

Оглавление

Учебная программа	2
Варианты заданий для самостоятельной работы и на семинарах.....	11
МАТЕРИАЛЫ к ЛЕКЦИЯМ.....	14
Тема первая. «ИНСТИТУТЫ и РАЗВИТИЕ».....	14
Тема вторая. БАЗОВЫЕ ИНСТИТУТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПО- ЛИТИКИ СИСТЕМЫ и ОРГАНИЗАЦИИ.....	26
Тема третья. «ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ и РЕСУРС- НЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ИННОВАЦИЙ в ОБРАЗОВАНИИ».....	36
Тема четвертая. «ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ ОБРАЗО- ВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ и СТРАТЕГИЙ».....	48
Приложения 1–4.....	57

УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА.

Объем учебной программы 44 часа: 20 час. самостоятельной работы и 24 аудиторных час. в т.ч. 12 лекции +12 семинары; контрольная работа; домашнее задание; экзамен.

Статус курса: курс является обязательным.

Аннотация. Курс предназначен для слушателей Президентской программы «Управление образованием как инновационным ресурсом общества», ориентированных на освоение современных моделей и инструментов управления образовательными системами и организациями.

Курс дает представление об основах институционального подхода к изучению и анализу организационно-экономической, культурной, правовой среды, в которой формируется, развивается и модернизируется образовательная организация и показывает возможность применения знаний об институтах для анализа современной образовательной политики и понимания ее предпосылок. Понимание сложных процессов заимствования и формирования институтов, их эволюционного или революционного вхождения в реальную экономику и жизнедеятельность организации создает определенные стимулы (или «анти-стимулы») для развития (или стагнации) управленческой культуры и формирования навыка для принятия адекватных управленческих решений.

Наряду с обсуждением общих вопросов организации образовательного сектора в рамках данного курса особое внимание уделяется сравнению конкретных подходов к институциональному анализу образования, а также рассмотрению актуальных проблем современной образовательной политики.

Содержательные акценты курса связаны с информацией об институциональных подходах к формированию образовательных стратегий и институтами (экзогенными и эндогенными), влияющими и формирующими образовательные стратегии и политики; изучением проблемы «властных отношений» и борьбы интересов в образовании; рассмотрением темы «равенства образовательных возможностей» как политической проблемы;

институциональным контекстом разработки образовательной политики и стратегических программ развития организаций.

Цели курса:

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.

Задачи курса:

По результатам обучения слушатели должны:

- понимать институциональное обустройство развития образовательных систем (на разных уровнях управления);

- подходить к изучению образовательных политик как стратегии и как области взаимодействия интересов групп влияния (внутренних и внешних)
- предвидеть возможные институциональные изменения в случае реализации, а также появлении новых «хороших и плохих» институтов в случае реализации собственных образовательных стратегий;
- научиться критически оценивать документы 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 различия;
- готовность к кооперации с коллегами, понимание и объяснение выгоды кооперативных действий, работе 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

Формы контроля: обязательный **промежуточный контроль** – в форме контрольной работы и домашнего задания; дополнительные (накопительные бонусы) за работу на семинарах;

форма **итоговой аттестации** курса - экзамен.

Итоговая оценка курса складывается из четырех составляющих: контрольная работа + домашнее задание + накопительные баллы за работу на семинарах + экзаменационная работа.

По сумме набранных баллов по накопительной системе структура итоговой оценки следующая:

Контрольная работа (до 30 баллов) + домашнее задание (до 10 баллов) + работа на семинарах, мини-конференции (до 20 баллов) + экзаменационная работа (до 40 баллов)

за	100 – 90 баллов -	10 баллов – отлично;
	89 – 80 баллов	9 баллов – отлично
	79 – 70 баллов	8 баллов – отлично
	69 – 60 баллов	7 баллов – хорошо
	59 – 50 баллов	6 баллов – хорошо
	49 – 38 баллов	5 баллов – удовлетв.
	37 – 27 баллов	4 балла – удовлетв.
	26 и менее	неудовлетворительно

Экзамен проводится в письменной форме. **Максимальное количество баллов экзамена – 40 баллов.** Экзаменационное задание может быть вариативным:

- 30 тест — заданий или
- 20 тест — заданий + «открытый вопрос» или
- 20 тест — заданий + задание «на институциональное проектирование»

СО Д Е Р Ж А Н И Е П Р О Г Р А М М Ы

Тема первая «Институты и развитие».

Понятие «института». Формальные и неформальные институты. «Эволюция – революция» институтов. Основные типы ситуаций, приводящие к появлению института. Институты и организации; школа как институт и организация .

Конституция командной и рыночной экономики понятия “нормального дефицита” и “границы терпения”. Нормы командной (дефицитной) экономики: простой и ограниченный утилитаризм; норма доверия ; соглашение о взаимном оказании услуг (ты -мне, я-тебе); норма легализма

Нормы как результат рационального выбора. Нормы как базовый элемент институтов, виды норм, проблемы выбора эффективных норм. Матрица соглашений индивидов, виды соглашений.

Институциональные изменения: причины существования и отсутствия изменений.

Право собственности. Два подхода к спецификации прав собственности: общее право и романо- германское право. Источники права: дедукция и прецедент. Различия в подходах : источники, трактовка права собственности. Спецификация прав собственности в образовании государственный и негосударственный сектор).

Понятие «развития»: критерии и параметры; совершенствование и деградация; «институциональная ломка» развития. Взаимосвязь и взаимозависимость «качества» и «развития». Основы теории модернизации, введение в институты модернизации. Различение понятий: модернизация, реформирование, развитие. Реформирование как институциональные изменения.

Литература.

1. Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен Причина Правил. Конституционная политическая экономия. Выпуск 9 серии «этическая экономия: исследования по этике, культуре, и философии хозяйства»/пер. с англ. под. ред. А.П.Заостровцева. — СПб. : Экономическая школа, 2005.
2. Гачев Г. Ментальности народов мира. М. :ЭКСМО, 2008
3. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение/Пер. с фр., составление, послесловие и примечание А.Б.Гофмана. М.: Канон+РООИ «Реабилитация», 2006.

4. Инглегарт Р. Модернизация и постмодернизация // Новая индустриальная волна на Западе. Под ред. В. Иноземцева. М., 1999
5. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений /Я.И. Кузьминов, В.В.Радаев, А.А.Яковлев, Е.Г.Ясин. К 6-й международной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов», Москва, 2005.
6. Модзалевский Л.Н. Очерк истории воспитания и обучения с древнейших до наших времен. СПб.: Алетея, 2000.
7. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений [Текст] / пер. с англ. К. Мартынова, Н. Эдельмана; Гос. Ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом Гос. ун-та —Высшей школы экономики, 2010.
8. Одинцова, М.И. Институциональная экономика [Текст] :учеб. Пособие/М.И. Одинцова; Гос. Ун-т — Высшая школа экономики. 2-е изд. — М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2008
9. Модернизация России как построение нового государства. Независимый экспертный доклад Москва 2009. сайт Полит. ру
10. Щедровицкий П.Г. Томские лекции об управлении 1998–2000гг. / П.Г. Щедровицкий. — Томск:UFO-press, 2001.

9. Панеях, Э.Л. Формальные правила и неформальные институты и их применение в российской экономической практике.//Экономическая социология, Т.2,N 4, 2001, стр. 56-58. <http://www.ecsoc.msses.ru>

Тема вторая. «Базовые институты в образовательной политике образовательной системы и образовательной организации» .

Формальные и неформальные институциональные рамки в образовании.

Введение в понятие «образовательной политики»: цели, задачи, средства, ресурсы, механизмы. Институциональная среда. Институты и их влияние на образовательные политики: типы и виды образовательных учреждений; образовательные стандарты; аккредитация и лицензирование организаций; модели оплаты и нормирования труда; аттестация кадров; административная ответственность; «подушевое» финансирование образования; субсидиарная ответственность; государственный заказ на образование.

Трансакционные издержки. Проблемы собственности и контрактации в образовательных организациях Цена институтов и их применения. Характеристики институциональной среды, условия существования адекватной институциональной.

Литература.

1. Гессен С.И. Основы педагогики. Введение в прикладную философию./Отв. Ред. и сост. П.В. Алексеев.— М.:»Школа-Пресс», 1995.
2. Д.Джонсон, Р. Джонсон, Э. Джонсон-Холубек. Методы обучения. Обучение в сотрудничестве/Пер. с англ. З. С. Замчук. СПб.: Экономическая школа., 2001.
3. Инглхарт Р. Культура и демократия. Культура имеет значение. Московская школа политических исследований, 2002
4. Педагогическая антропология: учебное пособие./Авт. — Сост. Б. М. Бим-Бад. М.: Изд-во УРАО, 1998.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Проект) – // сайт <http://www.smolin.ru/>
6. Проект государственной программы «Комплексная модернизация образования как механизм обеспечения инновационного развития социально-экономической сферы» //сайт Министерства образования и науки РФ – <http://www.mon.gov.ru/>
7. <http://www.refobrspb.ru>
8. <http://www.unesco.ru>
9. www.economy.gov.ru,

10. www.minfin.ru
11. <http://mon.gov.ru/>
12. <http://www.edu.ru/>
13. <http://www.ie.boom.ru/>
14. www.economy.gov.ru,
15. http://www.smolin.ru/read/articles_edu/index.htm
16. <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/305/>

Тема третья. «Институциональные основания и ресурсные возможности инноваций в образовании»

Инновации в образовании: специфика; сложности идентификации. Инновационный образовательные ресурсы: кадры; образовательные программы; экономика школы; материальная база; мотивы и стимулы; правила. Типы инноваций и их характеристики Эффекты от «внешних стимуляторов» инноваций. Инновационные процессы и управление знаниями. Проблема инновационной симуляции и бюрократизации в образовании: источники проблем. Институциональные инновации: уменьшение неопределенности или новые риски и препятствия.

Литература.

1. Азгальдов Г.Г., Костин А.В. Интеллектуальная собственность, инновации и квалиметрия // Экономические стратегии, 2008. — № 2(60). — С.162-164.
2. Брудный А. «Школа Т: можно ли научить пониманию». //ж. «Образовательная политика», №1-2(39-40) 2010.
3. Заиченко Н.А. «Инновации в образовании: поиски смыслов». Сборник «Инновации петербургской школы» / КО СПб., 2009
4. Заиченко Н.А., Зенич Н.Ю. «Анализ инновационной деятельности образовательных учреждений Санкт-Петербурга: эффективность управления инновациями. Сборник «Инновации петербургской школы: сборник/сост.: В.Н.Виноградов,Н.Б.Захаревич СПб.: ООО «Береста», 2010
5. Корчагин Ю.А. Эффективность и качество национальных человеческих капиталов стран мира. — Воронеж.: ЦИРЭ, 2011,с.3 <http://www.lerc.ru/>
6. Мильнер Б.З. Управление знаниями. М.:ИНФРА-М, 2003
7. Руководство Осло Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям
Перевод с английского - издание второе исправленное. ОЭСР. Оригинал-макет подготовлен издательством ЦИСН. Москва 2010. <http://www.csrs.ru>
8. Тутов Л, Шаститко А. Экономический подход к организации знаний о человеке / Вопр. Экономики, 2002.№9
9. Фуллан М. Новое понимание реформ в Образовании /Майкл Фуллан; Пер.с.англ Е. Л. Фруминой; Моск. высш. шк. социальн. и экон. Наук. — М.: Просвещение, 2006 (Образование: мировой бестселлер)
10. Федеральный портал по научной и инновационной деятельности www.sci-innov.ru/icatalog_new/
11. Статистический сборник «Индикаторы инновационной деятельности» www.gks.ru/doc_2009/nauka/ind_innov2009.pdf
12. Журнал «Инновации» www.mag.innov.ru/
13. Форум «Русские инновации» <http://www.raexpert.ru/sproject/innovation/manifest/>

Тема четвертая. «Институциональные ловушки образовательных систем и стратегий»

Образование как система образовательных услуг (продуктов). Институциональные конфликты в системе образования. Понятие институциональных ловушек. Нормообразующие факторы. Эффективность норм и институциональные ловушки. Институциональные

ловушки экономики образования и образовательных реформ. Внелегальная экономика образования. Ловушки законодательных норм в системе образования. Цена входа и выхода из ловушки. Проектные материалы нового закона «Об образовании»: формирование новых ловушек. Профилактика «институциональных ловушек». Роль государства в процессе институциональных изменений.

Институциональные изменения и зависимость от траектории развития (path-dependence). Формы зависимости от траектории развития. Требования к условиям для институциональных изменений. Задачи институционального анализа для успешности реформ.

Литература.

1. Балацкий Е. В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. 2002. Т. 38. Вып. 3.
2. Брудный А. «Школа Т: можно ли научить пониманию». //ж. «Образовательная политика», №1-2(39-40 2010, с.90 -101
3. Левада Ю. "Человек лукавый": двоемыслие по-русски // Мониторинг общественного мнения:
4. экономические и социальные перемены. 2000. N 1.
5. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы//Экономика и мат. Методы.1999 Т.35 №2
6. Стратегия развития системы образования Санкт-Петербурга 2011-2020 «Петербургская школа 2020». Под. Ред. Н.А.Заиченко , ООО Береста., 2010
7. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию/пер. с англ.М.: АСТ:Ермак, 2004.
8. Юдкевич М.М. Модель совершенной конкуренции и рынок высшего образования:30 лет спустя. // ж. Вопросы образования, 2004,№2.
9. Экономика и институты/Под ред. А.П.Заостровцева.- Международный центр социально- экономических исследований «Леонтьевский центр». - СПб:МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2010.
10. Явлинский Г. Какую экономику и общество мы собираемся построить и как этого добиться. //ж. Вопросы экономики , 2004, №4
11. Ясин Е.Г. Тектонические сдвиги в мировой экономике: что скажет фактор культуры. [Текст]:докл. К межд. Конференции ГУ ВШЭ по проблемам развития экономики и общества. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2009.

Рекомендуемые журналы для работы, изучения проблем, применения в практике:

1. **«Вопросы образования».** Ежеквартальный научно- образовательный журнал, издаётся с 2004 года. Учредитель – Государственный университет –Высшая школа экономики. Сайт журнала <http://vo.hse.ru>
2. **«Народное образование»** Издаётся с 1803 года. Журнал основан имп. Александром I. Учредитель журнала с 1994 года Министерство образования РФ, РАО, АНО изд. Дом «Народное образование»; e-mail: narodnoe@narodnoe.org
3. **«Образовательная политика».** Научный публицистический журнал. Издаётся с июля 2006 года. www.medialine-pressa.ru

Примерные темы эссе \ домашних заданий

1. Эволюция формальных институтов в образовании.
2. Формальные и неформальные правила жизни Школы: что важнее.
3. Уклад жизни школы: кто формирует и как.
4. Эволюционный и революционный пути развития институтов образования.

5. Школа – как организация и школа – как институт.
6. Образовательная услуга – как институт экономики образования.
9. Контракт в образовательной организации: как уберечься от оппортунистического поведения педагогов.
10. Постконтрактный оппортунизм в образовательной организации и как с ним бороться (проблема морального риска и моральной угрозы)
11. Права собственности в образовании: проблемы гарантий и ответственности.
12. Проблемы определения правомочий в казенных, бюджетных, автономных учреждениях.
13. Как институт доверия уменьшает трансакционные издержки в образовательных организациях.
14. Почему возникают "институциональные ловушки" в образовании : разбор полетов.
15. Полезность "институциональных ловушек": примеры педагогических практик.
16. Правила школьной жизни и зависимость от траектории развития: пример из жизни школы.
17. Внелегальная экономика российской школы: почему это возможно (институциональный подход).
18. Спецификация прав собственности в образовании: выигравшие и проигравшие.
19. Внешние эффекты инноваций в образовании: можно ли их измерить?
20. Как сегодняшние институты формируют завтрашний мир.
21. Модернизация системы образования России с точки зрения институционалистов.
22. "Импортные" институты в российском образовании.

Примерные варианты вопросов – тестов на контрольной и экзамене.

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 к:
 - а) неспецифическим активам
 - б) идиосинкратическим активам
 - в) специфическим 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 к
 - а) эффекту сопряжения
 - б) эффекту обучения
 - в) эффекту координации
 - 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) взаимозаменяемых 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. 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

10. 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.

ВАРИАНТЫ ЗАДАНИЙ для самостоятельной работы и на семинарах.

Задания к теме №1.

Задание 1.1.

Используя таблицу 1.6. темы №1 составить кейс.

1). Выбрать для работы 3 типа соглашений (из 7-ми)

Подобрать для выбранных «типов» примеры из соответствующей сферы деятельности: описать норму поведения, предметный мир, по поводу которого возникает соглашение

2). Описать потенциальные конфликты (1-2 примера) , которые могут возникать между данными тремя типами СОГЛАШЕНИЙ. (учесть при описании конфликтов увеличение трансакционных издержек...)

3). Многие сферы деятельности человека находятся на «стыке соглашений», именно в этой точке (на стыке) возникает НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ, увеличивающая транзакционные издержки совершения сделки....

Привести примеры для выбранных трех типов соглашений, когда ситуация находится «На стыке соглашений», а именно рассмотреть соотношения соглашений в вариантах :

- экспансии
- касания
- компромисса

Сделать выводы, определить наиболее «опасные» для общества стыки...

НА СЕМИНАРЕ - индивидуальная защита кейса. Оценивается по 10- балльной шкале (60% оценки – кейс; 40% оценки – защита)

Задание 1.2.

1) Привести пример эволюционного развития института в системе образования, т.е. когда происходит легализация неформальных рамок, т.е. придание силы закона нормам, лежащим в основе формального института (2 балла за каждый пример)

2). Привести примеры революционного развития институтов: (по 1 баллу за каждый пример)

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

Задание 1.3.

1. 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. (6 баллов)

Правомочие	субъекты права собственности		
			Государство
право владения			
право пользования			
право распоряжения			
право присвоения			
Право на капитальную стоимость			
право на безопасность			
право на наследование			
право на бессрочность			
право на запрещение вредного использования			
ответственность в виде взыскания			
остаточный характер			

Задания к теме №2.

Задание 2.1.

Используя таблицу 2.1. темы №2, но не повторяя примеров этой таблицы, составьте таблицу институтов, существующих в системе образования по аналогии с ответом на четыре вопроса, описывающих институциональную среду. (3 балла за каждый институт» 6 баллов).

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 заявления (4) от КОГО –от какого института зависит (взаимозависит)
....

Задание 2.2.

Используя таблицу 2.6. темы №2 составьте таблицу функций системы стратегического планирования для Вашей образовательной организации. Все функции должны быть учтены, но расшифровка дана в соответствии со стратегией Вашей организации. (6 баллов).

Задания к теме №3.

Задание 3.1.

Используя таблицу 3.1. темы №3, составьте примеры по четырем типам инноваций: продуктовые, процессные, маркетинговые и организационные, которые осуществлены или могли бы быть осуществлены в Вашей образовательной организации.\ (1 балл за каждый пример)

Задание 3.1.

Используя таблицу 3.3. темы №3, опишите факторы, препятствующие инновационной деятельности в Вашей организации. (5 баллов)

Задание 3.3.

Используя таблицу 2.3. темы №2, дайте расшифровку характеристик институциональной среды, мешающих образовательной организации быть инновационной организацией и не стимулирующей индивидов к инновационной деятельности. (2 балла за каждую характеристику)

Характеристики институциональной среды		
	Характеристика	Расшифровка
1	Многоуровневость	
2	Двойственность	
3	Институциональная дихотомия	
4	Институциональное неравновесие, институциональный кризис	
5	Компонентная неполнота правил	
6	Сложность и нестабильность институциональной среды	
7	Фрагментарность	

Задания к теме №4.

Задание 4.1.

Используя таблицу 4.6. темы №4, проведите работу по институциональному проектированию. (15 баллов)

Опишите «институциональную ловушку» на любом примере из

1. нарушение правил дорожного движения
2. списывание \\ использование шпаргалок на экзамене
3. пропуск уроков неуспешных ученико
4. неуплата налогов
5. взятки (подарки) от родителей обучающихся или пациентов...
6.любую другую ловушку – по желанию

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»

МАТЕРИАЛЫ к ЛЕКЦИЯМ.

Тема первая. «ИНСТИТУТЫ и РАЗВИТИЕ».

1.1. Институт — правило игры в обществе.

Совершенство рынка не бесплатно - оно оплачивается трансакционными издержками по приобретению информации и охране прав собственности.

И Н С Т И Т У Т — правило игры в обществе, направленные на :

- *Регулирование поведения людей*
- *Минимизацию усилий на поиск нужных друг другу людей и договоренностей между ними*
- *Организации 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»

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 - свобода в действиях и не накажет общественное мнение
 - обеспечивают предсказуемость результатов определенной совокупности действий
 - наследуются , благодаря обучению или передаче опыта..
 - стимулируют (наказывают); нет стимулов- нет института, т.е. вознаграждение за следование определенным правилам или наказание за их игнорирование
 - сокращают трансакционные издержки т.е. затраты на поиск информации, обработку, защиту контрактов, собственности...
 - инерционность (рутинность) т.е. следование определенным обычаям и законам, относясь к ним не критически 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 - период 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».

Таблица 1.1.

правила формальные - • зафиксированы в знаковой системе • обеспечены защитой государства		правила неформальные - • не зафиксированы в знаковой системе • защищены НЕ государственными механизмами	
В з а и м о с в я з ь :			
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 переносом вопросов, подлежащих обсуждению		экономические - являются условием возникновения прав собственности, а права собственности определяют те действия, которые санкционированы: 1- пользоваться вещью 2- извлекать из пользования доход 3- изменять физическую форму вещи 4- передавать указанные полномочия другому лицу	
		соглашения- правила, структурирующие обмен между двумя экономическими агентами - в явной форме - в имплицитной форме	

ИНСТИТУТ — совокупность формальных, неформальных и спонтанно выбираемых рамок, структурирующих взаимодействия индивидов в экономической, политической, социальной сферах.

Сравнительная характеристика институциональных рамок

Таблица 1.2.

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, ostracism	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 внезаконно
ПРИМЕР	статьи гражданского кодекса, законов...	« Назвался груздем – полезай в кузов»	поведение толпы, «стадный» инстинкт

Институты, как любая система, способны развиваться. ДВА пути развития институтов:

Таблица 1.3.

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
факторы, усиливающие эффект исторической обусловленности:	строятся в соответствии с логикой
1 - инерционность институционального развития 2- нормы обладают характеристиками общественного блага 3- распространенность неформальных норм в обществе, многочисленность индивидов, использующих эти нормы для повседневных взаимодействий	1- переносится с теоретической модели на практику 2- воспроизводят образцы, существовавшие в истории страны, но исчезнувшие в процессе эволюции 3- по образцам 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

1.2. 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 тем самым делая 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.

Типические характеристики для школы — организации и школы — института.

Таблица 1.4.

Критерий сравнения	Школа — организация	ШКОЛА — институт
Масштаб влияния	Микро- категория	Макро-категория
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 ostracism
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.

1.3. Институциональные изменения.

Согласно Дугласу Норту (американский экономист, Лауреат Нобелевской премии по экономике 1993 г.), 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 собственности на человеческие существа.

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.

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

- регулярность в поведении...
- долженствование в поведении...
- связующее звено между ценностной системой и повседневным поведением...
- индивид следует норме добровольно
- следуя норме добровольно индивид основывается на санкциях: социальных, экономических, юридических

Таблица 1.5.

Элементы нормы				
1	2	3	4	5
атрибуты	фактор долженствования	Цель	условия	Санкции
<i>определяют «адрес» нормы т.е. группу людей на кот. она распространяется</i>	<ul style="list-style-type: none"> • может • должен • не должен 	<i>то, на что направлены усилия индивидов</i>	<i>при которых действует норма</i>	<ul style="list-style-type: none"> • юридические • социальные (остракизм)
Виды норм				
<i>Совместная стратегия</i>		<i>Норма</i>		<i>Правило</i>
определена элементами 1 + 3 + 4		определена элементами 1 + 2 + 3 + 4		определена элементами 1 + 2 + 3 + 4 + 5
<i>Нормы «социологические»</i>			<i>нормы «экономические»</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • это детерминант поведения людей • задаются извне • носят экзогенный характер • подчинены задаче воспроизводства общества • исключают свободу выбора • пример институционального детерминизма • теоретической основой является экономика соглашений 			<ul style="list-style-type: none"> • 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. не могут их реализовать путем обычного рыночного обмена	

Трудности выбора оптимальных норм		
1. необходимо согласие между участниками обмена (ЕДИНО-ГЛАСИЕ); контроль над выборными органами «создает» проблему безбилетника	2. условием достижения соглашения является наличие предварительной договоренности о способах его достижения проблема « дурной бесконечности »	3. определить порядок коллективного предпочтения возможно только диктаторским решением - « парадокс Кондорсе »
<p><i>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.</i></p>		

- Индивиды выполняют требование нормы не потому, что она является детерминантом их поведения, а для СНИЖЕНИЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ во взаимодействиях и достижения своих рационально -поставленных целей.

Таблица 1.6.

Матрица соглашений индивидов					
типы соглашений	основная норма поведения	предметный мир	источник информации	вектор времени	пример сферы деятельности
Рыночное	максимизация полезности через удовлетворение потребностей других индивидов	товары и деньги	цены	ориентация на настоящее	классический (идеальный) рынок
Индустриальное	обеспечение непрерывности производственного процесса, подчинение взаимодействия между людьми требованиям технологии	технологическое оборудование	стандарты	сделки как проекция будущего на настоящее: планирование	военно-промышленный комплекс
Традиционное	обеспечение воспроизводства традиций, принцип старшинства	предметы быта, реликвии, ...	обычай традиция	сделки являются проекцией прошлого	семья...
Гражданское	подчинение индивидуальных интересов коллективным ориентиром является оптимум по Парето	общественные блага	закон	ориентация на настоящее	Политика
Общественного мнения	достижение известности, привлечение общественного внимания	предметы престижа	слухи, СМИ	ориентация на настоящее	СМИ
Творческой деятельности	достижение неповторимого результата, отсутствие аналогов	Изобретения	озарение	дискретное время	наука, искусство, кино ...
Экологическое	обеспечение гармонии с природой, подчинение взаимодействия между людьми требованиям экологии	природа	окружающая среда	цикличность времени, природные циклы	ГРИНПИС

Индивид может действовать в рамках многих соглашений, «на стыке» соглашений возникает неопределенность: индивиды не способны согласовывать взаимоисключающие требования к своему поведению и построить верные предположения относительно действий своих контрагентов.

Таблица 1.7.

Варианты соглашений			
Экспансия	касание	компромисс	
нормы одного из соглашений «поглощают» нормы других соглашений, ранее господствовавших	одно и то же взаимодействие может быть осуществлено на основе взаимоисключающих норм	синтетические нормы снимают противоречие между требованиями различных соглашений.	
Политический рынок - экспансия гражданского соглашения рыночным	Сдача крови бесплатно и «за деньги» - касание рыночного и гражданского соглашений	демонстративное потребление - компромисс между рыночным соглашением (максимизация полезности) и общественным мнением...	
<i>четыре «идеальных» типа поведения по М. Веберу</i>			
<i>цели рациональное</i>	<i>ценностно-рациональное</i>	<i>традиционное</i>	<i>аффективное</i>
продуманное использование условий и средств для достижения цели	использование условий и средств для достижения заданных извне целей	использование традиционных средств, заданных извне для достижения целей, заданных извне	поведение обусловлено эмоциями, а НЕ достижением какой-либо цели

НОРМА:

- предполагает ожидание определенного поведения других людей
- ожидание базируется на понимании, объяснении мотивов и намерений
- предположение рационального поведения контрагента скоординировать свои действия и минимизировать трансакционные издержки
- следовательно выступает в качестве нормативных рамок взаимодействия...

1.5. Право собственности – определяющий институт экономических отношений.

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.

(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... это 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.

Система прав собственности = совокупность методов предоставления конкретным индивидам «полномочий» выбирать любой способ использования конкретных благ из класса НЕ ЗАПРЕЩЕННЫХ способов использования этих благ» .

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

Права собственности, действующие в каждой экономике, устанавливают, как можно получить выгоду от своей собственности и 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 установленного государством) .

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 — от континентального права Европы (кот. Восходит к Римскому праву) право собственности является **неограниченным и неделимым** , право собственности относится только к материальным объектам, по практическим соображениям частное право собственности ограничивается вещами, кот могут использоваться исключительно собственниками .

2 — англосаксонская правовая система восходит к традиции феодального права, при которой право собственности на землю не было абсолютным. Собственник делил это право с королем. Эта правовая система допускает дробление собственности на объекты 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). 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»).

Подход экономической теории к правам собственности близок подходу англо-американской правовой системы. Эта правовая традиция допускает возможность **РАСЩЕПЛЕНИЯ** права собственности на отдельные правомочия и возможность **ОБМЕНА** отдельными правомочиями.

Таблица 1.8.

Две проблемы системы прав собственности	
РАЗМЫВАНИЕ	РАСЩЕПЛЕНИЕ
<p>происходит когда права собственности недостаточно специфицированы. Спецификация прав собственности означает определение:</p> <ul style="list-style-type: none"> - субъекта права собственности (Кто владеет) - объекта права собственности (ЧТО является предметом владения) - способ и срок наделения собственностью 	<p>РАСЩЕПЛЕНИЕ любой товар (благо) - это набор прав и ограничений . Чем шире набор прав, тем благо «полезнее» (земля только для сельхоз.целей 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».</p> <p>Расщепление прав - процесс добровольный.</p>
<p>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.</p>	

1.6. Развитие и институты: стабильность, модернизация, реформирование.

Институциональная структура общества в целом достаточно стабильна. За счет чего достигается стабильность институциональной структуры общества? Иерархическая организация формальных правил, в которой каждый более высокий уровень сложнее и дороже изменить, чем предшествующий ему более низкий уровень, обеспечивает необходимую стабильность институтов. Неформальные ограничения еще более устойчивы, и их сложнее из-

менить, 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 (Шумпетер), что главными факторами институционального развития являются :

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

И другое мнение (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 (Менгер) - 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.

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» (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 этих 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, 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, называемый модернизацией, уже не является самым последним событием в современной истории человечества и социальные преобразования развиваются сегодня совершенно в ином направлении». По мнению ученых, **постмодернизация предусматривает 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.

Модернизация по сферам деятельности человека:

Таблица 1.9.

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
происходят 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	Многообразие течений в философии и науке, религиозный плюрализм
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	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
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 характе-

ристиках. При этом могут сохраняться значительная культурная вариативность и многочисленные традиционные элементы.

Реформирование: термин "реформа" произошёл от латинского слова "reformato"- преобразование 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, они могут быть связаны с достижением : 1) нового качества обучения; 2) нового качества управления и\или качества условий труда (изменения структуры); 3) расширением «образовательного поля» через предоставление новых услуг; 4) улучшение приспособленности к внешним условиям, наращивание 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, которое не приносит убытков, а которое некоторым людям приносит пользу (по их собственной оценке), является улучшением». Значит, признаётся право на все изменения, которые не приносят никому дополнительного вреда.

Тема вторая. БАЗОВЫЕ ИНСТИТУТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СИСТЕМЫ и ОРГАНИЗАЦИИ.

2.1. Формальные и неформальные институциональные рамки образовательной политики. Введение в понятие «образовательной политики».

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) – федеральный закон «О государственном стратегическом планировании» - создание правовой основы 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.

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

Возникает необходимость в наборе управленческих инструментов, которые позволяют:

- разворачивать 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
- Российской Федерации.

Таблица 2.1.

Предмет правового регулирования - общественные отношения в сфере планирования,

Основные функции системы государственного стратегического планирования	
Название функции	Расшифровка
1. АНАЛИТИЧЕСКАЯ	определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития
2. ЦЕЛЕПОЛАГАЮЩАЯ	определение целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики
3. ОПТИМИЗИРУЮЩАЯ	выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
4. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ	формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;
5. ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ	определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
6. КООРДИНИРУЮЩАЯ	координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;
7. КОНТРОЛИРУЮЩАЯ	осуществление стратегического контроля;
8. ИНФОРМАЦИОННАЯ	научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

прогнозирования и стратегического контроля социально-экономического развития РФ, составляющие целостную систему государственного стратегического планирования.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года стратегической целью является достижение уров-

ня 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.**

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 т.ч. 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 2.2.

Функции образовательной политики	
Функция	Расшифровка
1. ЦЕЛЕПОЛАГАЮЩАЯ	Целенаправленная практически ориентированная деятельность, предполагающая необходимость анализа, учета многообразия условий и компонентов действий и их реализации (достижения) наиболее экономичными (рентабельными) средствами
2. ИНТЕГРАЦИОННАЯ	Разработка проектов будущего, определяющая социальные ориентиры, изыскивающая для их осуществления необходимые ресурсы.
3. АКСИОЛОГИЧЕСКАЯ	Формирующая у отдельного человека, коллективов людей ценностные ориентации о человеке, обществе, государстве, праве.
4. 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.
5. 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.

6. 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;
7. РАЦИОНАЛИЗАТОРСКАЯ	Рационализирует конфликты и противоречия, предупреждает их или разрешает, цивилизованно улаживает: зримо представляя групповые и индивидуальные интересы, политика вырабатывает общие правила и механизмы их представительства и реализации.
8. НОРМАТИВНАЯ	Устанавливает определенные стандарты деятельности в сфере образования, обновляет их и контролирует исполнение
9. ИНФОРМАЦИОННАЯ	Обеспечивает реализацию права граждан и организаций на получение достоверной и адекватной информации через комплекс различных мероприятий в целях достижения конструктивного диалога «государство – общество».

«Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» фиксирует:

- 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 расходы 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 года¹.

- 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;

- 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-ти университетских кампусов;

- обеспечение поддержки студенческой и преподавательской академической мобильности, предоставляемой на конкурсных условиях;

¹ 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.

- 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 рейтингового 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.

2.2. 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 макро-системы (страна, регион) так и на уровне микро-системы - организации (школа). Институциональная среда образует (или не образует) механизм саморегуляции, который обеспечивает (или не обеспечивает) поддержание равновесия системы вокруг определенных заданных макро-параметров. Отношения между «институтами» и «институциональной средой» взаимозависимы.

Таблица 2.1.

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 заявления (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 ИГА) (4)- институты аккредитации, воспитания, гос. заказа, 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, гос. заказа.
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) – 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

НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург • Президентская программа
 Заиченко Н.А. • Институциональные основы образовательной политики

		(3) – государство (в лице исполнительных органов власти региона и\или главных распорядителей бюджетных средств) (4) – институты гос. заказа, финансирования, аттестации, аккредитации, воспитания, оценки качества, предпринимательства, управления
8	Институт инноваций	(1) – на качество образования и воспитания; коммуникации внутри и вне организации, квалификацию работников, уровень управления, оптимизацию процессов, на котрые 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 гос. заказ). (2) – добровольно (3) – руководитель и\или трудовой коллектив (4) – институты собственности, заработной платы, управления, финансирования, гос.заказа, субсидиарной ответственности..
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, гос.заказа, 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, гос.заказа , 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	(1) – внутрикорпоративная культура (2) – добровольно (3) – руководитель и педагогический коллектив (4) – 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».

Соответственно, 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.

Таблица 2.3.

Характеристики институциональной среды		
	<i>Характеристика</i>	<i>Расшифровка</i>
	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 политического 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 <i>институциональных предпринимателей</i> , ори-

		ентированных 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 <i>обходе существующих формальных институциональных рамок</i>

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

- 1- *согласованы* одно с другим;
- 2- *понятны* игрокам, действия которых с их помощью регламентируются;
- 3- в достаточной степени *стабильными*, что в условиях неопределенности позволяет согласовывать ожидания субъектов, принимающих хозяйственные решения;
- 4- 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*.

Характеристики институциональной среды обусловлены современным устройством политического рынка в России. Данный рынок является несовершенным, - трудно измерить результативность действий участников процесса нормотворчества, высоки трансакционные издержки измерения. Это обусловлено особенностью того продукта, который предлагается на данном рынке — правила игры. В связи с тем, что распределительные и координационные последствия данных правил не очевидны даже после их применения, то правила, образующие институциональную среду, можно отнести либо к категории опытных, либо к категории доверительных благ. Отсюда — высокая вероятность оппортунистического поведения законодателя (лоббирование интересов отдельных групп в ущерб последовательной работе по а формированию благоприятной институциональной среды).

Высокая степень несовершенства политического рынка ведет к несоответствию различных компонентов формальной части институциональной среды на одном и том же уровне. Несогласованность правил является отражением незрелости механизмов достижения компромиссов.

Тема третья. «ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ и РЕСУРСНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ИННОВАЦИЙ в ОБРАЗОВАНИИ»

3.1. Инновации: введение в проблему. Сложности идентификации.

- **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.

В экономике выделено четыре типа инноваций: продуктовые, процессные, маркетинговые и организационные.

- **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).**

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.

Характер инновационной деятельности различается от организации к организации:

- 1) отчетливо выраженные инновационные проекты- разработка и внедрение нового продукта,
- 2) улучшения в свою продукцию, процессы, 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.

Различают **четыре типа инноваций**²: продуктовые, процессные, маркетинговые и организационные.

Таблица 3.1.

ТИПЫ инноваций и их характеристики		
№	Тип инновации	Характеристика типа
	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 встроеном 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 ком-

² Шумпетер (1934 г) 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

		<p>бинациях уже существовавших знаний или технологий; термин "продукт" используется для обозначения как товара, так и услуги.</p> <p>Пример: дистанционное обучение предмету, которое ранее не применялось; игровая методика при обучении отстающих по предмету; интернет –консультации для родителей</p>
	ПРОЦЕССНАЯ ИН-НОВАЦИЯ	<p>Внедрение нового или значительно улучшенного способа производства (разработки) или доставки продукта (услуги). Сюда входят значительные изменения в технологиях, 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..</p>
	МАРКЕТИНГОВАЯ ИННОВАЦИЯ	<p>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... рассказ об учебном предмете через мультфильм...использование «брендинга» - новый символ Школы... для платных услуг - инновации в назначении цены на образовательную услугу...</p>
	ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ИННОВАЦИЯ	<p>внедрение организационных мероприятий, способствующих формированию социального или сетевого капитала, что относится к имеющемуся у организации общественному доверию, системе ценностей и норм. Имеет важное значение для распространения информации внутри Школы и на совместное использование знаний в сотрудничестве с другими организациями. Школы могут создавать у себя новые орг.структуры 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.</p>

С позиций отдельной организации сложно оценить внешнее воздействие собственных инноваций...

НЕ ЯВЛЯЮТСЯ ИННОВАЦИЯМИ	
Тип инновации	Что не является инновацией
1 Продуктовая инновация	<ul style="list-style-type: none"> • небольшие изменения или улучшения; • рутинные модернизации; • регулярные сезонные изменения (такие, как в ассортименте одежды); • адаптацию к запросам единственного клиента, не влекущую за собой существенных отличий от продукции, произведенной для других клиентов; • изменения в дизайне, не меняющие функций, предназначения или технических характеристик товара или услуги; • простую перепродажу новых товаров или услуг, приобретенных от других организаций
2 Процессная инновация	<ul style="list-style-type: none"> • мелкие изменения или улучшения; • увеличение возможностей разработки, производства или обслуживания за счет добавления к системе производства или логистики чего-либо очень сходного с тем, что уже используется
3 Маркетинговая инновация	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • изменения в деловой практике, организации рабочих мест или внешних связей, основанные на организационных методах, уже используемых на предприятии; • изменения в управленческой стратегии, если они не сопровождаются внедрением нового организационного метода; • слияния с другими предприятиями и приобретения других предприятий.

3.2. 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, направленных на развитие их внутренних потоков и улучшение использования информации, 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.

3.3. 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, улучшения 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 деятельности, 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.

Факторы, относящиеся к целям и результатам инноваций

Таблица 3.3.

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	*	*	*	

НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург • Президентская программа
Заиченко Н.А. • Институциональные основы образовательной политики

Повышение гибкости предоставления услуги		*	*	
Повышение потенциала разработки и оказания услуги		*		*
Повышение эффективности использования бюджетных средств	*	*		*
Повышение информационной доступности услуги		*	*	*
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);
- внутренние факторы – отсутствие квалифицированного персонала или знаний;
- институциональные – отсутствие или неадекватность регламентов, концепций и пр. или отсутствие традиций к инновационной (экспериментальной) деятельности.

Таблица 3.3.

Факторы	Продук- товые иннова- ции	Процесс- ные иннова- ции	Органи- зацион- ные иннова- ции	Марке- тинго- вые иннова- ции
Стоимостные факторы:				
чрезмерные предвидимые риски	*	*	*	*
слишком высокая стоимость	*	*	*	*
недостаток внутренних финансовых средств предприятия	*	*	*	*
Отсутствие или недостаточность финансирования из внешних источников:				
венчурный капитал	*	*	*	*
государственные источники финансирования	*	*	*	*
Факторы, связанные со знаниями:				
недостаточный инновационный потенциал (в сфере ИР, дизайна и пр.)	*	*		*
отсутствие или недостаток квалифицированного потенциала:				
на предприятии	*	*		*
на рынке труда	*	*		*
отсутствие или недостаток информации о технологиях	*	*		
отсутствие или недостаток информации о рынках	*			*
дефицитность внешних услуг	*	*	*	*
трудности нахождения партнёров для совместной разработки:				
продукта или процесса	*	*		
маркетингового проекта				*
жесткость внутренней организации предприятия:				
отношение персонала к переменам	*	*	*	*
отношение руководителей к переменам	*	*	*	*
управленческая структура предприятия	*	*	*	*
неспособность выделить персонал для инновационной деятельности из-за потребностей производства	*	*		
Рыночные факторы:				
неопределённый спрос на инновационные товары и услуги	*			*
господство на потенциальном рынке уже укоренившихся на нём предприятий	*			*
Институциональные факторы:				
отсутствие или слабость инфраструктуры	*	*		*
слабость защиты права собственности	*			*
законодательство, правила, стандарты, налогообложение	*	*		*
Прочие причины отказа от инновационной деятельности:				
отсутствие необходимости в новых инновациях благодаря осуществлённым ранее	*	*	*	*
отсутствие необходимости в инновациях из-за отсутствия или недостаточности спроса на них	*			*

3.4. 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. Инновация всегда конфликтна 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. Школу как «генетическая матрица», с помощью которой воспроизводятся в последующих поколениях социальные ценности и, одновременно, пороки. Педагогические инновации всегда имеют социальные последствия, 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 обуславливает 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 условие "новое для организации" 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 происходит 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.

- В других случаях, в особенности в образовании подчеркивается значение позиционирования в конкурентной среде. 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..

3.5. Подходы к рассмотрению инноваций.

- **Эволюционные подходы** рассматривают инновацию как процесс, зависящий от путей, которыми развиваются знания и технологии в ходе взаимодействия между различными участниками под воздействием различных факторов. 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 предприятий 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 интерактивные 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 регуляции всей этой системы.

Рис. 2.1. Предметная схема измерения инноваций



- 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, характеризующимся следующими признаками:

а) 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.

в) 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.

с) 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.

д) 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.

е) Инновация нацелена на повышение эффективности или, в случае с государственными учреждениями – повышения эффективности расходования бюджетных средств (или просто поддержания конкурентоспособности) за счет повышения спроса на образовательную услугу или снижения затрат (например, увеличения количества обучающихся на 1 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).

3.6. Инновационный образовательный ресурс

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

142. 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 административные 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.

Тема четвертая. «ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ЛОВУШКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ и СТРАТЕГИЙ»

4.1. Система образования как система образовательных продуктов (услуг).

Специфика образовательных услуг : частное или общественное благо

Таблица 4.1.

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: <ul style="list-style-type: none"> • Конкурентность в потреблении. • Делимость : цена может ограничить доступ к услуге... • Услугу можно производить в частном порядке 	Характеристики общественного блага: <ul style="list-style-type: none"> • Неконкурентность <ul style="list-style-type: none"> • Неделимость • Неисключаемость

Если образование – частное благо , то

- Тогда затраты на их предоставление финансируются за счет получателей этих услуг – родителей...
- 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 (Школа, колледж, вуз)

- Доверительная природа образования обуславливает 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 выше определенных характеристик образовательной услуги, на образовательном рынке актуальны механизмы, которые дисциплинировали «производителя» услуги и не давали им 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 4.2.

Структура расходов на образование в РФ :	
Бюджетные расходы на все ступени образования = 78,5% в т.ч.	Доля негосударственных ОУ = 1,3%, т.е. 0,5% школьников
На дошкольное = 84%	Средства домохозяйств в общих расходах = 21,5% или более 320 млрд. руб
На общее = 85%	Из них 12% тратят на доп. Образование; 88% - на основное образование (около 79 млрд. руб).
На высшее = 56%	3,81 млрд. руб родители тратят на подготовку к школе

Коррупционные платежи в образовании (без дополнительного) за один учебный год составляют 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 величине всех затрат домохозяйств на основное образование (около 26 млрд. руб. в год – в растворяется в тени образовательных услуг).

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

Эволюция экономики «достойного блага» :

- **90-е годы** – развитие платной деятельности бюджетных учреждений .

Основной вопрос – кто распоряжается деньгами, заработанными бюджетными учреждениями

- **1999 г.** — начало бюджетной реформы;
- **2000 г.** — Бюджетный кодекс РФ: внебюджетные доходы бюджетного учреждения суть неналоговые доходы бюджета
- **2006 г.** — Закон «Об автономных учреждениях»
- **2009 г.** — на федеральном уровне в АУ не перешло ни одно бюджетное учреждение. Это обусловлено:
 - Не сформирована подзаконная база по переходу в АУ;
 - Процедура перехода затруднена необходимостью выделения и оценки особо ценного движимого имущества (в тот момент к нему относится все, чья балансовая стоимость больше 50 тыс. руб.);
 - Не определен порядок формирования государственного задания на оказание услуг, выполнение работ;
 - Не определены нормативы финансового обеспечения госзадания.
- **2010 год** — 83 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

Из доклада Мин. фина РФ (о результатах и основных направлениях на 2011\13гг) :

- 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.

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

4.2. Внелегальная экономика и образование.

Причина существования — аномия норм, т.е. низкая значимость морали и правовых норм (ценностно- нормативный вакуум) :«человек экономический» превалирует над «человеком социальным»

Криминализация отношений — устойчивые установки на неуважение законов и их неисполнение.

«Нет никаких причин ожидать, что человек, нарушивший «плохой закон», например, связанный с неоправданно высокими издержками на получение лицензии, не будет впоследствии нарушать и «хорошие законы»

«Война всех против всех» — преследование каждым экономическим агентом исключительно собственной выгоды, формируются нормы;

- 1- «где сила там и право»; 2-«насилие — детерминант поведения и фактор производства экономических благ» 3- дуализм норм «свои-чужие».

Дуализм норм — существенное различие в предписаниях относительно контактов с участниками сети и «чужаками»:

- дуализм норм максимален в случае закрытых сетей.
- насилие генерируется на границах между сетями

Таблица 4.3.

ПАРАМЕТРЫ	СТИМУЛЫ «СНИЗУ»	СТИМУЛЫ «СВЕРХУ»
Наиболее значимый детерминант деятельности(p_i)	ПОЛЕЗНОСТЬ (когда p полезность стремится к 1, появляется потребность в принуждении как решении проблемы «войны всех против всех», т.е. p принуждение > 0)	ПРИНУЖДЕНИЕ (когда p принуждение стремится к 1, появляется потребность в заключении социального контракта (полезности) как решении фискального кризиса, т.е. p полезность > 0)
Уровень доверия	$T_h > T_g, T_h \blacktriangleleft, T_g \blacktriangleright$	$T_h > T_v, T_v \blacktriangleright 0$
Характер властных отношений	Навязанные экономическим субъектом или сетью (в отношении тех, кто подвергается насилию)	Навязанные государством (трансформация в рассогласованные или согласованные возможна лишь в частном порядке)
<p>T_h – межличностное доверие T_g – обобщенное доверие</p> <p>Чем больше между ними разница, причем $T_h > T_g$, тем сильнее стимулы «снизу» к совершению сделок вне рамок закона и тем вероятнее использование насилия в отношении всех субъектов, не включенных в атрибут нормы межличностного доверия.</p>		
<p>T_v – доверие к государству T_h – межличностное доверие</p> <p>Принуждение со стороны государства, доверие к которому крайне низко $T_h > T_v$ становится исходным детерминантом экономического поведения, однако возможно заключение социального контракта, который гарантирует субъектам минимальную свободу в обмен на уплату налогов.</p>		

Эрнандо де Сото: Правовая система должна быть приближена к реальной жизни, для этого необходимо решить институциональные проблемы в настоящем и будущем.
 Для настоящего ликвидация препятствий, мешающих интеграции легального и теневого секторов, создание единой правовой экономической системы, исключая дискриминацию.

- 1- УПРОЩЕНИЕ — оптимизация функционирования правовых институтов путем устранения дублирующих и ненужных законов
- 2- ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ — передача законодательной и административной ОТВЕТСТВЕННОСТИ от центрального к региональным правительствам, с тем, чтобы приблизить власть к реальной жизни
- 3- ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ — рост ответственности и возможностей для частных лиц и сужение их для государства

Для будущего: необходимо изменить сами процедуры принятия новых законов, это предполагает

- 1- Публикацию законопроектов для свободного обсуждения
- 2- Анализ законопроектов в терминах «издержки-выгоды»

При таких условиях «люди почувствуют вкус к независимости и поверят в плодотворность своих усилий...смогут поверить в себя и в экономическую свободу»

Явно несправедливые законы не только стимулируют формирование локальных сетей, они 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.

Критерии справедливости:

Таблица 4.4.

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 так установленные права собственности, что в первых, выигрывает наименее преуспевающая сторона (с меньшим уровнем благосостояния) и , во вторых, обеспечивается равенство возможностей и открытый доступ к ресурсам	Допускается ухудшение благосостояния, при условии, что выигрывающая в результате перераспределения сторона оказывается способной компенсировать потери проигравшей (это не только добрая воля выигрывающей стороны, использование государством механизма принуждения)

4.3. Институциональные ловушки. Нормообразующие факторы. Эффективность норм и институциональные ловушки. Выход из институциональной ловушки.

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 – институционального конфликта в образовании.

Институциональный конфликт – противоречие между старыми и новыми нормами поведения. Нормы поведения формируются под факторов 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, с которыми сталкиваются агенты в своей деятельности. В процессе нормообразования проявляются несколько эффектов.

Таблица 4.5.

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 взаимосвязанных норм.
4	Эффект культурной инерции	выражается в психо-культурном 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).

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*, в связи с тем, что переход к новой норме связан с трансформационными издержками, превышающими экономию, которая может быть достигнута в результате перехода. Это обеспечивает **устойчивость неэффективных норм – институциональную ловушку**.

Таблица 4.6.

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

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 дополнительно координации. Это порождает эффект зависимости от предыдущего пути или «эффект колеи».

Вставка 4.1. «суждение»

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 многочисленные 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, если необратимы, поскольку в рыночном обществе по американскому образцу, которое было взято за основу нашими реформаторами, 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 нестыковкой эффективного развития и краткосрочной моделью 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):

- (1) учитывать масштаб отклонений параметров исходной институциональной системы от целевой;
- (2—3) быть согласованной с ресурсными и технологическими ограничениями;
- (4) принимать во внимание особенности гражданской культуры и уровень развития человеческого капитала;
- (5) учитывать возможности принятия политических решений о реформах и отказа от них;
- (6) учитывать статическую и динамическую комплементарность институтов, предусматривая рациональную последовательность институциональных изменений;
- (7) обеспечивать ослабление ресурсных, технологических и институциональных ограничений вдоль траектории;
- (8) включать эффективные меры по сдерживанию перераспределительной активности;
- (9) формировать институциональные ожидания, стимулирующие движение вдоль траектории;
- (10) предусматривать на каждом шаге по крайней мере частичную компенсацию потерь основным группам экономических агентов, которые могли бы проиграть вследствие институциональных изменений, осуществляемых государством;
- (11) сочетаться с государственной политикой стимулирования экономического роста.

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

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

Таблица 4.7.

№	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.

Основные черты институтов

- существуют в деятельности и через деятельность людей
- обеспечивают свободу и безопасность действий индивида в определенных институциональных рамках : *ранка №1 - ты свободен в действиях и тебя не накажет закон, ранка №2 - свобода в действиях и не накажет общественное мнение*
- обеспечивают предсказуемость результатов определенной совокупности действий
- наследуются , благодаря обучению или передаче опыта..
- стимулируют (наказывают); нет стимулов- нет института, т.е. вознаграждение за следование определенным правилам или наказание за их игнорирование

Основные черты институтов

- сокращают транзакционные издержки т.е. затраты на поиск информации, обработку, защиту контрактов, собственности...
- инерционность (рутинность) т.е. следование определенным обычаям и законам, относясь к ним не критически 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 - период неуверенности в обществе

ТРИ ОСНОВАНИЯ для формирования институтов

ПОСТУПКИ
людей или стереотипы поведения



Государство и неформальные институты

- Государство с помощью законов может повлиять на **социальный смысл** неформального правила (пример Лоуренса Лессинга о практике дуэли в истории американского Юга)
- Принимая правовую норму государство **подает СИГНАЛ** о том поведении, которое считает допустимым и эта правовая норма может противоречить обычаю (пример каннибализма в практике «морского обычая» и пересмотр этих «норм» государством, осуждение на смертную казнь.....суд сделал утверждение что невозможно измерить сравнительную ценность жизни и даже крайняя нужда не может быть оправданием убийства ни при каких обстоятельствах).
- Государство может усиливать и разрушать неформальные нормы (субсидии – налоги).

Классификация санкций за несоблюдение неформальных правил

1. **Двусторонние санкции, требующие издержек от наказываемой стороны :** нарушитель нормы наказывается действиями лица, пострадавшего от этого нарушения, при этом пострадавший несет издержки, наказывая виновного в нарушении нормы (правило кровной мести ...).
2. **Многосторонние санкции, требующие издержек:** информация о нарушении должна быть распространена среди членов общества, в наказании участвует большое количество людей и возникает потребность в принуждении лиц, которые должны осуществлять наказание. (остракизм, «чужие взгляды, бойкот.....)

Условия эффективности неформальных правил

1. **Размер социальной группы,** в которой действует норма : чем меньше группа, тем чаще в ней повторяются сделки, тем легче определить нарушителя нормы и тем ниже издержки тех, кто «наказывает» нарушителя нормы.
2. **Величина издержек,** которые несет нарушитель, подвергающийся наказанию . Издержки остракизма обратно пропорциональны уровню дохода: в богатом обществе с развитой системой страхования и наличием альтернативных возможностей получения доходов индивиды меньше зависят от расположения к ним определенного сообщества.
3. **Уровень динамики развития общества:** чем **статичнее общественный строй,** тем большую роль играют неформальные правила, тем выше цена изменения нормы.

Институты, как любая система, способны развиваться .
ДВА пути развития институтов

1. **Эволюционный вариант:** легализация неформальных рамок, придание их нормам силы закона и превращение этих рамок в формальные (институт торгового арбитража)
2. **Революционный вариант:** - изменение формальных рамок, ориентируясь на известные образцы, импорт формальных институтов, доказавших свою эффективность. При этом неформальные институты не принимаются во внимание

Классификация санкций за несоблюдение неформальных правил

Автоматическая санкция: «работает» при самовыполняющейся норме (наказание за несоблюдение правил дорожного движения; невладение языком партнера по сделке приводит к незаключению выгодного контракта..)

- **Вина:** внутренняя санкция. Чтобы санкция начала действовать необходимы инвестиции в воспитание человека (порядок в обществе достигается воспитанием , а не законом).

Стыд: внешняя санкция за нарушение нормы поведения :стыд отличается от вины тем, что требует **распространения информации** о нарушении (необходимо, чтобы другие члены общества знали о нарушении правил). Тоже связан с воспитанием..

- **Информационная санкция:** действия нарушителя нормы могут раскрыть некоторую информацию о нем, которую он предпочел бы скрыть... Это способ корректировки асимметрии информации (пришел устраиваться на работу небрежно одетым – не приняли на работу, т.к. человек «нечаянно» подал сигнал о себе)

Зависимости революционного пути развития институтов

- Перенос из теории на практику
- Воспроизводство образцов институтов, существовавших ранее
- Импорт институтов из других стран

ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА «революционного варианта» - не учитывает неформальные институты, что не изменяет радикально траекторию институционального развития, только ускоряет движение по этой траектории

**Институты – это «правила игры» в обществе.....
 ограничительные рамки, которые организуют
 взаимоотношения между людьми.....
 (Дуглас Норт, нобелевский лауреат, 1993 г.)**

1. это конструкции бессознательно или сознательно возводимые людьми в попытках преодолеть :
 - ОГРАНИЧЕННОСТЬ своего знания и
 - НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ поведения окружающих
- 2 - это рутины индивидуального действия
- 3- это процедуры разработки и принятия законов
- 4- это структуры, регулирующие отношения между людьми
- 5- культурные нормы, вера, авторитет

Базовые институты.....

- Казённые, автономные или бюджетные учреждения :
- ЧТО есть ЧТО???
- Специфика...свободы...проблемы

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

- 90-е годы – развитие платной деятельности бюджетных учреждений
- Основной вопрос – кто распоряжается деньгами, заработанными бюджетными учреждениями
- 1999 г. – начало бюджетной реформы;
 - 2000 г. – Бюджетный кодекс РФ: внебюджетные доходы бюджетного учреждения суть неналоговые доходы бюджета
 - Закон «Об автономных учреждениях» – принят 3 ноября 2006 г.



Суть

- Внесены изменения в 29 законодательных актов
- В целях совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений :
- предоставление большей организационно - экономической самостоятельности Г(М)У , возможности более гибко распоряжаться имеющимися ресурсами.

3



4 Новеллы

- Государственные (муниципальные) учреждения разделяются на три типа - автономные, бюджетные, казенные.
- Финансовое обеспечение всех типов осуществляется на основе государственного задания
- через бюджетные ассигнования в виде субсидий (для автономных и бюджетных) и в виде бюджетной сметы (для казенных)
- субсидиарная ответственность сохраняется только для казенных учреждений

4



Если меняем ТИП, то ЧТО???????

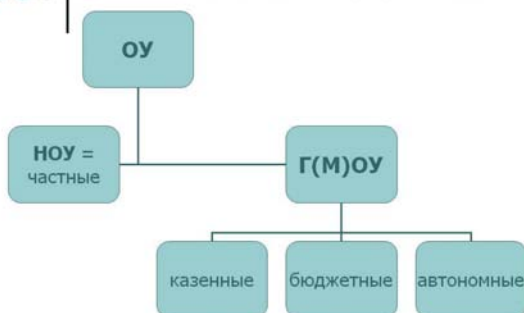
к минимуму сведены все организационные мероприятия (п. 10 - 12 ст. 20 Федерального закона, ст. 17.1 Закона о некоммерческих организациях):

- НЕ производится переназначение руководителя и иных работников учреждения;
- НЕ перезакрепляется имущество (то есть признается закрепленным на праве оперативного управления без принятия дополнительного решения);
 - НЕ проводится повторное лицензирования :лицензии, свидетельства об аккредитации, иные разрешительные документы, выданные учреждению, продолжают действовать;
- НЕ производится перерегистрация - по сути, требуется только внесение изменений в учредительные документы.

5



Изменение **типа** не является реорганизацией



6

БЮДЖЕТНОЕ учреждение (БУ)

- БУ может совершать **крупные сделки** (цена сделки >10% балансовой стоимости активов) с согласия учредителя
- БУ **не будут являться получателями бюджетных средств, НО на них распространяется ФЗ 94**, БУ обязаны вести реестры закупок, осуществленных без контрактов, в порядке, установленном для получателей бюджетных средств.
- **Ликвидация субсидиарной ответственности** для БУ сопровождается обязательным включением в трудовой договор с руководителем пункта « условие о расторжении трудового договора по инициативе работодателя в соответствии с ТК при наличии у БУ просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные уполномоченным Учредителем органом...

10

Казенные учреждения (КУ)

- **Казенное учреждение** – Г(М)ОУ, осуществляющее оказание гос. услуг, выполнение работ и **исполнение гос. функций** в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов гос. власти.... **финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании БЮДЖЕТНОЙ СМЕТЫ**
- За КУ сохраняется **субсидиарная ответственность**
- КУ **не вправе** выступать учредителем(участником) Юр.лиц, предоставлять и получать кредиты .
- При реорганизации и ликвидации КУ кредитор не вправе требовать досрочного исполнения соответствующего обязательства, а также прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков

7

Казенные учреждения (КУ)

- Средства от приносящей доход деятельности поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы
- Главный распорядитель бюджетных средств определяет порядок утверждения бюджетных смет подведомственных КУ
- Для КУ также формируется ГОс. задание, определенное Главным распорядителем бюджетных средств
- В СПб в **тип КУ** в системе образования переведены 5 учреждений: архив + инспекция + 3 ОУ

8

БЮДЖЕТНОЕ учреждение (БУ)

- БУ – **НЕКОММЕРЧЕСКАЯ организация**, созданная РФ, субъектом, муниципалитетом для выполнения работ, оказания услуг в целях **обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов соответствующих органов гос. власти....** в сферах науки, культуры, образования, соц.защиты, здравоохранения и др.
- **Финансируется через субсидии на выполнение гос. Задания**
- Субсидии поступают на лицевой счет, открытый в казначействе
- БУ **получает гос. задание** от Учредителя и не вправе отказаться от его выполнения
- На БУ **не распространяется** субсидиарная ответственность

9

Государственная услуга и государственная функция

отражают процессы взаимодействия государства и общества, их принципиальное различие - в инициаторе взаимодействия:

- 1) если инициатором взаимодействия является **ОРГАН ВЛАСТИ** (например, осуществление контрольной проверки, расчет каких-либо общих тарифов и т.д.), то взаимодействие квалифицируется как **государственная функция**;
- 2) если инициатором взаимодействия является **ГРАЖДАНИН, ОРГАНИЗАЦИЯ** (например, получение паспорта, лицензирование своей деятельности, расчет индивидуального тарифа, получение дубликата утерянного документа, запрос информации для СМИ), то такое взаимодействие является **государственной услугой**.

11

АВТОНОМНОЕ учреждение (АУ)

- Автономное учреждение** – **НЕКОММЕРЧЕСКАЯ организация**, созданная РФ, субъектом, или мун. образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий соответствующих органов гос. власти.... в сферах науки, культуры, образования, соц защиты, здравоохранения и др.....
- Гос. задание формирует учредитель в соответствии с видами **ОСНОВНОЙ деятельности (по уставу)**
- АУ не вправе отказаться от выполнения Гос. задания
- Субсидию можно уменьшить **ТОЛЬКО** при соответствующем изменении Гос. задания

12

АВТОНОМНОЕ учреждение (АУ)

- Финансовое обеспечение** Гос. задания осуществляется с учетом мероприятий, направленных на **развитие АУ**, перечень которых определяется учредителем
- Управление АУ** – через Наблюдательный Совет, в кот. **не более 1/3** от общего числа членов – органы власти и не менее 1/2 из них – представители учредителя
- Субсидиарная ответственность не распространяется на АУ

13

Проблемы и риски для АУ

- Недофинансирование содержания имущества;**
- Непрозрачность (отсутствие четкого механизма) распределения заданий учредителя между КУ, БУ и АУ, а также между АУ;**
- Снижение внебюджетных доходов в силу демографических причин (НПО-СПО + ДОУ с 2015 г.);**
- Сложность расчетов нормативов подушевого финансирования (нормативов затрат), соответственно недофинансирование фондоемких специальностей;**
- Возможное банкротство кредитных организаций, где размещены средства АУ**

Проблемы и риски для учредителя АУ

- Наличие ответственности учредителя по целому ряду долгов АУ в силу отсутствия возможности банкротства и характера деятельности (производство социально-значимых благ);
- Возможный переход в частную собственность имущества, приобретенного за счет внебюджетных средств автономного учреждения;
- Неурегулированность земельных отношений по поводу строительства новых объектов на земельных участках, выделенных государством автономному учреждению;
- Возможность в будущем перепрофилирования автономного учреждения
- Возможное банкротство кредитных организаций, где АУ размещает средства
- Смягчение для АУ условий госзакупок (94 ФЗ)

Государственное задание

- Устанавливается для всех типов Г(М)У
- Порядок формирования государственного задания – ответственность субъекта федерации
- Формируется и утверждается учредителем (органом, осуществляющим полномочия учредителя)
- объем финансового обеспечения зависит от того, по каким принципам и показателям будет формироваться государственное задание.

16

Государственное задание

- государственное задание – документ, устанавливающий требования к:
- составу
- качеству и (или) объему (содержанию)
- условиям
- порядку
- результатам оказания государственных услуг
- ограниченный определенным периодом времени, указанным в задании

17

СУБСИДИЯ

- Устанавливается для автономных и бюджетных учреждений
- Предусматривается для обеспечения нормативных затрат в соответствии с гос. заданием
- Может предоставляться на иные цели...
- Порядок определения объема и условия предоставления устанавливается субъектом РФ

18



**СУБСИДИЯ
 обеспечивает**

- 1 - выполнение государственного задания, т.е. реализацию образовательных программ;
- 2 - расходы по содержанию недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, в т.ч. приобретенных учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества;
- 3 - уплату налогов по соответствующему имуществу, в т.ч. земельные участки;
- 4 - развитие учреждения по мероприятиям, определяемым учредителем

19
19



**Субсидиарная
 ответственность**

- собственник имущества БУ и АУ **НЕ НЕСЕТ ответственности** по обязательствам БУ и АУ
- БУ и АУ без согласия собственника **не вправе распоряжаться** особо ценным и недвижимым имуществом
- БУ и АУ отвечает по своим обязательствам **всем остальным имуществом**, находящимся у него на праве оперативного управления

20
20



**ИМУЩЕСТВО :
 два правовых режима**

- **Недвижимое и особо ценное** (целевое), закрепленное или приобретенное учредителем. Им АУ не вправе распоряжаться без согласия учредителя;
- **остальное имущество**, в т.ч. недвижимое, кот. распоряжается АУ **самостоятельно** КРОМЕ внесения входящих в него денежных средств в уставный капитал других юр.лиц (это с согласия учредителя)
- Собственник имущества не имеет права на получение доходов от осуществления АУ деятельности
- Крупные сделки возможны только с одобрения Наблюдательного совета или будет признана недействительной

21



**Параметры сравнения
 Б.У. – А.У. с 1 января 2011 года**

Количество учредителей	Собственник имущества	ФЗ-94 гос.закупки
Субсидиарная ответственность	Право на кредит или займ, сделки с ценными бумагами	Распоряжение доходами от платных услуг
Размещение счета	Источник финансирования – бюджетные ассигнования на субсидии	Бухгалтерия «своя»
Государственное задание	Право на учредительство	Переход в частную собственность

БУ + АУ это:

- Некоммерческая организация
- Государственное задание дает учредитель и обеспечивает субсидией
- Объем субсидии м.б. уменьшен ТОЛЬКО при уменьшении гос. Задания
- отвечает по своим обязательствам ВСЕМ имуществом кроме особо ценного движимого и недвижимого (собственник НЕ НЕСЕТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ по обязательствам);
- Могут выступать в качестве учредителя или участника;
- В учредительных документах д.б. представлен ИСЧЕРПЫВАЮЩИЙ перечень видов деятельности БУ
- Доходы от платных услуг – в распоряжении БУ и АУ

23

2 условия «входа» в АУ +

- **Инициатива** либо **согласие** самого государственного (БУ, КУ) учреждения
- **Отсутствие нарушений**, при принятии такого решения, конституционных прав граждан в социально-культурной сфере(бесплатная мед. помощь, образование, участие в культурной жизни...)
- + Правительством м.б. определены и дополнительные условия или – определены перечни гос. учреждений, тип которых не подлежит изменению.

24

1 этап: 7 шагов

1. Разработка стратегии развития ОУ при переходе в АУ
2. **Проведение инвентаризации имущества и обязательств ОУ**
3. Проведение аудиторской проверки бухгалтерской отчетности ОУ
4. Определение по результатам инвентаризации предварительного перечня ОЦДИ ОУ и иного имущества (в т.ч. недвижимого), закрепляемого за создаваемым АУ
5. Подготовка и организация общего собрания (конференции) высшего коллегиального органа ОУ (трудового коллектива) по вопросу изменения типа существующего ОУ
6. Проведение общего собрания (конференции) трудового коллектива
7. Подготовка и отправка Учредителю решения о переводе ОУ в АУ с обоснованием целесообразности перевода

25

2 этап: Подготовка и принятие Постановления Правительства СПб о создании АУ путем изменения типа существующего..



26

3 этап: 10 шагов

- 1 Внесение изменений в учредительные документы созданного АУ
- 2. Заключение трудового договора с руководителем АУ
- 3. Определение состава и создание Наблюдательного совета АУ
- 4. Проведение перевода бюджетного учета ОУ на план счетов финансово-хозяйственной деятельности АУ
- 5. Уведомление об изменении реквизитов в налоговые органы, органы статистики, фонды социального и обязательного медицинского страхования, контрагентов в рамках всех соглашений
- 6. Изготовление новых печатей, бланков, вывесок
- 7. Подготовка и проведение первого заседания Наблюдательного совета
- 8. Открытие расчетных счетов АУ
- 9. **Получение задания Учредителя на оказание услуг и его финансовое обеспечение**
- 10. Начало полноценного функционирования АУ

27



**ИННОВАЦИИ в образовании:
поиски смыслов.**

НОВАЯ ШКОЛАИННОВАЦИИ
..... ВЫЗОВЫ

- ▶ **Долгосрочные вызовы:**
 - ▶ Новые образовательные стандарты - изменение образовательной парадигмы
 - ▶ новая технологическая волна – изменение образовательных технологий
 - ▶ возрастание роли человеческого капитала в экономическом развитии – новые кадры и их ПК
 - ▶ исчерпание источников ИД
- ▶ **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



ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Концептуальные идеи инновационной деятельности (ИД) ШКОЛЫ :



- здоровьесберегающая школа
- полный инфраструктурный пакет (школа – «трансформер» – здание, кабинеты, питание и пр.)
- качественное сопровождение образовательного процесса
- безопасная школа
- обслуживание среды обитания - на аутсорсинг



- новые образовательные технологии- новые методики- новые результаты
- **новый уклад учебной (образовательной) жизни** реализация идеи « обучающей организации» – корпоративное обучение
- открытая школа – участие родительской общественности в организации уклада школьной жизни, интерес инвесторов

► 4

Подходы к изменениям



В рамках ИД должны быть сбалансированы «идеология» и «технология» изменений. При этом детализация не избыточна.

► 5

НОВАЯ ШКОЛАновый учитель?

- Знания обновляются в среднем на 5,0%
- Заданный курс «на инновации» усиливает акценты на обновление знаний и компетенций
- Инновации в школе зависят от того, что думают и делают учителя и руководители
- Инновации – продукт «скоропортящийся», следовательно система подготовки должна быть крайне мобильной
- Вероятно – эта мобильная сила - в системе повышения квалификации

► 6

Смысл ИД - изменения

1 фаза

инициация...мобилизация...решение принять или продолжить изменение
факторы влияния: наличие и качество инноваций, доступ к ним, поддержка внешняя или внутренняя, новая политика финансирования, ориентация на решение проблем (или бюрократическая)

2 фаза

апробация - реализация или первоначальное использование, т.е. первый опыт применения инновации на практике

3 фаза

Институционализация - предание практике рутинного характера т.е. проверка «встраиваемости» инновации в систему или «выброс» инновации

►

**ПРОБЛЕМА: БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ
 ОРИЕНТАЦИЯ на ИННОВАЦИИ**

- 1 ШКОЛЫ не склонны применять инновации, СОКРАЩАЮЩИЕ расходы, если «сэкономленные» деньги не остаются у них же
- 2 ШКОЛЫ менее склонны использовать инновации, меняющие сочетание ресурсов или привычные роли (изменение поведения в определенных ролях)
- 3 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

Результат - «косметические изменения»

**Благоприятные факторы для внедрения
 инноваций : бюрократическая ориентация**

- 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) – закрыть квоту на участие в конкурсе инновационных программ по ПНПО
- 3 **ОДОБРЕНИЕ ЭЛИТЫ** в своей профессии, при отсутствии четко определенных критериев конечных результатов все, что популярно среди ведущих профессионалов, становится определяющим критерием

Школы имеют ТЕНДЕНЦИЮ добровольно применять инновацию, которая придает школе имидж «современной... эффективной... профессиональной... отвечающей требованиям времени....»

**«бюрократическая ориентация» ИД
 или «решение проблем»**

- 1 Политическая и символическая ценность «вхождения» в ИД часто для школы важнее, чем образовательная польза, время и стоимость, необходимые для реализации ИД
- 2 Сегодня «политическая ценность ИД» 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
- 3 **ЦЕЛЬ ИД-** нарастить потенциал на уровне школы, чтобы действовать НЕ бюрократически, а с позиции РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ

ЧТО ИЗМЕНИТСЯ, если ИННОВАЦИЯ будет РЕАЛИЗОВАНА?????

ЦЕЛИ и ЗАДАЧИ ИД



Приложение 4.

ПРИМЕР. Как мы попали в институциональную ловушку «коррупция».

В начале реформы вследствие шоковой либерализации и перераспределения переходной ренты резко возросла дифференциация доходов. Индекс Джини за три года с 1991 по 1994 г. увеличился более, чем в полтора раза — с 0,26 до 0,41 ([Российский статистический ежегодник \(1998\)](#), с.223)). Относительная зарплата управленческого персонала упала: в 1990 г. она составляла 120 % средней по экономике, а в 1992 г. — всего 94% ([Российский статистический ежегодник \(1998\)](#), с.224). Если учесть официальные льготы, то различия станут еще больше. И теория, и эмпирические данные ([Отчет о мировом развитии](#)) свидетельствуют о том, что подобные изменения приводят к увеличению коррупции. Дополнительными факторами послужили ослабление государственного контроля, неопределенность норм "рыночного поведения" и пробелы в законодательстве.

Чем более распространена коррупция, тем меньше вероятность наказания для каждого отдельного коррупционера (т.е. меньше трансакционные издержки, ассоциированные с неэффективной нормой), тем более распространена коррупция. Это — так называемый **эффект координации**, характерный для многих институциональных ловушек.

Дальнейшее закрепление неэффективной нормы поведения происходит под действием трех механизмов.

Во-первых, коррупционная деятельность совершенствуется, возникают коррупционные иерархии, развивается технология дачи взятки (**эффект обучения**).

Во-вторых, неэффективная норма встраивается в систему других норм, сопрягается с ними. Так, коррупция связана с уходом от налогов и лоббированием законов. Это еще больше затрудняет борьбу с ней (**эффект сопряжения**).

Наконец, коррупция оказывается столь обычной и ожидаемой, что отказ от нее воспринимается как нарушение общепринятого порядка вещей: включается механизм **культурной инерции**. В результате действия этих механизмов уменьшаются трансакционные издержки коррупционного поведения и увеличиваются трансформационные издержки перехода к альтернативной норме. Коррупция "устраивает каждого", потому, что к ней причастны "все остальные". Система оказывается в равновесии — в коррупционной ловушке.

После того, как ловушка сформировалась, возврат к начальным (дореформенным) условиям не приведет к ее разрушению: имеет место так называемый **эффект гистерезиса**. Поэтому ряд стран, осуществляющих программы борьбы с коррупцией, прибегают к радикальным мерам. Сингапур стал одной из наименее коррумпированных стран, резко повысив зарплату чиновников. Китай недавно ввел смертную казнь за коррупцию. Возможно, по этой ли причине уровень коррупции в Китае снижается. В 1996 г. Китай занимал 50-ю позицию среди 54 стран, Россия — 47-ю. В 1998 г. среди тех же стран Россия сохранила свой рейтинг, а Китай передвинулся на 35 место (Китай стал 52-м среди 85 стран, а Россия — 76-й) ([Tanzi \(1998\)](#)).

Итак, либерализация неравновесной экономики неизбежно вызывает рост коррупции, если только государством не приняты специальные меры по изъятию переходной ренты.

Анализ формирования других институциональных ловушек (бартера, неплатежей, ухода от налогов) подтверждает, что создание "рыночного правового поля" не гарантирует возникновения эффективных рыночных институтов. Кроме того, он показывает, что в период широкомасштабных реформ макроэкономическая политика может существенно повлиять на институциональное развитие. Поэтому цель макроэкономической стабилизации, необходимой для успеха реформ, может вступить в конфликт с институциональными целями, делая задачу реформирования трудноразрешимой (Полтерович (1998)).

Страны с развитой рыночной экономикой имеют разные системы рыночных институтов. Каждая из них складывалась под влиянием культуры и истории той или иной страны. 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.

*Президентская программа
подготовки управленческих кадров
для организаций народного хозяйства Российской Федерации*

*Программа профессиональной переподготовки
«Управление образованием
как инновационным ресурсом общества»*

*Заиченко Наталья Алексеевна
к. п. н., профессор*

Институциональные основы образовательной политики

Подписано в печать 14.11.2011.
Бумага офсетная. Печать цифровая.
Тираж 70 экз. Заказ № 163.

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.