структуру прав собственности, которая позволила бы ему максимизировать свой собственный доход; с другой стороны, он должен создать эффективный набор прав собственности, чтобы максимизировать доход общества. История доказывает, что во всех государствах всегда существовало расхождение между этими двумя наборами прав собственности, т. е. правила, способствующие экономическому росту, и правила, максимизирующие богатство общества, не совпадали. Правитель стремился к максимизации своей полезности в краткосрочном плане, а в долгосрочном плане общество проигрывало. Установленные правителем правила тормозили экономический рост.	

Рис. 4.3. Сравнительная характеристика моделей «государства-бандита»

При стремлении государства действовать эффективно в действительности существует тенденция к созданию государствами неэффективных прав собственности, что приводит к их неспособности достичь устойчивого экономического роста, кроме того, никакое государство не может избежать эффекта нестабильности, который ведет к экономическим переменам и в конечном счете к экономическому упадку.

Проблемой системы власти может быть **проблема неразвитости институтов власти**, которая проявляется в следующих формах (табл. 4.3):

Таблица 4.3

Формы неразвитости институтов власти

Форма неразвитости института власти	Проявление неразвитости института власти	Следствие неразвитости института власти
Неразвитость институтов власти порождает ***недостаток эффективной власти***	Недостаток власти потребителя над производителем, ответственности администрации предприятий перед собственником, власти менеджмента над наемным персоналом, власти государства, обеспечивающей соблюдение законности и защиту прав собственности, механизмов гражданского контроля над деятельностью чиновников и т. п.	С одной стороны, отсутствие (ослабление) ограничений на неэффективное экономическое поведение, а с другой — отсутствие защиты эффективного экономического поведения от произвола и далее — отсутствие стимулов, возможностей и условий для рационального ведения хозяйства
Возникновение ***«избытка» власти*** частных экономических, политических и криминальных агентов	***«Избыток»*** неэффективной административной и экономической власти государственных чиновников, бесконтрольной власти администрации предприятий, монопольной власти, криминальной власти и т. д.	Дисбаланс между властными возможностями частных экономических и государственных агентов и их ответственностью за использование экономических ресурсов и политических (административных) прав власти. Обладание избытком власти дает его носителям дополнительные возможности присвоения собственности и доходов в таких формах и таких размерах, которые были бы невозможны при общественно необходимом порядке власти

Форма неразвитости института власти	Проявление неразвитости института власти	Следствие неразвитости института власти
Деинституционализация власти и утрата социального контроля над распределением экономической власти в обществе	Властная позиция определяется не формальным экономическим или правовым статусом агента (собственник, менеджер, чиновник), а его ***доступом*** к нелегитимным с позиции экономического порядка источникам власти: ресурс насилия (криминальная власть), коррумпированная государственная власть, мошенничество и обман и т. п.	Избыток частной власти в экономической системе принимает форму ***произвола***, когда экономические взаимодействия регулируются не формальными правилами (институтами), а исключительно частным доступом к источникам власти. В результате формируются частные властные группировки, способные подчинить экономический процесс и его организационные формы собственным интересам в ущерб эффективности экономической системы
«Сдвиг власти», т. е. перемещение источников экономической власти от насилия к богатству и далее — к информации	В условиях трансформации происходит «сдвиг власти» в обратном направлении — от информации к экономическому благу. Это проявляется в том, что существенно возрастает значение частного насилия как источника экономической власти	При перераспределении денежных потоков, контроле над рынками доминирующим источником власти становится доступ и готовность к применению ресурсов насилия криминального характера к конкурентам или в виде частного использования государственного аппарата насилия. Тем самым насилие превращается в политический и экономический ресурс
Феномен неустойчивости власти	Ни один из участников экономического процесса не имеет уверенности в сохранении своей властной позиции в экономической системе, а следовательно, и уверенности в сохранении своих собственности, должности, доходов, сбережений и т. п.	Формальная трансформация системы власти и ее неформальное перераспределение имеют своим следствием отсутствие равновесия власти и устойчивого баланса сил. Такая неустойчивость власти существует как на институциональном, так и на персональном уровне

Институты — это набор формальных правил, неформальных ограничений и механизмов их принудительного осуществления. Важно то, что **формальные правила могут быть изменены государством**, а неформальные ограничения изменяются очень медленно. И формальные

правила, и неформальные ограничения в конечном счете формируются под воздействием субъективного мировосприятия людей, которое, в свою очередь, и определяет эксплицитный выбор формальных правил и развитие неформальных ограничений. Для формирования «благоприятной» институциональной среды необходимо эффективное государство. Эффективность означает развитие и поддержание механизмов выявления и интеграции общественных предпочтений, ориентацию на цели, разделяемые обществом, и способность их достижения. Эффективная власть осознает ограниченность своих возможностей и готова делегировать свои полномочия агентам, способным реализовать их с большей отдачей, нежели центр.

1.4.2. Задание для самостоятельной работы

Задание. *Подготовка к мини-конференции по теме «Роль государства в решении проблемы справедливости».*

Форма: мини-конференция, выступления по заданным темам. По одной теме готовятся три человека: один выступает с докладом до 10 минут, второй — с дискуссионным вопросом к докладчику, третий — рецензент.

Темы на выбор для мини-докладов-выступлений:

1. Оптимум Парето: в чем справедливость?
2. Оптимум Ролза: кто выигрывает?
3. Оптимум Калдора: добровольность или принуждение?
4. Сфера образования: каковы критерии справедливости?
5. Сфера образования: против кого дружим?
6. Школа и государство: присутствие фактора насилия и можно ли с ним бороться?
7. Как неразвитость институтов власти влияет на принцип «равного доступа к качественному образованию»?

1.4.3. Практические задания

Задание 1. *Проанализируйте динамику доходной и расходной части региональных бюджетов (можно брать для анализа любые регионы РФ), а также федеральный бюджет за 7–10-летний период развития (например, с 2000 до 2013 год)* (URL: *http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/*). *На основании изученных данных и с использованием «правила отнесения» государства к контрактному или эксплуататорскому типу сделайте вывод: какова тенденция развития соответствующе-*

го региона и всей РФ? Дайте собственное объяснение, почему в данном периоде развития регион (государство) «взяло курс» на поддержку выявленной вами модели развития.

Задание 2. *На основании таблицы 4.3 данной темы и по аналогии с ней спроектируйте ситуацию, в которой определенные формы «неразвитости» институтов власти приводят к определенным негативным последствиям в сфере образования.*

Форма неразвитости института власти	Проявление неразвитости института власти в сфере образования	Следствие неразвитости института власти для системы образования
Недостаток эффективной власти		
Избыток власти		
Утрата контроля над властью		
Сдвиг власти		
Неустойчивость власти		

1.4.4. Вопросы для самопроверки

1. Как Норт определяет понятие «государство»?
2. Какие фундаментальные коллективные блага должна производить организация «государство» и почему этим производством не будут заниматься фирмы?
3. Какие услуги обменивает правитель на налоги в модели государства Норта?
4. Чем ограничена монопольная власть правителя в модели Норта?
5. По каким причинам правитель выбирает неэффективные права собственности?
6. В чем отличие гастролирующего бандита от оседлого бандита и как его можно «адаптировать» при рассмотрении этих моделей в сфере образования?
7. В чем состоят различия «правил справедливости» по Парето, Ролзу, Калдору?
8. Какие формы неразвитости институтов власти вы знаете, в чем состоит специфика каждого?
9. Почему образование отнесено к общественному благу, возможно ли рассматривать его как частное благо? В каких случаях?
10. Какова роль и функции государства?

1.4.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 4

1. Институциональная экономика: учебник / под общ. ред. А. Олейника. М.:ИНФРА-М, 2005. 704 с.

2. *Одинцова М.И.* Институциональная экономика: учебное пособие. 2-е изд. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2008.

Дополнительная литература

1. *Красильников О.Ю.* Институциональные проблемы государственной власти / Электоральные процессы и формирование политической власти в современной России. Саратов: Изд-во СГУ, 2003. С. 162–170. URL: http://ok-russia.narod.ru.

2. На пути к государству XXI века: теория и зарубежный опыт модернизации государственного управления. Коллективная монография / науч. ред. В. В. Бирюков. Омск: Изд-во «Русь», 2008. 216 с.

3. *Норт Д.* «Вклад институционализма в понимание проблем переходной экономики. URL: http://www.wider.unu.edu/northpl.htm.

4. *Осборн Д. Пластрик П.* Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / пер. с англ. М.: Прогресс, 2001. 536 с.

5. *Тамбовцев В.* Об экономическом росте и размерах государства // Вопросы экономики. 2003. № 6. С. 119–121.

6. *Тамбовцев В.Л.* Государство и экономика. М.: Магистр, 1997. 120 с.

7. *Тамбовцев В.Л.* Теории государственного регулирования экономики: учеб. пособие М.: ИНФРА-М, 2008. 158 с.

8. *Тамбовцев В.Л.* Теории институциональных изменений: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2008. 154 с.

9. *Тайдман Т.Н., Таллок Г.* Новый и лучший процесс осуществления общественного выбора / под общ. ред. А. П. Заостровцева // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб., 2004. С. 393–413.

10. *Хиллман А.Л.* Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления: учеб. пособие М., 2009. С.19–42.

11. Экономический анализ нормативных актов / под ред. В. Л. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001. 85 с.

12. *Roberts J.* The Modern Firm. Organisational Design for Performance and Growth. Oxford: Oxford University Press. 2004. Ch. 4. Motivation in the Modern Firm. P. 118–179.

13. *Ostrom E.* 2003. How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action // Journal of Theoretical Politics. Vol. 15.

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru
2. http://2020strategy.ru/
3. http://mon.gov.ru
4. www.kpmo.ru
5. www.minregion.ru

Тема 1.5. Развитие и институты: модернизация, реформирование, устойчивое развитие

1.5.1. Материалы к лекциям

Институциональная структура общества в целом достаточно стабильна. Необходимую стабильность институтов обеспечивает иерархическая организация формальных правил, в которой каждый более высокий уровень изменить сложнее и дороже, чем предшествующий ему более низкий уровень. Неформальные ограничения еще более устойчивы, и их сложнее изменить, чем правила формальные, т. к. они — часть нашего обыденного поведения и позволяют нам не задумываться над теми действиями, которые мы совершаем.

Стабильность — это необходимое, но не достаточное условие для эффективности институтов.

Существует мнение (И. Шумпетер[15]), что главными факторами институционального развития являются:

– инновационная деятельность предпринимателей и других активных членов общества;
– технологический прогресс.

[15] Йозеф Алоиз Шумпетер (1883–1950) — австрийский и американский экономист, социолог и историк экономической мысли. Популяризировал термин «креативное разрушение» в экономике и термин «элитарная демократия» в политологии.

И другое мнение (Дж. Р. Коммонс): институты возникают как преднамеренный результат коллективной воли общества или в результате законотворческой деятельности, т. е. институты — это результат планомерного, целенаправленного действия.

И третье мнение (К. Менгер[16]): институты возникают в результате взаимодействия огромного числа экономических агентов, преследующих свои собственные цели. Закон, язык, деньги, рынки и цены, государство, ставка процента и земельная рента и тысячи других явлений — это в значительной степени непреднамеренный результат общественного развития. Процесс возникновения и развития этих институтов осуществляется медленно, мелкими шагами, эволюционно.

Какую роль играет прошлое в современном развитии институтов? Можно выделить два основных подхода к этому вопросу.

1. Сторонники первого считают, что в обществе действует эволюционный механизм, который отбирает наиболее эффективные институты и организации, приносящие наибольшую пользу обществу.

2. Другие авторы уверены, что выживают не обязательно самые эффективные институты и организации. Развитие в прошлом могло пойти по неоптимальному пути.

Современные российские политики и экономисты (Я. Кузьминов, В. Радаев, Е. Ясин и др.) убеждены в том, что, конечно, институциональные перемены требуют времени, но можно добиться значительного ускорения темпов перемен, если правильно использовать знания — не только технологические, но прежде всего организационно-управленческие и экономические. Успехи и неудачи реформ подтверждают тот факт, что желательные институциональные изменения требуют систематических усилий и затрат в течение достаточно длительного периода времени на основе гибких долгосрочных программ развития.

Реформы — это способ осуществления институциональных изменений. Почему проваливаются реформы? С точки зрения институционального подхода можно выделить три обстоятельства:

1) «сопряженность» институтов, т. е. связанность институтов между собой, изменения одного влекут за собой изменения для других институтов;

2) неоднородность механизмов поддержания институтов (санкции и стимулы);

[16] Карл Менгер (1840–1921) — австрийский экономист. Внес вклад в экономическую теорию, методологию экономических исследований и политическую философию.

3) инерционность неформальных норм поведения как устойчивых практик поведения, формирующих культуру общности, складывающуюся десятилетиями (и веками).

Все эти обстоятельства увеличивают трансакционные издержки процесса изменения институтов.

Термин «модернизация» в переводе с английского означает осовременивание и обозначается наличием ряда характеристик, свойственных современному обществу.

Наиболее популярное понятие: «модернизация — это синоним всех прогрессивных социальных изменений, когда общество движется вперед» (П. Штомпка).

Основополагающими категориями в теориях модернизации стали понятия «традиция» («традиционное общество») и «современность» («современное общество»). Суть этой теории на начальных этапах ее формирования сводилась к трактовке эти категорий как абсолютных противоположностей. Модернизацию представляли как процесс вытеснения традиции современностью или восходящего развития от традиционного общества к современному.

Уничтожение традиционных институтов и жизненных укладов нередко влекло за собой социальную дезорганизацию, хаос и аномию, рост девиантного поведения и преступности. Критики указывали на ошибочность прямого противопоставления традиции и современности.

Р. Инглхарт[17], отмечая в качестве ключевых аспектов модернизации индустриализацию, урбанизацию, рост профессиональной специализации и повышение уровней формального образования в любом обществе, считает, что в последние десятилетия зрелые индустриальные общества вышли в своем развитии на поворотную точку и стали двигаться в новом направлении, которое можно назвать «постмодернизацией». Согласно его мнению, постмодернизация **меняет характер базовых норм политической, трудовой, религиозной, семейной, половой жизни.** «И тем не менее этот термин имеет важное значение, — пишет он, — поскольку в нем заложен определенный концептуальный смысл, согласно которому процесс, называющийся модернизацией, уже не является самым последним событием в современной истории человечества и социальные преобразования развиваются сегодня совершенно в ином направлении». По мнению ученых, **постмодернизация** преду-

[17] Рональд Франклин Инглхарт (1934) — американский ученый — социолог и политолог в Университете Мичигана, руководитель лаборатории сравнительных социальных исследований в НИУ «Высшая школа экономики».

сматривает отказ от акцента на экономическую эффективность, бюрократические структуры власти и научный рационализм, которые были характерны для модернизации, **и знаменует переход к более гуманному обществу, где самостоятельности, многообразию и самовыражению личности предоставляется большой простор**.

Таблица 5.1

Модернизация по сферам деятельности человека

Социальная сфера	Экономическая сфера	Политическая сфера	Духовная сфера
Базовой социальной единицей во все большей степени становится индивид, а не группа	Технологическое развитие, основанное на использовании научного (рационального) знания	Образование централизованных государств; разделение властей; возрастание политической активности масс	Изменения в ценностных ориентациях социальных групп, возникает необходимость освоения новых ценностей, соответствующих современным реалиям
Происходит дифференциация — передача отдельных функций, ранее принадлежавших семье, специализированным социальным институтам	Обеспечение устойчивого экономического роста	Формирование, развитие и распространение современных институтов и практик	Секуляризация образования и распространение грамотности
Формализация — подход к социальным институтам как действующим на основе абстрактных и универсальных законов и правил, предполагающий доминирующую позицию науки и экспертов	Появление вторичного (индустрия, торговля) и третичного (услуги) секторов хозяйства	Под современными политическими институтами следует понимать не слепок с политических институтов стран развитой демократии, а те политические институты и практики, которые в наибольшей степени способны обеспечивать адекватное реагирование и приспособление политической системы к изменяющимся условиям и вызовам современности	Многообразие течений в философии и науке, религиозный плюрализм

Социальная сфера	Экономическая сфера	Политическая сфера	Духовная сфера
Разделение сфер частной и общественной жизни; ослабление родственных уз; рост профессиональной специализации; рост формального образования, улучшение качества жизни	Углубление общественного и технического разделения труда, развитие рынков товаров, денег и труда	Под современными политическими институтами следует понимать не слепок с политических институтов стран развитой демократии, а те политические институты и практики, которые в наибольшей степени способны обеспечивать адекватное реагирование и приспособление политической системы к изменяющимся условиям и вызовам современности	Развитие средств распространения информации, приобщение крупных групп населения к достижениям культуры
В демографическом плане — снижение рождаемости, увеличение продолжения жизни, рост численности городского населения и сокращение сельского			

Модернизация — принятие ценностей, институтов и культурных моделей современности, стремление полностью уподобиться лидеру в значимых для его культурной модели характеристиках. При этом могут сохраняться значительная культурная вариативность и многочисленные традиционные элементы.

Реформирование — термин «реформа» произошел от латинского слова *reformo* — «преобразовываю» и в словарном толковании означает преобразование, изменение, переустройство общественной жизни, не уничтожающее основ существующей социальной структуры, нововведение любого содержания, в той или иной мере связанное с **прогрессивными преобразованиями**.

Развитие — необратимый процесс, направленный на изменение материальных и духовных объектов с целью их усовершенствования. Ключевое слово — «изменение». Изменение происходит с какой-либо целью. Цели разнообразны, например, в системе образования они могут быть связаны с:

1) достижением нового качества обучения;

2) достижением нового качества управления и/или качества условий труда (изменения структуры);

3) расширением «образовательного поля» через предоставление новых услуг;

4) улучшением приспособленности к внешним условиям, наращиванием административного или социального капитала и пр.

Возможны и спонтанные, незапланированные изменения, развивающие школу, которые относятся к типу положительных (или отрицательных) экстерналий, т. е. положительных (или отрицательных) последствий планового действия. Например, формализованный акт — присутствие внешних независимых наблюдателей на ЕГЭ — может дать положительный эффект, проявляющийся в том, что у родителей будут формироваться стимулы к участию в жизни школы, в которой учатся их дети, появляется потребность быть информированным, непассивным участником школьной жизни, образовательной политики города, региона, страны. При наличии постоянного внутришкольного мониторинга изменений (развития) мы можем вовремя «уловить» формирующуюся тенденцию и использовать ее для достижения выстроенных целей или же сформировать новые направления развития.

Имплицитно считается, что, рассуждая о развитии школы, мы имеем в виду развитие, направленное на улучшение, т. е. мы предполагаем, что оптимизируем положение каждого из участников (субъектов) образовательного процесса (одновременно являющихся и потенциальными оценщиками развития). Экономисты бы назвали такое изменение стремлением к Парето-улучшению, в котором «всякое изменение, не приносящее убытков, а некоторым людям приносящее пользу (по их собственной оценке), является улучшением». Значит, признается право на все изменения, которые не приносят никому дополнительного вреда.

Теория и практика улучшения систем образования в разных странах предлагают три варианта стратегий в различных комбинациях:

1) модернизация системы в целом через институциональную перестройку;

2) мобилизационное развитие системы с целью достижения определенных количественных и качественных параметров;

3) направленное решение острых проблем и ликвидация отставания от конкурирующих образовательных систем.

Как правило, все типы стратегий проводятся по вертикали «сверху вниз» через административные механизмы.

Российская практика выработала *четвертый тип стратегии* — стратегию опоры на точки роста и имеющиеся конкурентные преимущества, особенность данного подхода — опора на существующий потенциал, не требующий постоянного административного давления.

Концепция устойчивого развития появилась в результате объединения трех основных точек зрения: экономической, социальной и экологической (рис. 5.1).

Термин «устойчивое развитие» получил свое «рождение», определение и наибольшую цитируемость от Комиссии Брундтланда (официально — Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию (WCED), известная по имени председателя Гру Харлема Брундтланда, была созвана ООН в 1983 году), и звучит данный термин так: это развитие, направленное на «**удовлетворение потребностей нынешнего поколения, без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».** «Комиссия была созвана в результате растущей озабоченности «по поводу быстрого ухудшения состояния окружающей среды, человека и природных ресурсов и последствий ухудшения экономического и социального развития».



Рис. 5.1. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Устойчивое_развитие

Экономическая составляющая устойчивого развития подразумевает:

1) оптимальное использование ограниченных ресурсов;

2) использование экологичных — природо-, энерго-, и материалосберегающих технологий, включая добычу и переработку сырья;

3) создание экологически приемлемой продукции;

4) минимизацию, переработку и уничтожение отходов.

Социальная составляющая устойчивого развития:

1) ориентирована на человека (человек — субъект развития, участник процессов, формирующих его жизнь);

2) направлена на сохранение стабильности социальных и культурных систем и сокращение числа разрушительных конфликтов между людьми;

3) подразумевает справедливое разделение благ, в том числе межпоколенную справедливость;

4) направлена на сохранение культурного капитала и многообразия;

5) предполагает создание более эффективной системы принятия решений, учитывающей исторический опыт.

Экологическая составляющая устойчивого развития должна обеспечивать:

1) целостность биологических и физических природных систем;

2) целостность среды, созданной человеком (города);

3) сохранение способностей к самовосстановлению и динамической адаптации природных систем к изменениям, а не сохранение их в некотором «идеальном» статическом состоянии;

4) устранение причин деградация природных ресурсов, загрязнения окружающей среды и утраты биологического разнообразия, которые сокращают способность экологических систем к самовосстановлению.

Согласование этих различных точек зрения и их перевод на язык конкретных мероприятий, являющихся средствами достижения устойчивого развития, — задача огромной сложности, поскольку все три элемента устойчивого развития должны рассматриваться сбалансированно. Важны также и механизмы взаимодействия этих трех концепций. Экономический и социальный элементы, взаимодействуя друг с другом, порождают такие новые задачи, как достижение справедливости внутри одного поколения (например, в отношении распределения доходов) и оказание целенаправленной помощи бедным слоям населения. Механизм взаимодействия экономического и экологического эле-

ментов породил новые идеи относительно стоимостной оценки и интернализации (учета в экономической отчетности предприятий) внешних воздействий на окружающую среду. Наконец, связь социального и экологического элементов вызвала интерес к таким вопросам, как внутрипоколенное и межпоколенное равенство, включая соблюдение прав будущих поколений и участие населения в процессе принятия решений.

Институциональные изменения

Согласно Дугласу Норту[18], существует два основных источника институциональных изменений. Первый — это **сдвиги в структуре относительных цен**. Технический прогресс, открытие новых рынков, рост населения ведут либо к изменению цен конечного продукта по отношению к ценам факторов производства, либо к изменению цен одних факторов по отношению к ценам других. Под влиянием таких изменений некоторые из прежних форм организационного и институционального взаимодействия становятся невыгодными, и экономические агенты начинают экспериментировать с новыми формами. Что касается неформальных норм, то они «разъедаются» ценовыми сдвигами постепенно, когда их начинает соблюдать все меньшее и меньшее число людей.

Другой источник институциональных изменений, по Норту, — это **идеология**. Под идеологией он понимает субъективные модели, через призму которых люди воспринимают и оценивают окружающий мир. Идеологические пристрастия также не свободны от влияния экономических расчетов: чем больше прибыльных возможностей блокирует чья-либо субъективная картина мира, тем сильнее стимулы к ее пересмотру. Вместе с тем идеология, по мнению Норта, нередко действует как самостоятельный фактор. Одним из таких примеров он считает отмену рабства в США, которое к началу гражданской войны оставалось экономически высокоэффективным институтом. Его отмену, полагает Норт, можно объяснить только постепенным проникновением в сознание общества убеждения в аморальности существования собственности на человеческие существа.

[18] Дуглас Сесил Норт (1920) — американский экономист, лауреат Нобелевской премии по экономике 1993 года «за возрождение исследований в области экономической истории, благодаря приложению к ним экономической теории и количественных методов, позволяющих объяснять экономические и институциональные изменения».

Отсутствие институциональных изменений означает, что никто из агентов не заинтересован в пересмотре действующих «правил игры» (с учетом издержек, которые им пришлось бы понести).

В сохранении неэффективных институтов может быть заинтересовано государство, если это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны; такие институты могут поддерживаться могущественными группами со специальными интересами; эволюция общества зависит от однажды избранной институциональной траектории (*path dependence*): новые, более эффективные «правила игры» могут оставаться незадействованными, потому что их введение требует значительных первоначальных вложений, каких не требует поддержание уже давно укоренившихся институтов.

Все это стабилизирует сложившуюся институциональную систему независимо от степени ее эффективности. Институты как бы «заталкивают» общество в определенное русло, с которого потом трудно свернуть. В любом обществе всегда складывается «смесь» из эффективных и неэффективных институтов, и именно соотношение между ними определяет в конечном счете траекторию его развития.

Согласно концепции российских ученых (Я. Кузьминов, Е. Ясин, В. Радаев), институты можно не только заимствовать, но и «выращивать».

Выращивание института происходит в логике:

- неформализованный институт возникает на «родной почве», в ответ на потребность решения проблемы;
- задача государства — уловить потребность, движение снизу и облагородить «дикорастущий организм»;
- вначале накапливаются прецеденты возникшей проблемы, удачные решения отбираются и начинают распространяться;
- возникают силы поддержки и силы противодействия;
- государство, опираясь на силы поддержки (с учетом аргументов противников), стремится добиться баланса интересов и вырабатывает формальный институт — закон;
- закон должен становиться средством «цивилизовывания» дикого института;
- далее — период адаптации к новому институту, это происходит легко, т. к. формальная норма выросла из неформальной (на родной почве), т. е. некомплементарность минимизируется (примеры: 8-часовой рабочий день, свободные цены).

Таким образом, формальный институт «возникает» в конце процесса «выращивания».

При искусственном насаждении институтов возможны два варианта развития событий: заимствование и проектирование институтов (табл. 5.2).

Таблица 5.2

Заимствование	Проектирование
Этапы «реализации»: 1. Обнаружение проблемы, поиск правила, формальной нормы, которая может решить проблему. 2. Принятие формальной нормы (импорт или проектирование). 3. Сталкиваясь с новыми формальными правилами, агенты придерживаются трех стратегий: • «голоса» — противники нормы; • «лояльности» — поддержка или простое использование в деловых практиках; • «выхода» — появление нейтральных сил, которые ведут себя так, будто правило к ним не относится, либо они «выходят» из правила(не протестуя, а просто обходят), чем деформализуют новые правила. 4. Результатом всей «процедуры реализации» может быть: • подрыв формального института (выхолащивание); • в случае победы сил поддержки — институт становится нормой и входит в практику; • в случае победы сил противодействия — институт отторгается и все возвращается к исходной проблеме или сохраняются старые порядки.	

При заимствовании возникает опасность возникновения **институционального конфликта** между укоренившимися и внедряемыми нормами. Иногда институциональный конфликт приводит к появлению нежизнеспособных институтов, таких как закон о банкротстве в период кризиса неплатежей. Однако в ряде случаев появляются устойчивые, хотя и неэффективные образования — **мутанты**, являющиеся формой институциональной ловушки.

Промежуточные состояния «искусственного насаждения» институтов:

1. Возникновение параллельных институциональных режимов:

– новые и старые практики уживаются друг с другом;

– вводятся эксперименты по внедрению новых институтов.

Например, введение плоской школы подоходного налога (фиксированная налоговая ставка — 13 %). В мире преобладает прогрессивная шкала подоходного налога. В США максимальная ставка ПН на граждан равна 35 % (в кризис увеличена до 39 %), в Великобритании — 40 % (увеличена до 50 %), во Франции — 40 %, в Дании — 55,4 % (в кризис увеличена до 65 %), в Нидерландах — 52 %. В Китае 9-ступенчатая прогрессивная шкала ПН от минимальной ставки 5 % до максимальной 45 %. В бюджетах этих стран поступления от ПН занимают до 40–60 % в общей сумме налоговых доходов.

2. Прямое извращение формального правила: ведущие участники производят деформализацию нового правила, приспособив его к своим узким интересам, — так осуществляется внутренний подрыв нового института *(закон о банкротстве в 1990 года)*.

Для успешного развития институтов требуется наличие трех элементов (как минимум): время, усилия, компромиссы (табл. 5.3).

Таблица 5.3

Достаточное время	Специальные усилия	Частичные компромиссы
Время, необходимое для проникновения институциональной инновации на все уровни системы, которые развиваются с разной скоростью. Необходимо дать возможность проявиться последствиям спонтанных взаимодействий, которые ведут к адаптации и усвоению институтов	Пока не преодолен барьер большинства, необходимы специальные меры: 1) администрирование новых правил (в том числе прямое принуждение); 2) мониторинг процессов институциональных изменений (для получения обратной связи); 3) информационная поддержка инноваций (для разъяснения смысла новых правил, их диссеминации); 4) обучение новым навыкам, пока они не стали элементом деловой практики	Для того чтобы институт заработал, необходимо идти на отступления от его конечной идеальной формы, предусматривать этапы его введения, просчитывать продолжительность переходного периода

1.5.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *Подготовка к коллоквиуму по теме «Проблемы реформирования системы образования: анализ нормативных документов».*

Подготовка аналитических записок. Магистранты самостоятельно изучают проектный нормативный документ «Стратегия развития образования Санкт-Петербурга 2011–2020. Петербургская школа — 2020», режим доступа: www.nmc-peterhof.spb.edu.ru/spb_school_2020.htm. По представленному документу выделяют проблемы и противоречия, самостоятельно выбирают разделы (пункты) в документах, требующие обсуждения, аргументируют причины выбора данного акта и возможные негативные (позитивные) последствия его применения в практике.

По каждому разделу документа «Стратегия…» аналитическую записку готовят два человека: один выступает с позитивной оценкой последствий применения, другой — с негативной. Прогноз реалистичности достижения целей стратегии следует проводить в соответствии с логикой «проектируемых» институтов по таблице 5.2 данной темы.

Задание 2. *Проанализировать программы развития районных образовательных систем Санкт-Петербурга (программы размещены на сайтах районных информационно- методических центров) на предмет институционального развития районных образовательных систем.*

Определить характер сформированных программ по типам стратегий (см. типы стратегий в таблице 5.4 из пункта «Практические задания»).

1.5.3. Практическое задание

Задание. *Согласно теории и практике «улучшений» систем образования мы выделяем 4 варианта стратегий. Заполните правую часть таблицы (столбцы B и C): укажите проблемы и мероприятия, осуществленные в системе образования за последнее десятилетие, которые соответствуют определенному типу стратегии.*

Таблица 5.4

Тип стратегии	Решаемая проблема	Перечень мероприятий
A	B	C
Модернизация системы в целом через институциональную перестройку		
Мобилизационное развитие системы с целью достижения определенных количественных и качественных параметров		
Ликвидация отставания от конкурирующих образовательных систем		
Опора на точки роста и имеющиеся конкурентные преимущества		

1.5.4. Вопросы для самопроверки

1. В чем разница понятий «реформирование» образования и «модернизация» образования?
2. Если не происходит институциональных изменений в обществе, что это означает?
3. Что относится к основным принципам концепции «устойчивого развития»?
4. Что может быть критериями устойчивого развития в системе образования?
5. Каковы необходимые элементы успешного развития институтов?

6. Какую роль играет прошлое в современном развитии институтов?

7. Какие обстоятельства, с точки зрения институционального подхода, способствуют провалу реформ?

8. В чем суть понятия «постмодернизация»?

9. За счет чего достигается стабильность институциональной структуры общества?

1.5.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 5

1. *Аузан А.А.* Институциональное проектирование реформ: опыт и попытка прогнозирования: Препринт WP10/2007/09. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. 24 с.

2. *Кузьминов Я.И.* Реформа образования: причины и цели // Отечественные записки. 2002. № 1.

3. *Кузьминов Я.И., Фрумин И.Д., Захаров А.Б.* Российская школа: альтернатива модернизации сверху // Вопросы образования. 2011. № 3. С. 5–53.

4. *Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010.

Дополнительная литература

1. *Глазьев С.Ю.* «Вашингтонский консенсус» и научно-технический прогресс в России. Экономическая теория и реформы // Материалы расширенного заседания Бюро Отделения экономики РАН 21 октября 1998 г. Приложение к журналу «Экономическая наука современной России». 1998.

2. *Дюркгейм Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение / пер. с фр.; составление, послесловие и примечание А. Б. Гофмана. М.: *Канон+РООИ* «Реабилитация», 2006.

3. *Инглегарт Р.* Модернизация и постмодернизация / под ред. В. Иноземцева // Новая индустриальная волна на Западе. М., 1999.

4. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А. и др.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. К 6-й международной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов» // Отечественные записки. № 1. Москва, 2005.

5. *Кузьминов Я.* Модернизация экономики: глобальные тенденции, базовые ограничения и варианты стратегии. Тезисы / Я. Кузьминов, А. Яковлев. М.: ГУ-ВШЭ, 2000. 32 с.

6. *Мона Муршед, Чинези Чийоке, Майкл Барбер.* Как лучшие системы школьного образования продолжают совершенствоваться // Вопросы образования. 2011. № 1. С. 7–25.

7. *Модзалевский Л.Н.* Очерк истории воспитания и обучения с древнейших до наших времен. СПб.: Алетея, 2000.

8. *Нуреев Р.М.* Россия: особенности институционального развития. М.: Норма, 2009. 448 с.

9. *Нуреев Р.М.* Регионалистика: резервы институционального подхода // TERRA ECONOMICUS. 2009. Т. 7. № 2.

10. Основные направления социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу / Центр стратег. разработок. URL: http://www.csr.ru/about-publications/plan2010. html.

11. *Ойнер О.К.* Сетевые организации и сетевое общество: к вопросу о стратегических вызовах XXI века. URL: http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/151676.html.

12. *Панеях Э.Л.* Формальные правила и неформальные институты и их применение в российской экономической практике // Экономическая социология. 2001. Т. 2. № 4. С. 56–58. URL: http://www.ecsoc.msses.ru.

13. *Полтерович В.М.* На пути к новой теории реформ. М.:ЦЭМИ РАН, 1999.

14. *Полтерович В.М.* Институциональная динамика и теория реформ / Теория государственного управления. URL: http://exsolver.narod.ru/Artical/Govertheory/theoryreform.html.

15. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. 447 с.

16. *Сухарев О.С.* Проблема качества институционального развития // Журнал экономической теории. 2005. № 2.

17. *Стивен Левит, Стивен Дабнер*. Суперфриэкономика / пер. с англ. Павла Миронова. М.: Манн, Иванов, и Фербер, 2010. 288 с.

18. Модернизация России как построение нового государства. Независимый экспертный доклад Москва 2009. URL: http://polit.ru/.

19. *Щедровицкий П.Г.* Томские лекции об управлении 1998–2000 гг. Томск: UFO-press, 2001.

20. *Фрумин И.Д.* Российское образование — 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях / отв. ред. Е. Г. Ясин // Сб. «Модернизация экономики и глобализация». М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009.

21. *Alexander R.J.* (2001) Culture and pedagogy: International comparisons in primary education, Oxford and Boston,Blackwell, 2001. P.64-83

22. *Hanushek E., Wossman L.* Education quality and economic growth. The World Bank. 2007.

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru
2. http://2020strategy.ru/
3. http://mon.gov.ru
4. www.kpmo.ru
5. www.minregion.ru
6. http://www.ecsoc.msses.ru
7. http://sinncom.ru/content/reforma
8. http://www.eurekanet.ru
9. http://www.vestnik.edu.ru/
10. http://www.csr.ru
11. www.nmc-peterhof.spb.edu.ru/spb_school_2020.htm

Тема 1.6. Институциональные ловушки образовательных политик

1.6.1. Материалы к лекциям

Институциональная модель школы конфликтно вписывается в новый контекст становления рыночной экономики и гражданского общества. Скорость трансформации общества существенно превысила скорость трансформации системы образования. Господствующие сегодня институциональные школьные модели складывались в век Просвещения (под лозунгом отделения школы от церкви) — в «пользу» государства. Школа стала классическим «дирижистским институтом» (пример жестко централизованных систем Франции (после Наполеона) и Германии (после Бисмарка). Исторически исчерпана модель школы, в которой более 90 % решений детерминированы государством (в лице учредителя, главного распорядителя бюджетных средств или директора).

Новая проблема сегодняшней образовательной политики — наличие институциональных конфликтов в образовании.

Институциональный конфликт — противоречие между старыми и новыми нормами поведения. Нормы поведения формируются под факторами трех видов:

– **фундаментальных** — объективные макроэкономические параметры и ресурсно- технологические ограничения;
– **организационных** — действующие правовые нормы;
– **социетальных** — ожидания и сложившиеся стереотипы социального взаимодействия.

Возникновение нормы, института призвано минимизировать трансакционные издержки, сопровождающие отношения экономических агентов. В процессе нормообразования проявляются несколько эффектов (табл. 6.1).

Таблица 6.1

Эффекты нормообразования

№	Эффект	Расшифровка
1	Эффект координации	Предполагает, что с увеличением числа агентов, следующих норме, издержки, связанные с ее игнорированием отдельным агентом, возрастают. При достижении определенной «критической массы» агентов, разделяющих данную норму, процесс ее становления ускоряется и она охватывает деятельность всех или большинства агентов
2	Эффект обучения	Предполагает, что агенты способны приспосабливаться к действующим нормам, вырабатывать наиболее эффективную методику действий в рамках существующих норм
3	Эффект сопряжения	Связан с формированием ряда взаимозависимых норм
4	Эффект культурной инерции	Выражается в психокультурном закреплении норм
5	Эффект колеи	Зависимость от предыдущего пути развития института

Совместное действие указанных эффектов приводит к снижению трансакционных издержек и одновременному росту издержек, связанных с отказом от данной нормы (трансформационных издержек).

Переход от одной нормы поведения к другой связан с издержками, которые называются трансформационными. Для того чтобы норма поведения была устойчива, агентам должно быть невыгодно от нее отклоняться.

В случае изменения нормы трансформационные издержки неравномерно распределяются между агентами, что приводит к противодействию ряда агентов институциональным изменениям. При этом складывается ситуация, в которой, несмотря на наличие альтернативных институтов, обеспечивающих большую экономию на трансакционных издержках, *старые институты оказываются более предпочтительными*, так как переход к новой норме связан с трансформационными

издержками, превышающими экономию, которая может быть достигнута в результате перехода. Это обеспечивает **устойчивость неэффективных норм — институциональную ловушку**.

Неэффективные, но стабильные нормы, или институты, называются институциональными ловушками. Возникновение институциональных ловушек — главная опасность при проведении реформ.

Эффекты координации, обучения, сопряжения и культурной инерции ответственны за формирование институциональных ловушек. В таблице 6.2 приведен пример альтернативного поведения, связанный с возможным переходом образовательной организации от централизованного бухгалтерского обслуживания к финансовой самостоятельности.

Таблица 6.2

Институциональная ловушка «централизованная бухгалтерия»: можно перейти в новый институт «собственная бухгалтерия», НО	
Фундаментальный фактор	**Организационный фактор**
1) соблюдение принципа приоритетного финансирования системы образования, соблюдение принципа подушевого финансирования школы; готовность менеджмента к самостоятельности и ответственности; 2) действие принципа «остаточного» финансирования образования, постатейное финансирование школы; управленческая инерционность, неготовность к принятию решений и ответственности за них	1) наличие системы нормативных актов (законов, инструкций), обеспечивающих легитимность финансовой самостоятельности, прозрачность финансовой деятельности; 2) отсутствие прозрачной и простой в использовании законодательной базы финансовой самостоятельности, противоречивость норм базы
Социетальный фактор	
1) ***доверие*** государства (ведомства), общества к профессиональным (управленческим) и гражданским качествам директора школы (администрации школы); 2) ***НЕдоверие*** государства (ведомства), общества к профессиональным (управленческим) и гражданским качествам директора школы (администрации школы)	

Институты существуют не отдельно друг от друга, а активно взаимодействуя, следовательно, между ними возникает взаимодополняемость (комплементарность). При этом эффективность каждого отдельного института будет зависеть от эффективности всех прочих, а вместе они будут находиться в состоянии **институционального равновесия, оптимума**. Этот оптимум может быть локальным, но переход к другому оптимуму, глобальному, может быть затруднен, поскольку это потребовало бы одновременной модификации всех взаимодействующих институтов, что сопряжено с дополнительными издержками и требует дополнительной координации. Это порождает эффект зависимости от предыдущего пути, или «эффект колеи».

Иллюстрация 6.1

За период существования советской модели развития в обществе сформировалась поведенческая модель, ориентированная на достижение долгосрочных интересов и базирующаяся на долгосрочном планировании как в экономической деятельности, так и в повседневной жизни. На формирование данной модели непосредственное воздействие оказали основные тенденции развития общества: жизнь членов общества была практически расписана на долгие годы вперед, и реализация планов гарантировалась государством: ясли — детский сад — школа — летом пионерский лагерь — институт — стройотряд — гарантированная работа по распределению — гарантированная пенсия.

В переходной экономике меняется система базовых ценностей общества: происходит переориентация с долгосрочной модели поведения на краткосрочную. Это происходит по той причине, что в условиях неопределенности и нестабильности следование долгосрочной модели приносит только убытки, а прибыльные краткосрочные посреднические сделки убеждают экономических агентов отказаться от модели, основанной на долгосрочных интересах. Разрушению последней способствовали неудачные попытки граждан спасти свои обесценивающиеся сбережения в многочисленных финансовых пирамидах, подозрительных банках, сомнительных аферах. Разрушение долгосрочной модели поведения происходило одновременно с **разрушением института доверия к государству, системе права, партнерам, и, наконец, соседям, друзьям, родственникам**.

В результате в обществе укоренилась модель, ориентированная на достижение краткосрочных интересов. Жизнь «сегодняшним днем» стала нормой, и процессы возврата к прежней модели связаны с большими издержками или вовсе необратимы, поскольку в рыночном обществе зачастую превалирует именно краткосрочная модель. Следует отметить, что у нового поколения данная краткосрочная модель поведения закладывается как базовая.

Таким образом, мы попали в глобальную институциональную ловушку, связанную с несостыковкой эффективного развития и краткосрочной модели поведения.

Выход из институциональной ловушки

Переход в начальное состояние, или выход из институциональной ловушки, связан с очень высокими издержками трансформации, что сдерживает серьезные преобразования, предопределяя тем самым длительное существование неэффективной нормы, кроме этого, выход из институциональной ловушки может сдерживаться такими силами, как государство, влиятельные группы интересов и т. д.

Два возможных выхода из институциональной ловушки:

1. **Эволюционный**, при котором условия выхода формируются самой экономической системой (например, разрушению институциональной ловушки может способствовать ускорение экономического роста, системный кризис и т. д.).

Критический момент (бифуркационная точка истории) наступает, когда трансакционные издержки функционирования неэффективной нормы превысят трансформационные издержки отмены старой нормы и/или введения новой нормы.

В качестве примера можно рассмотреть введение новых моделей оплаты труда, формирования штатных расписаний или системы финансирования образования.

В качестве определяющих величин следует рассматривать как издержки по адаптации нового института, так и социально-экономические последствия продолжения функционирования старой неэффективной нормы.

2. **Революционный**, при котором ликвидация и замена неэффективной нормы происходит насильственным путем, в результате реформ, предусматривающих изменение культурных ценностей общества и проводимых, в частности, государством или от его имени отдельными группами интересов. Если подобные изменения связаны с перераспределением собственности и затрагивают интересы большинства социальных групп, то реформы проходят достаточно медленно, наталкиваясь на сопротивление тех слоев, чьи интересы ущемляются, что неизбежно приводит к резкому росту издержек трансформации. В данном случае успех зависит от соотношения средств и готовности «идти до конца» различных групп интересов (пример внедрения «Болонского процесса» в российское образование).

Издержки выхода из институциональной ловушки можно классифицировать следующим образом:

– издержки установления новой нормы;
– издержки преодоления культурной инерции (нежелание менять старые стереотипы);

– издержки, связанные с разрушением механизма лоббирования старой нормы;
– издержки адаптации новой нормы к существующей институциональной среде;
– издержки создания сопутствующих норм, без которых функционирование новой нормы будет неэффективно, и т. д.

Требования, обеспечивающие успешность институциональной траектории (по Полтеровичу В. М.[19]):

1) учитывать масштаб отклонений параметров исходной институциональной системы от целевой;

2) быть согласованной с ресурсными и технологическими ограничениями;

3) принимать во внимание особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала;

4) учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;

5) учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, предусматривая рациональную последовательность институциональных изменений;

6) обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории;

7) включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности;

8) формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;

9) предусматривать на каждом шаге по крайней мере частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством;

10) сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.

Проведение реформ в любой сфере должно сопровождаться и/или предваряться анализом и определенными действиями.

[19] Виктор Ме́ерович Полтеро́вич (1937, Москва) — российский экономист, кандидат физико-математических наук (1971), доктор экономических наук (1991), член-корреспондент РАН (2000), академик РАН (2003), президент Новой экономической ассоциации (с 2009 года).

Таблица 6.3

Задачи институционального анализа для проведения реформ (по В. М. Полтеровичу)

№	Условное «имя» задачи	Расшифровка
1	Оценка «издержки — выгоды»	Проведению любой реформы должна соответствовать оценка соответствующих трансформационных издержек и вероятных выгод
2	«Неспонтанность» институтов	Создание «правового поля» (например, ФЗ-83 или закон об автономных учреждениях) не гарантирует спонтанного формирования эффективных институтов
3	Риски институциональных ловушек	При неустойчивой институциональной структуре и «разнополярности» возможностей участников преобразований формируются неэффективные устойчивые нормы — институциональные ловушки
4	Риски институциональных конфликтов	«Пересадка» институтов из одной культурной среды в другую требует особо продуманных действий, чтобы не допустить «институциональных конфликтов»
5	Делегирование полномочий агентам	Предпосылка успеха реформ — наличие эффективного государства, которое эффективно не только силой, но готовностью делегировать свои полномочия агентам, реализующим их лучше центра

Следует иметь в виду, что издержки и выгоды реформ неравномерно распределяются между разными группами населения. Ход реформ во многом зависит от взаимодействия представляющих эти группы политических сил. Успех реформ маловероятен, если они ведут к ухудшению благосостояния больших социальных групп (даже не самых бедных). Поэтому должны быть предусмотрены механизмы компенсации, которые сделали бы институциональные преобразования Парето-улучшающими.

Институциональные ловушки, препятствующие долгосрочному эффективному развитию, смягчают отрицательные краткосрочные последствия неподготовленных, слишком быстрых преобразований. Именно поэтому они и закрепляются в системе норм.

Крупные реформы проводятся правительствами, и поэтому роль государства в период реформ неизбежно возрастает. Этот тезис справедлив и в том случае, когда реформы направлены на децентрализацию управления и в конечном итоге на уменьшение роли государства. Инициируя реформы, государство получает возможность влиять на судьбы людей и манипулировать ценностями в гораздо большей мере, нежели в стационарном режиме. Отсюда следует, что экономической реформе должны предшествовать и сопутствовать усилия по повышению эффективности государственного управления.

Успех реформ зависит от их подготовленности, выбора их последовательности и темпа. При этом важнейшая задача состоит в том, чтобы избежать институциональных ловушек. Социальная политика в период реформ, кроме выполнения обычных задач, должна быть направлена на компенсацию потерь тех групп населения, благосостояние которых снижается в результате преобразований. Насильственные реформы редко бывают успешными. Важнейшей задачей государства является поиск компромиссного варианта реформ.

Иллюстрация 6.2

«Семантические ловушки» Ивана Иллича[20]: «Некоторые слова постепенно становятся настолько гибкими, что перестают быть полезными. «Школа» и «обучение» — как раз такие слова».

«Предлагаемые мной образовательные институты будут служить обществу, которое еще не существует» (И. Иллич).

Всеобщее образование посредством школьного обучения — недостижимая цель… Нынешние поиски все новых и новых каналов для обучения надо решительно направить в сторону институциональных альтернатив, т. е. создания образовательных сетей, значительно расширяющих возможности человека в наполнении всякого момента его жизни учением, взаимодействием с другими людьми и вниманием к ним… Нам необходимо исследовать возможности новых технологий для создания таких институтов, которые служили бы личному, творческому и независимому взаимодействию людей…

…Школы захватывают деньги, людей и добрую волю, предназначенные для образования, а кроме того, не дают другим социальным институтам брать на себя образовательные задачи. Работа, досуг, политика, переселение в города и даже семейная жизнь — все полагаются теперь на школы в формировании требуемых знаний и навыков вместо того, чтобы становиться средствами образования…

…Школа стала мировой религией модернизированного пролетариата и раздает пустые обещания спасения беднякам технологической эры. Национальные государства приняли эту религию и обеспечили всеобщий призыв всех граждан на службу учебному плану, последовательно ведущему к дипломам — наподобие древних ритуалов инициаций и служения культу…

…Необходимо «открыть» образовательный рынок… и на нем могут встретиться и успешно взаимодействовать учитель, свободный от жестких рамок учебного плана, и ученик, активно стремящийся овладеть данным материалом… стоит выдавать родителям и детям образовательные ваучеры или гранты на обучение, которые они могли бы поместить в выбранную ими школу, т. к. необходимо гарантировать право

[20] Иван Иллич (1926–2002) — австрийский философ и социальный критик.

каждого гражданина на равную долю образовательных ресурсов, полученных за счет уплаты налогов, право реально воспользоваться этой долей и в случае отказа обратиться за помощью в суд… это могло бы стать одним из средств борьбы против регрессивного налогообложения…

Наиболее радикальной альтернативной школе была бы сеть — служба, которая дала бы каждому человеку возможность обсудить то, что его волнует… любой человек в любой момент за минимальную плату может предъявить компьютеру свой адрес и номер телефона, отметив книгу, статью, фильм или запись, по поводу которых он ищет партнера для обсуждения…

«Четыре сети» по И. Илличу:

1. Служба рекомендации образовательных объектов, которая облегчает доступ к предметам или процессам, используемым для формального учения. Некоторые из этих объектов могут специально предназначаться для этой цели или хранится в библиотеках, прокатных бюро, лабораториях или в музеях, театрах, аэропортах или фермах и выдаваться ученикам в часы, свободные от работы или как подмастерьям.

2. Служба обмена навыками, которая позволит людям обозначить имеющиеся у них навыки, условия, на которых они согласны служить моделью для желающих этим навыкам обучиться, и адрес, по которому их можно найти.

3. Служба подбора партнеров — коммуникационная сеть, которая позволяет людям описать учебную деятельность, в которой они хотят участвовать и найти партнера для совместного исследования.

4. Служба рекомендаций Старших преподавателей, которые могут быть перечислены в справочнике, дающем адреса и резюме профессионалов с высшим образованием, без высшего образования и «свободных художников» вместе с условиями доступа к их услугам. Такие педагоги могут быть выбраны в результате опроса или по рекомендациям их клиентов.

Иллич определял школу как «процесс, обусловливаемый спецификой возраста, связанный с действиями учителей, требующий ежедневного присутствия и обязательной учебной программы». Уже в самом определении можно видеть, что для Иллича школа — это прежде всего социальная техника.

По Илличу, фигура учителя соединяет сегодня в своей личности функции судьи, идеолога и врача. Учитель, соединяющий в себе эти три полномочия, деформирует природу ребенка намного больше,

чем законы, которые устанавливают его принадлежность к юридическому или экономическому меньшинству, ограничивают свободу собраний или местожительство.

В качестве альтернативы (или дополнения сильно сокращенному школьному образованию) философ выдвигает «сетчатую структуру взаимного доступа», или «паутину», включающую в себя службы рекомендации образовательных объектов, обмена навыками, подбора партнеров, рекомендации Старших преподавателей. Сеть служб должна давать всем, кто хочет учиться, доступ к имеющимся ресурсам в любое время их жизни независимо от возраста; позволять всем поделиться своими знаниями с теми, кто хочет научиться этому от них; наконец, предоставлять каждому желающему возможность ознакомиться с проблемами общества и обсудить их [4].

Иллич подчеркивает наличие у школ «скрытой программы/плана». Многое из того, чему учат, не имеет ничего общего с формальным содержанием уроков. Скрытая учебная программа незаметно внедряется в общество, превращает учение в товар. Этот товар называется воспитанием, и его стоимость измеряется согласно сроку и высокой стоимости процесса приобретения. Школы имеют тенденцию к насаждению среди детей того, что Иллич назвал пассивным потреблением, — некритичного восприятия существующего общественного порядка, когда, например, школа учит ребенка принимать политическую систему, которую представляет преподаватель, хотя утверждается, что занятие неполитическое. Уроки такого рода преподаются неосознанно; они неявно присутствуют в школьной организации и распорядке дня.

В своих «Памфлетах и полемике», вышедших в 1996 году, но связанных с дискуссиями 70-х, Иллич выступал с критикой прогрессистского «либерального мифа» о том, что школьное образование гарантирует интеграцию в общество. Два его памфлета так и называются — «Школа как священная корова» и «Школа не помогает». Мыслитель описывает современную школу как «обманчивое отображение фабрики». Он указывает на то, что число довольных школьников, ежегодно покидающих школу, намного меньше числа фрустрированных неудачников, которые из-за своей неудачи становятся постоянным источником рабочей силы. Возникающая благодаря этому крутая образовательная пирамида создает основу для градации общественной иерархии.

Иллич рассматривает обучение как ритуал, порождающий мифы, а не как социальный институт или сектор услуг.

Так, например современная высшая школа устремлена к постоянному посещению, физическому присутствию, «так же как на мессе, что

приучает нас к интенсивности ритуального поведения, для которого я не нахожу прецедентов или сходных примеров в других культурах». Школа — это ритуал, который должен проходить каждый человек, и могущественная общественная монополия одновременно. Иллич делает вывод о том, что не должно быть никаких обязательных для всех ритуалов, приводящих к тому, что нехватка у преподавателей практических навыков создается верой в важность лицензий. Лицензирование же и сертификация являются формами рыночной манипуляции и вызывают доверие только у «зашоленных» людей.

1.6.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *В контексте темы «Институциональные ловушки» написать эссе объемом не более 4 страниц, проектные наименования эссе:*

1. *Институциональные конфликты в сфере образования: 10 лет реформ.*
2. *Новый закон «Об образовании РФ»: новые возможности и новые конфликты.*
3. *Институциональные ловушки образовательной организации.*
4. *«Коррупция» в образовании: кому это выгодно?*
5. *Какие ловушки готовит нам новый «интегрированный» закон «Об образовании в РФ»*
6. *«Полезные» институциональные ловушки, формируемые образовательными системами.*

Задание 2. *Ознакомьтесь со статьей С. Маргинсона (иллюстрация 6.3) «Существует ли излишняя зависимость высшего образования Австралии от иностранных студентов?» // Экономика образования. 2010. № 2. С. 85–91.*

Проведите «блиц-анализ» ситуации, предложенной в статье, рассмотрите ее как институциональную ловушку «зависимости высшего образования от иностранных студентов» и составьте аналитическую записку, которая должна включать три раздела:

1) факторы, повлиявшие на процесс формирования ИЛ: фундаментальные, социетальные, организационные;

2) механизмы стабилизации ИЛ: эффект обучения, эффект координации, эффект сопряжения, лоббирование;

3) ваши представления о возможности (или невозможности) выхода из данной институциональной ловушки, и при каких условиях.

Иллюстрация 6.3

Составлено по статье профессора Центра исследований проблем высшего образования университета Мельбурна (Австралия) «Существует ли излишняя зависимость высшего образования Австралии от иностранных студентов?» Marginson S. Australia overdependent on international student? // International Higher Education. 2009. № 54. P. 10–13.

…За последние четверть века высшее образование Австралии превратилось в прибыльную статью экспорта. В 2007 году 26 % студентов, обучающихся в государственных университетах страны, прибыли из-за рубежа. Всего в стране обучалось 255 414 иностранных студентов в государственных вузах и 18 685 студентов в частных учебных заведениях. По количеству студентов из Китая и Гонконга, обучающихся в вузах Австралии, стана приблизилась к США. По экспортным доходам высшее образование уступает лишь угледобывающей и сталелитейной отраслям промышленности, но обгоняет туризм и сельское хозяйство. В 2007 году экспортная выручка от обучения иностранных студентов в университетах Австралии, а также от деятельности филиалов австралийских университетов за рубежом и от дистанционного обучения составила 12 млрд долларов.

С 1996 по 2007 год австралийская система высшего образования переживала бум в сфере обучения иностранных студентов. За этот период их численность увеличилась с 53 тыс. до 273 тыс. человек. Хотя основными направлениями миграции для иностранных студентов являются США и Великобритания, Австралии удалось за эти годы воспользоваться ростом глобального спроса на англоязычное высшее образование. Другим фактором столь стремительного роста численности иностранных студентов, обучающихся в австралийских вузах, была относительная дешевизна обучения, особенно по сравнению со стоимостью обучения в США. Основными поставщиками студентов для вузов Австралии стали Китай и некоторые другие страны Восточной и Юго-Восточной Азии, что объясняется географической близостью этих стран к Австралии. За последние годы австралийским вузам удалось создать эффективную систему маркетинга и систему услуг для студентов. К тому же иммиграционная политика страны поощряет иностранных студентов устраиваться на работу в стране обучения.

Что касается университетов, то политика правительства страны, направленная на сокращение государственных расходов, вынуждала австралийские университеты, в том числе ведущие исследовательские университеты, обращаться к глобальному рынку образовательных услуг как источнику дополнительных доходов. В среднем доля средств, получаемых университетами страны от обучения иностранных студентов, составляет 15 %, а в некоторых случаях — половину бюджета. Иностранные студенты субсидируют не только развитие университетской инфраструктуры и содержание зданий, но также являются важными источниками субсидирования образовательного процесса и научно-исследовательской деятельности университетов.

Рост поступлений от экспорта образовательных услуг привел к тому, что правительство Австралии стало сокращать расходы на высшее образование. По данным ОЭСР за 2008 год, Австралия единственная среди стран — членов этой организации сократила за период с 1995 по 2005 год государственное финансирование в расчете на одного студента на 28 % в реальном выражении. В результате в Австралии, где рост платы за обучение, взимаемой с граждан страны, ограничен, обучение австралийцев стало невыгодным для университетов, а обучение иностранных студентов — все более прибыльным делом. Что касается научно-исследовательской деятельности, то затраты научных исследований и разработок, включая расходы на оборудование, покрываются лишь на две трети за счет государственных грантов. К тому же правительство не индексирует эти гранты с учетом инфляции. В результате разрыв между государственным финансированием преподавательской и исследовательской деятельности университетов и стоимостью обучения отечественных студентов и научно-исследовательских работ увеличивается каждый год. Все это вынуждает австралийские университеты постоянно увеличивать численность иностранных студентов. Такая ситуация является крайне «нездоровой», поскольку международная деятельность вузов является результатом недофинансирования системы высшего образования Австралии, что негативно сказывается на качестве образования.

В последние годы стали проявляться негативные последствия этой ситуации. Прежде всего, с середины 1990-х годов численность отечественных студентов растет незначительно, в то время как численность иностранцев сильно возросла. С начала 1990-х годов в 1,5 раза увеличилось среднее соотношение между численностью студентов и преподавателей — с 14 человек в 1990 году до 20 в 2006-м, что ухудшило условия преподавательской деятельности и негативно отразилось на качестве обучения.

Результативность научных исследований с учетом численности населения и прироста национального богатства в Австралии существенно ниже, чем в США, Великобритании, Канаде. 15 австралийских университетов попали в рейтинг 500 лучших университетов, составленный Шанхайским университетом, но в рейтинг 50 лучших университетов мира не вошел ни один австралийский университет, в то время как в этом списке оказалось 36 исследовательских университетов США, 5 университетов Великобритании и 2 — Канады.

Эксперты полагают, что снижение качества обучения и научно-исследовательской деятельности австралийских вузов из-за недостатка финансирования может привести к сокращению численности иностранных студентов и качества их обучения, что еще больше ухудшит финансовое положение университетов.

В целом, считает автор, австралийская высшая школа попала в «опасную зависимость» от экспорта образовательных услуг. Негативные последствия такой зависимости выходят за рамки риска, связанного с падением спроса на мировом рынке образовательных услуг, например, вследствие снижения темпов экономического роста

в Китае. Такая зависимость чревата гораздо более глубокими негативными последствиями. Прежде всего речь идет об эрозии принципов, на которых должна строиться деятельность университетов, под влиянием коммерческого подхода к обучению, получившего широкое распространение в Австралии в последние четверть века.

В условиях недофинансирования стремление заработать деньги подталкивает университеты к минимизации затрат на одного иностранного студента, чтобы максимизировать доходы. К тому же они начинают экономить на привлечении талантливых педагогов и аспирантов, поскольку это предполагает высокую оплату труда и предоставление стипендий.

В то же время автор полагает, что, несмотря на негативные проявления, политика в сфере экспорта образования вряд ли изменится раньше, чем начнется отток иностранных студентов. Только в этом случае правительство и университеты встанут перед выбором — либо поддерживать уровень экспортных доходов (в том числе и путем стимулирования иммиграции) ценой ухудшения качества обучения студентов, а в конечном счете и ценой ухудшения репутации австралийского образования в мире, либо увеличить государственное финансирование высшего образования в целях повышения качества образования и научных исследований. Последнее потребует увеличения бюджетных ассигнований и прекращения наращивания экспорта образовательных услуг.

1.6.3. Практические задания

Задание 1. *Прочитайте текст иллюстрации 6.2 «Семантические ловушки» Ивана Иллича.*

Можно ознакомиться с полным текстом работы «Освобождение от школ» на ресурсе: http://www.eusi.ru/lib/illic_osvobogdenie_ot_skol/index.shtml.

Подготовьтесь к дискуссии с ответами на следующие вопросы:

1. *Что подразумевает И. Иллич под понятием «семантические ловушки»? Приведите примеры таких «ловушек»?*

2. *Какие существующие институты будут, скорее всего, препятствовать созданию института образования «без школы»?*

3. *В каком случае «школа» выступает как «организация», в каком случае — как «институт»?*

4. *Как может финансироваться образование И. Иллича «без школ»?*

5. *Какие институциональные ловушки могут сформироваться в «образовании без школы»?*

6. *В чем отличие «семантических ловушек» И. Иллича от «институциональных ловушек» В. Полтеровича?*

Задание 2. *Спроектируйте ситуацию или опишите ситуацию из реальной управленческой практики, которую можно было бы, по вашему представлению, отнести к примеру «институциональной ловушки». В качестве аргументов используйте «ловушкообразующие» эффекты и заполните таблицу 6.4 для описания соответствующих эффектов. Для выполнения задания воспользуйтесь таблицей 6.1 данной темы.*

Таблица 6.4

Институциональная ловушка

№	Эффект	Расшифровка
1	Эффект координации	
2	Эффект обучения	
3	Эффект сопряжения	
4	Эффект культурной инерции	
5	Эффект колеи	

Задание 3. *Проектирование «институциональных ловушек» (ИЛ).*

Опишите «институциональную ловушку» на любом из примеров: неуплата налогов; коррупция/взятка; нарушение правил дорожного движения; списывание/использование шпаргалок на экзамене; «технологическая» подготовка к ЕГЭ и другое.

В кейсе должны быть задействованы характеристики ИЛ:

1) факторы, влияющие на процесс формирования ИЛ: фундаментальные, социетальные, организационные;

2) механизмы стабилизации ИЛ: эффект обучения, эффект координации, эффект сопряжения;

3) предложения по «выходу из институциональной ловушки».

1.6.4. Вопросы для самопроверки

1. Что является причиной институционального конфликта?
2. К какому виду издержек относятся издержки перехода от одной нормы к другой?
3. Что такое институциональная ловушка?
4. В чем различие эволюционного и революционного подходов к выходу из институциональной ловушки?
5. Возможны ли институциональные ловушки в сфере образования? Каковы их причины?

6. Какие факторы влияют на процесс формирования институциональных ловушек?

7. В чем суть эффектов обучения, координации, сопряжения и почему они ответственны за формирование институциональных ловушек?

8. Что входит в издержки выхода из институциональной ловушки?

9. В чем суть «эффекта колеи» в теории институтов и как эффект колеи влияет на институциональные ловушки?

1.6.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 6

1. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. № 2. Или М.: Рос. экон. школа, 1999. 37 с. URL: http://www.cemi.rssi.ru.

2. *Гонтмахер Е.* Российская модернизация: институциональные ловушки и цивилизационные ориентиры // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 10. URL: http://www.riocenter.ru/ru/news/analytics/8964.

Дополнительная литература

1. *Амосов А.* Макроэкономическая политика и институциональные «ловушки» // Экономист. 2002. № 2. С. 44–49.

2. *Балацкий Е.В.* Ценовые механизмы эволюции институциональных ловушек // Общество и экономика. 2005. № 10, 11.

3. *Балацкий Е.В.* Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и мат. методы. 2002. Т. 38. № 3. С. 54–72.

4. *Бренделева Е.А.* QWERTY-эффекты, институциональные ловушки с точки зрения теории трансакционных издержек // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. № 2. С. 42–47. URL: http://ecsocman.edu.ru/db/msg/210907.html.

5. *Веретенникова Н.В.* Институциональные ловушки российской системы высшего образования // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 1. С. 5–13.

6. *Глазьев С.Ю.* «Вашингтонский консенсус» и научно-технический прогресс в России. Экономическая теория и реформы. Материалы расширенного заседания Бюро Отделения экономики РАН 21 октября 1998 г. Приложение к журналу «Экономическая наука современной России». 1998.

7. *Де Алези Л.* Права собственности, трансакционные издержки и X-эффективность: эссе по экономической теории. URL: www.ie.boom.ru/Referat/Alessi.htm.

8. *Иллич И.* Освобождение от школ. Пропорциональность и современный мир (фрагменты из работ разных лет) / пер. Иллич Ивана под ред. Т. Шанина; Моск. высш. шк. социальных и эконом. наук. М.: Просвещение, 2006. 160 с.

9. *Нуреев Р.М.* Есть ли выход из институциональной ловушки? URL: http://ie.boom.ru/Nureev/article/article7.htm.

10. *Нуреев Р.М., Латов Ю.В.* Россия и Европа: эффект колеи (опыт институционального анализа истории экономического развития). Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010. 531 с.

11. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки: есть ли выход? // Общественные науки и современность. 2004. № 3.

12. *Margolis S., Liebowitz S.* Path Dependence // Newman P. The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law. 1998. Vol. 3. P.17–22*Roe M.* Chaos and Evolution in Law and Economics // Harvard Law Review. 1996. Vol. 109. P. 641–658.

Электронные ресурсы

1. http://www.isnie.org
2. http://eaepe.org
3. http://www.econline.edu.ru
4. http://www.cemi.rssi.ru
4. http://www.seinst.ru

ТЕСТОВОЕ ЗАДАНИЕ ДЛЯ САМОПРОВЕРКИ ПО РАЗДЕЛУ 1

(на задание может быть более одного верного ответа)

1. Господин X делает заявление: «Для истинного джентльмена потеря репутации дороже богатства…». Вероятнее всего, для этого господина:

а) формальные институциональные рамки важнее неформальных;

б) неформальные институциональные рамки важнее формальных;

в) институциональные рамки выбираются спонтанно;

г) отсутствуют какие бы то ни было институциональные рамки.

2. Если цена актива при альтернативном использовании практически не изменилась, этот актив относится:

а) к неспецифическим активам;

в) специфическим активам;

б) идиосинкратическим активам;

г) интерспецифическим активам.

3. «Если в обществе уплата налогов является нормой, то будет улучшаться технология заполнения деклараций и осуществления платежа» — данный тезис характеризует явление, которое относится:

а) к эффекту сопряжения;

в) эффекту координации;

б) эффекту обучения;

г) эффекту экстерналий.

4. Учитель-инноватор и уникальный программный продукт, который он использует при проведении своих уроков, являются примером:

а) интерспецифических активов;

б) специфических активов;

в) активов общего назначения;

г) взаимозаменямых активов.

5. Издержки по защите прав собственности:

а) могут выражаться в утере некоторых прав собственности;

б) носят только денежный характер;

в) носят только неденежный характер;

г) связаны с нечестным поведением вашего партнера.

6. Рассмотрим случай с положительными экстерналиями. В многоквартирном доме живут 100 семей, каждая из которых оценивает выгоды от строительства детской площадки около дома в 1000 руб. Издержки по строительству равны 150 000 руб. Есть информация о том, что 20 семей из «сталинского» дома напротив категорически не желают вырубать деревья для строительства детской площадки и оценивают свои потенциальные потери в случае строительства в 2000 рублей каждая. Будет ли построена детская площадка?

а) будет;

б) не будет;

в) недостаточно данных для расчета.

7. Открытый вопрос. Проанализируйте два пути к снижению трансакционных издержек: совершенствование юридической системы и персонификацию отношений. Оцените преимущества и недостатки этих путей.

8. Спецификация прав собственности на лесные угодья в стране приведет:

а) к истощению лесных угодий;

б) сначала к улучшению состояния лесных угодий, потом к истощению;

в) к улучшению состояния лесных угодий;

г) никак не скажется на состоянии лесных угодий.

9. Около школы построен школьный стадион в рамках государственной целевой программы. Спецификация прав собственности на пользование школьным стадионом приведет:

а) к дополнительным трансакционным издержкам администрации школы по решению конфликтов с населением ближайшего микрорайона о пользовании стадионом;

б) к улучшению взаимоотношений между администрацией школы и населением близлежащих домов, пользующихся школьным стадионом;

в) к увеличению финансовых затрат со стороны школы на ремонт и поддержание в надлежащем состоянии школьного стадиона;

г) никак не скажется на взаимоотношениях «школа — население» по поводу использования школьного стадиона.

10. Как правило, российские предприниматели стараются избегать участия родственников в своем бизнесе. Конфликтом между какими соглашениями можно объяснить подобную позицию:

а) индустриальным и рыночным;

б) рыночным и общественного мнения;

в) традиционным и индустриальным;

г) гражданским и традиционным.

11. Лицо становится «полным» собственником только тогда, когда оно располагает возможностью:

а) извлекать полезность из блага;

б) распределять доступ к благу;

в) исключать других из доступа к благу;

г) не допускать вредного для других использования блага.

12. В случае если администрация частного детского сада, расположенного на первом этаже многоквартирного дома, вынуждена обращаться в суд по поводу нанесения ущерба детскому саду жителями второго этажа, делающими ремонт своей приватизированной квартиры, мы относим данные трансакционные издержки к следующему виду:

а) издержки ведения переговоров;

б) издержки спецификации и защиты прав собственности;

в) издержки мониторинга;

г) издержки защиты от третьих лиц.

13. В случае неисполнения обычая, принятого в школе, «дарить подарок руководителю на Новый год», какому виду санкций вы, скорее всего, себя подвергаете:

а) автоматическая санкция;

б) вина;

в) стыд;

г) «информационная» санкция;

д) двусторонняя санкция, требующая издержек от наказывающего лица;

е) многосторонняя санкция, требующая издержек от наказывающих лиц.

14. Что, скорее всего, означает отсутствие институциональных изменений? Выберите наиболее универсальный вариант ответа:

а) никто из агентов не заинтересован в пересмотре действующих «правил игры»;

б) государство не обеспечивает условия для введения новых институтов;

в) издержки по переходу к жизни по новым правилам выше, чем выгоды, которые могут быть получены от применения этих новых правил;

г) отсутствие группы, лоббирующей введение новых институтов.

15. В чем отличие теоретических подходов к концепции «реформирования» от концепции «модернизации»?

а) в реформировании обязательно участие государства, в модернизации — не обязательно;

б) реформирование «настроено» на прогрессивное преобразование, модернизация — на уподобление лидеру в данной сфере модернизации;

в) термин «реформирование» употребляют, когда речь идет об отдельно взятой отрасли экономики, термин «модернизация» — когда речь идет о совокупности отраслей.

г) нет различий в подходах, это просто игра слов.

16 Выберите наиболее верное утверждение. Доверие партнеров друг к другу:

а) повышает трансакционные издержки;

б) понижает трансакционные издержки;

в) не влияет на трансакционные издержки;

г) возникает, когда трансакционные издержки низки.

17. Если известно, что тактика получения доходов государства Альфа направлена на максимизацию долгосрочного дохода, можно с уверенностью сказать, что Альфа ведет себя как:

а) «бандит-гастролер»;

б) «равный среди равных»;

в) «стационарный бандит»;

г) «дискриминирующий монополист».

18. Эффект координации обеспечивает устойчивость нормы поведения, это значит, что:

а) чем более непоследовательно исполняется норма в обществе, тем меньше трансакционные издержки на ее выполнение;

б) чем более последовательно исполняется норма в обществе, тем больший ущерб несет каждый конкретный индивид при отклонении от нее;

в) чем более последовательно исполняется норма в обществе, тем меньший ущерб несет каждый конкретный индивид при отклонении от нее;

г) чем более непоследовательно исполняется норма в обществе, тем меньше издержки на контроль над ее исполнением.

19. Определите, верны или неверны (ДА, НЕТ) данные утверждения, и поставьте в левую колонку таблицы верный ответ («ДА» или «НЕТ»).

	Институты расширяют рамки взаимодействия индивидов
	Возникновение феномена «избытка власти» — форма развитости и совершенства института власти
	Концепция «устойчивого развития» предполагает стабильное удовлетворение потребностей нынешнего поколения без учета «будущих потребностей»

	Один из способов борьбы с «оппортунизмом исполнителя» — заключение договоров аутсорсинга, т. е. внешнего исполнения обязанностей по контракту
	Институциональная ловушка — это устойчивая и эффективная норма поведения людей
	Модель «эксплуататорского государства» предполагает жесткие, ограниченные бюрократической процедурой утверждения бюджета

ТИП СОГЛАШЕНИЯ			№ ответа	ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ
А	Рыночное соглашение	А		1. Стандарты
Б	Индустриальное соглашение	Б		2. Закон
В	Гражданское соглашение	В		3. Цены
Г	Традиционное соглашение	Г		4. Озарение
Д	Творческое соглашение	Д		5. Обычай

Соотнесите информацию правой колонки таблицы с информацией левой колонки. Поставьте соответствующие номера ответов.

РАЗДЕЛ 2. БАЗОВЫЕ ИНСТИТУТЫ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Тема 2.7. Формальные и неформальные институциональные рамки образовательной политики. Введение в понятие «образовательная политика»

2.7.1. Материалы к лекциям

Значение и роль ПОЛИТИКИ как социального института обусловлены функциями, которые она выполняет в обществе. Количество функций может быть различным. **Чем более многочисленны функции политики в конкретном обществе, тем менее развито общество** и сама политическая сфера, подминающая под себя другие сферы.

Формальные рамки для системы:

– нормативное регулирование государственного стратегического планирования (1);
– нормативное регулирование образовательной политики (2).

1. Нормативно-правовые акты в сфере государственного стратегического планирования[21] создают правовую основу для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития РФ, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

[21] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

Базовое основание — необходимость формирования **системы стратегического планирования**[22] значительно повысилась в силу того, что решения в любой сфере деятельности приобретают долгосрочный стратегический характер.

Предмет правового регулирования — **общественные отношения** в сфере планирования, прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития РФ, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования.

Основные функции системы государственного стратегического планирования указаны в таблице 7.1.

Таблица 7.1

Основные функции системы государственного стратегического планирования

Название функции	Расшифровка
АНАЛИТИЧЕСКАЯ	Определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития
ЦЕЛЕПОЛАГАЮЩАЯ	Определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики
ОПТИМИЗИРУЮЩАЯ	Выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов
ОРГАНИЗАЦИОННАЯ	Формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития
ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ	Определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития
КООРДИНИРУЮЩАЯ	Координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом
КОНТРОЛИРУЮЩАЯ	Осуществление стратегического контроля
ИНФОРМАЦИОННАЯ	Научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития

Возникает необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют:

[22] Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании Российской Федерации». Источник: Правительство Российской Федерации, дата документа: 06 августа 2012 г. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/documents/vostrebdocs/doc20120806_06.

– развертывать долгосрочные решения (со сроком реализации **5 и более лет**) в набор средне- и краткосрочных задач, увязанных между собой и подчиненных общей цели;
– балансировать планируемые действия, требующие значительных затрат, по ресурсным и организационным возможностям (проекты в энергетике, транспорте, демографии, национальной безопасности);
– ориентировать субъекты РФ на деятельность, отвечающую интересам страны в целом в соответствии с поставленными целями социально-экономического развития РФ;
– обозначать долгосрочные ориентиры для бизнеса (в области развития производственной и социальной инфраструктуры, энергетической и минерально-сырьевой базы, рынка рабочей силы, науки и технологий и т. д.), **позволяющие снизить риски** при принятии долгосрочных инвестиционных решений.

Цели создания комплексной системы стратегического планирования:

– определить оптимальную траекторию перехода от текущего состояния социально-экономического развития к желаемому состоянию;
– сконцентрировать разнокачественные (финансовые, организационные, информационные, кадровые) ресурсы для достижения запланированных целей;
– консолидировать усилия всех субъектов экономики (государства, корпораций, структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития РФ, составляющих целостную систему государственного стратегического планирования.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан. В 2015–2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности).

При этом **стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина (Программа ФЦПРО[23] 2011–2015)**.

[23] ФЦПРО — Федеральная целевая программа развития образования. URL: http://www.fcpro.ru/.

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач:

- обеспечение инновационного характера базового образования;
- модернизация институтов системы образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях.

2. **Формальные институциональные рамки образовательной политики** (действие принципа «ты подчиняешься институтам — и тебя не накажет закон»): конституция, указы, кодексы, законы ведомственные и межведомственные, концепции, приказы, распоряжения, инструкции, письма, разъяснения по прецеденту (в том числе проекты данных документов).

В узком смысле политика в области образования — система мер, направленных на реализацию приоритетов российского государства в сфере образования (ФЗ «Об образовании», статьи 1, 2). В более широком плане государственная политика включает идеалы, ценности, цели, задачи, принципы, механизмы реализации. Государственная образовательная политика определяет стратегию развития образования.

Таблица 7.2

Функции образовательной политики

Функция	Расшифровка
ЦЕЛЕПОЛАГАЮЩАЯ	Целенаправленная практически ориентированная деятельность, предполагающая необходимость анализа, учета многообразия условий и компонентов действий и их реализации (достижения) наиболее экономичными (рентабельными) средствами
ИНТЕГРАЦИОННАЯ	Разработка проектов будущего, определяющая социальные ориентиры, изыскивающая для их осуществления необходимые ресурсы
АКСИОЛОГИЧЕСКАЯ	Формирующая у отдельного человека, коллективов людей ценностные ориентации о человеке, обществе, государстве, праве
РЕГУЛЯТИВНАЯ	Выражающая значимые интересы и потребности различных групп общества и обеспечивающая их взаимодействие, оказывающая на них влияние путем принятия политических решений. Политика управляет социальными процессами и регулирует их, используя социальное принуждение и насилие
СОЦИАЛЬНАЯ	Открывающая широкие возможности реализации групповых и индивидуальных интересов, включает личность в социальные отношения, передавая ей опыт и навыки преобразовательной деятельности, эффективного выполнения социальных ролей и функций

Окончание табл. 7.2

Функция	Расшифровка
МОТИВАЦИОННАЯ	Формулируя ценностно значимые цели поступательного развития, политика обеспечивает их реализацию путем создания развитого мотивационного механизма, предоставляя индивиду эффективные возможности удовлетворения социальных потребностей, изменения социального статуса с помощью власти
РАЦИОНАЛИЗАТОРСКАЯ	Рационализирует конфликты и противоречия, предупреждает их или разрешает, цивилизованно улаживает, т. е. зримо представляя групповые и индивидуальные интересы, политика вырабатывает общие правила и механизмы их представительства и реализации
НОРМАТИВНАЯ	Устанавливает определенные стандарты деятельности в сфере образования, обновляет их и контролирует исполнение
ИНФОРМАЦИОННАЯ	Обеспечивает реализацию права граждан и организаций на получение достоверной и адекватной информации через комплекс различных мероприятий в целях достижения конструктивного диалога «государство — общество»

Как зафиксировано в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,6 % ВВП (в 2006–2007 годах) до 5,5–6 % ВВП в 2020 году, в том числе расходов бюджетной системы — с 3,9 % до 4,5 % ВВП; темп роста государственных расходов в период 2008–2010 годов составит не менее 10–14 % в год до 2020 года[24].

Ключевые этапы и показатели реализации поставленных задач следующие:

- **до 2012 года:**

– переход к обучению в общеобразовательных учреждениях и организациях профессионального образования по стандартам нового поколения, отвечающим требованиям современной инновационной экономики;

– переход на уровневые программы подготовки специалистов; преобразование не менее 20 % учреждений среднего профессионального образования в образовательные учреждения, реализующие программы бакалавриата;

[24] Для сопоставления, по данным Росстата, государственные расходы на образование составляют в настоящее время в Германии — 4,8 % ВВП, Великобритании — 5,3 % ВВП, Франции — 5,6 % ВВП, США — 5,6 % ВВП, а в среднем по странам G8 (без учета Российской Федерации) — 5,0 % ВВП.

– перевод большинства школ и учреждений профессионального образования на нормативное подушевое финансирование;
– создание в большинстве школ и учреждений профессионального образования попечительских, наблюдательных и управляющих советов;
– разработка стандартизированной программы повышения квалификации *«Современный образовательный менеджмент»* и проведение аттестации всех руководителей образовательных организаций по завершении ее прохождения;
– введение стимулирующих надбавок преподавателям, учителям и управленцам с учетом результативности их деятельности и эффективности использования современных образовательных технологий;
– предоставление на конкурсной основе поддержки вузам, реализующим программы взаимодействия с наукой и бизнес-сектором, включая строительство 15 университетских кампусов;
– обеспечение поддержки студенческой и преподавательской академической мобильности, предоставляемой на конкурсных условиях;
– вхождение России в ведущие международные ассоциации по аккредитации образовательных программ и учреждений;
– учет фактора проведения регионами институциональных преобразований в сфере образования при предоставлении регионам дополнительной финансовой поддержки;
– развитие программ профильного обучения на старшей ступени общего образования;
– внедрение различных моделей образования детей дошкольного возраста на базе некоммерческих организаций, учреждений дошкольного, общего и дополнительного образования, включая нормативное финансирование клубов раннего образования и консультирования для семей с детьми;
– предоставление всем детям дошкольного возраста возможности получать услуги дошкольного образования;

• **2013–2017 годы:**

– формирование не менее 6–8 научно-образовательных комплексов мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы, решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инновационных проектов;
– достижение образовательной системой страны результатов, необходимых для нахождения по итогам международных сопоставительных исследований в верхней трети рейтинг-листа по всем показателям качества общего образования;

– ежегодная поддержка до 100 организаций, реализующих инновационные программы непрерывного профессионального образования;
– ежегодная публикация до 50 общественных рейтингов организаций и программ непрерывного профессионального образования (включая программы бюджетного сектора);

• **2018–2020 годы:**

– формирование не менее 10–12 научно-образовательных комплексов мирового уровня;
– создание условий для привлечения молодых кадров в систему профессионального образования с достижением показателей среднего возраста профессорско-преподавательского состава вузов на уровне средних показателей стран Организации экономического развития и сотрудничества (ОЭСР);
– завершение формирования полномасштабной системы непрерывного образования;
– создание не менее 500 центров сертификации и присвоения профессиональных квалификаций;
– доля программ непрерывного образования, прошедших общественно-профессиональную аккредитацию, — 90 %;
– удельный вес предприятий и организаций, имеющих программы подготовки и/или переподготовки и повышения квалификации кадров, — 20 %;
– создание условий для участия в программах повышения квалификации и/или переподготовки не менее 25–30 % занятого населения.

Важная характеристика политики, в частности образовательной политики, — степень участия государства (или его полномочного представителя) в осуществлении той или иной деятельности. Политологи считают, что неосуществление деятельности также является политикой, но только в том случае, если субъект политического действия осознанно отказывается от осуществления этой деятельности. Следовательно, полный комплект «политического ассортимента» включает в себя как «осуществление необходимой деятельности в полном объеме, так и отказ от осуществления деятельности в случае признания отсутствия необходимости в ней»[25].

[25] *Попов А.* Образовательная политика и означение жизненного пространства: контекст культурообразования // Новое освоение: портал аналитики и сетевых проектов Сибири и Дальнего Востока. URL: http://www.povestka.ru/shkr/text/3.stm.

Существует множество определений «образовательной политики», обобщающим определением можно считать следующее: «это специфическая деятельность государства и других субъектов, направленная на постановку перед системой образования целей, задач и их достижение с использованием соответствующих этим целям и задачам механизмов, действий и ресурсов»[26].

Институциональная среда — это совокупность функционирующих институтов: экономических (собственность, ценообразование, конкуренция); институтов социального окружения (особенности взаимодействия власти и общества, начальника и подчиненного, отношения к труду, особенности управления, неформальных отношений т. д.) и духовного окружения (особенности национального характера, традиции семьи и школы, нравственность, духовность, патриотизм и т. д.).

Ограничительные рамки институциональной среды формируют эффективную или неэффективную образовательную политику как на уровне макросистемы (страна, регион), так и на уровне микросистемы — организации (школа). Институциональная среда образует (или не образует) механизм саморегуляции, который обеспечивает (или не обеспечивает) поддержание равновесия системы вокруг определенных заданных параметров.

Отношения между «институтами» и «институциональной средой» взаимозависимы. Можно построить эти зависимости, ориентируясь на «ограничительные рамки» среды. Поместим в эти рамки ответы на следующие вопросы:

1. Что является объектом влияния института?
2. Добровольный или принудительный характер носит способ использования института?
3. Кто является субъектом принуждения или заявления?
4. С какими институтами сопрягается данный институт?

В таблице 7.3 сделана попытка построения зависимостей между институтом и ограничительными рамками.

[26] *Беляков С.А.* Образовательная политика и управление образованием. URL: http: www.umj.ru index.

Таблица 7.3

Институциональная среда и образовательная политика

№	Название института	1) ЧТО — на что влияет (изменяет; ограничивает или расширяет); 2) КАК — используется добровольно (заявительный порядок) или принудительно; 3) КТО — субъект принуждения или заявитель; 4) ОТ КОГО — от какого института зависит (взаимозависит)
1	Институт автономии	1) экономика школы, взаимоотношения с государством, институт управления и принятия решений, ответственность за принятие решений, за финансовое состояние школы, возможность более эффективного использования результатов предпринимательской деятельности; 2) м. б. добровольно и принудительно; 3) собрание трудового коллектива или учредитель; 4) институт собственности; институт предпринимательства
2	Институт аккредитации	1) возможность продолжения образовательной деятельности, статус (вид ОУ), финансирование ОУ, рейтинг ОУ; 2) принудительно; 3) государство (представитель — исполнительный орган власти или независимая организация); 4) институты аттестации, оценки качества
3	Институт аттестации учителей	1) институт заработной платы, престиж и статус учителя; 2) принудительно; 3) сам заявитель или руководитель ОУ; 4) институты заработной платы, аккредитации
4	Институт аттестации обучающихся	1) уровень продолжения образования, источник финансирования продолжения персонального образования, степень коррупционности; 2) принудительно; 3) государство (РФ по ЕГЭ, региональные органы по итоговой государственной аттестации); 4) институты аккредитации, воспитания, госзаказа, школы
5	Институт воспитания	1) уклад школы, взаимоотношения субъектов деятельности, степень социализации обучающихся, комфорт работы учителя, социализация; 2) добровольно; 3) руководитель, коллектив, родители; 4) институты аттестации, аккредитации, заработной платы, оценки качества обучения, оценки качества труда, госзаказа

Продолжение табл. 7.3

№	Название института	1) ЧТО — на что влияет (изменяет; ограничивает или расширяет); 2) КАК — используется добровольно (заявительный порядок) или принудительно; 3) КТО — субъект принуждения или заявитель; 4) ОТ КОГО — от какого института зависит (взаимозависит)
6	Институт государственного заказа	1) объем финансирования, уровень и количество образовательных программ, объем платных услуг, статус ОУ, рейтинг ОУ; 2) принудительно; 3) государство (в лице учредителя или главного распорядителя бюджетных средств); 4) институты финансирования, заработной платы, воспитания, аттестации, оценки качества, предпринимательства, школы
7	Институт заработной платы	1) уровень заработной платы, престиж профессии; «бездифицитность» кадров, квалификация работников, степень социальной защищенности, качество труда, текучесть кадров, степень обновления кадров и пр.; 2) принудительно; 3) государство (в лице исполнительных органов власти региона и/или главных распорядителей бюджетных средств); 4) институты госзаказа, финансирования, аттестации, аккредитации, воспитания, оценки качества, предпринимательства, управления
8	Институт инноваций	1) качество образования и воспитания, коммуникации внутри и вне организации, квалификация работников, уровень управления, оптимизация процессов, на которые направлены инновации, и пр. 2) добровольно-принудительно; 3) государство (органы власти), руководитель школы, собственно субъект (персона или коллектив), инновации; 4) в зависимости от предмета (вида) инновации может быть прямая или косвенная зависимость от всех перечисленных институтов
9	Институт оценки качества обучения (образования), труда и пр.	1) общественная оценка значимости, рейтинг, финансирование ОУ, контингент обучающихся; 2) добровольно; 3) независимые организации, сама школа (внутрикорпоративный контроль); 4) институт аттестации, институт аккредитации, институт управления, школы, институт гражданского общества
10	Институт предпринимательства	1) объем платных услуг ОУ, сокращение дефицита образовательных услуг (исключая госзаказ); 2) добровольно; 3) руководитель и/или трудовой коллектив; 4) институты собственности, заработной платы, управления, финансирования, госзаказа, субсидиарной ответственности

Окончание табл. 7.3

№	Название института	1) ЧТО — на что влияет (изменяет; ограничивает или расширяет); 2) КАК — используется добровольно (заявительный порядок) или принудительно; 3) КТО — субъект принуждения или заявитель; 4) ОТ КОГО — от какого института зависит (взаимозависит)
11	Институт собственности	1) степень распоряжения имуществом недвижимым и движимым, уровень принятия решений по управлению имуществом; 2) принудительно; 3) государство или учредитель и/или наблюдательный совет; 4) институты заработной платы, управления, финансирования, госзаказа, субсидиарной ответственности
12	Институт субсидиарной ответственности	1) степень ответственности за принятые решения, степень риска потери имущества в личном пользовании; 2) принудительно; 3) государство (в лице учредителя); 4) институты собственности, заработной платы, управления, финансирования, госзаказа, предпринимательства
13	Институт управления	1) степень свободы (ответственности) принятия решений; 2) принудительно и добровольно; 3) государство (в лице учредителя) и/или наблюдательный совет; 4) все вышеперечисленные институты
14	Институт школы	внутрикорпоративная культура; добровольно; руководитель и педагогический коллектив; все вышеперечисленные институты
…	прочие	…

Итак, институты определяются как совокупность формальных и неформальных правил, которые создаются людьми, а также соответствующих им механизмов обеспечения соблюдения данных правил.

В свою очередь, механизмы обеспечения соблюдения правил также могут быть определены как набор правил (процедур), которыми руководствуются организации, отвечающие за соблюдение правил. Важнейшая функция правил — снижение уровня неопределенности, с которой сталкиваются индивиды, принимающие решения. Снижение неопределенности — ключевое условие обеспечения скоординированности действий отдельных «игроков».

В контексте институционального развития как образовательной системы, так и образовательной организации можно сформулировать следующее определение образовательной политики: это деятельность субъектов на макро- и микроуровнях, направленная на формирование, изменение и/или ликвидацию ограничительных рамок институциональной среды объекта воздействия.

Функции институтов в конкретной среде

Координационная функция. Институты, которые призваны решать координационные проблемы, делают это путем создания информационной инфраструктуры и обеспечения доступа к ней всех потенциальных участников отношений. Что касается системы принуждения, то она этим институтам не требуется, поскольку следование правилу является доминантной стратегией участников отношений, т. е. это институты самоподдерживающиеся.

Кооперативная функция. Пример института, который способствует кооперации участников экономических отношений, — контрактное право. Оно содержит ряд правил и положений, ограничивающих их деятельность таким образом, что дает возможность избежать социально неэффективных результатов.

Реальные институты достаточно часто направлены на решение проблем координации и кооперации в совокупности. Так, во многих ситуациях правила дорожного движения не только помогают разъехаться на узкой дороге, но и ограничивают скорость на отдельных участках дороги. Во втором случае без принуждения не обойтись.

Перераспределительная функция. Обеспечив принятие конкретного решения по координации деятельности участников отношений, институт тем самым закрепляет неравенство или равенство между ними. Так, при банкротстве предприятия разные группы его кредиторов заинтересованы в установлении разного приоритета выплат. Другой пример — установление прав собственности, закрепляющих неравенство субъектов, но позволяющих вести переговорный процесс в установленных рамках и ограничениях, т. е. снимающих неопределенность.

Институциональная среда также обеспечивает снижение уровня неопределенности в повседневном взаимодействии экономических агентов. Более конкретно: правила, образующие институциональную среду, состоят из законов, принимаемых представительным органом власти, указов, принимаемых президентом, постановлений правительства, если подразумевать сложившуюся в России систему «производства правил».

Правила, образующие институциональную среду, определяют характеристики той или иной системы как целого. С точки зрения отдельного хозяйствующего субъекта, работающего на территории одного или нескольких регионов России, институциональная среда состоит из правил федерального, регионального и муниципального уровней (табл. 7.4).

Таблица 7.4

Характеристики институциональной среды (ИС)

Характеристика	Расшифровка характеристики ИС
Многоуровневость	Правила федерального, регионального и муниципального уровней; наряду с правилами, формирующими институциональную среду, существуют правила, которые определяются как *институциональные соглашения*, которые, в свою очередь, определяют формы кооперации и конкуренции между экономическими агентами
Двойственность	Наличие двух типов правил: формальных и неформальных, что порождает институциональную дихотомию
Институциональная дихотомия	Воспроизведение несоответствия в динамике, содержании и механизмах обеспечения двух типов правил. Идеального соответствия между двумя типами правил нет ни в одной стране мира, независимо от того, какая из правовых традиций в ней преобладает: кодифицированное или прецедентное право. Данное соответствие логически невозможно по двум взаимодополняющим основаниям: 1) различный механизм формирования и изменения; 2) ограниченные возможности отдельных экономических агентов и их совокупности по приведению в соответствие данных типов правил. «Институты» не совпадают с «технологиями»
Институциональное неравновесие, институциональный кризис	Несоответствие имеющихся правил и механизмов их поддержания правилам, которые необходимы для функционирования экономики, приобретшей, как считается, определенный вектор развития. Неравновесной считается ситуация, когда часть экономических агентов предпринимает усилия по изменению основополагающих правил игры, что приводит к изменению сравнительной переговорной силы участников рынка по поводу системообразующих правил игры
Компонентная неполнота правил	Отсутствие правил, необходимых для полного использования института: например, институт аттестации предусматривает правила аттестации только для педагогических работников, следовательно, за границами института остаются руководители образовательных организаций. Данная характеристика институциональной среды на федеральном уровне подталкивает *институциональных предпринимателей*, ориентированных на извлечение выгод из формирования набора новых правил, к разработке регионального законодательства
Сложность и нестабильность институциональной среды	Усложняет принятие экономических решений (особенно долгосрочных и связанных с использованием специфических активов), которые сопряжены с наличием формальных правил, допускающих различную трактовку и непрерывный процесс корректировки уже принятых законов. Данная ситуация — благодатная почва для воспроизводства торга по поводу использования тех или иных правил и коррупции
Фрагментарность	Невозможность обеспечить фронтальное блокирование нежелательного типа поведения, которое проявляется в *обходе существующих формальных институциональных рамок*

Характеристики институциональной среды говорят о том, что не всякий набор правил обеспечивает снижение неопределенности и, соответственно, экономию на трансакционных издержках. Для этого должны выполняться определенные условия, образующие институциональную среду, правила должны быть:

- *согласованы* одно с другим;
- *понятны* игрокам, действия которых с их помощью регламентируются;
- в достаточной степени *стабильными,* что в условиях неопределенности позволяет согласовывать ожидания субъектов, принимающих хозяйственные решения;
- выполнение последнего условия возможно тогда и только тогда, когда: а) соблюдается *преемственность* в политике государства на разных уровнях независимо от выигравшей на очередных выборах партии или коалиции; б) существует согласие по поводу плана *институционального проектирования и строительства.*

Дополнением к характеристикам институциональной среды (табл. 7.4) может быть тема **институциональных разрывов**, под которыми мы будем понимать несоответствие различных компонентов как формальной, так и неформальной частей институциональной среды.

Институты, как любой товар, могут являться предметом торга между участниками сделки, т. е. можно говорить о «рынке институтов». Специфика этого рынка состоит в том, что трудно измерить качество продукта, т. е. качество «правил игры» и его результативность. Следовательно, по аналогии с видами товара правила, торгуемые на «рынке институтов», можно отнести либо к категории опытных, либо к категории доверительных благ. На рынках доверительных и опытных благ высока вероятность оппортунистического поведения, в данном случае производителя блага — законодателя (например, лоббирование интересов отдельных групп).

Высокая степень несовершенства рынка «правил игры» ведет к несоответствию различных компонентов как формальной, так и неформальной частей институциональной среды.

Несоответствие и противоречие институтов друг другу можно назвать институциональным разрывом. Институциональные разрывы являются прямым следствием институциональных реформ, если при их подготовке не учитывается многоуровневость институциональной системы. Она включает три основных уровня:

1) уровень формальных правил;
2) уровень неформальных правил;
3) уровень культурных традиций и ценностей.

Уровни институциональной системы изменяются с разной скоростью: относительно быстро изменяется первый уровень, второй и третий обладают наибольшей инерцией. Если разрывы между институтами целенаправленно не преодолевать, то реформы остановятся.

Можно выделить условные типы институциональных разрывов:
- формальный *вертикальный* институциональный разрыв;
- формальный *горизонтальный* институциональный разрыв;
- *разрыв догоняющий* между формальными и неформальными институтами;
- *институциональный разрыв* неформальных институтов.

Характеристики типов представлены в таблице 7.5.

Таблица 7.5

Характеристики типов институциональных разрывов

Условные типы институциональных разрывов	Характеристика типа
Формальный вертикальный институциональный разрыв	Ситуация, в которой формальное правило работает (используется) на вышестоящем уровне (региональном), но не работает на более низком иерархическом уровне (муниципальном), в силу неразвитости институциональной среды на нижнем уровне (отсутствие механизмов контроля за исполнением правила, слабость мониторинга и пр.)
Формальный горизонтальный институциональный разрыв	Ситуация, в которой формальное правило работает (используется) с разной степенью эффективности даже на одном иерархическом уровне: в разных регионах переход на новую модель оплаты труда как в сфере образования, так и во всей бюджетной сфере происходит с разной скоростью (до 5 лет разрыва), следовательно, и формирование ценностных установок по измерению качества труда также происходит с разрывом
Разрыв догоняющий между формальными и неформальными институтами	Спроектированный или импортированный формальный институт внедряется искусственно, и неформальные правила находятся в позиции «догоняющих»
	Сложившиеся неформальные правила, действующие в деловых практиках, опережают введение в действие формальных правил, и в этом случае в ситуации «догоняющих» оказываются формальные институты; такой тип институционального разрыва преодолевается быстрее, чем первый тип (отставание неформальных правил)
Институциональный разрыв неформальных институтов	Возникновение разрывов между неформальными институтами в силу культурной инерции, сложившихся деловых практик в «культурных» слоях, ценностных установок традиционного и модернистского типа отношений; разрывы в межпоколенческих культурах

Несогласованность правил является отражением незрелости механизмов достижения компромиссов.

Таблица 7.6

Типы транформации институциональной среды

Тип и характер изменения	Функции институтов	Состояние институциональной среды
Опережающее развитие эффективных неформальных институтов на фоне консерватизма формальных, эволюционный характер изменений	Доминирует координационная функция, снижаются трансакционные издержки	Сбалансированное развитие институциональной среды путем накопления прецедентов эффективных взаимодействий, преодоление институционального разрыва за счет ускоренного развития формальных институтов; происходит выращивание институтов «на своей почве».
Резкое изменение формальных институтов (законотворчества, организационных структур) на фоне отставания неформальных институтов, революционный характер изменений	Доминирует перераспределительная функция в сочетании с кооперативной, повышаются ТРИЗ	Несбалансированное развитие системы, институциональный разрыв из-за незрелости и неэффективности формальных институтов и нарушения традиций, развитие «теневых практик» в силу институционального вакуума, адаптация менталитета к новым формальным правилам
Опережающее развитие формальных практик организационной подсистемы в силу ее динамики, отставание нормативной подсистемы, эволюционный характер	Высокие ТРИЗ, сочетание координационной и перераспределительной функций	Организационный институциональный разрыв, несбалансированное развитие экономической системы за счет подавления хозяйской мотивации, снижения деловой активности и эффективности использования ресурсов, для поддержания баланса системы необходима трансформация формальных институтов
Неадекватная реакция формальных и неформальных подсистем на изменение факторов макросреды, застойные явления в экономике	Доминирует перераспределительная функция	Отсталость и отсутствие динамики развития институциональной среды

2.7.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *Составить фрагмент аналитической записки на тему «Уровень готовности институциональной среды образования для реализации новелл законопроектов».*

Для составления записки необходимо воспользоваться информацией, составленной в виде сравнительной таблицы по двум законопроектам, т. е. изучить концепции образовательной политики, представленные в двух законопроектах: от Минобрнауки РФ и от Госдумы ФС РФ по источнику http://www.smolin.ru/odv/recommend/2011-01-12.htm.

Выбрать из 44 пунктов таблицы, размещенной в указанном источнике, не более 5 «новелл», которые представляются лично вам наиболее значимыми, и дать собственный комментарий по выбранным новеллам. Комментарии должны включать следующие пункты:

1. Доказать (объяснить) актуальность каждой из новелл, выбранных вами.

2. К каким изменениям в системе образования (положительным или отрицательным) может привести реализация данных «новелл»?

3. Есть ли риск институционального конфликта при введении в образовательную практику выбранных вами для комментариев новелл? Объясните потенциальный риск или его отсутствие.

Задание 2. *Используя информацию таблицы 7.5 «Характеристики типов институциональных разрывов», привести примеры институциональных разрывов по каждому из четырех типов из образовательной практики.*

2.7.3. Практическое задание на семинаре

Форма: деловая игра «Окно в будущее», работа в малых группах по стратегированию.

Оценивание: оценка дается в баллах и является суммарной для всей подгруппы, распределяется самими участниками группы по весу участия каждого в выполнении задания.

Задание. *Группа предлагает организационную модель школы 2040 года. Выделяет основные признаки школы будущего, аргументирует наличие институциональных изменений и степень возможности (или невозможности) реализации своего фантазийного проекта.*

2.7.4. Вопросы для самопроверки

1. Каковы основные функции системы государственного планирования?

2. В чем смысл формальных институциональных рамок образовательной политики?

3. Почему «многофункциональность» государства говорит о слабости гражданского общества?

4. Что относится к понятию «образовательная политика»? В чем специфика институционального подхода к данному понятию?

5. Каковы функции институтов в конкретной среде? В чем их смысл?

6. Какие факторы влияют на процесс формирования институциональной среды?

7. В чем суть и что является причиной институциональных разрывов для системы образования? Возможно ли возникновение данного феномена на уровне отдельной образовательной организации?

8. Какие типы институциональных разрывов встречаются на макро- и на микроуровнях?

2.7.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

1. *Асмолов А.Г.* Образование — это проектирование будущего // Образовательная политика. 2011. № 4 (54).

2. *Барбер М., Муршед М.* Создавая будущее: как хорошие образовательные системы могут стать еще более эффективными в следующем десятилетии // Вопросы образования. 2010. № 3. С. 6–31.

3. *Ольга Власова.* Образовательная политика современной России и предложения по ее реформированию // Блог Ольги Власовой, 12.08.2011. URL: http://www.yabloko.ru/blog/2011/08/12_2.

4. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А. и др.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. К 6-й международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов». М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2005.

5. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа». URL: http://mon.gov.ru/dok/akt/6591/.

6. *Новиков А.М., Новиков Д.А.* Образовательные системы: уровни и специфика проблем управления // Образовательная политика. 2011. № 3 (53).

7. *Радаев В.В.* Новый институциональный подход: построение исследовательской схемы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. Том IV. № 3.

8. *Скорев М.М.* Модернизация институциональной структуры российской системы образования. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 2004.

9. *Чаленко С.П.* Образовательная политика России на современном этапе // Педагогическая наука и образование в России и за рубежом: региональные, глобальные и информационные аспекты: электр. журн. 2005. № 2. Разд. 6: Единое европейское образовательное пространство. URL: http//rspu.edu.ru/university/publish/pednauka/2005*Черковец В.Н.* К вопросу об институциональной среде инновационного развития. URL: http://igpr.ru/library/cherkovec_vn_k_voprosu_ob_institucionalnoj_srede_innovacionnogo_razvitija.

10. *Шапкин В.В., Василенко Н.В.* Институционализм как методология исследования образования. СПб.: РГПУ им. А. И. Герцена, 2005.

11. *Щедровицкий П.Г.* Образование как объект культурной политики // Образовательная политика. 2011. № 1 (51).

12. *Klein, Peter G.,* New Institutional Economics. July 1998. Экономический факультет университета штата Джорджия, США.

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru
2. http://2020strategy.ru/
3. http://www.direktor.ru
4. http://mon.gov.ru
5. www.kpmo.ru
6. www.edupolicy.ru
7. http://www.p-lib.ru/
8. www.minregion.ru
9. http://www.ecsoc.msses.ru
10. http://sinncom.ru/content/reforma
11. http://www.eurekanet.ru
12. http://www.vestnik.edu.ru/
13. http://www.csr.ru
14. http://strategy2020.rian.ru/

Тема 2.8. Институт финансирования образовательных услуг

2.8.1. Материалы к лекциям

Под понятием «*экономика образования*» будем рассматривать *отношения, складывающиеся в сфере образования по поводу организации, реализации, распределения, обмена и потребления создаваемых в ней* ***образовательных услуг***.

Образовательная услуга — совокупность образовательных отношений, возникающих между образовательными учреждениями (организациями) и гражданами для удовлетворения последними потребностей в общеобразовательных и профессиональных знаниях, навыках, умениях на базе конституционного права гражданина на образование, которое является социально значимым (мериторным благом с положительными внешними эффектами), а также доверительным благом (отсутствие у потребителя подтвержденной информации о его качестве)[27].

Таблица 8.1

Специфика образовательных услуг: частное или общественное благо?

УСЛУГА — это БЛАГО, предоставляемое в форме ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	
Частное благо каждая единица этого блага может быть оценена и продана отдельному потребителю	**Общественное благо** неделимо на «порции», потребляется коллективно, независимо от того, готовы ли люди платить за него или нет
Характеристики частного блага • Конкурентность в потреблении • Делимость: цена может ограничить доступ к услуге • Услугу можно производить в частном порядке	**Характеристики общественного блага** • Неконкурентность • Неделимость • Неисключаемость

Если образование — частное благо, тогда:

– затраты на предоставление этого блага финансируются за счет получателей этих услуг — родителей;

[27] *Никитина Е.Н.* Организация финансирования муниципальной образовательной системы на основе бюджетирования, ориентированного на результат. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2009. URL: www.hse.ru/data/882/876/.../автореферат_Никитина_сент-2009.

– сторонники этой модели (по теории человеческого капитала) считают, что выгодами от услуги пользуются прежде всего сами получатели услуги.

Образование — общественное благо, потому что:

– образование формирует положительный внешний эффект, которым «пользуется» общество в целом, и государство благодаря образованности граждан обладает конкурентными преимуществами перед другими государствами;
– образование должно финансироваться государством до оптимального с точки зрения общества количества.

Образование — категория **доверительных благ**, т. е. это такая услуга, качество которой сам покупатель не может оценить напрямую даже после ее приобретения и вынужден полагаться на информацию, которую ему предоставляет продавец (образовательная организация):

– доверительная природа образования обусловливает неопределенность его качества;
– присутствие эффекта «сообучения» (*peer effect*), когда качество обучения зависит от качества тех, кто обучается рядом с вами, углубляет неопределенность;
– доверительная природа образования открывает возможности для оппортунистического поведения более информированных субъектов;
– оппортунизм в образовании может проявляться в предоставлении образовательных услуг более низкого качества, что требует меньших затрат и уменьшает трансакционные издержки «продавца» образовательной услуги.

В силу вышеопределенных характеристик образовательной услуги на образовательном рынке актуальны механизмы, которые дисциплинировали бы «производителя» услуги и не давали ему воспользоваться информационной асимметрией. Это должны быть не контрактные, а институциональные механизмы. Проблема дизайна таких механизмов и их эффективности напрямую связана с проблемой финансирования образования.

Модели финансирования:

– принцип «бесплатного» государственного образования: образование входит в «пакет» повышения благосостояния нации, за что граждане платят высокие налоги;
– принцип «платности» — роль государства ограничена: за желаемую услугу платят сами граждане.

Таблица 8.2

Структура расходов на образование в РФ

«Бесплатно»	«Платно»
Бюджетные расходы на все ступени образования — 78,5 %, в том числе: на дошкольное — 84 %; на общее — 85 %; на высшее — 56 %	Доля негосударственных ОУ — 1,3 %, т. е. 0,5 % школьников. **Средства домохозяйств в общих расходах — 21,5 %**, или более 320 млрд руб. Из них 12 % тратят на дополнительное образование; 88 % — на основное образование (около 79 млрд руб.). 3,81 млрд руб. родители тратят на подготовку к школе



Рис. 8.1. Структура бюджетного финансирования в разрезе уровней образования в 2010 году[28]

[28] Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ. URL: http://memo.hse.ru/ind_w08_4_03.

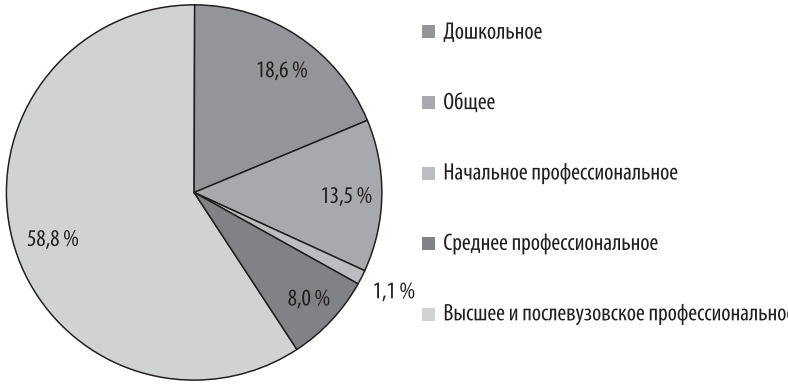


Рис. 8.2. Структура затрат семей в разрезе уровней образования в 2010 году[29]

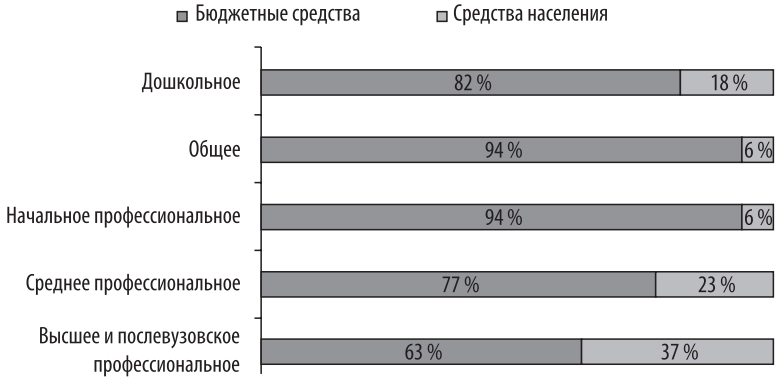


Рис. 8.3. Удельные веса бюджетных ассигнований и средств населения в системе образования в 2010 году[30]

[29] Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ. URL: http://memo.hse.ru/ind_w08_4_04.

[30] Там же.

Коррупционные платежи в образовании в 2009 году *(без дополнительного) за один учебный год составили около 19 млрд руб., из них:*

– 44,5 % — «растворяются» в ВПО;
– 22,6 % — в школах;
– 20,2 % — в детских садах.

В целом теневые расходы составляют 8,25 % в объеме всех затрат домохозяйств на основное образование (около 26 млрд руб. в год «уходит в тень» образовательных услуг).

Если принять объем бюджетных средств и средств домохозяйств (семей), поступающих в образовательные учреждения, за 100 %, то бюджетное финансирование образования в 2010 году составило 81,6 %, соответственно, затраты семей — 18,4 %.

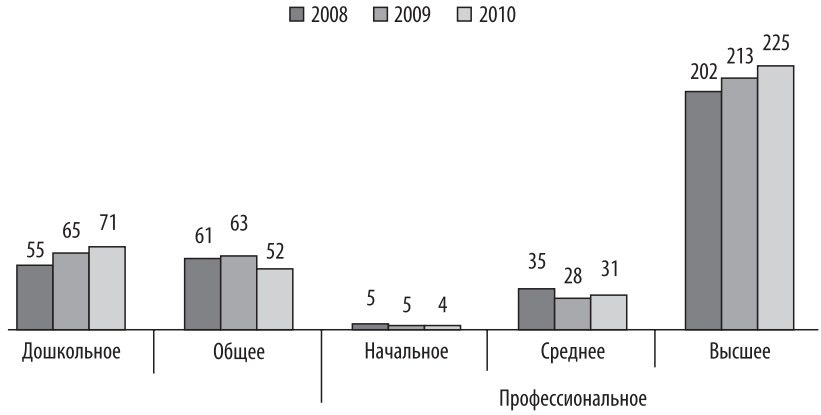


Рис. 8.4. Затраты семей, связанные с обучением в государственных образовательных учреждениях в 2008–2010 гг., млрд руб.[31]

Образовательная услуга — социально значимое благо — «достойное благо»:

– государство обеспечивает затраты на производство достойных благ (медицина, культура, соц. защита и пр.);
– финансируются блага за счет бюджета, бюджет формируется за счет налогов, а не из выручки от реализации этих благ на рынке.

[31] Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ. URL: http://memo.hse.ru/ind_w08_4_05.

Эволюция экономики «достойного блага»:

- **90-е годы** — развитие платной деятельности бюджетных учреждений. Основной вопрос: кто распоряжается деньгами, заработанными бюджетными учреждениями;
- **1999 год** — начало бюджетной реформы;
- **2000 год** — Бюджетный кодекс РФ: внебюджетные доходы бюджетного учреждения суть неналоговые доходы бюджета;
- **2006 год** — Закон «Об автономных учреждениях» (АУ);
- **2009 год** — на федеральном уровне в АУ не перешло ни одно бюджетное учреждение.

Это обусловлено:

– отсутствием подзаконной базы по переходу в АУ;
– усложненной процедурой перехода из-за необходимости выделения и оценки особо ценного движимого имущества (в тот момент к нему относится все, чья балансовая стоимость больше 50 тыс. руб.);
– отсутствием порядка формирования государственного задания на оказание услуг и/или выполнение работ;
– отсутствием нормативов финансового обеспечения государственного задания.

- **2010 год** — 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Основная задача «модернизации» бюджетирования образовательных учреждений — обеспечение финансирования результата их деятельности, т. е. по сути — качественной реализации образовательных услуг.

Принципы бюджетирования, ориентированного на результат:

1. Наличие у каждого ведомства системы целей, задач и результатов деятельности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики.

2. Обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и учреждений при планировании и достижении результатов использования бюджетных ассигнований в рамках установленных финансовых ограничений.

3. Использование конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе с учетом достигнутых и планируемых результатов использования бюджетных ассигнований.

4. Наличие и применение методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периоде.

5. Наличие и применение формализованных методов оценки полной стоимости расходных обязательств.

Базовые элементы института финансирования: 1) государственное задание; 2) нормативно-подушевое финансирование; 3) смета.

1) Государственное задание.

Из доклада Министерства финансов РФ (о результатах и основных направлениях на 2011/13 гг.):

- *Одним из инструментов повышения качества планирования деятельности государственных учреждений являются **государственные (муниципальные) задания,** которые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации формируются с 1 января 2009 года с целью увязки объемов и качества оказания государственных услуг с объемами бюджетных ассигнований на эти цели, а также перехода на бюджетирование, ориентированное на результат.*
- *Мероприятия по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений направлены на **повышение эффективности предоставления государственных (муниципальных) услуг в условиях сохранения (либо снижения темпов роста) бюджетных расходов на их оказание**.*
- *Должны быть созданы условия и стимулы для **сокращения внутренних издержек** учреждений и **привлечения (легализации) ими внебюджетных источников** финансового обеспечения, повышения эффективности и открытости их деятельности, а также возможности и стимулы для органов исполнительной власти по оптимизации подведомственной сети.*

Государственное задание (муниципальное задание) — документ, устанавливающий требования к объему, качеству, составу, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ, финансовое обеспечение выполнения которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Задание рекомендуется формировать по *разделам* — предусматривая отдельные разделы на каждый вид услуг (работ). В случае установления

задания на услуги и работы одновременно задание должно состоять их двух частей: первая часть включает требования к услугам, вторая часть — требования к работам[32].

Государственное (муниципальное) задание используется, с одной стороны, как инструмент планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета, с другой — как инструмент ориентации поставщиков услуг (работ) на достижение установленных количественных и качественных результатов предоставления услуг (выполнения работ). Кроме того, поскольку задание является публичным документом, оно также выполняет функцию информирования потенциальных и фактических потребителей услуг автономного учреждения о том, услуги какого объема и качества и в каком порядке должны быть им оказаны на бесплатной основе за счет средств соответствующего бюджета.

Институт «государственного задания» призван:

1) повысить эффективность услуги БЕЗ увеличения бюджетных расходов;

2) создать стимулы (условия) для оптимизации сети;

3) сократить внутренние издержки;

4) расширить ассортимент платных услуг;

5) легализовать внебюджетные источники обеспечения;

6) обеспечить реализацию принципа финансирования, ориентированного на результат (БОР).

Объем финансового обеспечения государственного (муниципального) задания складывается из величины расходов на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ, рассчитываемых по нормативам, и величины ненормируемых (накладных) затрат учреждения, определяемых расчетным путем.

Рассчитанная нормативно-затратным способом стоимость государ-

[32] Например, государственное задание учреждению дополнительного образования на услугу «Проведение конкурсов детских творческих коллективов», включающую мероприятия и возведение сцены и декораций, должно содержать следующие части: первая часть — услуга по проведению конкурсов; вторая часть — работа по возведению сцены и декораций для проведения конкурса.

Разница между услугами и работами заключается в отсутствии или наличии материального результата деятельности: услуга по определению не имеет непосредственного материального воплощения и потребляется одновременно с ее производством, а результатом выполнения работы является некий материальный продукт.

ственных (муниципальных) услуг и работ является основой для определения размера субсидии учреждению на выполнение государственного задания с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество.

Определенные по нормативам расходы на оказание конкретной услуги (выполнение работы) с «надбавкой» в виде доли постоянных расходов образуют полную стоимость государственной (муниципальной) услуги (работы), предоставляемой учреждением в рамках выполнения государственного (муниципального) задания. Полная стоимость всех государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) в рамках государственного (муниципального) задания в соответствии с основными уставными видами деятельности учреждения, определяет размер субсидии учреждению на выполнение задания.

Описанный подход к финансовому обеспечению выполнения государственных (муниципальных) заданий бюджетными и автономными учреждениями позволяет адекватно и объективно определить величину субсидии; дает информацию о полной стоимости услуг и работ, предоставляемых в рамках задания; выделяет долю «накладных» (постоянных) расходов в стоимости услуг и работ, стоимости услуги в расчете на одного потребителя.

Такая информация является основой для принятия рациональных управленческих решений, связанных с оказанием потребителям государственных и муниципальных услуг и выполнением работ.

2) Нормативно-подушевое финансирование — гарантированная минимальная стоимость бюджетной образовательной услуги, предоставляемой гражданам данного региона и подлежащей обязательному применению при формировании регионального и местного бюджетов.

Основной принцип — финансируем НЕ учреждение, а реализацию бюджетной услуги на «подушевой» основе. Нормативное «подушевое» финансирование — механизм, который присутствует как в программе модернизации образования, так и в программе реформирования бюджетного сектора в целом.

Региональные образовательные системы в разном «темпе» переходят на финансирование по «подушевым нормативам». Опрос руководителей учреждений общего и дошкольного образования дает представление о степени распространения нормативного финансирования на конец 2010 года (рис. 8.5, 8.6).

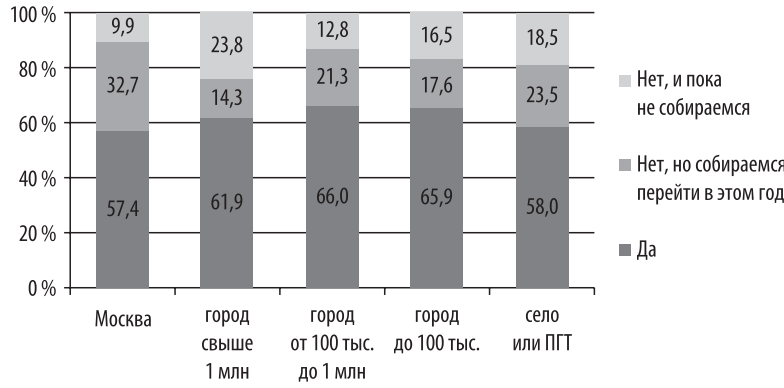


Рис. 8.5. Перешло ли ваше образовательное учреждение на финансирование по нормативам в расчете на одного обучающегося?[33]

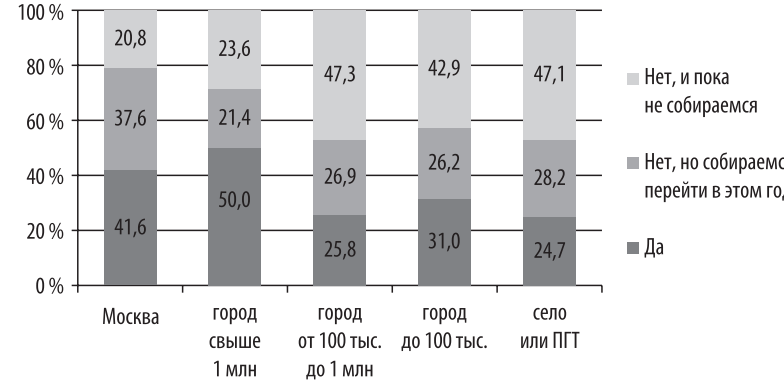


Рис. 8.6. Перешло ли ваше дошкольное образовательное учреждение на финансирование по нормативам в расчете на одного воспитанника?[34]

[33] Мониторинг экономики образования НИУ ВШЭ. URL: http://memo.hse.ru/ind_w08_3_06.

[34] Там же. URL: http://memo.hse.ru/ind_w08_2_06.

Существуют различные подходы к расчету нормативов подушевого финансирования в разных странах, что обусловлено нормами странового законодательства, устанавливающими требования к качеству образовательных услуг и бюджетному процессу.

В идеальной модели государство устанавливает требования к качеству (материально-техническое и кадровое обеспечение) и результатам образовательного процесса. Выполнение этих требований при предоставлении образовательной услуги требует определенных финансовых затрат. Производится калькуляция этих затрат. Полученная сумма делится на число потребителей услуги на уровне школы, муниципалитета, образовательного округа или другой административно-территориальной единицы. Эта величина и является нормативом подушевого финансирования (zero-based budgeting). Есть и дополнительные «сверхнормативные» фонды, например, в Англии из общего бюджета образования сразу выделяются 20–30 %, которые идут дополнительно в школы, например, работающие в сложной социальной обстановке.

Практическое применение нормативного подушевого финансирования связано с тем, что в ряде стран на государственном (национальном) уровне устанавливаются только общие, иногда некалькулируемые требования к образовательному процессу и его результатам (например, США). В других странах большинство требований к качеству, обеспечению и результатам образовательного процесса являются едиными на всей территории и подробно регламентированы государственным (национальным) законодательством.

В ряде стран предоставление школьного образования финансируется за счет средств местных бюджетов, местные власти имеют широкие полномочия по использованию налоговых поступлений на нужды школ, а при необходимости местное сообщество имеет возможность собрать дополнительные финансовые средства на нужды школы (США). В других странах местные бюджеты фактически осуществляют «кассовое обслуживание» общего образования, а основной объем средств на его финансирование местные бюджеты получают путем межбюджетных перечислений из вышестоящих бюджетов.

Можно выделить три отечественные модели расчета «подушевого норматива»:

1) метод затрат по фонду оплаты труда — базой для всех расчетов является фонд оплаты труда, к которому по определенному соотношению (добавочному коэффициенту) добавляются накладные, или текущие, расходы. В таком «нормативе» нет коммунальных услуг, капремонта, инвестиций, т. е. он охватывает чуть более половины фактических

расходов школы; основной недостаток модели состоит в том, что метод затрат стимулирует увеличение штатных расписаний, так как это ведет к увеличению фонда оплаты труда и, соответственно, — к увеличению «подушевого норматива»;

2) метод затрат по видам расходов — расширительная модель к первой, включающая расчеты по коммунальным услугам и капремонту, которые рассчитываются уже не на ученика, а на квадратные метры (площади), или, как вариант, применяют систему поправочных коэффициентов, учитывающих особенности отдельных школ; недостаток модели: чем детальнее расчеты норматива, тем больше возможностей для чрезмерного регулирования и контроля жизни школы получают чиновники;

3) метод результатов[35] (может быть использован только при наличии независимой системы оценки качества) — все школы региона разбиваются на группы в зависимости от численности учащихся, и базой для расчета является значение среднего балла ЕГЭ по региону, средний балл по каждой группе, а также фактические расходы (в расчете на одного учащегося) в школах, обеспечивших достижение того или иного балла в каждой из этих групп. Можно посчитать, сколько дополнительно денег нужно на желаемый уровень обучения по каждой группе школ, можно посчитать норматив на одного учащегося по каждому уровню обучения. Дальше необходимо решить, какой средний балл, какой уровень подготовки учащихся мы готовы профинансировать. После того как определен норматив для каждой группы школ, они получают средства в соответствии с этими расчетами. Если через год или через два выясняется, что какая-то школа по результатам сильно отличается в положительную или отрицательную сторону от того среднего балла, по которому было рассчитано финансирование, возникает поле для управленческого вмешательства, в первую очередь — для выяснения причин этого (возможно, не учли высокую ротацию учеников). Аналогично в случае отличий в положительную сторону: возможно, в школе используют какую-то новую педагогическую технологию — тогда этот опыт нужно обобщать и тиражировать.

Каждую модель отличают специфицированные цели нормативного подушевого финансирования и методологии расчета нормативов и в конечном результате — цели образовательной политики.

[35] Составлено по статье М. Аграновича «Цена результата. Норматив и качество образования». URL: stat.edu.ru/doc/Agranovich2.doc.

Ряд экспертов считает[36], что нормировать можно не все расходы учреждений. В мировой практике к числу нормируемых относятся прежде всего трудовые и материальные затраты, т. е. те расходы, которые находятся в прямой зависимости от количества потребителей соответствующих услуг или объема выполняемых работ (переменные расходы). Расходы, которые не связаны с количеством потребителей услуг или объемом работ (постоянные расходы), экономически нецелесообразно финансировать на основе нормативов, потому что установить обоснованные нормы для этих расходов не представляется возможным — отсутствует объективная основа для нормирования. Объективные нормативы расходов (или потребления ресурсов) целесообразно устанавливать только для переменных расходов, имеющих прямую взаимосвязь с количеством оказанных услуг или объемом выполненных работ (к ним относятся зарплата сотрудников, материалы, потребляемые в процессе оказания услуг и выполнения работ, и др.). Что касается постоянных затрат (на содержание зданий, оплату коммунальных услуг и пр.), то в их отношении должны применяться иные методы расчета — индексный, прямого счета и др. В этой связи в качестве основы для расчета финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий оптимально было бы применять не нормативные затраты, а расчетно-нормативную стоимость государственной (муниципальной) услуги (работы).

3) Смета.

Сметное финансирование — содержание учреждений по смете как форме прямого финансирования «поставщиков» образовательной услуги.

Заказчиком выступает исполнительный орган власти, а поставщиком — подведомственные учреждения.

К недостаткам сметного финансирования можно отнести:

- монополизм поставщиков-учреждений;
- отсутствие заданий на оказание услуг;
- отсутствие связи между количеством и качеством оказанных услуг и объемом бюджетного финансирования (финансирование процесса, количества обслуженных, а не результата оказания услуг — положительных изменений у потребителей услуг в результате получения услуги);

[36] Источник: *Жигалов Д.* В. Ж68 Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности. Москва: Фонд «Институт экономики города», 2010. 118 с.

– гарантирует входные ресурсы, но «не дает денег» и права распоряжения ими;
– «нейтрализует» ответственность руководителя школы и переносит ее на плечи учредителя;
– «совершенствует способность» директора работать «по договоренности», а не по договору;
– укрепляет принцип патернализма.

Новые механизмы финансирования субъектов системы образования: 1) образовательные кредиты; 2) именные финансовые обязательства; 3) бюджетные сертификаты на повышение квалификации; 4) образовательные субсидии.

1) Образовательный кредит — это деньги, получаемые в долг у банка с целью оплаты обучения в образовательном учреждении. Получить такой заем можно не только на первое высшее образование, но и на среднеспециальное, второе высшее, на бизнес-курсы (в том числе и получение степени MBA), на прохождение курсов иностранного языка, при этом не только в России, но и за рубежом.

Оплатить с помощью образовательного кредита можно как полную стоимость кредита, так и ее часть — несколько семестров. Некоторые банки могут потребовать внесение первоначального взноса из собственных средств. Часть банков готова выдавать кредиты на образование гражданам России уже с 14 лет, если на это согласны его официальные представители (родители или опекуны). Но в основном заемщиками могут выступать совершеннолетние студенты. Существенное ограничение — банки требуют регистрацию в регионе получения кредита. Чаще всего по таким ссудам требуется обеспечение в виде залога или поручителей, а также страхование жизни и трудоспособности заемщика или вариант «созаемщики». Максимальный срок кредитования составляет до 11–15 лет. Кредит оформляется исключительно после поступления в учебное заведение, так как банки требуют наличие договора на обучение.

Условно образовательные кредиты можно поделить на два вида: с государственной поддержкой и без нее. В первом случае совокупная процентная ставка по кредиту равна ставке рефинансирования ЦБ плюс 3 пункта. При этом 3/4 ставки рефинансирования возмещается банку за счет средств госсубсидии. Максимальный срок кредитов по этой программе составляет 15 лет (срок обучения плюс 10 лет). Но чтобы получить помощь от государства, необходимо поступить в учебное заведение, прошедшее отбор для участия в этой программе, а также иметь хорошую успеваемость (табл. 8.3).

Таблица 8.3

Банки, предоставляющие образовательный кредит

Банк	Процентная ставка (% в рублях, в год)	Срок кредитования
Росинтербанк	11–20 %	До 6 лет
Акционерный коммерческий инновационный банк «Образование»	13,5 %	До 5 лет
Балтийский банк	19 %	До 7 лет
Российский сельскохозяйственный банк	16 %	До 10 лет
Сбербанк России	12 %	До 11 лет
Компания AVESA	11–12 %	До 15 лет
Банки, предоставляющие образовательный кредит на льготных условиях		
Сбербанк	5 %	В течение 10 лет после окончания вуза
Банк «Союз»	5 %	

Особенности: как правило, образовательный кредит не выдается студенту на руки, а перечисляется на счет учебного заведения траншами (за каждый семестр).

Заемщик может рассчитывать на льготный период кредитования, во время которого он выплачивает банку только процент за пользование кредитом. Этот срок может составлять как год, так и 5 лет (срок обучения) в зависимости от банка.

Ставки по образовательным кредитам ниже, чем по стандартным программам. Но если не получилось оформить целевой кредит, можно попробовать получить нецелевой.

2) Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) — обязательства государства в определенном объеме оплатить из бюджета весь срок обучения в вузе конкретному гражданину, сдавшему единый государственный экзамен. Для каждого поступающего в вуз ГИФО имеет определенный «вес», напрямую зависящий от результатов сдачи ЕГЭ. Чем лучше выпускник школы сдал ЕГЭ, тем больше денег выделит государство на его обучение в вузе.

В 2002 году начался эксперимент по финансированию высших учебных заведений на основе государственных именных финансовых обязательств (6 вузов). Эксперимент по ГИФО тесно связан с экспериментом по Единому государственному экзамену (ЕГЭ). Основными целями эксперимента являются: обеспечение эффективности использования финансовых ресурсов, направляемых в сферу образования, развитие конкуренции вузов за хороших студентов и стимулирование повышения качества высшего образования.

Государственное именное финансовое обязательство — это выдаваемое выпускнику средней школы по результатам сдачи им Единого государственного экзамена обязательство государства по финансированию за счет бюджетных средств его обучения в высшем учебном заведении в течение всего срока учебы, определенного государственным стандартом. Это обязательство реализуется только в том случае, если выпускник (а точнее, любой гражданин, сдавший ЕГЭ) поступает в вуз. ГИФО не является самостоятельным документом: на свидетельстве о сдаче ЕГЭ просто делается специальная надпечатка.

В действующей системе обязательство государства по финансированию обучения в вузе того или иного гражданина возникает тогда, когда абитуриент успешно сдает вступительные экзамены в вуз, и оно одинаково для всех, кто прошел конкурс и поступил. В модели ГИФО это обязательство будет возникать сразу после сдачи ЕГЭ, еще до передачи документов в вуз. Кроме того, оно будет разным в зависимости от того, как был сдан Единый экзамен. Вместе с тем реализовать ГИФО можно, только поступив в вуз, т. е. ГИФО — это обязательство государства по финансированию получения среднего и высшего профессионального образования выпускниками средней школы в зависимости от результатов Единого государственного экзамена.

По результатам сдачи ЕГЭ в эксперименте выдаются 5 категорий ГИФО. Все предметы, которые являются конкурсными при поступлении в вузы — участники эксперимента, должны быть сданы либо по ЕГЭ, либо в формате ЕГЭ. Оценка результатов осуществляется по 100-балльной шкале. Те, кто отлично сдал Единый экзамен, получают ГИФО 1-й категории, чуть хуже — 2-й, хорошо — 3-й, средне — 4-й. В 5-ю категорию попадают те, кто экзамен сдал, в принципе может получать среднее и высшее профессиональное образование, но результаты показаны слабые, поэтому государство берет на себя минимальные финансовые обязательства по дальнейшему обучению такого студента.

В эксперименте по ГИФО в 2002 году были установлены следующие финансовые обязательства по каждой из категорий: 1-я — 14,5 тыс. руб.; 2-я — 7,5 тыс. руб.; 3-я — 3,9 тыс. руб.; 4-я — 2,8 тыс. руб.; 5-я — 1,2 тыс. руб.

По ГИФО распределяются не все бюджетные средства, а только средства на оплату труда с единым социальным налогом и прочие текущие расходы — всего 48 % бюджета высшего образования. Стипендии, средства на оплату коммунальных услуг, покупку оборудования и капитальный ремонт зданий вузов в ГИФО не входят. Со временем по ГИФО планируется распределять и больший объем бюджетных средств, и по большему направлению затрат (для сравнения: в 2000/01 учебном году

на одного студента-бюджетника в целом приходилось от 8 до 11 тыс. руб. в год).

Средства по ГИФО выплачиваются в течение всего срока обучения, установленного государственным стандартом. Каждый год вуз получает из бюджета за студента, имеющего ГИФО, например, 1-й категории, сумму, которая в этом году соответствует данной категории ГИФО.

Если выпускник школы не удовлетворен результатами ЕГЭ, то он может на следующий год пересдать Единый экзамен бесплатно и получить новое ГИФО (новую категорию ГИФО), соответствующее новым баллам по предметам, полученным при новой сдаче ЕГЭ.

При переходе на систему ГИФО установлено (и это требование жестко соблюдается в эксперименте), что не менее 50 % студентов, поступивших по ЕГЭ, будут обучаться в вузе только за счет бюджетных средств, распределяемых на основе ГИФО. Эта доля обеспечивает выполнение нормы Закона «Об образовании», согласно которой в России на каждые 10 000 населения приходится 170 человек, обучающихся в государственных вузах на бюджетной основе. При переходе на систему ГИФО вузы будут сами устанавливать цену (стоимость) обучения по каждой специальности и направлению подготовки, а также требования по профильным предметам.

Выпускники школ, сдавшие ЕГЭ и получившие свидетельства с оценками и ГИФО, направляют свои заявления в те вузы, где они хотят обучаться, зная заранее предъявляемые требования, цену (стоимость) обучения и размер доплаты, если они не попадут в число тех, кто будет обучаться только за счет ГИФО. Если они попадают в число обучающихся только за счет ГИФО или их устраивает размер доплаты, то они подтверждают свое обучение в данном вузе. Если же, скажем, абитуриент не попал в число лучших, а размер доплаты для него велик, он дает согласие на обучение в вузе, где стоимость обучения ниже.

Если студент не попал в число тех, кто будет учиться только за счет ГИФО, он заключает с вузом договор на софинансирование своего обучения. Юридически этот договор соответствует тем, которые сейчас вуз заключает со студентами, обучающимися на платной основе.

Особый вопрос вызывает положение о том, что величина ГИФО зависит от результатов сдачи ЕГЭ и не зависит от последующего обучения студента в вузе. Это сделано для того, чтобы предотвратить «некорректное» поведение вузов и снизить неопределенность в системе: студент знает, что в этом вузе ему не надо доплачивать, и выбирает именно его. Целевая установка модели ГИФО — повышение качества обучения за счет

развития конкуренции между вузами и территориальной и социальной мобильности молодежи; снижение нагрузки на семейные бюджеты по оплате обучения детей в вузах.

3) Бюджетный сертификат на повышение квалификации — именной и номерной документ установленной формы, дающий право работнику образования на прохождение учебного модуля (программы) повышения квалификации за счет соответствующего бюджета (федерального, регионального, муниципального).

Цель введения бюджетных сертификатов:

- обеспечение условий для улучшения качества образовательных услуг по повышению квалификации педагогических и руководящих кадров государственных образовательных учреждений, финансируемых за счет бюджета (например, Санкт-Петербурга);
- усиление мотивации работников к профессиональному росту через формирование культуры конкурентности в профессиональной среде и использование возможностей выбора как условия наиболее полного и гибкого удовлетворения современных запросов работников образования;
- обеспечение открытого характера участия организаций и учреждений в реализации образовательных программ (модулей, курсов) повышения квалификации педагогических и руководящих кадров государственных образовательных учреждений, финансируемых за счет соответствующего бюджета (федерального, регионального, муниципального).

Основной принцип модели финансирования повышения квалификации образовательных работников через бюджетные сертификаты (ваучеры) — «деньги идут за учителем», т. е. это прототип «нормативно-подушевого финансирования» в части повышения квалификации. Основное отличие от существующей системы повышения квалификации — работники самостоятельно выбирают образовательную организацию из определенного перечня организаций с залицензированными программами для повышения своей квалификации, таким образом решается проблема монополизации образовательных услуг в сфере повышения квалификации.

Модель гарантирует открытый характер и самостоятельное построение работниками индивидуальной образовательной программы посредством реализации модульного подхода. Повышение квалифика-

ции проводится по мере необходимости, но не реже одного раза в 5 лет в течение всей трудовой деятельности работников. Периодичность прохождения специалистами повышения квалификации устанавливается работодателем, с ним же согласовывается программа ПК и организация ПК. Работники негосударственных образовательных учреждений (организаций) включаются в данную систему повышения квалификации на основании самостоятельного (или за счет работодателя) финансирования.

4) Образовательные субсидии. Государственное субсидирование образования, как правило, осуществляется с целью обеспечения равенства возможностей доступа к образованию для людей с разным уровнем дохода.

Субсидия (от лат. *subsidium* — «помощь», «поддержка») — выплаты потребителям, предоставляемые за счет государственного или местного бюджета, или за счет специальных фондов юридическим и физическим лицам.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ различают два вида субсидий:

1) субсидия — межбюджетный трансферт, предоставляемый в целях софинансирования расходных обязательств нижестоящего бюджета;

2) субсидия — денежные средства, предоставляемые из бюджетов и внебюджетных фондов юридическим лицам (не являющимся бюджетными учреждениями) и физическим лицам.

Основные свойства субсидии:

- безвозмездная, безвозвратная передача средств (в отличие от субвенции, где может быть предусмотрен возврат средств, если средства ушли на другую цель);
- целевой характер;
- софинансирование (на условиях долевого финансирования).

Прямые субсидии используются для финансирования фундаментальных научных исследований и опытно-конструкторских работ (гранты), внедрения новой техники и переподготовки кадров.

Косвенное субсидирование осуществляется средствами налоговой и денежно-кредитной политики. Например, государство применяет льготное налогообложение или практикует возврат прямых налогов, предоставляет частным лицам кредиты на льготных условиях. Совокупность субсидий из бюджета города бюджетам муниципальных образований образует фонд софинансирования.

Влияние государственных субсидий на объем получаемого образования и размер инвестиций в образование рассматривается в модели, которая получила название «эффект Пелтцмана»[37]. Этот эффект заключается в том, что после предоставления государством субсидии на образование некоторые семьи начинают тратить на образование меньше средств, чем раньше. Субсидирование в данном случае рассматривается не как денежные пособия семьям, а как поддержка учебных заведений. Семьи либо отправляют своего ребенка в государственное учебное заведение и тогда пользуются субсидией, либо нет — и тогда теряют возможность пользоваться субсидией, поскольку в денежной форме она не предоставляется.

На рис. 8.7 показаны линии бюджетных ограничений для богатых, средних и бедных семей. Их можно представить как:

$$B = peE + pxX \text{ или } pxX = B - peE,$$

где *pe* и *px* — цена образования и других потребляемых благ; *E* — количество потребляемых услуг образования; *X* — количество других потребляемых благ. Линии бюджетных ограничений имеют наклон 45°.

Линия бюджетных ограничений, расположенная наиболее близко к точке начала координат и включающая точку A_3, соответствует возможностям бедной семьи, следующая линия, включающая точку A_2, — семьи, принадлежащей к среднему классу, и последняя, включающая точку A_1 — возможностям богатой семьи.

Кривые безразличия I_1, I_2, I_3, I_4, I_5, I_6 отражают уровни полезности семей в пространстве потребительских благ и образования. Точки B_3, B_2, B_1 касания линий бюджетных ограничений и кривых безразличия функций полезности I_1, I_3, I_6 определяют первоначальные позиции семей и соответственно тот уровень инвестиций в образование, который они имели до введения субсидий.

Предположим, что государство предлагает определенное количество образовательных услуг ($0E^*$) бесплатно в государственном учебном заведении. Теперь бедная семья улучшит свое положение, переместившись в точку C_3. Семья среднего класса переместится из точки B_2 в точку C_2, которая находится на кривой безразличия I_4 и соответствует более высокому уровню полезности. Такое перемещение означает, что эта семья сократит потребление образовательных услуг, будет теперь меньше инвестировать в образование, чем раньше, и предпочтет пользоваться учебными заведениями, получающими субсидии. Богатые семьи останутся в точке B_1, так как если они воспользуются услугами учебных заведений, получающими субсидии (точка C_1), то они переместятся

[37] URL: http://bugabooks.com/book/304-yekonomika-truda-yekonomicheskaya-teoriya-truda/45--6-obrazovatelnye-signaly.html.

на более низкий уровень полезности. В результате потребление образовательных услуг бедными семьями возрастет, семьями среднего класса — сократится, богатыми семьями — не изменится. Таким образом, влияние субсидий будет заключаться в том, что структура семей, потребляющих образовательные услуги, изменится по доходу. В зависимости от количества бедных и средних семей может также оказаться, что предоставление бесплатного образования не увеличит совокупные расходы на образование и даже может снизить их.

При оценке совокупного влияния государственных субсидий следует также отметить, что (если рассматривать только высшее образование) некоторые люди предпочтут не получать высшее образование, и у них, соответственно, будут горизонтальные кривые безразличия. Они будут находиться в точках A_1 или A_2 и ничего не выиграют от этой системы, хотя будут платить налоги на ее осуществление.

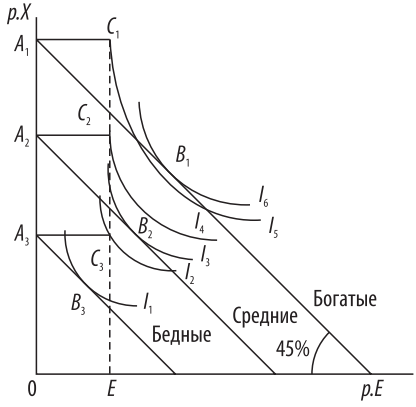


Рис. 8.7. *Влияние субсидий на инвестиции в образование*

Иллюстрация 8.1. Субсидии на создание детских садиков в Республике Коми в 2012 году[38]

С4 апреля по 14 мая управление дошкольного образования администрации столицы Коми принимало заявки на предоставление субсидии юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, оказывающим услуги в сфере дошкольного образования на территории Сыктывкара. Общая сумма, предусмотренная на данный вид субсидий, в этом году составляет 3 млн руб.

[38] Posted on 12.06.2012 by Пунгин Илья Вячеславович. URL: http://punhin.ru/.

Субсидирование создания и развития частных детских садов регулируется Постановлением администрации МО ГО «Сыктывкар» от 26.05.2011 № 5/1341 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, оказывающим услуги в сфере дошкольного образования на территории МО ГО «Сыктывкар».

Субсидии предоставляются в целях возмещения произведенных и запланированных затрат в связи с оказанием услуг в сфере дошкольного образования на территории МО ГО «Сыктывкар».

Субсидии могут предоставляться на возмещение произведенных и запланированных затрат:

- при создании и функционировании малокомплектных частных детских садов, а также дошкольных групп, открытых индивидуальными предпринимателями, в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в МО ГО «Сыктывкар» на 2010–2012 годы», утвержденной постановлением администрации МО ГО «Сыктывкар» от 15.10.2009 № 10/4374. При этом получателями субсидий являются субъекты малого и среднего предпринимательства, определяемые в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
- в связи с реализацией социально значимых проектов отрасли «Дошкольное образование».

2.8.2. Задание для самостоятельной работы

Задание. *Ознакомьтесь с основными тезисами Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». URL: http://mon.gov.ru/pro/83fz/.*

Напишите эссе объемом не более 2 страниц на одну из тем:

1. *Один из мифов «ФЗ-83» — опасность возможной приватизации государственных школ и детских садов. Возможно ли это? Да, нет, почему?*

2. *Один мифов «ФЗ-83» — полная имущественная ответственность директора школы вплоть до конфискации личного имущества за возможную финансовую несостоятельность учреждения. Это возможно? Да, нет, почему?*

2.8.3. Практическое задание для семинара

Форма: дискуссия, работа в малых группах.

Оценивание: оценка дается в баллах и является суммарной для всей подгруппы, распределяется самими участниками группы по весу участия каждого в выполнении задания.

Задание. *На дискуссионный «лот» выставляется несколько тем (вопросов) по проблемам финансирования образования. Темы известны участникам дискуссии. Каждая тема имеет свою цену в баллах, но цена вопросов будет объявлена на семинаре. Игроки покупают темы (вопросы) и готовятся к ее презентации по определенному сценарию. Оценивание проводится всеми участниками путем закрытого голосования. В качестве итоговой оценки выставляется среднее арифметическое значение.*

Темы:

1. Что выгоднее школе — финансироваться по смете или финансироваться «по формуле»? И в каких случаях какой вариант выгоднее?

2. Сравните две модели: действующую модель (в вашем регионе) подушевого финансирования школьного образования и «модель мечты» с теми статьями расходов, которые, по вашему мнению, должны были бы входить в «подушевой норматив». Аргументируйте, какие расходы в «модели мечты» — это обязательные расходы государства, а какие — иных возможных инвесторов.

3. С позиций «справедливого устройства мира» — правильно ли финансировать «статусные» школы в большем объеме, чем другие? Почему? Какими должны быть правила этого финансирования? Или следует дополнительные средства вкладывать в «неуспешные» школы для выравнивания? В чем виноваты дети, или учителя, или родители, или школьный менеджмент «неуспешных» школ?

4. Что необходимо включать в договор с родителями в детском саду, в школе? Почему? Ваши аргументы?

2.8.4. Вопросы для самопроверки

1. Что является аргументом для объяснения образовательной услуги как частного блага? общественного блага?

2. В чем заключен смысл финансирования образования по принципу «бюджетирования, ориентированного на результат»?

3. Каковы основные недостатки сметного финансирования?

4. Что можно отнести к недостаткам модели нормативно-подушевого финансирования? Почему эта модель относится к модели по методу расходов?

5. В чем состоят трудности внедрения модели финансирования образования по методу результатов?

6. В чем различие целей образовательных политик, в случае если финансирование производится по методам расходов или методу результатов?

7. В чем смысл финансирования получения высшего образования по методу ГИФО? Почему данный метод не получил распространения в России?

8. В чем состоит принципиальное отличие финансирования повышения квалификации работников образования по методу «бюджетных сертификатов» от господствующей в настоящее время модели ПК?

9. В чем смысл эффекта Пелтцмана в контексте образовательных субсидий?

10. В каком случае любой из механизмов (моделей) финансирования образовательных услуг будет являться институтом?

2.8.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

1. *Абанкина И.В.* Финансирование школьного образования в условиях бюджетной реформы // Народное образование, 2010. № 10.

2. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Вавилов А.И. и др.* Экономика школы: модели финансирования, автономия, развитие сети. М.: Сентябрь, 2008. 192 с.

3. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Вавилов А.И.* и др. Экономико-финансовые основы управления современной школой: учеб. пособие. М.: Изд-во АПКиППРО, 2009. 88 с.

4. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Клячко Т.Л. и др.* Образовательное учреждение в условиях введения подушевого финансирования и отраслевой системы оплаты труда: учеб.-метод. комплект материалов для подготовки тьюторов. М.: АПКиППРО, 2007. 92 с.

5. *Абанкина И.В., Савицкая Е.В.* Бюджетное финансирование образовательных учреждений: структура и источники денежных средств // Вопросы статистики, 2006. № 7. С. 45–53.

6. *Аткинсон Энтони Б., Стиглиц Джозеф Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора / пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова. М.: Аспект Пресс, 1995.

7. *Бакулина Л.Т., Шишкин А.А.* Соотношение публичных услуг со смежными правовыми категориями // Правовая Россия: теория и практика. Сб. материалов II Всероссийской научной конференции. Йошкар-Ола, 2011.

8. *Беляков С.А.* Новые лекции по экономике образования. Серия «Управление. Финансы. Образование. М.: МАКС Пресс, 2007.

9. *Вифлеемский А.Б.* Проблемы реализации конституционных норм общедоступности и бесплатности дошкольного и общего среднего образования // Экономика образования. 2010. № 2. С. 5–21.

10. Модельная методика введения нормативного подушевого финансирования реализации государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования. URL: http://mon.gov.ru/work/obr/dok/obs/3278/.

11. Новые подходы к финансированию государственных услуг в социальной сфере: сб. статей / под ред. В. В. Климанова. М.: ИРОФ, 2008.

12. *Семендуев В.И.* Организационно-экономические основы повышения эффективности сферы образовательных услуг в контексте их реформирования // Креативная экономика. 2011. № 4 (52). С. 81–83. URL: http://www.creativeconomy.ru/articles/3392/.

13. *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика общественного сектора / пер. с англ. М.: Изд-во МГУ. ИНФРА-М, 1997.

14. *Типенко Н.Г.* Нормативно-подушевое финансирование школьного образования в регионах России // Общественные науки и современность. РАН. 2010. № 3.

15. *Энтони Гидденс.* Социология. Сравнение систем школьного образования в промышленно развитых странах. 2008.

16. *Яковлев А.* Институциональные факторы бюджетного кризиса // Сб. «Финансовый кризис и государственный долг». М.: Институт финансовых исследований, 1999.

17. *Auerbach A.J., Feldstein M.* Handbook of Public Economics. Elsevier, 2002. Vol. 4.

18. *Thompson F., Green M.T.* Handbook of Public Finance. Marcel Dekker Ink, 1998.

19. *Barr N.* The Economics of the Welfare State. 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, 1993.

20. *Le Grand J., Propper C., Robinson R.* The Economics of Social Problems. 3rd ed. L.: Macmillan, 1992.

21. *Musgrave R.A.* 1980. Public finance in theory and practice. 3rd ed. New York: McGraw-Hill Book Company.

Электронные ресурсы

1. http://mon.gov.ru/pro/83fz/
2. http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/
3. http://ecsocman.hse.ru

Тема 2.9. Институт оплаты труда и формирования кадровой политики в системе образования

2.9.1. Материалы к лекциям

Кадровая политика — это:

– система осознанных и определенным образом сформулированных и закрепленных правил и норм, приводящая человеческий ресурс в соответствие с долговременной стратегией организации (отбор кадров, составление штатного расписания, аттестация, обучение, продвижение могут заранее планироваться и согласовываться со стратегическими целями и текущими задачами организации);
– набор конкретных правил, пожеланий и ограничений (зачастую имплицитных), реализующихся как в процессе непосредственных взаимодействий между сотрудниками, так и во взаимоотношениях между работниками и организацией в целом.

В ходе формирования **кадровой политики в образовательной организации** необходимо согласование следующих аспектов:

– разработка общих принципов **кадровой политики в соответствии с программой развития образовательной организации;**
– организационно-штатная политика — планирование потребности в кадрах в соответствии с изменением контингента обучающихся и программой развития, формирование структуры и штата, назначение, формирование кадрового резерва на руководящие должности;
– информационная политика — создание и поддержка сайт-системы движения кадровой информации и потребности в кадрах;
– финансовая политика — формулирование прозрачных принципов и механизма распределения средств, обеспечивающих эффективность системы стимулирования труда;
– политика развития персонала — обеспечение программы развития, профориентация и адаптация сотрудников, планирование

индивидуального продвижения, формирование команд, профессиональная подготовка и повышение квалификации;
– оценка результатов деятельности — анализ соответствия кадровой политики и стратегии организации, выявление проблем в кадровой работе, оценка кадрового потенциала.

Таблица 9.1

Этапы по проектированию кадровой политики

1. Стратегирование	2. Программирование	3. Мониторинг
Проанализировать существенные особенности корпоративной культуры	Построить систему процедур по достижению целей	Определить индикаторы состояния кадрового потенциала
Спрогнозировать возможные изменения внешней и внутренней среды организации	Построить систему кадровых технологий, закрепленных в документах, формах и с учетом нынешних и возможных изменений	Разработать комплексную программу постоянной диагностики и развития умений и навыков работников.
Конкретизировать образ желанного сотрудника по должностям (категориям);	Выделить внешние и внутренние факторы, влияющие на кадровую политику	Разработать технологию опроса работников позволяющую собрать информацию об уровне удовлетворенности работников условиями труда схему
Определить цели развития человеческого ресурса	Выделить параметры (критерии и показатели) качества труда в целях его стимулирования	
Цель этапа — согласование принципов и целей работы с персоналом с принципами и целями организации в целом, стратегией и этапом развития.	Цель этапа — разработка программ, путей достижения кадровой работы, конкретизированных с учетом условий нынешних и возможных изменений ситуации	Цель — разработка процедур диагностики и прогнозирования кадровой ситуации

Выделяют четыре типа практик в области кадровой политики: пассивная, реактивная, превентивная, активная.

Таблица 9.2

Типы кадровой политики

Пассивная	Реактивная	Превентивная	Активная
Руководство организации не имеет выраженной программы действий в отношении персонала	Руководство осуществляет контроль за симптомами негативного состояния в работе с персоналом, причинами и ситуацией развития кризиса	Руководство имеет обоснованные прогнозы развития ситуации	Руководство имеет не только прогноз, но и средства воздействия на ситуацию

Окончание табл. 9.2

Пассивная	Реактивная	Превентивная	Активная
Отсутствует прогноз кадровых потребностей, средств оценки труда и персонала, диагностики кадровой ситуации в целом	Руководство предприятия предпринимает меры по локализации кризиса, ориентировано на понимание причин, которые привели к возникновению кадровых проблем	Руководство располагает не только средствами диагностики персонала, но и прогнозирования кадровой ситуации на среднесрочный период	Есть возможности для разработки антикризисных кадровых программ, проведения мониторинга ситуации и корректировки исполнения программ в соответствии с параметрами внешней и внутренней ситуации
Кадровая работа сводится к ликвидации негативных последствий	Руководство располагает средствами диагностики существующей ситуации и адекватной экстренной помощи	В программах развития организации содержатся краткосрочный и среднесрочный прогнозы потребности в кадрах, как качественный, так и количественный, сформулированы задачи по развитию персонала	
Руководство работает в режиме экстренного реагирования на возникающие конфликты, которые стремится погасить любыми средствами, без попыток понять причины и возможные последствия	В программах развития организации кадровые проблемы выделяются и рассматриваются специально, основные трудности возникают при среднесрочном прогнозировании	Основная проблема таких организаций — разработка целевых кадровых программ	

Выделено два основания для разделения кадровой политики на «подвиды»:

1) по механизмам и стилю принятия решений;

2) по ориентации на персонал — собственный персонал или внешний кадровый ресурс (аутсорсинг).

По первому основанию — механизмы и стиль руководства — при анализе ситуации для принятия решений выделяют два подвида активной кадровой политики: *рациональную и авантюристическую*.

При рациональной кадровой политике руководство имеет качественный диагноз, обоснованный прогноз развития ситуации и располагает средствами для влияния на нее. В программах развития организации

содержатся краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный прогнозы потребности в кадрах (качественной и количественной). Кроме того, составной частью программы развития является программа кадровой работы с вариантами ее реализации.

При авантюристической кадровой политике руководство организации не имеет качественного диагноза, обоснованного прогноза развития ситуации, но стремится влиять на нее, в программы развития предприятия включены планы кадровой работы, зачастую ориентированные на достижение целей, важных для развития организации, но не проанализированных с точки зрения изменения ситуации. План работы с персоналом в таком случае строится на достаточно эмоциональном, мало аргументированном, но, может быть, и верном представлении о целях работы с персоналом.

По второму дифференцирующему основанию — ориентация на собственный персонал или на внешний кадровый ресурс, степень открытости по отношению к внешней среде при формировании кадрового состава — выделяют два типа кадровой политики: *открытую и закрытую*.

Открытая кадровая политика характеризуется тем, что организация прозрачна для потенциальных сотрудников на любом уровне, можно прийти и начать работать как в самой низовой должности, так и в должности на уровне высшего руководства. Организация готова принять на работу любого специалиста, если он обладает соответствующей квалификацией, без учета опыта работы в этой или родственных ей организациях. Таким типом кадровой политики характеризуются современные телекоммуникационные компании или автомобильные концерны, которые готовы «покупать» людей на любые должностные уровни независимо от того, работали ли они ранее в подобных организациях. Такого типа кадровая политика может быть адекватна для новых организаций, ведущих агрессивную политику завоевания рынка, ориентированных на быстрый рост и стремительный выход на передовые позиции в своей отрасли.

Таблица 9.3

Сравнительная характеристика двух типов кадровой политики применительно к образовательной организации

Кадровый процесс	Тип кадровой политики	
	Открытая	**Закрытая**
Набор персонала	Ситуация высокой конкуренции на рынке труда	Ситуация дефицита кадров, отсутствие притока новых кадров
Адаптация персонала	Возможность быстрого включения в корпоративные отношения, внедрение новых для организации подходов, предложенных новичками	Эффективная адаптация за счет института наставников (опекунов), высокой сплоченности коллектива, включение в традиционные подходы

Окончание табл. 9.3

Кадровый процесс	Тип кадровой политики	
	Открытая	Закрытая
Обучение и развитие персонала	Часто проводится во внешних организациях, способствует заимствованию нового	Часто проводится во внутрикорпоративных центрах, способствует формированию единого взгляда, общих технологий, адаптировано к работе организации
Продвижение персонала	Затруднена возможность роста, так как преобладает тенденция набора персонала	Предпочтение при назначении на вышестоящие должности всегда отдается сотрудникам организации, проводится планирование карьеры, существует институт «кадрового резерва»
Мотивация и стимулирование	Предпочтение отдается вопросам стимулирования (внешней мотивации)	Предпочтение отдается вопросам мотивации (удовлетворение потребности в стабильности, безопасности, социальном принятии)
Внедрение инноваций	Постоянное инновационное воздействие со стороны новых сотрудников, основной механизм инноваций — контракт, определение ответственности сотрудника и организации	Необходимость специально инициировать процесс разработки инноваций, высокое чувство причастности, ответственности за изменения за счет осознания общности судьбы человека и организации

Относительно системы образования (образовательной организации) следует выделить «специфический» тип кадровой политики по второму основанию — она может быть «открытой» для непедагогических должностей, но «закрытой» для должности «учитель».

Таблица 9.4

Критерии оценки кадровой политики

Наименование критерия	Характеристика
Количественный состав и структура персонала	Количественный состав образовательной организации для удобства анализа следует подразделять на 4 категории: руководители, специалисты (с разделением на группы специалисты-педагоги, специалисты — не педагоги), учебно-вспомогательный персонал, рабочие; далее по каждой категории выделяется пол, статус (пенсионеры, лица, не достигшие 18-летнего возраста; работающие и находящиеся в отпусках, например, по уходу за ребенком, без содержания и пр.); соотношение (доля) педагогического персонала к общему количеству работников; соотношение количества обучающихся к количеству педагогического персонала по ступеням обучения

Наименование критерия	Характеристика
Качественный состав персонала	Качественный состав организации обычно подразделяется на сотрудников по уровню образования, квалификации, стажу, возрасту, индивидуальным достижениям (победы в конкурсах и олимпиадах), повышению квалификации и пр. Характеризуя качество человеческого капитала организации, можно включать состояние здоровья персонала (по больничным листам), информацию о методических разработках, победах коллектива в конкурсах и пр.
Уровень текучести кадров по категориям работников	Текучесть кадров — один из самых показательных критериев кадровой политики. Текучесть кадров можно рассматривать и как положительное явление, и как отрицательное: расширяются возможности работника, увеличивается его способность к адаптации; коллектив предприятия «освежается» или «омолаживается», происходит приток новых людей, а следовательно, новых идей
Гибкость кадровой политики	Гибкость проводимой политики оценивается исходя из ее характеристик: стабильности или динамичности, автономности или зависимости. В идеале кадровая политика должна динамично перестраиваться под воздействием меняющихся условий и обстоятельств, однако у руководителя может не быть достаточной степени свободы для принятия решения, в этом случае следует аргументировать «негибкость» принятия кадровых решений
Адекватность кадровой политики	Оценивается адекватность нормативно-правовой базы в части кадровой политики программе (стратегии) развития организации. Как правило, все мероприятия по развитию (стратегии) школы связаны с развитием ее человеческого капитала. Следует проанализировать достаточность нормативной базы организации для достижения целей, поставленных в стратегии развития и связанных с кадровым потенциалом
Возможности применения индивидуального подхода к персоналу организации	Степень учета интересов работника/организации и т. д. Степень учета интересов работника рассматривается в сравнении со степенью учета интересов организации. Исследуется наличие или отсутствие индивидуального подхода к работникам организации, наличие технологии опроса работников, позволяющего собрать информацию об уровне удовлетворенности работников условиями труда
Наличие мониторинговых мероприятий и инструментов для диагностики состояния человеческого капитала организации	Мониторинговые мероприятия — необходимая составляющая кадровой политики, в этих целях существует необходимость в разработке адекватных развитию организации индикаторов состояния кадрового потенциала и комплексной программы постоянной диагностики и развития умений и навыков работников

Иллюстрация 9.1. Международный опыт кадровой политики в системе государственной службы[39]

Обязательным условием для поступления на государственную службу является наличие базового образования и специальной профильной подготовки. Кроме того, для повышения профессиональных навыков в процессе карьерного роста государственный служащий регулярно должен посещать различные курсы переподготовки, повышения квалификации, проходить стажировки и т. д.

Во многих развитых европейских и американских странах созданы специальные программы подготовки кадров для государственной службы, которые укладываются в единый стандарт, получивший название MPA — Master of Public Administration. Можно выделить некоторые отличия в подходах к подготовке государственных служащих.

В первую очередь выделяют западноевропейскую и американскую системы подготовки специалистов.

В целом можно говорить о двух основных западноевропейских подходах к подготовке специалистов для государственной службы — англосаксонском и французском. Основоположником англосаксонского подхода к подготовке кадров для государственной службы является Великобритания, в дальнейшем наибольший вклад в его развитие внесли немецкие ученые. В настоящее время англосаксонский подход активно используется в политической и социально-экономической сферах странами Севера Европы — Швецией, Норвегией, Данией, Нидерландами.

В чем особенности данного подхода?

Наиболее яркой является правовая доминанта в общей системе подготовки государственных служащих. Базовое образование для поступления на государственную службу должно было быть юридическим. В настоящее время ситуация изменилась. Однако чиновники, получившие профессиональное образование по методикам англосаксонского подхода, имеют традиционно сильную подготовку в правовой сфере.

В Великобритании и Германии, как и в большинстве других стран Европы и Америки, происходит реформирование государственной службы под влиянием глобализационных процессов. Качественная трансформация обязанностей госслужащих заключается в повышении значимости таких профессиональных характеристик, как умение самостоятельно принимать решения, управлять изменениями, проявлять лидерские качества. Следует отметить, что развитие лидерских качеств, склонность к инновациям и творческому решению поставленных задач традиционно считались ключевыми элементами подготовки кадров для частного бизнеса, а подобные навыки прививались в рамках программ MBA. От государственных служащих требовалось прежде всего умение четко выполнять инструкции, следовать процедурам, строго

[39] Составлено по информации: http://knowledge.allbest.ru/management/3c0a65625b2bc78a4d53b88521206c37_0.html.

подчиняться приказам вышестоящего начальства. Инициатива не поощрялась. Однако в современном мире сложившиеся стереотипы морально устарели, а слепое следование им стало отрицательно сказываться на качестве принимаемых государственными служащими решений. Повышение эффективности работы госслужащих неразрывно связано с развитием междисциплинарного подхода к их образованию, ориентированного на развитие у будущих чиновников системного мышления, коммуникабельности, умения работать в команде, самостоятельности и инициативности. Именно эти требования разрабатываются в рамках программ MPA и адаптируются к потребностям и особенностям работы на государственной службе. В Великобритании все госслужащие разделены на семь классов (высшие должности относятся к первому классу). В рамках реформирования системы государственной службы были разработаны критерии оценки компетентности специалистов. Это создало мощный импульс положительной мотивации для постоянного совершенствования госслужащими профессиональных навыков, освоения новых знаний и эффективных методов работы. В решении вопроса о присвоении следующего класса или повышении по службе уровень образования и профессиональной подготовки рассматривается как один из решающих аргументов.

В Великобритании централизованной программы подготовки государственных служащих не существует. Даже определение, что представляет собой программа MPA, — довольно сложная задача, поскольку подобного рода программ несколько и все они имеют разные названия. Например, государственное администрирование, государственная политика или управление государственным сектором и т. д.

Существует ведущее учебное заведение, где обучается основная масса служащих среднего и высшего звена, — Колледж государственной службы (Civil Services College), образованный в 1970 году. Занятия проводятся по программам подготовки будущих руководителей. Успешное завершение подобной программы позволяет получить квалификацию, необходимую для продвижения вплоть до 3-го класса включительно. Существуют также специальные программы повышения квалификации для руководителей 4–7 классов. Специалисты, занимающие высшие руководящие посты 1–2 класса, посещают специально разработанные для них мастер-классы, посвященные тем проектам, которые они курируют в настоящий момент. Следует особо подчеркнуть, что в Великобритании подготовка кадров считается одним из приоритетных направлений. Поэтому существует широкая система семинарских занятий, конференций и образовательных курсов, организуемых различными министерствами и ведомствами, в уставе которых есть хотя бы отдаленное упоминание об ответственности за подготовку кадрового состава. Каждое ведомство разрабатывает свои программы подготовки кадрового резерва с учетом мониторинга потребностей в обучении персонала и планирования его дальнейшего применения. Содержание обучения и программы профессионального роста госслужащих формируются с учетом специфики функций и должности, занимаемой чиновником.

Таким образом, в Великобритании отсутствует единая централизованная система подготовки кадров для государственной службы, однако существует множество курсов, программ, семинаров с учетом индивидуального подхода к выбору образовательной программы. При всем разнообразии форм и методов обучения общими для них являются подготовка выпускной работы по проекту, теоретическая подготовка в учебном заведении, приобретение практического опыта.

В системе подготовки кадров для государственной службы в Великобритании можно выделить следующие факторы:

- наличие четких критериев оценки компетентности госслужащих создает положительный стимул для повышения уровня образования и профессиональных навыков. Внедрение таких критериев в систему контроля качества выполняемой работы позволяет более четко формулировать обязанности госслужащих и обусловливает обязательность повышения уровня их профессионализма;
- содержание учебных программ отличается большой гибкостью, позволяя оперативно откликаться на цели и задачи текущей политической и социально-экономической ситуации.

Можно выделить целый ряд ограничений, которые не позволяют взять английский вариант системы подготовки кадров для государственной службы в качестве образца для подражания.

Во-первых, это ярко выраженная децентрализация образовательной системы и переподготовки государственных служащих. В России, наоборот, слишком развиты традиции централизации, чтобы надеяться на инициативы федеральных и тем более региональных и муниципальных ведомств в организации специальных образовательных семинаров и учебных программ. Кроме того, в Великобритании, при кажущемся многообразии программ подготовки государственных служащих, существует четкая система контроля качества полученного образования. В России это одна из главных проблем, требующая своего решения.

Во-вторых, сильная правовая подготовка, традиционно отличающая англосаксонский подход, базируется на совершенно иной правовой традиции — прецедентном праве, что значительно усложняет процесс адаптации учебных программ к российским условиям.

Таким образом, исходя из сущности кадровой политики государственной службы, ее главные приоритеты состоят в обеспечении:

- государственных органов кадрами государственных служащих;
- высокого профессионализма, культуры и нравственности государственных служащих;
- эффективного использования кадрового потенциала;
- оптимального сочетания преемственности кадров с их сменяемостью;
- служебного продвижения государственных служащих.

Конечной целью кадровой политики на государственной службе является формирование профессионального, стабильного и сбалансированного по необходимым параметрам корпуса государственных служащих, способного эффективно, гибко, последовательно и экономично обеспечивать осуществление задач и функций государства.

Иллюстрация 9.2. Три вида кадровой политики по Мак-Грегору и Оучи

В начале 50-х годов Мак-Грегор впервые сформулировал свои идеи об управлении персоналом и выделил два вида менеджмента персонала, первый из которых основывается на «теории X», а второй — на «теории Y».

Теория X гласит: средний человек не любит трудиться и по возможности избегает работы. Следовательно, менеджмент вынужден прибегать к жестким (тотальный контроль и система наказаний) и мягким (убеждение и поощрение) формам принуждения. Но оба эти метода ошибочны, потому что упускают из вида причину нежелания трудиться: дело в том, что человеку мало достойного вознаграждения за труд, ему необходима возможность самореализации, а любая форма принуждения этому препятствует.

Теория Y гласит, что для человека расходовать моральные и физические силы на работу так же естественно, как отдыхать или играть. Это означает, что человека можно стимулировать на труд, если дать ему возможность полностью раскрыться, брать на себя ответственность, ощущать свою значимость для организации. К сожалению, отмечает Мак-Грегор, в условиях современного индустриального общества интеллектуальный потенциал человека используется не полностью.

Мак-Грегор утверждал, что в одних ситуациях (например, массовое производство) годится только теория X, а в других — только теория Y. Понимая, что полностью реализовать его теории в практике невозможно, Мак-Грегор пытался донести до менеджеров мысль о том, что служащие могут сделать для организации гораздо больше, если с ними обращаться как с ценными и ответственными сотрудниками. До последних дней жизни (1964) Мак-Грегор работал над теорией Z, в которой пытался соединить запросы и стремления корпорации и отдельного человека. Эту незаконченную работу продолжил Уильям Оучи (William Ouchi), который взял ее в качестве названия своей книги, где постарался сформулировать уроки японского менеджмента.

Теория Z, предложенная Оучи, акцентирует основное внимание на феномене пожизненной занятости работников, заботе о работниках, в том числе об их социальной жизни, решениях, принимаемых на основе консенсуса, медленном карьерном продвижении, отличной передаче информации, преданности компании и активной заботе о достижении высокого качества. Если Мак-Грегор прожил бы дольше и сумел завершить теорию Z, возможно, он пришел бы к варианту, содержащему аналогичные составляющие.

Кадровая политика направлена на улучшение качества человеческого капитала. Человеческий капитал, в свою очередь, оказывает значительное воздействие на формирование эффективных институтов, способствующих развитию организации в частности и общества в целом.

Человеческий капитал — «приобретенные человеком ценные качества, которые могут быть усилены соответствующими вложениями…»[40];

или это — совокупность знаний, умений, навыков, использующихся для удовлетворения многообразных потребностей человека и общества в целом;

или это — интеллект, здоровье, знания, качественный и производительный труд и качество жизни.

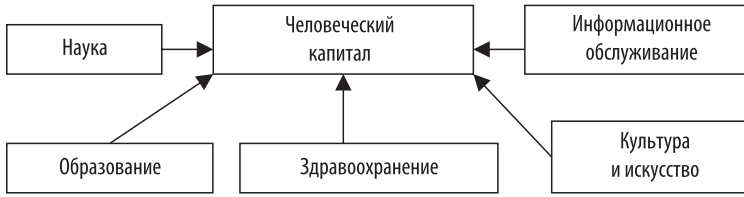


Рис. 9.1. Источники накопления человеческого капитала[41]

Человеческий капитал (ЧК) формируется за счет инвестиций в повышение уровня и качества жизни населения, в интеллектуальную деятельность. В том числе — в воспитание, образование, здоровье, знания (науку), предпринимательскую способность и климат, в информационное обеспечение труда, в формирование эффективной элиты, в безопасность граждан и бизнеса и экономическую свободу, а также в культуру, искусство и другие составляющие. Формируется ЧК и за счет притока из других стран. Или убывает за счет его оттока. Следует понимать, что данный вид капитала начинает работать на человека спустя некоторое время: инвестиции в образование обеспечивают получение потока благ в будущем, в этом и состоит его «капитализированное» назначение. Человеческий капитал создается и наращивается в основном посредством образования, обучения и трудового опыта. Как правило, человеческий капитал определяют и измеряют на основе лишь приобретенных знаний и навыков, в то время как более широкое понятие человеческого капитала, включающее природные свойства и характеристики человека, более адекватно показывает, как разнообразные неосознанные навыки и другие свойства участвуют в создании благосостояния и сами могут видоизменяться под воздействием окружающей среды, включая обучение (рис. 9.2).

[40] Определение Теодора Шульца, который ввел впервые данный термин в научный оборот.

[41] Источник: *Нестеров Л., Аширова Г.* Национальное богатство и человеческий капитал // Вопросы экономики. 2003. № 2.

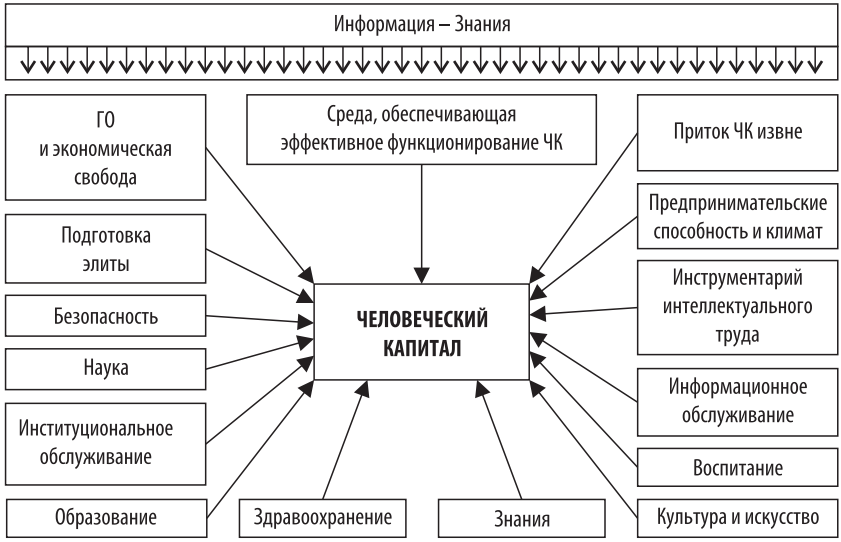


Рис. 9.2. Источники формирования национального человеческого капитала в широком определении[42]

Типы человеческого капитала по степени эффективности как производительного фактора: отрицательный ЧК (разрушительный) и положительный ЧК (созидательный).

Отрицательный человеческий капитал — это часть накопленного ЧК, не дающая полезной отдачи от инвестиций в него для государства и общества. Не каждая инвестиция в воспитание и образование полезна и увеличивает ЧК. Накапливается отрицательный ЧК через «деятельность» преступников, коррупционеров, наркоманов, «непрофессионалов», взяточников и пр. маргинальных групп населения, т. е. формируется отрицательный ЧК на базе негативных сторон менталитета нации, на низкой культуре населения, негативных «традициях» и функционировании государственных институтов на базе несвободы и неразвитости гражданского общества, на базе инвестиций в псевдовоспитание, псевдообразование и псевдознания, в псевдонауку и псевдокультуру. Особую роль в накоплении отрицательного человеческого капитала играет система образования, точнее, изменения в системе, способствующие или угнетающие инновационный и инвестиционный потенциал граждан, изменяющий (в положительную или

[42] Источник: *Корчагин Ю.* Широкое понятие человеческого капитала. URL: http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=22.

отрицательную сторону) менталитет населения и его культуру. Неэффективные инвестиции — это инвестиции в неспособных к обучению и восприятию современных знаний индивидов, дающие нулевой или незначительный результат, в неэффективный и коррумпированный образовательный процесс, в систему знаний, которые сформированы вокруг ложного ядра, в ложные или низкоэффективные НИОКР, проекты, инновации.

Накопленный отрицательный человеческий капитал в полной мере начинает проявлять себя в периоды бифуркаций[43] — в условиях сильно неравновесных состояний. При переходе к кардинально иным требованиям к уровню и качеству ЧК накопленный старый ЧК становится отрицательным и является тормозом в развитии. Для модификации и развития ЧК требуются дополнительные инвестиции в него: учитель, не владеющий новыми технологиями и методиками обучения и воспитания, требует повышения квалификации или переподготовки, в противном случае его персональный человеческий капитал будет обнуляться, переходя в отрицательный капитал.

Положительный человеческий капитал определяется как накопленный ЧК, обеспечивающий полезную отдачу от инвестиций в него. В частности, от инвестиций в повышение и поддержание качества жизни населения, в рост инновационного потенциала и институционального потенциала; в развитие системы образования, рост знаний, развитие науки, улучшение здоровья населения; в повышение качества и доступности информации. ЧК является инерционным производительным фактором. Инвестиции в него дают отдачу только через некоторое время. Величина и качество человеческого капитала зависят прежде всего от менталитета, образования, знаний и здоровья населения. В исторически короткие сроки можно получить существенную отдачу от инвестиций в образование, знания, здоровье, но не в менталитет, который формируется веками. В то же время менталитет населения может существенно снижать коэффициенты трансформации инвестиций в ЧК и даже делать полностью неэффективными инвестиции в ЧК.

То обстоятельство, что ЧК невозможно изменить в короткие сроки, особенно при значительном объеме отрицательного накопленного ЧК, в сущности, является главной проблемой развития экономики России с точки зрения теории развития ЧК, эта институциональная ловушка в полной мере относится к человеческому капиталу системы образования.

[43] Термин происходит от лат. *bifurcus* — «раздвоенный» и употребляется в широком смысле для обозначения всевозможных качественных перестроек или метаморфоз различных объектов при изменении параметров, от которых они зависят.

Важнейшей составляющей ЧК является труд, его качество и производительность. Качество труда, в свою очередь, определяется ментальностью населения и качеством жизни. Качество ЧК и возможности его развития связаны с системой оплаты и стимулирования труда.

Государство, отрасль, организация должны выбирать такую систему и уровень оплаты труда работников, которая способствовала бы развитию и увеличению положительного человеческого капитала.

Относительно **уровня оплаты труда** в образовании может быть два решения[44].

Первое решение — **преимущественно рыночное**, т. е. «привязка» уровня оплаты труда работников образования (как и всей бюджетной сферы) к уровню оплаты работников частного сектора, схожих с бюджетниками по образованию, квалификации и опыту. Поскольку отдача на человеческий капитал должна быть сопоставима, то в государственном секторе работники должны получать заработную плату примерно такую же, как работники с аналогичным уровнем квалификации в частном секторе.

Это называется принципом «превалирующей зарплаты» (*prevailing-wage principle*), который в ряде стран (например, в США) закреплен законодательно.

Механизмы поиска такого соответствия (привязки) могут варьироваться:

1) поиск уровня оплаты труда через коллективные переговоры между соответствующими государственными ведомствами и профсоюзами, при этом переговорный процесс опирается на доступную информацию об оплате труда работников соответствующей квалификации в частном секторе. Таков опыт многих стран Западной Европы, где профсоюзы работников общественного сектора являются влиятельными политическими игроками на рынке труда, обеспечивая своим членам достаточно высокий уровень благосостояния;

2) использование специального мониторинга оплаты труда в частном секторе для определения уровня оплаты труда бюджетников, имеющих схожие наблюдаемые индивидуальные характеристики, т. е. оплата труда определяется на рынке труда в частном секторе и затем транслируется в соответствующий сегмент бюджетного сектора.

[44] Абзац составлен по материалам статьи: *Гимпельсон В.Е., Ощепков А.Ю.* Рынок труда и динамика занятости в секторе образовательных услуг // Вопросы образования. 2005. № 4. URL: www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod3/?vavil.html.

При «рыночном» решении работники бюджетной сферы не будут чувствовать себя обделенными или дискриминированными, более того, они могут претендовать на заметную денежную и «натуральную» ренту («премию») по сравнению с занятыми в других секторах. Денежная компонента этой ренты отражает то обстоятельство, что уровень образования и квалификации в бюджетном секторе, как правило, выше, чем в коммерческом.

Подход к определению уровня оплаты, основанный на оценке труда рынком, сокращает возможности чиновников манипулировать заработной платой. Заработная плата для работодателя является «жесткой» характеристикой, задаваемой частным сектором экзогенно по отношению к общественному сектору. Функция исполнительного органа власти в этом случае сводится к регулированию численности занятых, определяемой в основном имеющимися бюджетными ограничениями.

Противоположное решение — преимущественно **политико-бюрократическое**.

В этом случае базовая заработная плата бюджетников определяется в рамках различных политико-бюрократических и административных процедур, имеющих слабое отношение к действительному уровню относительных цен на рынке труда в коммерческом секторе. К таким процедурам можно отнести единую или отраслевую тарифную сетку, определяемую на основе фактически сложившихся тенденций занятости и ожидаемых бюджетных ограничений. Фактически уровень заработной платы в этом случае складывается внутри бюджетного сектора как производный от достигнутой численности, а потому является «мягкой» (в отличие от «жесткой» заработной платы в развитых рыночных экономиках) величиной. Данный подход к определению уровня заработной платы существовал повсеместно в регионах России до 2005 года и «работает» в некоторых регионах до настоящего времени. Все бюджетники страны были распределены по разрядам единой тарифной сетки (ЕТС), которая, в свою очередь, привязана к единому для всей страны минимальному размеру оплаты труда (МРОТ). Периодические централизованные пересмотры МРОТ и ЕТС в сторону повышения практически никак не учитывали складывающуюся ситуацию на региональных рынках труда и могли корректироваться системой региональных или местных надбавок, позволяющих частично учесть местные особенности.

Размеры надбавок могли достигать 300 % (в Санкт-Петербурге) по отношению к основному тарифному окладу. В совокупности по территории России доплаты, надбавки и премии составляли в сумме около 40 %.

Относительно моделей оплаты труда работников системы образования можно выделить три условные модели, формирующие кадровую политику:

1) модель с акцентом на «оплату труда за качество»;

2) модель с акцентом на «оплату по ставке»;

3) комбинированная модель «оклад + качество».

В основе модели «**оплата за качество**»[45] лежит финансовое поощрение преподавателей в зависимости от качества преподавания и от выполняемых профессиональных обязанностей.

Сторонники концепции «оплата за качество» считают, что ее реализация позволит привлекать в учебные заведения лучших учителей и поддерживать их мотивацию. Они оценивают традиционный механизм оплаты труда учителей, который предусматривает фиксированную зарплату, как малоэффективный и не позволяющий привлекать достаточное количество профессионалов в сферу образования. Во всех других сферах деятельности оплата труда работника напрямую зависит от его показателей.

Противники концепции «оплата за качество», в свою очередь, считают, что проблемы, связанные с измерением и оцениванием качества преподавания, с объективностью этой оценки, являются нерешаемыми и неизбежно приведут к конкуренции между учителями, нарушая командный дух, свойственный представителям этой профессии.

Различные концепции оплаты за качество должны включать в себя измеряемые показатели, такие как достижение поставленных академических целей и успеваемость учащихся, профессиональные знания и навыки учителя, а также расширенный круг его обязанностей и дополнительные нагрузки.

Базовые вопросы, формирующие институциональную среду модели «оплата за качество»:

1. *Каков процент выплат в зависимости от качества преподавания по отношению к общей зарплате преподавателя?* Этот процент может в значительной степени варьироваться. Системы, в которых лишь небольшая часть заработной платы учителя зависит от качества преподавания, остаются в большой степени традиционными и используют механизм «оплата за качество» как дополнительный. Чем больше эта часть, тем эффективнее учителя расставляют приоритеты при выполнении своих обязанностей. (Модель будет работать в том случае, если

[45] Составлено по статье: Оплата за качество: ключевые проблемы и опыт пяти основных моделей. Июнь 2001. Материалы комиссии по образованию США / пер. с англ. А. Пинской // Вопросы образования. № 4. 2005.

доля средств, направленных на поощрение качества, будет составлять не менее 30 % от общего фонда оплаты.)

2. *На чем будет основываться оценивание качества преподавания: на успеваемости учащихся, демонстрации профессиональных навыков или на том и другом?* Существует множество споров по поводу того, что является истинным критерием при оценивании качества преподавания — успеваемость учеников или владение профессиональными знаниями и разнообразными навыками.

3. Кому должны быть адресованы финансовые поощрения в рамках программы «оплата за качество»: конкретным учителям, группам учителей или школе в целом?

За групповое поощрение говорит и тот факт, что оно не будет провоцировать конкуренцию и разрушать командный дух в коллективе. Однако, по данным некоторых исследований, эффективным оказывается поощрение отдельных учителей, чьи ученики демонстрируют явные успехи. Более того, многие учителя против групповых поощрений, так как считают, что не все члены коллектива вносят равноценный вклад в прогресс и успеваемость учащихся.

4. *Каковы механизмы и возможности обратной связи?* Целью системы «оплата за качество» является не только поощрение учителей, но и повышение качества преподавания. Учителя должны иметь четкое представление о своих слабых и сильных сторонах, а также знать, как бороться со своими профессиональными недостатками. Поэтому очень важно предоставить преподавателям возможность профессионального роста.

5. *Какова роль государственных органов власти в продвижении и поддержке системы «оплата за качество»?* Государство на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) играет важную роль в реализации концепции, разрабатывая и принимая соответствующие правовые акты в поддержку системы «оплата за качество» и выделяя дополнительное финансовые средства для обеспечения реализации концепции.

В основе модели «**оплата по ставке**» лежит персонифицированное финансовое поощрение преподавателей, дифференциация ставок заработной платы (окладов) происходит в зависимости: 1) от уровня образования; 2) от сложности и интенсивности труда по типам и видам образовательных учреждений; 3) от квалификации работника; 4) от педагогического, научно-педагогического и общего стажа для руководителей; 5) от занимаемой должности (уровня управления руководящих работников) и 6) от объемных показателей «масштаба» образовательного учреждения.

1) Объективной количественной мерой, которая выступает в качестве измерителя уровня заработной платы работника, является время общеобразовательной и профессиональной подготовки, необходимой для выполнения той или иной работы. В связи с этим базовые размеры оплаты труда устанавливаются в соответствии с коэффициентами соотношений по уровню образования: более высокому уровню образования присваивается и более высокий окладный коэффициент.

Базовые размеры ставок (окладов) определены исходя из базового образовательного уровня «полное среднее образование», которому присваивается коэффициент 1,0 (или 100 %).

Базовой ставкой (с коэффициентом уровня образования, равным 1,0) признается размер прожиточного минимума (по примеру Санкт-Петербурга) или величина регионального валового дохода на душу населения.

Каждому последующему уровню образования присваиваются коэффициенты от 1,1 до 1,7 в зависимости от уровня образования. Данное правило распространяется на все категории работников, кроме категории «рабочие».

2) Внутриотраслевая дифференциация ставок заработной платы и окладов педагогических работников и профессорско-преподавательского состава образовательных учреждений осуществляется в зависимости от интенсивности и сложности труда по типам и видам образовательных учреждений, последовательно реализующих образовательные программы. Экспертами определяются уровни сложности труда в различных типах и видах образовательных учреждений (в Санкт-Петербурге определено 5 групп сложности). Данному показателю присваивается повышающий коэффициент «типа образовательного учреждения» в зависимости от категории работающих (например, от 0,1 до 0,05, т. е. повышение базового оклада от группы к группе от 10 % до 5 %) При этом базовым типом образовательного учреждения является учреждение дополнительного образования.

3) Отдельный повышающий коэффициент «работает» на увеличение оплаты по ставке в зависимости от квалификации работника, которая оценивается по итогам аттестации, по защите диссертаций и присвоению ученых званий, по наличию почетных наград по профессиональной деятельности.

4) Отраслевые особенности организации педагогического труда и его оплаты отражаются посредством дифференциации ставок и окладов в зависимости от педагогического, научно-педагогического и общего стажа и занимаемой должности, для чего устанавливаются «стажевые» группы.

Межстажевые соотношения могут изменяться по мере необходимости (и при наличии финансовых ресурсов) для привлечения педагогических работников той или иной квалификации, что позволяет решать проблему привлечения и сохранения квалифицированных кадров. Данному показателю присваивается повышающий «коэффициент стажа» в зависимости от категории работников при переходе к следующей стажевой группе.

5) В описываемой модели размер окладов руководящих работников не зависит от стажа работы, поэтому при расчетах для установления окладов для этой категории работников не применяется. Оклады руководящих работников устанавливаются по типам образовательных учреждений в зависимости от группы по оплате труда руководителей и уровня руководства (три уровня). Группы по оплате труда определяются на основе объемных показателей, отражающих сложность и специфику деятельности соответствующих образовательных учреждений, контингент обучающихся и др.

6) По данной категории работников начинает «работать» коэффициент масштаба, устанавливаемый по заранее разработанным количественным «показателям масштаба» в логике: чем больше масштаб управления, тем выше повышающий коэффициент.

В данной модели, безусловно, учитывается «присутствие» фонда надбавок и доплат за качество труда, но доля этого фонда (до 15 %) мала и не может выполнять стимулирующую роль для внутришкольной конкуренции «за качество». **Целевая установка данной модели — повышение гарантированной оплаты по ставке в зависимости от величины «индивидуального человеческого капитала».** Сторонники данной модели придерживаются того мнения, что, пока не решены проблемы, связанные с измерением и оцениванием качества преподавания и объективностью этой оценки, модель «оплата за качество» не может быть справедливой и не должна превалировать в системе. Кроме того, квалификация работника и уровень его образования являются косвенной «оплатой за качество труда», следовательно, наиболее существенным мероприятием для внедрения модели «оплата за качество» будет усовершенствование системы аттестации работников.

В основе комбинированной модели «**оклад + качество**» лежит та же система персонифицированного финансового поощрения, как в модели оплаты «по ставке», но принципиальное отличие ее состоит: 1) в изменении пропорций финансирования по каждому из повышающих коэффициентов в сторону «уровня образования» и «квалификации»; 2) увеличении доли фонда надбавок и доплат до 30 % в общем фонде оплаты труда в рамках бюджетных ограничений.

Таблица 9.4

Сравнительная характеристика двух моделей оплаты труда

Наименование коэффициента	Максимальная доля коэффициента в окладе педагогического работника		Примечание
	Модель «оплата по ставке»	Модель «оклад + качество»	
1) Базовый коэффициент уровня образования $К_1$	До 50 %	До 60 %	Максимальное значение коэффициента для квалификации «магистр»
Повышающие коэффициенты:			
2) Сложности и интенсивности труда по типам и видам образовательных учреждений $К_2$	До 15 %	До 20 %	В том случае, если модель оплаты устанавливается на уровне региональной (муниципальной) власти, через данный коэффициент можно решать проблемы дефицита кадров и специфицировать его под решение конкретной проблемы (например, при наличии дефицита учителей начальной школы можно для этой категории устанавливать повышенный коэффициент)
3) Квалификации работника $К_3$ – по результатам аттестации; – по наличию ученых степеней и званий; – по наградам	 До 30 % До 50 % До 40 %	 До 50 % До 50 % До 50 %	Повышение значения $К_3$ по итогам аттестации целесообразно при наличии прозрачной и максимально объективной процедуры аттестации
4) Педагогического, научно-педагогического и общего стажа $К_4$	До 20 %	0	Значение опыта «вложено» в коэффициент квалификации, где опыт является показателем «положительного человеческого капитала»
Доля фонда надбавок и доплат в общем фонде оплаты труда	*До 15 %*	*Не менее 30 %*	

Иллюстрация 9.3[46]

Основные системы оплаты труда представляют собой весьма многочисленный набор вариантов, базирующихся на двух формах оплаты труда — сдельной и повременной, которые за рубежом определяются термином «заработная плата по результатам труда» и «заработная плата по времени труда».

Правильная связь оплаты труда работников с его результатами обеспечивается путем рационального выбора системы оплаты труда. На практике для характеристики любой системы оплаты используется **пять основных признаков**:

1) способ оценки количества труда в трудовом вкладе работника;

2) форма оценки результатов труда;

3) количество показателей, характеризующих трудовой вклад работника и влияющих на оплату его труда;

4) характер воздействия работника на результаты труда;

5) характер распределения фонда оплаты труда.

1) По способу измерения количества труда системы оплаты классифицируются на сдельные (где количество труда измеряется количеством изготовленной работником продукции или произведенной работы), повременные (где количество труда измеряется количеством отработанного времени) и аккордные (где количество труда измеряется объемом работ). Кроме того, может быть применена система участия работника в распределении чистого дохода предприятия, но при условии, если это не противоречит учредительным документам предприятия.

2) По формам выражения и оценки результатов труда системы оплаты труда делятся на коллективные (базирующиеся на оценке коллективного труда) и индивидуальные (базирующиеся на оценке результатов труда каждого отдельного работника).

3) По количеству показателей, принимаемых во внимание при оценке трудового вклада работника, системы оплаты труда подразделяются на однофакторные простые (простая сдельная, простая повременная) и многофакторные (сдельно-премиальная, аккордно-премиальная, косвенно-премиальная, сдельно-прогрессивная и т. п.).

4) По характеру действия работника на результат труда системы оплаты подразделяются на прямые и косвенные.

5) По механизму распределения фонда оплаты труда (дохода) системы оплаты подразделяют на тарифную, бестарифную и рейтинговую.

Условия, предусматривающие целесообразность применения сдельной оплаты труда, следующие:

- наличие количественных показателей выработки или работы, правильно отражающих затраты труда;

[46] Составлено по источнику: *Радомский С.И., Гончаров Е.В., Кирнос А.И. и др.* Рыночные модели оплаты труда / под общ. ред. Гончарова В. Н. Харьков: Основа, 2000. 247 с. URL: http://economuch.com/page/oplatatrud/ist/ist-16--idz-ax264--nf-13.html.

• наличие у работников реальной возможности увеличить выработку или объем работ против установленной нормы в реальных организационно-технических условиях производства;

• наличие необходимости стимулирования роста выработки продукции, увеличения объема работ или сокращения численности работников за счет интенсификации труда рабочих;

• возможность и экономическая целесообразность разработки норм труда и учета выработки у работников;

• отсутствие отрицательного влияния сдельной оплаты труда на уровень качества продукции, степень соблюдения технологических процессов, требований техники безопасности, рациональность расходования сырья, материалов и энергии.

Отсутствие таких условий предопределяет применение повременной оплаты труда.

2.9.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *Используя структуру и информацию, данную в таблице 9.4 «Критерии оценки кадровой политики», оцените кадровую политику вашей образовательной организации и сформируйте текст в жанре аналитической справки. По каждому критерию должен быть сделан аргументированный вывод.*

В заключении аналитической справки дайте сводную характеристику кадровой политики по ее типу, виду и подвиду, используя информацию таблиц 9.2, 9.3 и иллюстрации 9.2.

Задание 2. *Изучите материалы Методики оценки качества труда учителя, разработанные в Санкт-Петербурге (далее Методика) и реализуемые петербургскими школами. Режим доступа к презентации Методики: opensch640.blogspot.com/2011/09/blog-post_13.html; режим доступа к таблице «Критерии оценки» http://school586.spb.ru/about/documents/payment.*

Проанализируйте критерии оценки качества труда учителя, заданные этой Методикой. Дайте собственную характеристику критериям оценки качества труда учителя, обоснуйте критику, предложите дополнительные критерии, дайте обоснованные предложения по изменениям существующих критериев.

2.9.3. Практическое задание для семинара

Задание. *Форма: деловая игра «Новая система оплаты труда».*

Группа делится на подгруппы, каждая из которых «разрабатывает» собственную модель оплаты труда. Модель должна включать разделы:

цели и задачи; перечень решаемых проблем; критерии оплаты (коэффициенты): сравнение с действующей моделью в Санкт-Петербурге и преимущества предлагаемой модели.

Оценивание: оценка дается в баллах и является суммарной для всей подгруппы, распределяется самими участниками группы по весу участия каждого в выполнении задания.

2.9.4. Вопросы для самопроверки

1. Что входит в понятие «кадровая политика» и каковы этапы ее проектирования?

2. Какой из видов кадровой политики — пассивная; реактивная; превентивная; активная — в наибольшей степени присущ государственным образовательным организациям?

3. Какой из типов (открытый, закрытый) кадровой политики присущ образовательным организациям? Аргументируйте ответ.

4. В каком случае такой критерий оценивания кадровой политики, как «текучесть кадров», может быть отнесен к положительной характеристике кадровой политики? Возможны ли такие обстоятельства для образовательной организации?

5. Что входит в понятие «человеческий капитал» и является источником накопления человеческого капитала в узком и широком понимании этого феномена?

6. Что влияет на накопление «отрицательного человеческого капитала», какова роль системы образования в существовании этого феномена?

7. В чем состоят существенные принципы «рыночного решения» об уровне оплаты труда работников образования? Соответствует ли современный подход о решении уровня оплаты труда учителей «рыночному решению»?

8. Каковы риски и трудности «перехода» решения об уровне оплаты труда работников системы образования с «политико-бюрократического» на «рыночное»?

9. В чем состоят принципиальные различия моделей оплаты труда «за качество» и «за ставку»? Каковы положительные и отрицательные возможные последствия введения модели оплаты «за качество»?

10. Каким образом реализуемые модели оплаты труда влияют на накопление и развитие индивидуального человеческого капитала и человеческого капитала организации?

11. Возможен ли «конфликт интересов» между индивидуальным и корпоративным человеческим капиталом?

12. Как институт «оплаты труда» может влиять и влияет фактически на институциональную среду образовательной системы?

13. Можно ли модель оплаты труда, реализуемую с Санкт-Петербурге, отнести к категории «институт»?

2.9.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

1. *Абанкина И.В.* Исследование результатов и эффектов введения новой системы оплаты труда учителей // Вопросы образования. 2009. № 4. С. 153–169.

2. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В.* Оплата труда без ошибок. Полное практическое руководство для руководителя, бухгалтера, кадровика бюджетной сферы. Москва: Международный центр финансово-экономического развития, 2009.

3. *Беккер Г.* Человеческое поведение: экономический подход. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2003. Стр. 49–89.

4. *Болотова Е.Л.* Аттестация педагогических работников по новым правилам // Народное образование. 2011. № 1. С. 50–59.

5. *Вифлеемский А.Б.* Инновационные подходы к формированию системы оплаты труда педагогических работников // Экономика образования. 2010. № 4. С. 5–23.

6. *Заиченко Н.А.* Отраслевая система оплаты труда работников образования. СПб.: Агентство «ВиТ-принт», 2007.

7. *Капелюшников Р.И.* Записка об отечественном человеческом капитале // WP3/2008/01. М.: ГУ-ВШЭ, 2008. 56 с.

8. Как сделать профессию учителя профессией будущего. Уроки со всего мира. Аналитический доклад международного саммита, посвященного профессии учителя / пер. с англ. Л. И. Заиченко / ред. Н. А. Заиченко. Спб.: НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. 144 с.

9. *Корчагин Ю.А.* Взаимосвязь информации и человеческого капитала. URL: http://lerc.012345.ru/informatics/0001/0006/.

10. *Красина О., Крутий И.* Развитие человеческого капитала в условиях перехода к обществу знания. URL: http://www.muh.ru/.Docs/niipo/11_2007Комиссия по образованию США. Оплата за качество: ключевые проблемы и опыт пяти основных моделей. Июнь 2001 // Вопросы образования. 2005. № 4. С. 190–202.

11. *Радомский С.И., Гончаров Е.В., Кирнос А.И.* и др. Рыночные модели оплаты труда / под общ. ред. Гончарова В. Н. Харьков: Основа, 2000. 247 с. URL: http://economuch.com/page/oplatatrud/ist/ist-16--idz-ax264.html.

12. *Лави В.* Оплата по результатам: влияние на объем и продуктивность работы учителей и принципы оценивания учеников // Вопросы образования. 2010. № 2. С. 63–110.

13. *Мальцева И.О.* Трудовая мобильность и стабильность: насколько высока отдача от специфического человеческого капитала в России? // WP15/2007/01. М.: ГУ-ВШЭ, 2007. 48 с.

14. *Фуллан М.* Новое понимание реформ в образовании. М.: Просвещение, 2006.

15. *Duflo E. Rema H.* Monitoring works: Getting teachers to come school. Department of Economics and Poverty Action Lab, Massachusetts Institute of Technology. 2006.

16. *Cordova E.* From full-time wage employment to atypical employment: A major shift in the evolution of labour relations? ILR, 1996. Vol. 125. № 6.

17. *Freeman R.* Labor Market Institutions Around the World, CEP Discussion Paper № 844. January 2008. URL: http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0844.pdf.

18. Freeman, *R.* Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance. NBER Working Paper 11286. April 2005. URL: http://www.nber.org/papers/w11286.

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru
2. http://2020strategy.ru/
3. http://www.minzdravsoc.ru/
4. http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=22
5. http://education-monitoring.hse.ru/

Тема 2.10. Институт автономии образовательной организации

2.10.1. Материалы к лекциям

Задачи модернизации образовательной системы так или иначе связываются с расширением самостоятельности образовательной организации и усилением ответственности образовательного менеджмента за использование ресурсов, предоставляемых государством для реализации ценностных установок развития системы.

В достаточной степени решением проблемы обеспечения самостоятельности образовательной организации является развитие его автономии, различные аспекты которой хотя и предложены действующим образовательным законодательством, но недостаточно обеспечены нормативно.

Для системы общего образования мы различаем два вида автономии: **экономическую и академическую**.

Автономия юридического лица (от греч. *autos* — «сам» и *nomos* — «закон») прежде всего в экономическом плане определяется как ее самоуправление (форма организации управления со значительными правами и возможностями самостоятельного принятия хозяйственных решений).

Под автономией образовательной организации (школы), как правило, понимается самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, методической, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом учебного заведения.

Автономия как принцип управления школой определяет развитие самоорганизации и самоуправления и в идеале должна вести к децентрализации.

Академическая составляющая автономии отражается в признании государством свободы выбора индивида (педагога, родителя, обучающегося), его ответственности и одновременно децентрализации в условиях доступности к качественным образовательным услугам.

Требование автономии, как вызов бюрократически управляемой школе, обсуждалось в педагогической литературе непрерывно в течение прошедшего столетия.

Так, по теории Г. Винекена[47], «школа не должна следовать закону государства, которое она предназначена преобразовать, она должна пользоваться такой автономией, какой пользуются университеты, и даже большей…».

[47] Густав Винекен (1875–1964) — немецкий педагог. В 1906 совместно с П. Гехебом основал в Тюрингии «свободную школьную общину» — сельский интернат, близкий по типу школам сторонников нового воспитания (существовали до 1933). Выдвинул программу реформ школьного дела, направленную на ослабление «диктата взрослых», их политического и идеологического влияния на учащихся. Пропагандировал идею «молодежной культуры».

По представлению Наторпа[48], школа — как хранитель «автономии духа» — преобразует государство посредством «центрального совета духовной работы», в который должны входить представители университетов, всех школ и других образовательных организаций, матерей, книжных союзов, здравоохранения и который независимо и самостоятельно будет ведать делом народного образования. Крайняя децентрализация и органическая самостоятельность каждой отдельной образовательной «ячейки» являются, по проекту Наторпа, основой существования «автономии духа». Однако он признает, что отдельная школа как таковая не может пользоваться правом полного самоопределения — школьная работа должна определяться в порядке иерархической последовательности общегосударственным «советом духовной работы» и, чем более местный характер носит соответствующий «совет», тем более конкретными должны быть требования этого совета к школе и осуществляемый надзор.

По мнению Гессена[49], автономия вообще не может соответствовать существу школы (в отличие от университета). Если университет — очаг научных исследований, предполагающий свободу преподавания и обучения, то задача школы, по мнению С. Гессена, — «передать ученикам некоторую ограниченную часть результатов научного исследования. Свобода преподавания, таким образом, ограничена в школе необходимостью выбрать из всей необозримой области науки определенный ограниченный материал… школа не может по существу своему предоставить ученикам выбор учителя…». Чтобы быть автономной, «школа должна перестать быть школой».

Оригинальные идеи И. Иллича[50], сформулированные им в сборнике эссе «Освобождение от школ»[51], подтверждают мнение Гессена о невозможности академической автономии школы, по сути, «вместо

[48] Пауль Наторп (1854–1924) — немецкий философ, педагог, один из основоположников социальной педагогики.

[49] Серге́й Ге́ссен (1887–1950) — русский философ, педагог, правовед, публицист, исследователь правовых и этико-философских аспектов образования. Главным направлением образования считал формирование в человеке творческой индивидуальности, стремления и готовности к свободе, овладение методом научного мышления. Педагогику рассматривал как прикладную философию, сторонник социальной педагогики.

[50] Иван Иллич (1926–2002) — австрийский философ, аналитик и социальный критик.

[51] *Иллич И.* Освобождение от школ. Пропорциональность и современный мир: фрагменты из работ разных лет / пер. Иллич И. / под ред. Т. Шанина; Моск. высш. шк. социальных и эконом. наук. М.: Просвещение, 2006.

того, чтобы уравнять жизненные шансы людей, школьная система монополизировала право на распределение возможностей между ними». Иллич апеллирует к возможности *автономии права* каждого человека на образование, но не к автономии школы: «…Можно в любом образовательном центре предоставлять достаточный кредит на обучение… в виде образовательного паспорта или образовательной кредитной карточки, выдаваемых каждому гражданину при рождении. Чтобы поддержать бедняков, которые, возможно, не сумеют использовать свои ежегодные гранты в юные годы, можно предусмотреть накопление процентов по этим грантам для тех, кто захочет в более зрелом возрасте воспользоваться своими накопленными «правами». Такое кредитование позволило бы большинству людей приобретать необходимые им навыки, когда они пожелают, и делать это лучше, быстрее, дешевле и не с такими нежелательными побочными эффектами, как в школе… Совершенно необходимо гарантировать право каждого гражданина на равную долю образовательных ресурсов, полученных за счет уплаты налогов, право реально воспользоваться этой долей и в случае отказа обратиться за помощью в суд… Мы разрешаем государству определять недостатки в образовании граждан и учреждать специальные организации, чтобы их устранять. Тем самым мы позволяем государству решать за других, какое образование им необходимо…»

Экономическая автономия школы имеет иные основания для существования.

В качестве основы развития финансовой и институциональной автономии школы, в первую очередь, выступают автономные учреждения, в большей степени ориентированные на предпринимательские источники финансирования.

По аналогии с вузами можно выделить три условные модели автономии школы[52].

1. Модель «минимальной» автономии.

Индикатором здесь служит образовательное учреждение как объект, выполняющий задания и функции собственника (учредителя), полностью обеспеченное имуществом и финансовыми средствами для реализации возложенных целей и задач, без права собственной инициативы на получение дополнительных финансовых ресурсов, т. е. *бюджетное* образовательное учреждение.

[52] Источник: *Кирилловых А.А.* Автономия вуза: баланс частных и публичных интересов // Право и образование. М., 2010. № 2.

2. Модель «частичной» автономии. Образовательная организация как учреждение выполняет государственные функции по оказанию образовательных услуг, частично финансируется учредителем (собственником) для обеспечения выполнения установленных объемов государственного задания и содержания имущества учреждения, с правом самостоятельно выступать в сделках гражданского оборота с целью дополнительных материальных ресурсов, направленных на развитие и обеспечение деятельности. Такой вариант распределения автономии предполагает «самостоятельные» полномочия в имущественно-экономической сфере, между тем устанавливает контрольные механизмы использования государственного имущества. Реализации такой «схемы» управленческих связей служит гражданско-правовая конструкция *автономного* учреждения. По сути, для автономных учреждений предусматривается переход на принципы ответственного финансового менеджмента и гибкие формы бюджетного финансирования по результату.

3. Модель «полной» автономии. Реализация данной модели предусматривает отсутствие организационно-имущественной подчиненности между учреждением и государственным органом исполнительной власти, поскольку функции собственника (учредителя) выполняет субъект частного права — гражданин либо юридическое лицо. Учреждение полностью определяет использование своего имущества посредством принятия соответствующих хозяйственных решений собственником (учредителем). Такой вид взаимоотношений реализуется через *частное* учреждение.

Основные условия и критерии для принятия решения о переходе организации из модели «минимальной» автономии в модель «частичной» автономии

Можно выделить три группы факторов, влияющих на принятие решения о переходе из модели «минимальной» в модель «частичной» автономии, т. е. изменении типа существующего государственного (муниципального) учреждения на автономное учреждение:

– социальная значимость услуг учреждения;
– экономический потенциал;
– социальный потенциал автономии учреждения.

Социальная значимость услуг учреждения определяется необходимостью обеспечения конституционных и законодательно установленных гарантий предоставления услуг. Это требование можно рассматривать в

двух аспектах: во-первых, как сохранение возможности получения гарантированного набора, объема и качества услуг для населения, во-вторых, для определенных категорий потребителей, как сохранение гарантий получения услуг на бесплатной и (или) льготной основе.

Социальный риск при преобразовании государственного (муниципального) учреждения в автономное связан с возможной перепрофилизацией деятельности учреждения и прекращением (уменьшением объема) предоставления им каких-либо услуг (в том числе на бесплатной и/или льготной основе). Это обусловлено изменением мотивации учреждения при его переводе в автономный статус: прямо заинтересованное в увеличении объемов оказания платных услуг, учреждение может снижать качество услуг, предоставляемых на бесплатной основе.

Поэтому при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего учреждения важно сохранить на прежнем уровне качество услуг, оказываемых учреждением, и предупредить введение оплаты, в том числе «скрытой».

Экономический потенциал автономного учреждения (или, другими словами, потенциал автономии учреждения) заключается в возможности, помимо выполнения задания учредителя, расширить перечень и увеличить объемы оказания платных услуг. При этом доходы от такой деятельности поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Экономический потенциал учреждения определяется также наличием у него дополнительных ресурсов в виде неиспользуемых площадей и (или) оборудования и возможностью привлекать добровольные взносы, грантовые и спонсорские средства. К этому же фактору можно отнести отсутствие задолженности (в том числе просроченной), наличие у учреждения опыта оказания платных услуг, а также достаточную степень гибкости руководства учреждения в управлении персоналом.

Социальный потенциал учреждения заключается в уровне доверия коллектива к руководству (управлению) автономным учреждением, компетентности руководителя и квалифицированного коллектива, заинтересованных в увеличении доходов учреждения от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Специалистами Фонда «Институт экономики города»[53] предложена методика оценки возможности и целесообразности создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения.

[53] Источник: *Жигалов Д. В.* Ж68 Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности. М.: Фонд «Институт экономики города», 2010.

В соответствии с предлагаемым подходом оценка целесообразности создания автономного учреждения осуществляется на основании анализа набора критериев, сгруппированных в три основных блока.

По результатам анализа и оценки каждому из критериев (табл. 10.1) присваивается соответствующее значение — «Да» или «Нет» (наличествует или отсутствует данный фактор применительно к рассматриваемому учреждению). Далее по каждому блоку критериев выставляется результирующая оценка в зависимости от того, какой результат преобладает — «Да» или «Нет».

Если по трем блокам критериев из трех преобладают ответы «Да» — перевод желателен (целесообразен).

Если по двум блокам критериев из трех преобладают ответы «Да» — перевод возможен.

Если по двум блокам критериев из трех преобладают ответы «Нет» — перевод возможен, но существуют значительные риски (опасности) перевода.

Наконец, если по трем блокам критериев из трех преобладают ответы «Нет» — перевод нежелателен (нецелесообразен).

Таблица 10.1

Перечень критериев для оценки возможности и целесообразности создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения

№	Группа критериев/критерий	Наличие
1.	**Социальная значимость услуг**	Преобладает да/нет
1.1.	Потребность населения в услугах учреждения в среднесрочном периоде возрастает или является стабильной	да/нет
1.2.	Отсутствие привязки услуг учреждения к узкой клиентской группе (лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации; инвалиды и пр.)	да/нет
1.3.	Характеристики услуг и клиентских групп учреждения не ограничивают спрос на услуги учреждения со стороны других клиентских групп	да/нет
1.4.	Известность и авторитет учреждения среди потребителей, обусловленные высоким качеством услуг, квалификацией работников учреждения, уникальной специализацией и т. д.	да/нет
1.5.	Минимальный риск возникновения негативных социальных последствий перевода бюджетного учреждения в автономное учреждение (снижения социальных гарантий, введения платы за услуги, в том числе в скрытой форме, и т. д.)	да/нет
2.	**Экономический потенциал учреждения**	Преобладает да/нет

№	Группа критериев/критерий	Наличие
2.1.	Сравнительно высокая доля доходов от платных услуг в доходах учреждения	да/нет
2.2.	Возможность расширения перечня и объемов оказания платных услуг	да/нет
2.3.	Наличие предложений об оказании аналогичных услуг на платной основе со стороны негосударственных (немуниципальных) организаций	да/нет
2.4.	Возможность привлечения добровольных взносов, грантовых и спонсорских средств	да/нет
2.5.	Наличие неиспользуемого учреждением имущества или имущества, сдаваемого в аренду	да/нет
2.6.	Положительный опыт оказания платных услуг	да/нет
2.7.	Отсутствие кредиторской и (или) дебиторской задолженности (в том числе просроченной) у учреждения	да/нет
3.	**Социальный потенциал автономии учреждения**	Преобладает да/нет
3.1.	Наличие в учреждении активного, грамотного, деятельного руководителя, заинтересованного в расширении перечня и объемов оказания платных услуг	да/нет
3.2.	Высокий уровень доверия коллектива к компетенциям руководителя	да/нет
3.3.	Высокий квалификационный уровень коллектива, в том числе финансовой службы	да/нет
3.4.	Сформированные отношения с внешней средой — заинтересованными сторонами (бизнес-сообществом, общественными организациями, иностранными организациями, органами власти и пр.)	да/нет

Теория нового государственного управления и современная нормативно-правовая база выделяют три формы некоммерческих организаций (государственного сектора):

1) казенные организации;
2) бюджетные организации;
3) автономные организации.

Различия между ними состоят в степени автономности:
1) по характеру прав в принятии решений:
– об использовании ресурсов;
– о распоряжении получаемыми доходами;
2) способам контроля со стороны государства.

Взаимодействия между государством и организацией представляют собой агентские отношения, где государство — *принципал* поручает другому субъекту — *агенту* выполнение некоторых функций.

При этом принципал не может непосредственно наблюдать за всеми действиями агента, а агент имеет возможность совершать действия, не соответствующие ожиданиям принципала, или, наоборот, не совершать тех действия, которые от него ожидает принципал. Для того чтобы снизить риски оппортунистического поведения агента, принципал использует определенные механизмы контроля за его деятельностью.

Формы контроля принципала за деятельностью агента зависят от наличия и силы давления на агента, т. е. влияние на получение, распределение и использование ресурсов. Давление на агента может исходить от потребителей (родители и обучающиеся) и конкурентов (другие образовательные учреждения).

У потребителя есть возможности:

– выбирать агента (А);
– влиять на доходы агента А;
– жаловаться принципалу на агента А.

У конкурентов есть возможность подобрать других агентов, выполняющих подобные функции с меньшими издержками или большей результативностью.

Различают **три типа ситуаций**, требующих разных механизмов контроля со стороны принципала.

Ситуация № 1. АГЕНТ никак не зависит ни от других агентов, ни от потребителей (школа в селе).

Чтобы его деятельность не отклонялась от ожиданий принципала, агент должен быть сильно ограничен в принятии экономических решений, т. е. необходим административный контроль со стороны принципала; права агента минимальны, все — по заданию принципала, ответственность по обязательствам — субсидиарная.

Применяется организационно-правовая форма — КАЗЕННОЕ учреждение, для которого наиболее адекватен метод сметного финансирования как гарантия получения денег на необходимые виды деятельности; если государство в утверждаемой смете не предусмотрит достаточного количества средств, например, на коммунальные расходы, оно же и оплачивает долги агента по данной статье.

Ситуация № 2. Потребители и конкуренты могут оказывать давление на АГЕНТА.

Агент должен иметь возможность более гибко реагировать на давление потребителей и конкурентов и эффективнее удовлетворять запросы тех, кому предназначены услуги.

Принципал заинтересован в предоставлении Агенту определенной самостоятельности в привлечении дополнительных ресурсов, и он ограничивает административное давление: контролирует только выполнение финансово обеспеченных заданий государства.

Форма контроля — общественно-государственная либо внутренняя, т. е. институциализированное представительство интересов принципала «внутри» агента: совет организации, попечительский совет, наблюдательный совет и пр. Данный орган осуществляет функцию надзора за соответствием деятельности агента ожиданиям принципала и потребителей, т. е. агент контролируется в большей степени не административно, а «общественно» — это ближе к форме БЮДЖЕТНОГО учреждения.

Ситуация № 3. Потребители и конкуренты оказывают сильное давление на АГЕНТА.

Принципал заинтересован в максимально возможной самостоятельности агента, что обеспечит сильный интерес агента к наиболее полному учету запросов потребителей

Агент должен обладать правами принятия решений о распоряжении всеми видами имущества, переданного ему принципалом и заработанного в процессе деятельности, и полностью отвечать по своим долгам всем принадлежащим ему имуществом.

Принципал (государство) сохраняет контроль над деятельностью агента через коллегиальный орган (наблюдательный совет) с расширенными полномочиями — не только надзорными функциями, но и правами принятия определенных решений (утверждение годовых финансовых планов, перечня деятельности, приносящей доход).

Это формат АВТОНОМНОГО учреждения (государственная корпорация, социальная).

К основным институтам, формирующим институциональную среду, в которой осуществляется экономическая деятельность образовательного учреждения и оформляются различия в «степени» его автономности, можно отнести:

- институт управления и учредительства;
- институт собственности;
- институт финансово-хозяйственной деятельности;
- институт предпринимательства;
- институт публичности и доверия.

Таблица 10.2

Сравнительный анализ «моделей автономии» в разрезе основных институтов автономии

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	**Автономное ОУ**	**Частное ОУ (НОУ)**
Учредительство	Функции и полномочия учредителя в отношении государственного учреждения, созданного РФ или субъектом РФ, муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае если иное не установлено, осуществляются соответственно уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления (далее — орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя) (п. 3 ст. 9.1 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»)		В качестве собственника, т. е. учредителя частного учреждения может выступать гражданин или юридическое лицо *«Допускается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений»* (в ред. ФЗ от 08.05.2010 № 83-ФЗ). Частным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (п. 1. ст. 9. Закона № 7-ФЗ «Об НКО»)
	Собственник имущества БУ не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Собственник имущества АУ не несет ответственности по обязательствам АУ (п. 5 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»)		
Управление (полномочия руководителя)	Осуществляет руководитель. Руководитель в соответствии с уставом может быть: 1) ***избран коллективом ОУ;*** 2) избран коллективом ОУ при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителем; 3) избран коллективом ОУ с последующим утверждением учредителем;	Осуществляют руководитель и наблюдательный совет в составе не менее чем пять и не более чем одиннадцать членов. Руководитель АУ и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета АУ. Руководитель участвует в заседаниях наблюдательного совета с правом совещательного голоса. ***Учредитель назначает руководителя*** автономного учреждения и прекращает его	Осуществляет учредитель или по его поручению попечительский совет (п. 1 ст. 36 Закона РФ «Об образовании»). Попечительский совет формируется учредителем. В качестве собственника-учредителя частного учреждения может выступать гражданин или юридическое лицо

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	Автономное ОУ	Частное ОУ (НОУ)
	4) назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето; 5) назначен учредителем; 6) нанят учредителем	полномочия, а также заключает и прекращает трудовой договор с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним (п. 6. ст. 9 Закона № 174 ФЗ «Об АУ»)	Осуществляет учредитель или по его поручению попечительский совет (п. 1 ст. 36 Закона РФ «Об образовании»). Попечительский совет формируется учредителем. В качестве собственника-учредителя частного учреждения может выступать гражданин или юридическое лицо
Управление (полномочия руководителя)	Орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя БУ, при заключении трудового договора с руководителем БУ предусматривает в нем условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с ТК РФ при наличии у БУ просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя (п. 27 ст. 30 Закона № 83-ФЗ).	Руководитель АУ несет перед АУ ответственность в размере убытков, причиненных АУ в результате совершения крупной сделки с нарушением требований закона об АУ, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной (п. 3 ст. 15 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»). Руководитель АУ, не являющийся заинтересованным лицом, несет перед АУ ответственность в размере убытков, причиненных ему в результате совершения сделки, в которой имеется заинтересованность, с нарушением требований закона об АУ, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной, если не докажет, что он не знал и не мог знать о наличии конфликта интересов в отношении этой сделки (п. 4–5 ст. 17 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»)	В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 7-ФЗ частное учреждение не отвечает по своим обязательствам имуществом. При недостаточности у ликвидируемого частного учреждения денежных средств для удовлетворения требований кредиторов последние вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника этого учреждения. В соответствии со статьей 65 Гражданского кодекса Российской Федерации частное учреждение не может быть признано по решению суда несостоятельным (банкротом)

Продолжение табл. 10.2

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	Автономное ОУ	Частное ОУ (НОУ)
Собственность	Имущество закрепляется за БУ и АУ на праве оперативного управления в соответствии с ГК. Собственником имущества является соответственно РФ, субъект РФ, муниципальное образование (п. 1 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»; п. 9 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»). Земельный участок, необходимый для выполнения учреждением уставных задач, предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 9 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»; п. 7 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»)		Имущество частного учреждения находится у него на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. п. 9 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»
	Без согласия собственника учреждение НЕ ВПРАВЕ распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными АУ за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, АУ вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 298 ГК РФ)		Учреждение НЕ ВПРАВЕ отчуждать или иным образом распоряжаться (продавать, сдавать в аренду, предоставлять в залог и т. д.) закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества
	БУ ВПРАВЕ заключать крупные сделки только с предварительного согласия учредителя (п. 13 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»)	АУ ВПРАВЕ вносить денежные средства и иное имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать это имущество другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника только с согласия своего учредителя (п. 6 ст. 3 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»)	
Финансово-хозяйственная деятельность	Лицевые счета открываются в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципального образования) (п. 8 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»)	Вправе открывать счета в кредитных организациях или лицевые счета соответственно в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований (п. 3 ст. 2 Закона № 174-ФЗ).	Частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества. Открывают счета в кредитных организациях

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	Автономное ОУ	Частное ОУ (НОУ)
Финансово-хозяйственная деятельность		Открытие и ведение лицевых счетов АУ в территориальных органах Федерального казначейства осуществляется на основании соглашений, заключенных учредителями автономных учреждений с территориальными органами Федерального казначейства (п. 3.2 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»)	
	ВПРАВЕ с согласия собственника передавать некоммерческим организациям, выступающим в качестве их учредителя или участника, денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением собственником или приобретенного им за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимого имущества. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, БУ и АУ вправе вносить соответствующее имущество, в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ или иным образом передавать им это имущество в качестве их учредителя или участника (п. 4 ст. 24 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»)		Собственник имущества ВПРАВЕ изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за частным учреждением либо приобретенное частным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Имуществом, изъятым у частного учреждения, собственник этого имущества вправе распорядиться по своему усмотрению. В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 7-ФЗ частное учреждение не отвечает по своим обязательствам имуществом
	НЕ ВПРАВЕ размещать денежные средства на депозитах в кредитных организациях и совершать сделки с ценными бумагами (п. 14 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»). Вправе получать кредиты (займы)	ВПРАВЕ получать кредиты (займы) и совершать сделки с ценными бумагами	
	Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом как закрепленным за БУ и АУ собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за БУ и АУ собственником этого имущества или приобретенного БУ и АУ за счет выделенных собственником имущества БУ и АУ средств, а также недвижимого имущества (п. 2 ст. 120 ГК РФ)		Учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества

Продолжение табл. 10.2

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	**Автономное ОУ**	**Частное ОУ (НОУ)**
Финансово-хозяйственная деятельность	Субсидии, выделенные учреждению, не облагаются НДС в соответствии с п. 3 ст. 39 НК РФ. Платные услуги (работы), оказываемые (выполняемые) учреждением в рамках или сверх государственного (муниципального) задания, подлежат обложению НДС в общеустановленном порядке. НДС с имущества, сданного в аренду, уплачивается в общеустановленном порядке		
	При определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы в виде субсидий, предоставленных бюджетным учреждениям и автономным учреждениям (подп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ). Некоммерческие организации должны расходовать целевые средства строго по назначению, т. е. на те цели, которые указаны лицом — источником финансирования или бюджетной росписью. Если возникла ситуация, когда выявлены нарушения в изменении целевого назначения средств без согласия лица, являющегося их источником, налоговые органы рассматривают эти средства как внереализационный доход (ст. 250 НК РФ) и учитывают при расчете налога на прибыль. Автономные и бюджетные учреждения уплачивают только квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль по итогам отчетного периода (вне зависимости от размера дохода) (п. 3 ст. 286 НК РФ)		
	БУ НЕ ВПРАВЕ переходить на упрощенную систему налогообложения (подп. 17 п. 3 ст. 346.12 НК РФ)	АУ и НОУ ВПРАВЕ перейти на упрощенную систему налогообложения при соответствии условиям, установленным ст. 346.12 НК РФ для перехода на УСНО: численность работников за отчетный период не превышает 100 человек; остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов не превышает 100 млн руб.; доходы по итогам девяти месяцев того года, в котором учреждение подало заявление о переходе на упрощенную систему налогообложения, не должны превышать 45 млн руб. (без учета целевого финансирования)	

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	Автономное ОУ	Частное ОУ (НОУ)
Предпринимательство	ВПРАВЕ осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения (п. 3 ст. 298 ГК РФ)		Если учреждению предоставлено право заниматься деятельностью, приносящей прибыль, то доходы от такой деятельности поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе
	ВПРАВЕ сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных ФЗ, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом. Вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (п. 4 ст. 9.2 Закона № 7-ФЗ «Об НКО»)		Предпринимательской деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика
Публичность	Опубликование отчетности в средствах массовой информации ***не является обязательным***	Ежегодно автономное учреждение ***обязано*** опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации (п. 10 ст. 2 Закона № 174-ФЗ «Об АУ»)	

Окончание табл. 10.2

Наименование институтов	Модель «минимальной» автономии	Модель «частичной» автономии	Модель «полной» автономии
	Бюджетное ОУ	Автономное ОУ	Частное ОУ (НОУ)
Публичность	Учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов: 1) учредительные документы государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесенные в них изменения; 2) свидетельство о государственной регистрации государственного (муниципального) учреждения; 3) решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения; 4) решение учредителя о назначении руководителя государственного (муниципального) учреждения; 5) положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения; 6) план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения; 7) годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения; 8) сведения о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах; 9) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ); 10) отчет о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества		Обязаны ежегодно размещать в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или предоставлять средствам массовой информации для опубликования отчет о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган

Возможный переход учреждения от модели «минимальной» автономии к модели «полной» автономии связан с феноменом развития. **Развитие** — необратимый процесс, направленный на изменение объекта с целью его усовершенствования. Развитие — всегда изменение. Планируя кардинальные изменения для организации, можно воспользоваться логикой принятия решения по Дж. Коттеру[54].

Управление изменениями (восьмиступенчатая модель Дж. Коттера)[55]

1. Ощущение безотлагательности. Первый шаг в процессе изменения — создать понимание того, что изменения необходимы и безотлагательны. Необходимо также исследовать внешнюю среду и конкурентоспособные факторы, обеспечив этой информацией организацию, и сформулировать для обсуждения угрозы и возможности, сильные и слабые стороны организации. Т. е. любое изменение начинается со SWOT-анализа.

2. Руководящая коалиция. Следующий этап предполагает создание руководящей коалиции — группы людей с достаточным авторитетом и доверием, чтобы вводить изменения в организации. Как правило, это исполнительная команда, которая отвечает за организацию. Часто совершаемая ошибка состоит в том, что иногда процесс изменения делегируется сотрудникам с меньшей властью или кому-то, кто не пользуется доверием персонала. Это — безошибочный способ пустить под откос все предпринимаемые усилия по внедрению изменений и гарантировать провал.

3. Развитие видения и стратегии. Создание видения того, как будут выглядеть изменения в конце процесса — первая и самая важная задача руководящей коалиции. Это видение используется, чтобы структурировать и направить усилия по изменению. Но одно только видение не будет работать. Необходим план, часто называемый стратегией, который поможет достигнуть этого видения. Чтобы сделать план эффективным, команда по внедрению изменений должна донести это видение до остальных сотрудников.

4. Донесение видения изменения. Руководящая коалиция должна моделировать поведение, ожидаемое от работников. Если персонал не

[54] Джон Коттер (1947) получил мировое признание благодаря выпуску 15 книг, 12 из которых являются мировыми бестселлерами. В 2001 году журнал 'Business-Week' назвал Коттера «первым гуру в области лидерства и перемен».

[55] Составлено по материалам сайта http://www.hr-info.com/.

поймет ваше видение изменений, то он может не принять новые правила поведения. Чтобы гарантировать, что каждый верно понимает видение и стратегию, следует отслеживать, чтобы команда постоянно общалась, используя для этого все возможности, в том числе речи руководства компании.

5. Уполномочивание действий. Руководящая коалиция должна помочь избавиться от любых препятствий на пути к изменениям, которые могут подорвать усилия организации в этом направлении. Точно так же важно поощрять каждого, кто готов брать на себя некоторые риски, связанные с процессами изменений.

6. Отмечайте все маленькие победы. Люди хотят видеть успех, особенно в том хаосе, который следует за процессом изменения. Необходимо сделать так, чтобы персонал замечал маленькие победы, благодаря чему начал бы верить в большой успех, а значит, и в то, что изменения возможны. Признание заслуг тех людей, которые принесли организации эти победы, помогут укрепить стремление команды к установлению изменений.

7. Закрепление достижений и дальнейшее проведение изменений. На данном этапе важно использовать увеличивающееся доверие персонала, чтобы продолжить изменять все системы, структуру и политику организации, которая не соответствует грядущим изменениям. Логично провести диагностику степени готовности персонала к изменениям, оценить степень готовности персонала и в случае необходимости провести коррекционные мероприятия. После того как в организации произошли изменения, важно также провести диагностику уровня развития адаптационных способностей, чтобы понять, как персонал перенес изменения. Оценка уровня развития адаптационных способностей позволяет определить, насколько испытуемый адаптирован к той среде, в которой находится, и обладает ли он адаптационными способностями, необходимыми для дальнейшей деятельности.

8. Отслеживайте новые подходы. Делайте акцент на связи между нововведениями и успехом организации — это укрепляет изменения. Наконец, много людей боится, что хорошие изменения могут сойти на нет в результате изменений в руководстве. Таким образом, жизненно важно гарантировать, что руководство развивается в том же направлении и будет способствовать укреплению изменений.

2.10.2. Задания для самостоятельной работы

Задание 1. *На основе критериев, предложенных в таблице 10.1 «Перечень критериев для оценки возможности и целесообразности создания автономного учреждения путем изменения типа существующего государственного (муниципального) учреждения», сделайте анализ готовности вашего образовательного учреждения к переводу в автономное учреждение. Напишите краткий комментарий к заполненной вами таблице 10.1 с выводами для принятия управленческого решения.*

Задание 2. *На основе информации о принципал-агентских отношениях подберите для каждой ситуации «контроля» со стороны принципала примеры из педагогической практики (управленческой): 1) ситуация № 1 — агент никак не зависит ни от других агентов, ни от потребителей; 2) ситуация № 2 — потребители и конкуренты могут оказывать давление на агента; 3) ситуация № 3 — потребители и конкуренты оказывают сильное давление на агента.*

2.10.3. Практическое задание для семинара

Задание. *Форма: работа в малых группах.*

Группа делится на подгруппы, каждая из которых «разрабатывает» собственную стратегию управления изменениями в соответствии с восьмиступенчатой моделью «управления изменениями» Дж. Коттера. На каждую ступень группа должна подобрать конкретные мероприятия, прокомментировать возможность их реализации и указать, какие дополнительные ресурсы для этого требуются (или не требуются). Сделать вывод об адекватности данной модели для образовательной государственной организации.

Оценивание: оценка дается в баллах и является суммарной для всей подгруппы, распределяется самими участниками группы по весу участия каждого в выполнении задания.

2.10.4. Вопросы для самопроверки

1. В чем суть понятий академической автономии и экономической автономии для образовательного учреждения?

2. В чем состоят различия в подходах к определению «автономии школы» и собственно возможности «автономии» для школы П. Винекена, Г. Наторпа, С. Гессена, И. Иллича?

3. Какие группы факторов выделяются для принятия управленческого решения о переходе в тип «автономное учреждение»? Почему?

4. С точки зрения принципал-агентских отношений к какой ситуации по силе давления на агента относится ситуация, если школа находится в селе? школа является «элитной»?

5. По каким критериям автономности различаются между собой автономные, бюджетные и частные учреждения? В чем сходство?

6. В чем специфика управления в автономном учреждении?

7. Может ли тип учреждения (бюджетное, автономное, частное) влиять на повышение качества образовательных услуг? Каким образом?

8. Какие из восьми ступеней управления изменениями по Дж. Коттеру «не работают» для образовательных учреждений?

2.10.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

1. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Вавилова А.А. и др.* Автономные учреждения в сфере образования. Москва, 2010. 413 с.

2. *Аткинсон Энтони Б., Стиглиц Джозеф Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора / пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова. М.: Аспект Пресс, 1995.

3. *Беляков С.А.* Новые лекции по экономике образования. Серия «Управление. Финансы. Образование). М.: МАКС Пресс, 2007.

4. *Вифлеемский А.Б., Лозинский И.Г.* Автономные учреждения. Смоленск, 2010. 316 с.

5. *Гессен С.И.* Основы педагогики. Введение в прикладную философию / отв. ред. и сост. П. В. Алексеев. М.: Школа-Пресс, 1995. 448 с.

6. *Жигалов Д. В.* Автономные учреждения: актуальные вопросы деятельности. М.: Фонд «Институт экономики города», 2010. 118 с.

7. Новые подходы к финансированию государственных услуг в социальной сфере: сб. статей / под ред. В. В. Климанова. М.: ИРОФ, 2008.

8. Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее? М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2007. 78 с.

9. *Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Белецкий М.Е. и др.* Руководство по масштабному внедрению частно-государственного партнерства в образовании. М.: МАКС Пресс, 2010. 176 с.

10. *Стиглиц Дж. Ю.* Экономика общественного сектора / пер. с англ. мМ.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997.

11. *Семеко Г.В.* Расширение автономии школ в сфере финансов и управления: опыт Европы // Экономика образования. 2008. № 5. С. 62–85.

12. *Типенко Н.Г.* Переход к государственному (муниципальному) заданию и стоимость услуг // Народное образование. 2011. № 5. С. 48–54.

13. *Шевчик Н.А.* Автономные учреждения: опыт Тюменской области // Бюджет. 2010. № 1. URL: http://www.bujet.ru/article/69236.php.

Электронные ресурсы

1. www.iro.edu.ru
2. http://2020strategy.ru/
3. http://www.minzdravsoc.ru/
4. http://base.consultant.ru/cons/cgi/
5. http://www.rb-centre.ru/ru/pages/directions/17
6. http://www.hr-info.com/

Тема 2.11. Институциональные предпосылки, проблемы и возможности инноваций в образовании

2.11.1. Материалы к лекциям

Инновация есть введение в употребление какого-либо нового или значительно улучшенного продукта (товара или услуги) или процесса, нового метода маркетинга или нового организационного метода в деловой практике, организации рабочих мест или внешних связях.

Впервые термин «инновация» появился в научных исследованиях культурологов в XIX веке и буквально означал введение некоторых элементов одной культуры в другую. В начале XX века стали изучаться закономерности технических нововведений. В 1911 году австрийский экономист Йозеф Шумпетер в работе «Теория экономического развития» выделил две стороны хозяйственной жизни:

– *статическую* (рутинный кругооборот связан с постоянным повторением и возобновлением производства — участвующие в нем организации из своего опыта знают принципы своего поведения, им легко предвидеть результаты своих действий и легко принимать решения, т. к. ситуация понятна);
– *динамическую* (инновационный кругооборот означает развитие — особое, различимое на практике и в сознании людей состояние, которое действует на них как внешняя сила и не встречается в ситуации хозяйственного кругооборота).

Новшества в экономике внедряются, как правило, не через возникший спрос, а через новое предложение товара или услуги, следовательно, через формирование новой потребности и «приручение» потребителя к ней.

Минимальным признаком инновации является требование того, чтобы продукт, процесс, метод маркетинга или организации был новым (или значительно улучшенным) для практики данного предприятия (организации). Это включает в категорию инноваций продукты, процессы и методы, которые организации создали первыми, и/или продукты, процессы и методы, заимствованные от других предприятий или организаций.

Инновационной деятельностью являются все научные, технологические, организационные, финансовые и коммерческие действия, реально приводящие к осуществлению инноваций или задуманные с этой целью. Некоторые виды инновационной деятельности являются инновационными сами по себе, другие не обладают этим свойством, но тоже необходимы для осуществления инноваций. Инновационная деятельность включает также исследования и разработки, не связанные напрямую с подготовкой какой-либо конкретной инновации.

Общим признаком инновации является то, что она должна быть введена в употребление (внедрена). Новшество, разработанное, но не внедренное в практической деятельности, называется новацией.

Новый или усовершенствованный продукт является введенным в употребление после того, как он появился на рынке. Новые процессы, продукты, методы маркетинга или организационные методы являются введенными в употребление (внедренными) после того, как они стали реально использоваться в деятельности организации.

Главными **субъектами инновационной деятельности** являются: новатор, инноватор, инвестор:

- новатор — участник инновационного процесса, осуществляющий поиск инновационных идей и разработку новшества на их основе;
- инноватор — участник инновационного процесса, осуществляющий внедрение и продвижение новшества на рынке;
- инвестор — участник инновационного процесса, осуществляющий финансирование разработки и внедрения новшества.

Характер инновационной деятельности различается от организации к организации, это могут быть:

1) отчетливо выраженные инновационные проекты — разработка и внедрение нового продукта;

2) улучшения собственной продукции (услуги) через новые процессы и методы.

Оба типа могут считаться инновационными, поскольку инновация может состоять из внедрения единичного существенного изменения или ряда менее значительных улучшающих изменений, которые в совокупности образуют значительное изменение.

Диффузия инновации — это способ, каким инновации распространяются по различным каналам от места ее первой реализации (первого внедрения) различным потребителям — регионам, организациям. **Без диффузии инновация не имеет никакого экономического значения**. Минимальное требование для того, чтобы некое изменение в продукции или функционировании организации признавалось инновацией, состоит в том, чтобы это изменение являлось новым (или существенным усовершенствованием) для данной организации.

Инновационная организация — организация, которая внедрила инновацию любого типа за определенный период времени.

Согласно «Руководству Осло — РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СБОРУ И АНАЛИЗУ ДАННЫХ ПО ИННОВАЦИЯМ» различают **четыре типа инноваций**[56]: продуктовые, процессные, маркетинговые и организационные.

Таблица 11.1

ТИПЫ инноваций и их характеристики

№	Тип инновации	Характеристика типа
1	Продуктовая инновация	Введение в употребление (внедрение) товара или услуги, являющихся новыми или значительно улучшенными по части их свойств или способов использования (усовершенствования в технических характеристиках, компонентах, во встроенном программном обеспечении, в удобстве использования или в других функциональных характеристиках); в продуктовых инновациях могут использоваться новые знания или технологии, основанные на новых приемах использования или новых комбинациях уже существовавших знаний или технологий; термин «продукт» используется для обозначения как товара, так и услуги. Пример: дистанционное обучение предмету, которое ранее не применялось; игровая методика при обучении отстающих по предмету; интернет-консультации для родителей

[56] Шумпетер (1934) предложил перечень пяти типов инноваций:
1) введение в обращение новых продуктов;
2) введение в обращение новых методов;
3) открытие новых рынков;
4) освоение новых источников снабжения сырьем или другими ресурсами;
5) создание новых структур для той или иной отрасли.

Окончание табл. 11.1

№	Тип инновации	Характеристика типа
2	Процессная инновация	Внедрение нового или значительно улучшенного способа производства (разработки) или доставки продукта (услуги). Сюда входят значительные изменения в технологии, производственном оборудовании и/или программном обеспечении. Пример: перевод библиотечного обслуживания на штрих-коды; введение системы унифицированных электронных карт для обучающихся; освоение новой системы приема заявлений от родителей первоклассников
3	Маркетинговая инновация	Внедрение нового метода маркетинга, включая значительные изменения в дизайне или упаковке продукта (услуги), его размещении, продвижении на рынок или в назначении цены. Маркетинговые инновации направлены на лучшее удовлетворение нужд потребителя, открытие новых рынков или завоевание новых позиций для продукции с целью увеличения объема продаж. Новый метод может быть либо самостоятельно разработан организацией, осуществляющей инновацию, либо заимствован у других организаций. Новые методы маркетинга могут внедряться как для новой, так и для уже существовавшей услуги. Инновации в размещении продукта (услуги) могут включать в себя также использование новых концепций его представления потребителю. Пример: новое размещение книг в библиотеке приводит к увеличению интереса детей к чтению; новое размещение мебели для занятий в классе повышает интерес к коммуникации и предмету; для платных услуг — инновации в назначении цены на образовательную услугу
4	Организационная инновация	Внедрение организационных мероприятий, способствующих формированию социального или сетевого капитала, что относится к имеющемуся у организации общественному доверию, системе ценностей и норм. Влияет на оптимальное распространение информации внутри школы и на совместное использование знаний в сотрудничестве с другими организациями. Школы могут создавать у себя новые оргструктуры или вводить новые практические методы для внедрения новой деловой культуры, новых норм и ценностей с целью повышения своей способности осуществлять инновации. Пример: сетевое взаимодействие между школами в целях расширения спектра профильных классов

С позиций отдельной организации сложно оценить внешнее воздействие собственных инноваций.

Таблица 11.2

Деятельность в разрезе типов инноваций, не относящаяся к реальной инновационной деятельности

	Тип инновации	Что не является инновацией
1	Продуктовая инновация	• небольшие изменения или улучшения продукта (услуги); • рутинные модернизации; • регулярные сезонные изменения (такие, как в ассортименте одежды); • адаптация к запросам единственного клиента, не влекущая за собой существенных отличий от продукции, произведенной для других клиентов; • изменения в дизайне, не меняющие функций, предназначения или технических характеристик товара или услуги; • простая перепродажа новых товаров или услуг, приобретенных от других организаций
2	Процессная инновация	• мелкие изменения или улучшения; • увеличение возможностей разработки, производства или обслуживания за счет добавления к системе производства или логистики
3	Маркетинговая инновация	• изменения в дизайне продукта или в его упаковке, складировании, продвижении или приемах назначения цены, основанные на методах, ранее уже используемых в данной организации; • сезонные, регулярные и прочие рутинные изменения маркетинговых инструментов; • использование уже применявшихся методов маркетинга для освоения нового рынка в географическом смысле или нового сегмента рынка (например, новой социально-демографической группы клиентов)
4	Организационная инновация	• изменения в деловой практике, организации рабочих мест или внешних связей, основанные на организационных методах, уже использующихся на предприятии; • изменения в управленческой стратегии, если они не сопровождаются внедрением нового организационного метода; • слияния с другими предприятиями и приобретения других предприятий

Инновации и управление знаниями

Воздействие инноваций на результат деятельности школы простирается от влияния на качество образования и положения на рынке образовательных услуг до изменений в конкурентоспособности и эффективности деятельности. Среди значимых эффектов на отраслевом уровне можно назвать изменения конкурентоспособности и общей эффективности факторов, включенных в производство образовательной услуги, распространение новых знаний от инноваций, увеличение объема знаний, циркулирующих в сетях.

Управление знаниями включает в себя деятельность, относящуюся к получению, использованию и распределению знаний организацией, а именно:

- управление как внешними связями, так и потоками знаний внутри организации;
- методы и процедуры поиска внешних знаний;
- установление тесных отношений с другими организациями;
- приемы распределения и использования знаний, в том числе установление системы ценностей для их совместного использования, а также стандартные приемы кодификации.

Примерами практических приемов управления знаниями являются:

- базы данных об «успешном опыте» (*best practices*) персонала;
- программы регулярного обучения или переподготовки;
- неформальные и формальные рабочие группы, способствующие развитию коммуникаций и взаимодействию персонала;
- объединение всех видов деятельности, способствующей развитию взаимодействий между работниками, занятыми разными видами труда.

Цели, препятствия и результаты инновационной деятельности

Цели и препятствия меняются в зависимости от типа инноваций. Продуктовые или маркетинговые инновации направлены преимущественно на спрос (например, на повышение качества образовательной услуги, увеличение потенциального рынка, улучшение рейтинга, улучшение контингента при приеме), тогда как процессные и организационные инновации ориентированы скорее на предложение (например, повышение эффективности использования бюджетных средств, снижение издержек, повышение качества и квалификации работников). Одни препятствия воздействуют на инновации всех типов (например, финансово-экономические факторы), в то время как другие — только на некоторые.

Цели и результаты инноваций

Организации могут заниматься инновационной деятельностью по целому ряду причин. Их цели могут относиться к продуктам, рынкам, эффективности, качеству или к способности обучаться и осуществлять изменения. Выявление мотивов к инновационной деятельности и их значимости полезно для изучения движущих сил инновационной дея-

тельности, таких как качество образовательных услуг, развитие, конкуренция или возможность привлечения дополнительных финансовых средств. Сведения о целях могут служить, кроме того, источником дополнительной информации о свойствах инноваций различных типов.

Осуществляя инновации, школы могут преуспеть или не преуспеть в достижении своих целей, либо инновации могут повлечь за собой иные или дополнительные результаты, кроме тех, ожиданиями которых первоначально мотивировалось их создание. В то время как цели касаются мотивов инновационной активности, ее результаты говорят о реально проявляющихся последствиях инноваций. В содержании целей и результатов инноваций могут фигурировать одни и те же факторы, хотя их истолкование будет различным.

Таблица 11.3

Факторы, относящиеся к целям и результатам инноваций

Факторы	Типы инноваций			
	Продуктовые инновации	Процессные инновации	Маркетинговые инновации	Организационные инновации
Конкуренция				
Замещение продукта (услуги)	*			
Расширение ассортимента услуг	*			
Разработка нового продукта	*			
Улучшение «заметности» продукта	*		*	
Сокращение времени реагирования на решение проблемы	*	*		*
Увеличение «доли рынка» образовательных услуг	*		*	*
Разработка и доведение услуги до потребителя				
Повышение качества услуги	*	*	*	
Повышение гибкости предоставления услуги		*	*	
Повышение потенциала разработки и оказания услуги		*		*
Повышение эффективности использования бюджетных средств	*	*		*
Повышение информационной доступности услуги		*	*	*

Окончание табл. 11.3

Факторы	Типы инноваций			
	Продуктовые инновации	Процессные инновации	Маркетинговые инновации	Организационные инновации
Снижение себестоимости услуги (для платных услуг)	*	*		*
Организация рабочего и/или ученического места				
Совершенствование коммуникаций и взаимодействия между разными видами деятельности		*		*
Повышение интенсивности обмена знаниями внутри организации	*	*		*
Повышение интенсивности обмена знаниями с внешними партнерами	*	*		*
Повышение возможности реагировать на различные запросы клиентов (учеников, родителей, иных персон и организаций)	*	*		*
Развитие и укрепление связей с внешней средой			*	*
Улучшение условий труда и/или обучения		*		*
Увеличение разнообразия мест обучения за счет разработки новых программ или проектов		*		*
Улучшение здоровьесберегающей среды обучения	*	*	*	
Иное				
Увеличение возможности соответствовать регламентам (стандартам)	*	*	*	

Факторы, препятствующие инновационной деятельности

Инновационная деятельность может сдерживаться рядом факторов. Могут существовать причины, по которым она вовсе не начинается, как и факторы, замедляющие ее либо отрицательно сказывающиеся на ожидаемых результатах. Сюда входят:

– экономические факторы — отсутствие финансовой поддержки, чрезмерные риски;
– внутренние факторы — отсутствие квалифицированного персонала и достаточной информации; отношение персонала к изменениям; неспособность менеджмента выделить персонал для инновационной деятельности; недостаточность знаний и компетенций; трудности нахождения партнеров для инновационной деятельности;
– институциональные — отсутствие или неадекватность регламентов, концепций и пр. или отсутствие традиций к инновационной (экспериментальной) деятельности; слабая защита прав собственности; неадекватные инновационному развитию налоговая и тарифная политика государства;
– внешние — неопределенный (или трудноопределимый) спрос на инновационные товары и услуги; отсутствие необходимости в нововведениях.

Феномен дихотомии в связке «образование — инновации» и проблемы оценивания

Образование можно оценивать как процесс трансляции уже существующих идей (знаний), во-первых, от поколения к поколению и, во-вторых, от институтов, специализирующихся на производстве знания, к людям, не специализирующимся на производстве знания. Инновации включают в себя «внедрение» новаций, т. е. их распространение, и в *этой части* инновации это тоже образование. Одновременно — институт образования по сути своей консервативен. Чтобы транслировать знание, необходимо достичь его определенной устойчивости. Знание поддается трансляции, и этот процесс будет относительно рациональным, если оно неизменно. Нельзя транслировать знание, если оно неустойчиво, если транслятор не верит, что это знание относительно постоянно и верно. Инновации всегда конфликтны к постоянству, т. к. новы и разрушают постоянство знания, технологии, организации и пр. Смысл инновации именно в отрицании.

Школа (образовательное учреждение) — один из самых устойчивых и консервативных общественных институтов. Тем не менее она играет важную роль в технологии изменения того или иного типа общества. Школа как «генетическая матрица», с помощью которой воспроизводятся в последующих поколениях социальные ценности и одновременно пороки. Педагогические инновации всегда имеют социальные по-

следствия, они для этого и создаются. Но предусмотреть заранее и оценить социальные последствия педагогических инноваций — чрезвычайно трудная задача. При оценке социальных последствий педагогических инноваций исследователь сразу же наталкивается на методологические трудности. Достоверность, объективность и всесторонность результатов, полученных любыми известными на сегодняшний день методами, можно всегда оспорить, под любой выдвинутый тезис можно подвести какую-либо методику доказательства. Существует мнение, что в России не система образования тормозит и угрожает педагогическим инновациям, а педагогические инновации угрожают нашей системе образования развалом. Нарушается главное правило управления системами: нельзя перестраивать систему по нескольким направлениям одновременно — она не выдерживает такого управления, и начинается кризис. Но это не системный кризис (не кризис от недостатков самой системы), а **кризис управления**. Если будет налажена нормальная работа систем, сопутствующих и обеспечивающих систему образования, то кризиса в самой системе образования мы не найдем, а будут проявляться отдельные недостатки, присущие любому процессу развития.

Последствия одних и тех педагогических инноваций в условиях общего кризиса и в спокойное время будут различны. Во время кризиса, «на переломе», возрастает роль случайных факторов, все социальные процессы становятся непредсказуемыми, а инновационные — в еще большей степени.

Приоритет, отдаваемый измерению инновационного потенциала, обусловливает дополнительное внимание к перечисленным ниже аспектам обследований:

- человеческим ресурсам;
- связям;
- информационным и коммуникационным технологиям, их освоению и использованию.

Для разработки надлежащей политики поддержки инноваций необходимо глубокое понимание нескольких критических аспектов инновационного процесса, таких как:

- отличие инновационной деятельности от исследований и разработок (ИР);
- взаимодействие между участниками инновационного процесса и соответствующими потоками знаний.

Чтобы вырабатывать политику, необходимо иметь механизмы (регламенты) в деле анализа инноваций, для чего, в свою очередь, требуется более качественная информация.

Существуют два основных повода, чтобы использовать «новое для организации» условие в качестве минимального требования к инновации.

Во-первых, внедрение инноваций важно для инновационной системы в целом: оно подразумевает приток знаний в реализующие инновации организации. Более того, процесс обучения при реализации инновации может привести к дальнейшим усовершенствованиям данной инновации и созданию других новых продуктов, процессов и инноваций.

Во-вторых, основное воздействие инноваций проистекает через диффузию (распространение) первоначальных инноваций на другие организации. Диффузия выявляется фиксированием инноваций по критерию «новое для организации».

На протяжении определенного периода времени инновационная деятельность школы может принимать одну из трех следующих форм:

успешная — с результатом в виде внедрения какой-либо инновации (необязательно успешной с коммерческой точки зрения);

продолжающаяся — в виде развивающегося процесса, еще не приведшего к осуществлению инновации;

прекращенная до осуществления инновации.

Инновационная деятельность отдельной школы частично зависит:

- от разнообразия и структуры ее связей с источниками информации;
- знаний и технологий;
- практического опыта;
- людских и финансовых ресурсов;
- каждая связь соединяет инновационную организацию с другими субъектами инновационной системы: государственными институтами, университетами, политическими структурами, регулирующими органами, конкурентами, поставщиками и потребителями.

Мотивы инновационной деятельности

- Обращение в собственность является важным фактором инновационного процесса, поскольку результаты исследований и новые технологии часто имеют облик общественного достояния, т. к. сделать их доступными для многих пользователей дешевле, чем создавать заново. После того как инновация распространилась, потенциальных пользователей уже нельзя лишить доступа к ней. В таких случаях организация (или индивид) не сможет воспользоваться всеми выгодами от своей инновации. Способность защитить инновации оказывает важное влияние на инновационную активность.

- Позиционирование в конкурентной среде — особенно важный мотив для образовательной системы. Школы занимаются инновациями, чтобы сохранить уже существующий имидж «пионерной», «продвинутой», «успешной» и конкурентоспособной, а также изыскать новые конкурентные преимущества. Школы, как и любые организации, могут использовать политику ситуационного реагирования и проводить инновации, чтобы только удержать свои позиции в соревновании с инновационно активным конкурентом. Или же она может проводить упреждающую политику, чтобы, обойдя конкурентов, занять (сохранить) лидерскую стратегическую позицию.
- Диффузия новых знаний и технологий является центральным элементом инновационного процесса. Процесс диффузии часто включает больше, нежели простое освоение знаний и технологий, так как Школы, адаптирующие новые знания и технологии, обучаются и строят на них свою дальнейшую деятельность.

Подходы к рассмотрению инноваций

- **Эволюционные подходы** рассматривают инновацию как процесс, зависящий от путей, которыми развиваются знания и технологии в ходе взаимодействия между различными участниками. Структура таких взаимодействий влияет на перспективы экономических изменений. К примеру, рыночный спрос и возможности коммерциализации знаний влияют на то, какие продукты создаются и какие технологии оказываются успешными.
- **Системный подход** рассматривает влияние внешних институтов, понимаемых в широком смысле, на инновационную деятельность организаций и прочих субъектов. Он выделяет значимость процессов передачи и диффузии идей, навыков, знаний, информации и всевозможных сигналов. Каналы и сети, по которым циркулирует эта информация, погружены в социальный, политический и культурный фон, направляющий и ограничивающий инновационную деятельность и ее возможности.

Инновация при этом рассматривается как динамический процесс, при котором знания накапливаются посредством обучения и взаимодействий. Эти концепции первоначально появились в контексте национальных инновационных систем, но применимы также к системам регионального и международного масштабов.

Системные подходы к инновациям смещают акцент политики в сторону взаимодействий между организациями и рассматривают интерак-

тивные процессы в создании, распространении и использовании знаний. В них подчеркивается значение условий, регламентов и политики, в рамках которых функционируют рынки, и, следовательно, роль правительств в мониторинге и поисках способов тонкой регулировки всей этой системы.

- **Плановый подход** предполагает, что инновации могут относиться к категории планируемых изменений в деятельности организации или региональной, национальной системы, осуществляемых в надежде повысить его экономическую эффективность и/или качество результатов.

Концепция инноваций относит их к изменениям, характеризуемым следующими признаками:

1. Инновация связана с неопределенностью относительно успешности результата инновационной деятельности. Заранее неизвестно, каким будет результат инновационной деятельности, т. е. приведут ли исследования и разработки к успеху в создании продукта или сколько времени и ресурсов понадобится для внедрения нового процесса, метода маркетинга или организации и насколько успешными они будут.

2. Инновация подразумевает инвестиции. Соответствующие вложения могут включать приобретение основных и «неявных» активов, а также другие действия (такие, как выплата заработной платы или приобретение материалов или услуг), которые потенциально могут повысить качество.

3. Инновации свойственно «перетекать» (to spillover). Выгоды от творческой инновации редко в полном объеме остаются в собственности инициатора. Субъекты, осуществляющие инновационную деятельность путем освоения чужих инноваций, могут получать выгоды от «перетекания» знаний или от использования оригинальных инноваций. Для некоторых видов инновационной деятельности затраты на имитацию инноваций существенно ниже затрат на разработки, и, соответственно, может возникать потребность в эффективном механизме усвоения инноваций, дабы обеспечить стимул к инновационной деятельности в дальнейшем.

4. Инновация подразумевает использование новых знаний или использование по-новому комбинации уже существующих знаний. Новые знания могут создаваться инновационной организацией в ходе собственной инновационной деятельности (т. е. через использование результатов внутренних исследований и разработок) либо приобретаться извне по различным каналам (например, посредством покупки новой технологии). Использование новых знаний или комбинирование уже

существующих требует инновационных усилий, которые нетрудно отличить от обычной практики.

5. Инновация нацелена на повышение эффективности (в случае с государственными учреждениями) расходования бюджетных средств (или простого поддержания конкурентоспособности) за счет повышения спроса на образовательную услугу, или снижения затрат (например, увеличения количества обучающихся на одного учителя) или трансакций и пр., или же повышения способности к осуществлению инноваций (например, повышая способность к разработке новых продуктов (программ) или процессов, к приобретению или созданию новых знаний).

Инновационный образовательный потенциал включает:

1. Человеческие ресурсы.

Большая часть инновационных знаний воплощена в людях и их квалификации. Соответствующая квалификация требуется и для осмысленного использования внешних источников знания или кодифицированных знаний. Роль человеческого капитала в инновациях важна как на уровне отдельного предприятия, так и на более высоком уровне. В этом контексте представляют интерес следующие вопросы: каково качество системы образования и насколько хорошо она отвечает потребностям инновационных предприятий и других организаций, какие усилия предпринимают предприятия для инвестирования в человеческий капитал своих сотрудников, сдерживается ли инновационная активность недостатком квалифицированного персонала, существуют ли у предприятия достаточные возможности для обучения собственных работников, насколько адаптивна рабочая сила с точек зрения структуры рынка труда и мобильности между регионами и отраслями? Однако методы измерения роли человеческого капитала в инновационной деятельности разработаны недостаточно хорошо, и инновационные обследования способны дать о ней лишь ограниченную информацию.

2. Законы и регламенты.

Законы и регламенты являются частью тех рамочных условий, в которых действуют предприятия. Хорошо разработанные регламенты и стандарты способны создать мощный импульс для поддержки и направления инновационной деятельности. Они влияют на доступ к информации, на права собственности, налоговую и административную нагрузки (в особенности для малых и средних предприятий) и на стандарты по защите окружающей среды. Все это важно для инновационной политики, но ее меры могут сильно различаться от отрасли к отрасли.

Очевидно, например, что политические меры, снижающие админи-

стративные барьеры для МСП, могут оказывать значительное влияние на инновационную активность малых предприятий. В некоторых отраслях отчетливо сформулированные права интеллектуальной собственности жизненно важны для увеличения стимулов к инновациям.

3. Институциональное окружение.

В число составляющих его элементов входят:

- основная образовательная система населения, определяющая минимальные образовательные стандарты рабочей силы и внутреннего потребительского рынка;
- система высшего образования;
- система специального технического обучения;
- система исследований и разработок;
- общие базы кодифицированных знаний, такие как публикации, технические, экологические и управленческие стандарты;
- инновационная политика и другие составляющие государственной политики, влияющие на инновационную активность предприятий;
- законодательные и макроэкономические условия, такие как патентное право, налоговая система, правила корпоративного управления и политика в области процентных ставок, обменных курсов, тарифов и правил конкуренции;
- коммуникационная инфраструктура, включая дороги и телекоммуникационные сети;
- финансовая система, определяющая, к примеру, легкость доступа к венчурному капиталу;
- доступность рынков, включая возможности установления тесных отношений с потребителями, а также такие характеристики, как объемы рынков и легкость доступа на них;
- структура отрасли и конкурентная среда.

Ловушки инновационного развития[57] разделяются экспертами на:

1. *Ловушки психологической неготовности* — проблемы психологического характера: скептицизм и нигилизм либо, напротив, удовлетворенность и успокоенность, несклонность к риску, несклонность к изменениям, отсутствие понимания проблемы и способов ее решения.

Известно, что инновационная деятельность связана с такими свойствами человека, как склонность к риску, предпринимательству, авантюризму, с активной жизненной позицией и здоровой агрессивностью, оптимистичными ожиданиями.

[57] Источник: *Малкина М.Ю.* Институциональные ловушки инновационного развития Российской экономики // Журнал институциональных исследований. 2011. Т. 3. № 1. С. 50–60.

В противовес этому тезису данные социологических опросов[58] информируют о том, что в России:

– самый низкий в Европе уровень готовности населения к различным формам добровольной кооперативной деятельности;
– один из самых низких в Европе уровень взаимного доверия;
– один из самых низких в Европе уровень уважения к правилам и нормам, причем не только формальным (т. е. к закону), но и неформальным — религиозным, семейным, традиционно этническим и др.

2. *Ловушки рентоориентированного поведения* — в странах, богатых природными ресурсами, к числу которых относится Россия, присвоение природной ренты становится более эффективной краткосрочной моделью поведения, чем разработка способов увеличения добавленной стоимости. Добавленная стоимость, создаваемая в секторе добычи, достается с меньшими усилиями и меньшим риском, ресурсное проклятие поглощает те инвестиции, которые могли бы быть вложены в инновации. Доступ к сфере извлечения ренты «лежит через административный ресурс — именно в него в первую очередь и вливаются инвестиции.

Хотя в случае активной и адекватной политики государства доходы от природных ресурсов могли бы послужить «двигателем прогресса».

3. *Ловушки догоняющего развития и копирования*. Копирование как краткосрочная модель поведения с экономической точки зрения может быть более эффективной, чем создание нового продукта, технологии или совершенствование организации. Например, в некоммерческой сфере оптимизация использования бюджетных средств лежит в области снижения затрат для достижения фиксированного результата. Именно эта функция — минимизация затрат — дестимулирует организацию в части создания инноваций, может быть более эффективных в долгосрочном плане, но требующих дополнительных вложений в краткосрочной перспективе. В этой логике будут приобретаться ресурсы по минимальной цене, пока их использование в конкурентной среде позволяет им оставаться в этой самой зоне удовлетворительности.

4. *Инвестиционные ловушки — нежелание бизнеса инвестировать средства (как собственные, так и заемные) в свое развитие*, вследствие чего происходит недостаточное воспроизводство базы исследований. Инновации связаны с инвестициями в специфические активы, приносящие доход в течение длительного периода времени и сопряженные с

[58] *Паин Э.А.* Новации как продолжение традиций. О социокультурных условиях модернизации России // *Независимая газета*. 03.09.2010. URL: http://www.ng.ru/ideas/2010-09-03/8_innovations.html.

высокими рисками и неопределенностью. Несклонность бизнеса к инвестированию в специфические активы объясняется разными причинами. Во-первых, «короткими дистанциями» его функционирования. Во-вторых, слабой защитой прав интеллектуальной собственности — бизнес не может защитить и собрать интеллектуальную и технологическую ренту, что подвергает его инновационный проект дополнительным рискам и неопределенности. В-третьих, трудности координации (или запретительно высокие издержки на координацию) инновационного процесса, связанные с противоречиями интересов его участников — главным образом разработчиков идеи и владельцев бизнеса, осуществляющих ее коммерческое использование.

5. *Ловушки неэффективности системы общественных финансов* — как комплекс проблем, связанных с низкой эффективностью производства общественных благ в современной России. В условиях недостаточного инвестирования инноваций бизнесом большая доля расходов инновационного характера (до 75 % в настоящее время) падает на государство.

6. *Имитационные ловушки инновационной деятельности*. Основные причины, по которым финансирование могут получить «имитационные инновации»:

1) «административный ресурс» бизнеса, проявляющийся в личных связях с конкретными чиновниками — распорядителями средств;

2) применение при отборе заявок формальных требований и недостаток технической экспертизы у конкурсных комиссий;

3) несовершенство мониторинга и контроля расходования государственных средств, слабое отслеживание дальнейшей судьбы проектов, в том числе в силу реализации чиновниками целевой функции минимизации усилий, о которой как о некой мощной альтернативе функции максимизации полезности говорилось выше;

4) высокий уровень неопределенности результата по каждому конкретному проекту (по статистике один из десяти дает результат) снижает уровень ответственности как чиновников, так и получателей государственных грантов и привилегий, служит для них оправданием собственных промахов;

5) отсутствие институциональной среды инновационной деятельности и ее организационного единства.

Предлагается следующий перечень **методов защиты инноваций**[59]:

- формальные методы:
  - патенты;
  - регистрация дизайна;
  - торговые марки;
  - авторские права;
  - соглашения о конфиденциальности и коммерческая тайна;
- неформальные методы:
  - секретность, не подкрепленная юридическими соглашениями;
  - техническая сложность продукции;
  - преимущество перед конкурентами по времени освоения новой продукции.

В дополнение к этому в некоторых странах используется такой формальный метод, как малые патенты или патенты на полезную модель, предоставляющие права на защиту изобретений без их официального рецензирования.

В краткосрочном периоде государство решает проблему институциональных ловушек инновационного развития через формирование (создание) преференциальных зон, благоприятных для инновационного предпринимательства, в которых институциональным ловушкам должны быть созданы мощные институциональные альтернативы. Примером такой преференциальной зоны является «Сколково», в прошлом к этим зонам можно было отнести наукограды (технополисы), такие как Обнинск в России или Силиконовая долина в США.

Инновационные вызовы школе могут быть разделены во временном разрезе:

- долгосрочные вызовы:
  - новые образовательные стандарты — изменение образовательной парадигмы;
  - новая технологическая волна — изменение образовательных технологий;
  - возрастание роли человеческого капитала в экономическом развитии — новые кадры и повышение квалификации;
  - исчерпание источников ИД.

[59] Руководство Осло «Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. Третье издание. Совместная публикация ОЭСР и Евростата. Москва, 2010. Оригинал опубликован ОЭСР и ЕС на английском и французском языках под заглавием: Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition Manuel d'Oslo: Principes directeurs pour le recueil et ['interpretation des donnees sur l'innovation, 3edition.

- кратко- и среднесрочные вызовы:
– экономический кризис: ограничение финансовых источников для поддержки ИД;
– отсутствие единого информационного пространства ИД, размытые критерии ИД;
– инновационная «перегрузка»: много инноваций, но все фрагментарно — модель «рождественской елки».

Концептуальные идеи инновационной деятельности (ИД) ШКОЛЫ

Конкурентоспособная: компетентные кадры; возможности корпоративного обучения; интеграция программ, инклюзив; наличие «экспортной» составляющей образовательных программ; финансовая хозяйственная самостоятельность, автономия; современный менеджмент, умение работать с внешней (необразовательной) средой.

Лидирующая: лидерство школы в интеграционных процессах на образовательном пространстве Санкт-Петербурга, РФ и пр.; устойчивость связей с иностранными партнерами; активная роль в выработке «образовательного миропорядка»; ключевой участник выработки правил функционирования региональных институциональных изменений; высокий уровень исследовательской деятельности; возможность экспорта собственных образовательных услуг.

Комфортная: здоровьесберегающая школа с полным инфраструктурным пакетом, школа-трансформер, обеспечивающая качественное сопровождение образовательного процесса; безопасная школа; аутсорсинговое обслуживание среды обитания.

Инновационная: новые образовательные технологии — новые методики — новые результаты обучения; новый уклад учебной (образовательной) жизни с реализацией идеи «обучающей организации» — корпоративное обучение; открытая школа — участие родительской общественности в организации уклада школьной жизни, интерес инвесторов.

Два подхода к внедрению инноваций:
– революционный: берем «готовую инновацию» и с точностью внедряем ее в свое пространство;
– эволюционный: адаптируем «чужую инновацию», в результате адаптации появляется тоже *новый* результат.

Смысл инновации — изменения в целях усовершенствования. Как правило, школа проходит четыре фазы изменений:

1) фаза инициации — мобилизация ресурсов, решение принять или продолжить изменение;

2) факторы влияния — наличие и качество инноваций, доступ к ним, поддержка внешняя или внутренняя, новая политика финансирования, ориентация на решение проблем (или бюрократическая ориентация);

3) фаза апробации — реализация или первоначальное использование, т. е. первый опыт применения инновации на практике;

4) фаза институализации — придание практике рутинного характера, т. е. проверка «встраиваемости» инновации в систему или «выброс» инновации.

Выделяется феномен **«бюрократической ориентации»** на инновации. Причины:

- школы не склонны применять инновации, сокращающие расходы, если «сэкономленные» деньги не остаются у них же;
- школы менее склонны использовать инновации, меняющие сочетание ресурсов или привычные роли (изменение поведения в определенных ролях);
- школы более склонны внедрять новый процесс обучения, который существенно не меняет структуры, или производить «косметические изменения» в управлении, поскольку такие инновации возможны без особых затрат.

Результатом бюрократической ориентации на инновации становятся «косметические изменения».

Следует выделить благоприятные факторы для внедрения инноваций даже в контексте «бюрократической ориентации»:

1) бюрократическая безопасность: инновация дает дополнительные ресурсы (ставки), не требуя поведенческих изменений;

2) защита от бюрократического давления: когда внедрение или иллюзия внедрения инноваций помогает ослабить давление извне (от районных или городских властей: например, закрыть квоту на участие в конкурсе инновационных программ по ПНПО);

3) школы имеют тенденцию добровольно применять инновацию, которая придает школе имидж современной, эффективной, профессиональной, отвечающей требованиям времени; политическая и символическая ценность «вхождения» в инновационную деятельность часто для школы важнее, чем образовательная польза, время и стоимость, необходимые для ее реализации;

4) «политическая ценность инноваций» тоже важна для выживания школы, для наращивания энергии первых шагов, которые задают условия для реальных изменений на практике или могут представлять единственное изменение, возможное в определенных условиях.

ЦЕЛЬ инновационной деятельности (ИД) — нарастить потенциал на уровне школы, чтобы действовать НЕ бюрократически, а с позиции РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ.

Цели и задачи ИД

ЦЕЛИ:

- координация деятельности инновационных площадок: *люди способны производить больше, если они кооперируются друг с другом*;
- мотивация деятельности: *люди должны иметь мотивы, побуждающие их вносить свой вклад в кооперативную инновационную деятельность;*
- формирование культуры инновационного поведения: *люди должны помогать друг другу менять культуру школы так, чтобы, по словам М. Фуллана[60], «те, кто производит изменения, получали бы удовлетворение, а те, кто самодоволен, были бы поняты и в конце концов стали бы чувствовать себя менее комфортно».*

ЗАДАЧИ:

- от инновационной деятельности — к инновационным результатам, к самооценке и мониторингу успешности обучающихся;
- от инновационной деятельности — к инновационному продукту, развитию профессиональных сетей, созданию открытых виртуальных пространств «обмена инновациями»;
- выращивание инноваторов в собственной среде;
- сетевое управление ИД (процессами);
- обеспечение защиты от «переизбытка ИД»;
- выработка критериев ИД, их общественное признание.

ПОКАЗАТЕЛИ:

- эффективность ИД (по отношению к себе, по отношению к другим);
- практическая применимость инновационных продуктов;
- объем экспорта инновационных образовательных продуктов.

[60] Майкл Фуллан — заслуженный профессор Института исследований образования университета Торонто в провинции Онтарио, признанный в мире авторитет по вопросам реформ сферы образования.

Иллюстрация 11.1. Майкл Фуллан предлагает свои 8 уроков, возникающих из парадигмы образовательных перемен[61].

Урок 1. Нельзя управлять значимыми процессами (чем сложнее перемены, тем меньше мы можем на них влиять).

Руководство нужно. Оно обязано определять политику, устанавливать нормы и следить за процессом. Но невозможно управлять достижением сложных целей в значимых переменах. Здесь решающее значение имеют умения, творческое мышление и самоотверженные действия. Руководства недостаточно, и чем больше ты хочешь сделать его четким, тем ограниченнее становятся цели и способы. Педагоги — не технические работники.

Но даже в относительно простых случаях почти все перемены ценностей в образовании требуют новых умений, нового поведения и новых убеждений. Если есть кардинальное правило перемен, то оно состоит в том, что невозможно заставить человека изменяться. Невозможно заставить человека думать по-другому и принудить к развитию новых умений.

Маррис пишет про эту проблему так: «Те, кто имеет власть, почему-то действуют так, будто им нужно только пояснить, а когда их пояснения не воспринимаются сразу, то они не обращают внимания на оппозицию и выражают полное пренебрежение к жизни всех остальных, кроме себя. Реформаторы уже усвоили некие истины и выработали формулировки, имеющие смысл только для них. Если они отбирают у исполнителей шанс сделать то же самое, они принимают их за кукол на ниточках своих концепций».

Помимо выдвижения все большего количества обязательных требований в системе образования присутствует общее упование на все большее и большее число инноваций. Педагогический люд часто реагирует на моду, мгновенно и необдуманно откликается на новейшие «горячие идеи». Тот факт, что без глубоких перемен в мышлении и умениях результат новации будет ограничен, вовсе не опровергает их потенциальной ценности. Возможно, основная проблема государственного образования не в сопротивлении переменам, а в слишком большом количестве инноваций, воспринятых некритично и поверхностно, на фрагментарной основе.

Идеи, которые легко достаются, легко и утрачиваются. А глубоким пониманием вещей нельзя управлять. Единственная действенная альтернатива — создать условия, которые дают возможность и принуждают людей расширять свое видение, а также постоянно развивать навыки практической работы.

[61] Составлено по: *Фуллан М.* Силы перемен. Измерение глубины образовательных реформ / пер. Л. Печатниковой. Нью-Йорк, 1993. URL: http://ps.1september.ru/article.php?ID=200204806.

Приказы и распоряжения могут менять некоторые вещи, но они не влияют на то, что подлинно значимо. Когда происходят сложные перемены, люди ничего не могут сделать только потому, что им сказали так сделать. Эффективные носители перемен не воспринимают распоряжения с радостью, но и не игнорируют их. Они используют руководящие указания как катализатор, проверяя таким способом свои действия.

Урок 2. Перемены — это путешествие, а не схема (перемены нелинейны, перегружены неопределенностью, а временами невыносимы).

Итак, перемены — это предложение бесконечного количества вариантов в условиях динамичной сложности. И ты не знаешь, что именно будет иметь значение, пока не отправишься в путь.

Я вспоминаю группу в Маритаймсе, в Канаде, с которой мы сотрудничали и которая выдала такое определение перемен: «Это похоже на хорошо спланированное путешествие по незнакомому морю в дырявой лодке с непослушной командой».

Даже хорошо разработанные инновации — это все равно экстремальное путешествие для тех, кто впервые в них участвует. Ведь на кону умение и понимание, а их всегда тяжело достичь. Иные, более сложные реформы, несут в себе куда большую неопределенность. Мы знаем, что вначале трудности нам гарантированы. Несносность ситуации в том, что конечные стадии тоже непредсказуемы. Правда, в случае окончательной победы возникают огромное наслаждение, почти экстаз, чувство завершенности и момент глубокого удовлетворения собой. От мотивации и способностей носителя перемен напрямую зависят шансы на успех или на провал. Но временами дела идут скорее плохо, чем хорошо, даже если мы делаем все правильно. А иногда они улучшаются даже тогда, когда мы ошибаемся. Поскольку динамичная сложность создает неожиданности, то, хорошо это или плохо, существует еще и элемент везения. Везение входит в игру в зависимости от того, как мы относимся к непредвиденным событиям, даже если не можем их предупредить. Достойные образовательные перемены, как и достойная жизнь, — подлинное путешествие, которое не заканчивается, пока мы живы.

Урок 3. Проблемы — наши друзья (проблем не избежишь, но без проблем ничему не научишься и не достигнешь успеха).

Мы не сможем развить свое умение действовать в сложных ситуациях, если не будем сталкиваться с проблемами. Эффективная организация радостно встречает проблемы, а не избегает их.

Очень часто проблемы, связанные с переменами, игнорируют, отрицают или воспринимают как повод обвинять и защищаться. К проблемам следует относиться серьезно, а не связывать их с «сопротивлением» или неуважением и неправильностью других. Успешное управление переменами требует методов, которые помогают выявлять проблемы, а также регулярно пересматривать свои решения.

Как показывают исследования, успешные школы имеют не меньше проблем, чем плохие, — они просто лучше умеют с ними справляться. Чаще всего отсутствие проблем — знак того, что нет желания что-либо сделать.

Чтобы справиться с тревогами, советует Соул, «нужно увеличивать эту тревожность неудобными вопросами, пока не выявится источник трудностей». Обычно мы действуем наоборот: декларируем риторичные истины и скрываем конфликты.

Анализ каждой проблемы — двигатель для личного роста. Это бесценный процесс поиска, похожий на жонглирование шариками — компонентами решения.

Словом, проблемы — наши друзья, но только если мы что-то делаем с ними.

Урок 4. Предвидение и стратегическое планирование придут со временем (преждевременные формулировки взглядов и планирование — напрасная трата сил).

Предвидение необходимо для успеха, но оно приходит не сразу по двум причинам. Во-первых, для формирования правильного видения нужно иметь достаточный рефлексивный опыт. Предвидение возникает в действии, а не предшествует ему. (И даже тогда оно остается временным, нуждающимся в дальнейшем переосмыслении.) Во-вторых, общее видение, необходимое для успеха, должно развиваться через динамичное взаимодействие между рядовыми членами организации и лидерами. Этого не произойдет, если понимание вещей заранее окончательно установлено.

Видение приходит позже потому, что процесс объединения личного и общественного требует времени. Сенж так отображает напряжение между личным и коллективным идеалами: «Общие воззрения необходимы для обучающейся организации, потому что они обеспечивают энергию обучения. Освоение принципиально новых вещей совершается только тогда, когда люди изо всех сил стремятся достичь чего-то, что имеет для них большое значение. Идея увеличения творческих возможностей становится абстрактной и лишенной содержания, пока люди не будут охвачены предвосхищением чего-то такого, чего они очень хотят достичь».

Сегодня, если присмотришься, обнаруживаешь, что большинство «воззрений» — это воззрение одного человека (или небольшой группы), навязанное остальному коллективу. Такое воззрение в лучшем случае рефлекс стаи, а не стремление.

Организации, озабоченные возникновением общего видения, постоянно вдохновляют своих сотрудников развивать собственную точку зрения. Если люди не имеют ее, то все, что они могут сделать, — это подписаться под чужим воззванием. Результат — механическое исполнение воли других вместо общего стремления. С другой стороны, люди с сильным пониманием собственного направления способны объединяться, чтобы создать мощную силу, нацеленную на то, чего мы по-настоящему хотим добиться.

Программный подход часто создает ошибочное мнение, что попытки изменить мышление людей через определение миссии приведут к полезным изменениям. Наоборот: люди осваивают новые нормы не из манифестов, а через взаимодействие с другими в ходе работы.

Принципиальный вопрос не в том, нужно ли предвидение, а в том, как оно может быть сформировано и перестроено. Новые воззрения гибнут до срока, если это бумажные продукты, которые издали команды руководителей, если они статичны, если они стремятся достичь фальшивого согласия, которое скорее стесняет личные взгляды, чем дает им раскрыться.

Стратегическое планирование также вызывает сомнения. Слишком большие затраты времени и энергии на предварительное планирование (даже если оно основывается на принципах гибкости) — ошибка. Хотя детальное рассмотрение потенциальных потребностей, формальные планы по-своему целесообразны в начале сложного процесса перемен.

Становление коллективного понимания ситуации — это углубленный процесс возрастания прозорливости, энтузиазма, общения и устремлений. Когда люди говорят, пробуют, ищут, то они приобретают опыт, их идеи становятся более четкими, общие стремления — более сильными. Продуктивная перемена — это во многом процесс мобилизации и позитивной инфекции.

«Готовься, огонь, прицеливайся!» — такова формула наиболее плодотворной деятельности. «Готовься!» — это какое-то представление о направлении движения. «Огонь!» — это действие и поиск. «Прицеливайся!» — это кристаллизация новых убеждений, формулирование миссии и сосредоточение внимания на стратегическом планировании. Все это приходит на третьем, а не на первом шаге.

Участвуя на протяжении последних пяти лет в реформе учительского образования в Торонто, мы опробовали такую последовательность. Мы начали с постоянной работы над учительским образованием, со связи между школами, с непрерывного поиска. «Огонь» — запуск ряда пилотных проектов на местах с разными командами преподавателей и студентов-практикантов, а также вхождение в ориентированное на действия объединение. Ближе к концу третьего года мы уже были готовы очертить наши цели, основав Комитет стратегического планирования и пригласив независимых консультантов. Только тогда мы создали представление о том, к чему должны настойчиво стремиться, отталкиваясь от опыта, добытого в пилотных проектах. Именно благодаря такому порядку действий удалось сделать цель куда более ясной.

Урок 5. Индивидуализм и коллективизм одинаково важны (нет однозначного выбора между изоляцией и коллективным мышлением).

Продуктивная образовательная перемена — это процесс преодоления изоляции, но без однозначного перехода к групповому мышлению.

Педагогику долго называли профессией одиночек, часто в пренебрежительном тоне. Профессиональная изоляция учителей ограничивает доступ к новым идеям, приводит к накоплению стресса, не дает увидеть успех и насладиться им; узаконивает существование некомпетентности и вредит ученикам и самим учителям. Изоляция поддерживает консерватизм и сопротивление инновациям.

Когда решение проблем ограничивается опытом отдельного человека, когда изоляция расширяется, мы должны спросить себя, какие особенности наших школ этому способствуют. Для комплексных изменений нужно, чтобы многие люди работали над проникновением в суть решений, направляя усилия на общее действие.

Но мы часто доводим хорошую идею до крайности. Сотрудничество провозглашается панацеей. Наставничество и взаимные тренинги становятся обязательными. Складывается коллективное мышление — некритический конформизм группы, бездумное принятие окончательных решений, удушение мыслей, отличных от общих. Люди могут сотрудничать, чтобы стремиться к пагубным вещам точно так же, как и к правильным. Сотрудничая слишком тесно, они могут прозевать сигнал тревоги и возможность чему-то научиться.

Двигаясь к сотрудничеству, мы не должны терять из поля зрения то хорошее, что скрыто в индивидуализме. Способность думать и работать самостоятельно необходима для образовательных реформ. Новейшие идеи нередко приходят со стороны оппозиционной части группы. Поддержание связи с нашим внутренним голосом, личная рефлексия нужны для успешных перемен. Уединение необходимо, чтобы справиться с переменами.

Удушение в группе индивидуальной интуиции и знаний, добытых опытом, — одна из основных причин, по которым процветают поверхностные инновации (а потом обязательно вянут, оставляя дурную репутацию переменам как таковым).

Поэтому здоровое уважение к индивидуальности и личной точке зрения — источник обновленных, ориентированных на поиск организаций. Когда будущее неведомо, а окружение непредсказуемо изменяется, источники разнообразия нужны так же, как и ситуация единодушия. Принимая во внимание, что конфликт (если им правильно управляют) жизненно необходим для продуктивных изменений, что проблемы — наши друзья, понимаешь, что группа, воспринимающая конфликт как повод чему-то научиться, достигнет успеха. Нельзя научить целую организацию без надлежащего индивидуального обучения, так же как нельзя учиться в группах, избегая при этом конфликтов.

И опять-таки: расхваливая индивидуальность, провозглашая автономность и избегая работы над общим пониманием происходящего, мы тем самым рассеиваем энергию. Мы проходим полный цикл: изоляция — это трудно. Но доминирование группы — еще хуже. Нам придется по достоинству ценить противоположности.

Урок 6. Не действуют ни централизация, ни децентрализация (нужны обе стратегии — сверху вниз и снизу вверх).

Мы уже десятилетия назад знали, что перемены, направленные сверху вниз, не действуют. Но индивидуальные решения также не действуют, так как маленькие группы сверх меры увлекаются управлением и страдают частыми приступами уныния, когда их бросают на произвол судьбы. Даже после успешных периодов они все равно не могут удержаться, если не уделяется внимание централизации. И наоборот.

Многие лидеры убедились, что контроль сверху — это иллюзия. Никто не может контролировать сложную организацию сверху. Главный вопрос — как достичь контроля без контролирования? Сенж пишет: «Пока традиционные организации ищут управленческих систем, контролирующих поведение людей, организации нового типа инвестируют в способность к рефлексии, в командную деятельность и в общее понимание сложных проблем. Это как раз те умения, которые дают возможность организации быть одновременно более контролируемой локально и лучше скоординированной, чем ее иерархические предшественники».

Другими словами, локальная и центральная части нужны друг другу. Требуются двухсторонние отношения с давлением, поддержкой и непрерывными переговорами. Это приводит к взаимному влиянию верхов на низы и низов на верхи.

Урок 7. Связь с более широкой средой обязательна для успеха (лучшие организации учатся вовне так же, как и внутри).

Многие организации тяжко трудятся над своим внутренним развитием, но не способны занимать активную обучающуюся позицию в окружающей среде. Это фатальное явление старо, как эволюция. Смит высказывает такое утверждение: «Чтобы организация была жизнеспособна, она должна обладать системой, представляющей одновременно и себя, и контекст, в котором она пребывает. Вот тут и появляется неравновесие. Социальная система, создающая парадоксальные условия и поддерживающая неравновесные состояния (скажем, вдохновляющая на разнообразие и одобряющая противоположные взгляды), имеет больше шансов познать себя при помощи постоянного пересмотра своих суждений и игры своим внутренним напряжением».

Педагоги должны сосредотачивать внимание на разнице между отдельными учениками, но, кроме того, они должны работать над общешкольными переменами и создавать условия, которые будут наиболее эффективно помогать учиться вместе всем детям. Учителям нужно объединять свои силы с миром, лежащим за стенами школы, и понимать, что вместе с учениками и родителями они становятся частью широкого движения за развитие общества.

Чтобы процветать, организации нужно активно взаимодействовать с окружающим миром, отвечать на злободневные вопросы. Нужно принимать во внимание государственную политику, но не обязательно воплощать ее подробно, если хочется защитить себя от возможной несправедливости. Надежды и напряжения в окружающем мире таят в себе зерно будущего развития. Успешная организация обладает многими «антеннами», чтобы уловить и воспринять требования перемен, которые постоянно звучат вокруг. Она относится и к внутреннему, и к внешнему окружению с одинаковым уважением.

Урок 8. Каждый является носителем перемен (перемены слишком важны, чтобы предоставлять их экспертам; личные размышления и мастерство — вот высшая защита).

Есть две причины, по которым человек, включенный в процесс совершенствования, вынужден быть носителем моральных перемен. Первая — никто не может до конца осознать происходящее в динамичной, сложной системе перемен. Итак, мы не можем перекладывать ответственность на одного человека. Вторая — условия для перемен не могут быть созданы самостоятельно формальными лидерами. Каждый педагог ответственен за помощь в создании организации, способной к личному и коллективному поиску, к обновлению. Иначе не достичь успеха.

В современном обществе лидеры сформированы старой системой. Не похоже, что у них есть идеи, созвучные новому мышлению.

Только благодаря личностям, предпринимающим действия, направленные на изменение мира, еще остаются шансы на глубокие перемены. Если так будет продолжаться, образовательная система просто убьет себя, так как она больше приспособлена к сохранению status quo, но одновременно сталкивается с общественными надеждами на перемены. Если профессионалы образования хотят что-то изменить, а это желание лучших из них, то одного желания мало. Перемены требуют двигателя, и этот двигатель — личности, умелые носители перемен. Они толкают окружающих вперед, поддерживают связь с единомышленниками, чтобы сформировать критическую массу, способную сдвинуть общую ситуацию.

2.11.2. Задание для самостоятельной работы

Задание. *Написать эссе объемом не более 3 страниц.* ***Предмет эссе — предложение*** *идеи (новации или инновации) для сферы образования, которые соответствовали бы четырем типам инноваций: продуктовым, процессным, маркетинговым и организационным на любом из уровней управления — школьном, районном, региональном, федеральном. Дать комментарии по каждой идее с указанием адресата (чья потребность удовлетворяется), объяснением актуальности и возможности их применения и мультипликации.*

2.11.3. Практические задания для семинара

Задание 1. *Форма: коллоквиум, работа в малых группах. Количество групп — 8.*

Задание. Предварительно, в качестве домашнего задания для самостоятельного изучения, необходимо ознакомиться с текстом иллюстрации 11.1 (по М. Фуллану). На семинаре каждой группе (по жребию) дается один из 8 уроков Фуллана (по иллюстрации 11.1) на предмет его анализа. По итогам анализа урока каждая группа должна:

1) выбрать ключевую идею (идеи) урока;

2) «превратить» эти идеи в тезисы — краткие слоганы, записать их;

3) выявить противоречия идей (если они есть) в «своем» уроке;

4) определить, какие институты (формальные или неформальные) являются базовыми для успешного выполнения «урока»;

5) по очереди, начиная с первой группы и первого урока, представлять тезисы (слоганы) уроков в такой логике, чтобы каждый последующий урок являлся продолжением предыдущего;

6) участники первой группы (у которых не было «предыдущего урока») выступают экспертами на предмет «общего смысла» всех 8 уроков и выявления силы неформальных и формальных институтов.

Оценивание: оценка дается в баллах и является суммарной для всей подгруппы, распределяется самими участниками группы по весу участия каждого в выполнении задания.

Задание 2. *Форма: конференция с презентацией индивидуальных или групповых докладов, проектов, идей.*

Оценивание: оценка дается в баллах и является индивидуальной для персональных докладчиков и суммарной для докладов групп. В случае групповой презентации суммарный балл распределяется самими участниками группы по весу участия каждого в выполнении задания.

Задание. Темы докладов предлагаются магистрантами самостоятельно в контексте темы . Регламент доклада — 10 минут. Вопросы — 5 минут.

Примерные темы докладов:

1. Культура в школе: институты влияния.

2. Школа для культуры: институты влияния.

3. Ценности школы вчера и сегодня.

4.Что составляет институциональную среду школы?

5. Как создаются институциональные ловушки — примеры школьной жизни.

6. Почему мы не хотим «уходить в автономию»: рассуждения «институционалиста».

7. Смыслы инноваций в образовании: продукт или метод.

8. Что изменит новый закон «Об образовании»?

9.Проблема «собственности» в образовании: традиции и новации.

10. Проблемы адаптации школы к импортируемым институтам.

11. Культура школы: компромисс традиций и новаций.

12.Как формируется институт доверия?

13. Почему чем больше перемен, тем больше все остается по-прежнему?

2.11.4. Вопросы для самопроверки

1. Что мы относим к понятию «инновация» и что является ее «минимальным» признаком?

2. Что мы понимаем под термином «диффузия инновации» и почему без диффузии инновация не имеет экономического значения?

3. Какие типы инноваций принято различать, согласно «руководству Осло»? Какой из типов инноваций в большей степени характерен для системы образования?

4. Каковы цели инновационной деятельности в образовании?

5. Какие характерные проблемы инновационной деятельности для образовательной системы можно выделить?

6. Какие факторы могут препятствовать инновационной деятельности школы?

7. В чем суть инновационной деятельности и инновационных процессов? различия?

8. В чем суть феномена дихотомии в связке «образование — инновации?

9. Что такое институциональные ловушки инноваций? Какие «ловушки» характерны для образовательной системы (школы)?

10. Зачем инновациям нужна защита? Что мы относим к мероприятиям по защите инноваций? Нужна ли эта защита образовательным инновациям?

11. Что способствует имитации инноваций?

12. Почему бюрократическое отношение к инновациям является для школ эффективным? В каком случае это происходит?

13. Что мы относим к понятию «инновационное поведение»?

14. Какие институты (формальные и неформальные) способствуют развитию инновационной деятельности в образовании?

2.10.5. Литература для подготовки и чтения, способствующая пониманию темы

Основная литература к теме 11

1. *Кларин М.В.* Инновации в мировой педагогике. Рига: Эксперимент, 1998.

2. *Кларк Б.Р.* Поддержание изменений в университетах. Преемственность кейс-стади и концепций / пер. с англ. Е. Стёпкиной; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. 312 с.

3. *Максимова И.В.* Использование технологии бенчмаркинга для оценки инновационности целевой программы социально-экономического развития региона // Креативная экономика. 2011. № 4 (52). С. 106–110.

4. *Яголковский С.Р.* Психология инноваций: подходы, модели, процессы. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. С. 270.

Дополнительная литература

1. *Азгальдов Г.Г., Костин А.В.* Интеллектуальная собственность, инновации и квалиметрия // Экономические стратегии. 2008. № 2 (60). / С. 162–164.

2. *Ашкеров А.* Экспертократия. Управление знаниями: производство и обращение информации в эпоху ультракапитализма. М.: Издательство «Европа», 2009. 132 с.

3. *Аношкина В.Л., Резванов С.В.* Образование. Инновация. Будущее. 2001. URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/resvanov_obrasovanie/02.aspx.

4. *Брунер Дж.* Культура образования / пер. Л. В. Трубицыной, А. В. Соловьева; Моск. высш. шк. социальных и экон. наук. М.: Просвещение, 2006. С. 223.

5. *Брудный А.* Школа Т: можно ли научить пониманию // Образовательная политика. 2010. № 1–2 (39–40).

6. *Вишневский В. и Дементьев В.* Инновации, институты и эволюция // *Вопросы экономики*. 2010. № 9. 41–62.

7. *Волынкина М.В.* О месте инноваций в образовании // Центр развития инноваций: [сайт] / Ин-т гуманитар. образования. М., 2005. URL: http://www.innovatika.ru/bibl/st2.html.

8. *Гонтмахер Е.* Российская модернизация: институциональные ловушки и цивилизационные ориентиры // *Мировая экономика и международные отношения.* 2010. № 10. С. 3–11.

9. *Гринберг Р. и Рубинштейн А.* Теория, инновации и контуры будущей экономики в диалоге с Кеннетом Эрроу // *Вопросы экономики.* 2010. № 10. С. 5–16.

10. *Герасимов Л.И., Илюхина Л.В.* Инновации в образовании: сущность и социальные механизмы. 1999. URL: http://www.i-u.ru/biblio/archive/gerasimov/.

11. *Гессен С.И.* Основы педагогики. Введение в прикладную философию / отв. ред. и сост. П. В. Алексеев. М.: Школа-Пресс,1995. 548 с.

12. *Гудлэд Дж.* Вот что называется школой / пер. Э. Н. Гусинского, Ю. И. Турчаниновой; Моск. высш. шк. социальных и экон. наук. М.: Просвещение, 2008. 475 с.

13. Инновационная ориентация российских экономических институтов / под ред. В. Е. Дементьева. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. 368 с.

14. Инновации и образование: сб. материалов конф. / ред. Ю. Н. Солонин [и др.]; С.-Петерб. филос. общество. СПб., 2003. 528 с. URL: http://anthropology.ru/ru/texts/gathered/educinnov.

15. *Иллич. И.* Освобождение от школ. Пропорциональность и современный мир: (фрагменты из работ разных лет) / пер. И. Иллича; под ред. Т. Шанина; Моск. Высш. шк. социальных и экон. наук. М.: Просвещение, 2006. 160 с.

16. *Кузьминов Я.И., Радаев В.В., Яковлев А.А. и др.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. К 6-й Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов», Москва, 5–7 апреля. 2005. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2005. 83 с.

17. *Инглегарт Р.* Культурный сдвиг в зрелом индустриальном обществе / под ред. В. Л. Иноземцева // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология. М.: Academia, 1999. С. 245–260.

18. *Заиченко Н.А., Зенич Н.Ю.* Анализ инновационной деятельности образовательных учреждений Санкт-Петербурга: эффективность управления инновациями // Сб. «Инновации петербургской школы». СПб.: ООО «Береста», 2010. 166 с.

19. *Заиченко Н.А.* Инновации в образовании: поиски смыслов // Сб. «Инновации петербургской школы». КО СПб., 2009.

20. *Корчагин Ю.А.* Эффективность и качество национальных человеческих капиталов стран мира. Воронеж.: ЦИРЭ, 2011. С. 3. URL: http://www.lerc.ru/.

21. *Малышев Ю.А.* Теория и методология развития институциональных отношений в инновационной сфере региона. Пермь: Изд-во ОАО «Научно-исследовательский институт управляющих машин», 2009. 338 с.

22. *Максимова И.В.* Инновационные решения в стратегическом региональном планировании // Российское предпринимательство. 2010. № 8. Вып. 1 (164). С. 152–157.

23. *Мильнер Б.З.* Управление знаниями. М.: ИНФРА-М, 2003.

24. *Новикова Т.Г.* Эксперт по инновационной деятельности в образовании: качества, способы отбора // Педдиагностика. 2006. № 3. С. 26–43.

25. *Окушева Г.А.* Управление педагогическими системами: инновации в образовании: понятие, сущность, характеристика и классификация // Томский государственный педагогический университет: [сайт]. Томск, 2005. URL: http://www.tspu.ru/students/1/innovac1.htm.

26. *Полтерович В.М.* Стратегии институциональных реформ. Перспективные траектории // Экономика и математические методы. 2006. Т. 42. № 1, 3–18.

27. *Слободчиков В.И.* Инновации в образовании: основания и смысл // Городской экспертный совет по экспериментальной и инновационной деятельности в образовании: [сайт]. М., 2004–2006. URL: http://www.experiment-dom.ru/index.php?action=article&id=2.

28. *Слободчиков В.И.* Инновации в образовании: основания и смысл // Исследовательская работа школьников. 2005. № 3. С. 5–15.

29. *Смолин О.Н.* Стратегия перехода к «обществу знаний»: контрапункты российского образовательного законодательства // Образование, наука, культура. URL: http://alternativy.ru/ru/node/1713.

30. Стратегия развития системы образования Санкт-Петербурга 2011–2020 гг. «Петербургская школа — 2020»: сборник / науч. ред. Н. А. Заиченко. СПб.: ООО, «Береста», 2020. 80 с.

31. *Андрущак Г., Кузьминов Я., Фрумин И.* Сценарии воздействия экономического кризиса на систему образования в России. Доклад ГУ ВШЭ к X Международной научной конференции ГУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2009. 67 с.

32. *Тутов Л, Шаститко А.* Экономический подход к организации знаний о человеке // Вопросы экономики, 2002. № 9.

33. *Хуторской А.В.* Педагогическая инноватика: методология, теория, практика: научное издание. М.: Изд-во УНЦ ДО, 2005. 222 с.

34. *Цирюльников А.М.* Социокультурные основания развития системы образования. Метод социокультурной ситуации // Вопросы образования. 2009. № 2. С. 40–65.

35. *Цирюльников А.М.* Социокультурный подход к развитию системы образования: образовательные сети // Вопросы образования. 2010. № 2. С. 44–62.

36. Финансирование инновационного развития. Сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования на ранних этапах развития предприятий / пер. с англ. СПб.: РАВИ, 2008. 211 с.

37 *Фуллан М.* Новое понимание реформ в образовании / пер. с англ. Е. Л. Фруминой; Моск. высш. шк. социальн. и экон. наук. М.: Просвещение, 2006.

38. *Becker G.* The Economic Way of Looking at Life. Nobel Lecture, December 1992. P. 27.

39. *Becker G.* The Economic Approach to Human Behavior. Chicago, 1976. P. 8.

40. *Stigler G., Becker G.* De Gustibus Non Est Disputandum // American Economic Review. 1977. Vol. 67. № 2.

41. *Useem M., Zelleke A.* Oversight and Delegation in Corporate Governance: deciding what the board should decide // Corporate Governance: An International Review. 2006. Vol. 14. № 1. P. 2–12.

42. Статистический сборник «Индикаторы инновационной деятельности». URL: www.gks.ru/doc_2009/nauka/ind_innov2009.pdf.

43. Журнал «Инновации». URL: www.mag.innov.ru/.

44. Федеральный портал по научной и инновационной деятельности. URL: www.sci-innov.ru/icatalog_new/.

45. Форум «Русские инновации». URL: http://www.raexpert.ru/sproject/innovation/manifest/.

Электронные ресурсы

1. www.mag.innov.ru/
2. http://www.hse.ru/org/hse/monitoring/people
3. http://www.edit.muh.ru/content/mags_innov.htm
4. http://innovationblog.ru/
5. http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/category/specials/Культура-и-образование
6. www.sci-innov.ru/icatalog_new/
7. http://www.countries.ru/library/politic/obrcult.htm
8. http://prosv.ru/ebooks/best_pdf/jerom_bruner.pdf
9. http://home.pi.net/~ecsinfo/home.html
10. www.michaelfullan.ca/

Наталья Алексеевна Заиченко

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Учебно-методическое пособие

Ответственный за выпуск *О. Александрова*
Редактор, корректор *Ю. Бармина*
Верстка *Е. Фортиной*

Подписано в печать 31.08.2012.
Бумага мелованная. Гарнитура Myriad Pro. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 14,5. Тираж 70 экз. Заказ 379.

Подготовлено к печати и отпечатано
Отделом оперативной полиграфии
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург.
198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, д. 17а
Тел./факс (812) 786-58-95