

ЭКОНОМИКА

УДК 123.1, 378.1

DOI: 10.21779/2500-1930- 2017-32-4-6-12

Е.С. Аверкиева

Институциональные изменения в сфере дополнительного образования: роль формальных институтов¹

Южный федеральный университет; Россия, 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88; lena_ch@bk.ru

Формальные и неформальные институты в своей совокупности составляют институциональную структуру общества. Обуславливая стимулы и поведение индивидов, они детерминируют непрерывающийся процесс институциональных изменений. Учитывая существование многоуровневой связи между формальными и неформальными институтами, необходимо принимать ее в расчет при анализе реальных эффектов, полученных в процесс реализации институциональных изменений. Данные изменения затрагивают все сферы общества, в т. ч. и сферу образования. В статье они анализируются на примере дополнительного профессионального образования. В качестве метода исследования использовался качественный анализ проведенных в 2016 году на территории Ростовской области глубинных полуструктурированных интервью таких акторов сферы образования, как слушатели, преподаватели и руководители. На их основе в статье осуществлен анализ факторов спроса на образовательные услуги в сфере дополнительного профессионального образования, стимулов выбора образовательных программ. Автором сделан вывод, что в силу того, что для многих индивидов законодательно закреплено формальное требование о необходимости повышения квалификации, для них оно не несет стимулов к саморазвитию, а лишь предопределяет рутинное выполнение данного требования. Реализуя принципы рационального поведения, получатели образовательной услуги оптимизируют соотношение потраченного на курсы времени и результат, определяемый знаниями и навыками, выбирая стратегию безынициативного следования предписаниям. Таким образом, они адаптируются к формальным правилам и нововведениям. Это, в свою очередь, предопределяет возникновение инерционных практик, которые не являются эффективными с точки зрения общества и не несут в своей основе принципов развития.

Ключевые слова: *институциональные изменения, дополнительное профессиональное образование, формальные институты, адаптивное поведение.*

Институты повышают предсказуемость результатов процесса принятия решений, устанавливая правила, которые регулируют действия акторов. Институты включают в себя все формальные и неформальные соглашения, которые детерминируют политическое, экономическое и социальное поведение членов общества. Основное различие формальных и неформальных институтов можно выразить следующим образом: формальные институты открыто кодифицированы в том смысле, что они создаются и пере-

¹ Статья подготовлена при поддержке РГНФ: Грант № 15-32-01019 «Институциональные изменения структуры российской сферы образования и адаптивное экономическое поведение (на примере Ростовской области)». Статья подготовлена по материалам доклада, представленного на III Международной научно-практической конференции «Модернизация экономических систем: опыт и перспективы», которая прошла 27–28 апреля 2017 года в Дагестанском государственном университете (г. Махачкала, РФ).

даются через официальные каналы, неформальные институты – общественно признанные правила, как правило, неписанные, они создаются, передаются и претворяются в жизнь за пределами официально санкционированных каналов [1, с. 726]. Политические и экономические институты являются основополагающими факторами, определяющими структуру стимулов и результаты экономической деятельности в обществе [2, с. 115].

Формальные институты обеспечивают определенные условия, в которых приходится действовать всем участникам отношений. Такие институты, как конституционные нормы и верховенство закона, способствуют политической стабильности, предотвращению коррупции, повышению эффективности государственного сектора и защите прав частной собственности. Нецелесообразно сопоставлять важность и значимость формальных и неформальных институтов, они должны находиться во взаимодействии [3, с. 288]. Учитывая существование многоуровневой связи между формальными и неформальными институтами, необходимо принимать ее в расчет при анализе реальных эффектов, полученных в процесс реализации институциональных изменений [4, с. 107].

Исходя из такой диалектики соотношения формальных и неформальных ограничений, можно согласиться с тем, что изменение формальных правил выступает «ведущим звеном» институционального развития [5, с. 98]. В них выражается наиболее динамичная и заметная часть инкрементального по своей природе процесса институциональных изменений [2, с. 115]. В этой связи действительно важным является изучение процесса институциональных изменений, происходящих в сфере российского образования, в контексте существующих формальных правил.

Формальные институты включают политические институты, определяющие государственное устройство и процедуры процесса принятия политических решений, и экономические институты, регламентирующие имущественные и контрактные права и тем самым снижающие транзакционные издержки [6, с. 49].

1. *Политические институты* формируют политический процесс, в результате которого разрабатываются и принимаются нормативно-законодательные акты и осуществляется регулирование политической системы. Они также создают экономические институты и предопределяют их качество. Политические институты могут поддерживать рыночную экономику путем формирования и защиты прав собственности и обеспечивают реализацию принципов социальной стабильности и социальной сплоченности [7, с. 58].

Политические институты, как правило, отражают интересы тех людей, кто держит в своих руках рычаги власти, что соответственно может стать причиной производства неэффективных экономических институтов, которые перераспределяют ресурсы в пользу этих членов общества [8, с. 168]. Когда некоторая группа индивидов контролирует политические процессы и/или экономические ресурсы, институциональные механизмы будут лишь обеспечивать поддержку этого контроля, а не повышение эффективности.

2. *Экономические институты.* Роль политических институтов в создании экономических институтов заключается в том, что экономические институты не всегда способствуют достижению максимальных темпов экономического роста [9, с. 540]. Возможность имплементации и сохранения «хороших» институтов детерминирована существующей в стране институциональной системой и тем, каким образом она распределяет политическую власть. Как следствие, осуществление институциональных реформ может быть затруднено. Как отмечал Б. Джонс, «одной из основных причин того, что институциональные изменения не приводят к ожидаемым результатам, является отсут-

ствие должного внимания у реформаторов по отношению к стимулам, которые они создают или изменяют» [10, с. 194]. Это может вызвать внутренний кризис или создать внешнее давление, следствием которого будут институциональные изменения в обществе. Глубокие институциональные изменения и общественное развитие, возможно, будут происходить медленно по причине того, что трансформация институциональной структуры должна быть сопоставима с действующими социальными институтами и давать определенные положительные результаты.

Существует несколько способов характеристики эффективных экономических институтов. «Хорошие» экономические институты обеспечивают гарантии прав собственности и относительно равный доступ к экономическим ресурсам для всех групп населения [10, с. 211]. Такие институты будут снижать давление со стороны групп специальных интересов на осуществляемые институциональные реформы. Качество формальных и неформальных институтов также может быть оценено с позиции соблюдения контрактов, прав собственности, принципов доверия и гражданской свободы.

В целом, институты – это правила поведения в обществе или ограничения, создаваемые акторами, которые формируют, изменяют и ограничивают социальное взаимодействие [2, с. 13]. Вместе со своими правоприменительными характеристиками они определяют структуру стимулов в обществе. Это означает, что когда мы пытаемся объяснить институциональные изменения, институты могут быть как причиной этих изменений, так и следствием. Но в то же время институты являются и объектом исследования. В момент первоначального институционального дизайна институты не ограничивают поведение акторов, их выбирают из существующих альтернатив. Но как только создаются институты, в процессе последующих изменений они ограничивают поведение субъектов. Институты являются одновременно и эндогенным, и экзогенным фактором, влияющим на выбор индивидов [11, с. 127].

Каким образом формальные институты оказывают влияние на сферу образования в Российской Федерации? Для ответа на поставленный вопрос проанализируем результаты проведенных в 2016 году глубинных полуструктурированных интервью основных акторов сферы дополнительного профессионального образования, что позволит определить степень влияния институциональных изменений на конкретных субъектов рынка образовательных услуг. Респондентами выступили преподаватели, слушатели и руководители организаций, реализующих программы дополнительного профессионального образования в различных сферах деятельности в Ростовской области.

В соответствии со ст. 23 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» процесс организации дополнительного профессионального образования может включать в себя разработку программ подготовки научно-педагогических кадров, программ ординатуры, дополнительных общеобразовательных программ, программ профессионального обучения. Специфика данного уровня образования заключается в том, что оно осуществляется только на базе среднего профессионального или высшего образования, за счет чего реализуется право граждан на образование в течение всей жизни, т. е. на получение непрерывного образования.

В Трудовом кодексе РФ повышению квалификации и дополнительному профессиональному образованию работников посвящен раздел IX. Статьей 196 установлено, что работодатель обязан направлять на повышение квалификации работников, если это является условием выполнения конкретных видов деятельности.

Формальное требование о необходимости повышения квалификации закреплено для многих групп специальностей. Так, например, педагогические работники имеют право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической

деятельности не реже чем один раз в три года. Постановлением Правительства РФ от 06.05.2008 № 362 (ред. от 02.06.2016) «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации» и частью 5 статьи 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлено, что повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. На такую же периодичность нужно ориентироваться и при направлении на обучение с целью повышения квалификации государственных гражданских служащих, занятых в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В данном законе есть норма о преимущественном включении в состав комиссии заказчика лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок (часть 5 статьи 39 ФЗ № 44). Прошедшими специальное обучение (курсы повышения квалификации) в рамках действия ФЗ № 44 в обязательном порядке должны являться и работники контрактной службы (контрактный управляющий) заказчика (часть 23 статьи 112 ФЗ № 44). В Письмах Министерства экономического развития Российской Федерации № 5594-ЕЕ/Д28 от 12.03.2015, Министерства образования Российской Федерации № АК-553/06 от 12.03.2015 содержатся методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок: обучение в сфере закупок рекомендуется проводить по мере необходимости, но не реже, чем каждые три года, для всех категорий обучающихся.

Таким образом, на большинство групп работающих граждан возлагается обязанность регулярного прохождения повышения квалификации. Поэтому одной из гипотез исследования является тезис о том, что слушатели программ ДПО воспринимают процесс их обучения как рутину и выполнение формальных требований. Для подтверждения или опровержения данной гипотезы перейдем к анализу непосредственных результатов интервьюирования участников образовательного процесса в сфере дополнительного образования.

На вопрос «Какие факторы определяют спрос на образовательную услугу?», ответы респондентов распределились следующим образом: большинство (37,5 %) считает, что повышение квалификации – это необходимость в связи с требованиями законодательства; 25 % посещают курсы по требованию работодателя, что, скорее всего, также продиктовано рядом законодательных норм; для 12,5 % респондентов причиной стало введение новых профессиональных стандартов. И только четверть респондентов проявляет самостоятельность и инициативность в этой сфере, осознавая необходимость постоянного совершенствования своего профессионального уровня.

На более конкретный вопрос: «Объясните причину, по которой Вы повышаете квалификацию или проходите переподготовку» – мы получили подобное распределение ответов (см. рис. 1). Только 26,7 % слушателей указали, что причиной их прихода на курсы повышения квалификации стала необходимость саморазвития. Наиболее распространенными ответами были следующие: «К сожалению, многие слушатели приходят на курсы ради «корочки» и не готовы к современным изменениям, они ведут уроки по-старому, никакие инновации их не трогают. Участие их в вебинарах ограничивается желанием (которое они даже не пытаются скрыть) получить сертификат, чтобы иметь бонусы для стимулирующих выплат» (работник сферы образования, учитель, 57 лет);

«Происходит изменение спроса на образовательные продукты (он, скорее всего, связан только с необходимостью аттестации педработников и проверкой обнадзора кадров образовательного учреждения)» (работник Управления образования г. Ростова-на-Дону, 52 года); «В большинстве своём слушатели – законопослушная, инертная масса. Падает профессиональный уровень. Апатия и усталость характеризуют поведение моих коллег. Думаю, что все устали от бесконечных изменений, реформ, бюрократии» (государственный служащий, 29 лет).



Рис. 1. Стимулы повышения квалификации

Источник: составлено автором по результатам исследования

В результате проведенного исследования при рассмотрении ответов респондентов только на один из блоков вопросов, можно сделать вывод, что, к сожалению, выдвинутая гипотеза подтвердилась. Большинство формальных правил воспринимается акторами образовательного процесса как рутинные и обременительные. Они лишь адаптируются к происходящим в сфере дополнительного образования институциональным изменениям, не считая, что они дают положительный эффект в общем развитии профессиональной сферы. Вследствие этого значительное распространение получают имитационные практики, реализующиеся лишь в демонстрации достигнутых высоких результатов развития, на самом деле оказывающихся фикцией [12]. В этом смысле существенная формализация образовательной среды детерминирует негативное восприятие основными акторами необходимости самообразования в контексте повышения уровня профессиональных компетенций [13]. Понимание акторами целей и способов осуществления реформ позволит усилить их мотивацию при осуществлении процесса саморазвития и инвестировании средств в человеческий капитал.

Литература

1. Helmke G., Levitsky S. Informal institutions and comparative politics: a research agenda // Polit. – 2004. – № 4. – P. 725–740.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

3. Панеях Э.Л. Четыре сценария абсорбации формального правила социальным институтом // Вестник Тихоокеанского государственного университета. – 2014. – № 3 (34). – С. 287–290.
4. Аверкиева Е.С. Роль формальных и неформальных институтов в институциональной структуре общества // Экономическое развитие в условиях глобализации: сборник статей. – Ростов н/Д: Содействие – XXI век, 2015. – С. 104–113.
5. Курдина С., Кирилук И., Рубинштейн А., Толмачева И. Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования // Вопросы экономики. – 2010. – № 11. – С. 97–114.
6. Попов А.Н., Стукалова О.В. Культура управления транзакционными издержками предпринимательской деятельности как объект институционального исследования // Экономический анализ: теория и практика. – 2014. – № 36 (387). – С. 48–55.
7. Киселев В.О. Доверие к политическим институтам в России: опыт социологического мониторинга // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2014. – № 6 (124). – С. 51–64.
8. Линецкий А.И. Латентные институты: стихийная стандартизация поведения и ее политическое значение // Полис. (Политические исследования). – 2014. – № 6. – С. 166–182.
9. Holmes M.R., Miller T., Hitt M.A., Salmador P.M. The interrelationships among informal institutions, formal institutions, and inward foreign direct investment // Journal of Management. – 2013. – Vol. 39, Issue 2. – P. 531–566.
10. Jones B.D. Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance. – Chicago: Chicago University Press, 2001. – 548 p.
11. Snidal D. Political economy and international institutions // International Review of Law and Economics. – 1996. – № 16 (1). – P. 121–137.
12. Бабинцев В.П. Бюрократизация регионального вуза // Высшее образование в России. – 2014. – № 2. – С. 30–37.
13. Бандурин А.П., Серженикова Т.Л. О рациональности в социальной регуляции образовательного пространства России // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). – 2015. – № 4. – С. 149–154.
14. Аскеров Н.С. Институционализация неформальных правил в транзитивном обществе // Россия в глобальной экономике: вызовы и институты развития: материалы III Межд. политэкономического конгресса и VI Межд. науч-практ конф (Ростов-на-Дону, 26–28 мая 2016 г.): в 2 т. Т. 2 / под ред. М.А. Боровской, Ю.М. Осипова, А.В. Бузгалина. – Ростов н/Д: Издательство Южного федерального университета, 2016.

Поступила в редакцию 14 июня 2017 г.

UDC 123.1, 378.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-4-6-12

Institutional transformations in the sphere of supplementary education: the role of formal institutions

E.S. Averkieva

Southern Federal University; Russia, 344002, Rostov-on-Don, M. Gorskii st., 88; lena_ch@bk.ru

Formal and informal institutions constitute the institutional framework of the contemporary society. They determine the ongoing process of institutional transformations by conditioning incentives in individuals' behavior. When analyzing real effects, the multi-level link between formal and informal institutions is essential in the process of implementing institutional changes. These changes affect all spheres of society, including the educational sector. They are analyzed on the example of supplementary education. The method of research is a qualitative analysis carried out in 2016 in Rostov region. It is based on the deep semi-structured interviews involving such actors as listeners, lecturers and managers. The author analyzes the demand factors for an educational service in the continuing professional education sphere and some incentives for choosing educational programs. The author concludes stressing that under formal requirements for the professional education, many individuals don't consider it as a stimulus for self-development. On the contrary, it is treated as a routine task. Putting into effect the principles of rational conduct, the educational service users optimize the correlation of the time spent on the courses and its results, determined by the knowledge and skills and choosing some strategy of passive instruction observance. Thus, they get adapted to some formal rules and initiatives. This, in its turn, predetermines the emergence of inefficient inertia practice having no grounds for the development.

Keywords: *institutional changes, continuing professional education, formal institutions, adaptive behavior.*

Received 14 июня, 2017