

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ИНЕРЦИЯ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

В.В. ВОЛЬЧИК,

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории, Ростовский государственный университет

М.М. СКОРЕВ

кандидат технических наук, доцент, зав. кафедрой экономики предприятия и маркетинга, Шахтинский институт Южно-Российского государственного технического университета (НПИ)

Работа выполнена при финансовой поддержке в форме гранта Министерства образования РФ (конкурс грантов по фундаментальным исследованиям в области гуманитарных наук) Г02-3.2-231.

© Вольчик В.В., 2003
© Скорев М.М., 2003

Российская система образования в ее современном состоянии характеризуется двойственностью. С одной стороны, продолжается реформа как средней, так и высшей школы, вводится единый государственный экзамен, определяются приоритеты в финансировании ведущих исследовательских центров и университетов, увеличивается количество студентов, обучающихся на бюджетной основе. С другой — наблюдается снижения реального качества образования, старение педагогического коллектива средней и высшей школы, отток наилучших профессионалов в другие отрасли экономики и за границу, снижение финансирования образования в процентах к ВВП и т.д. Перспективы развития отечественной системы образования во многом зависят от формирования именно институциональной структуры, соответствующей требованиям современной экономики и «общества знания» [4].

Экономические проблемы развития российской системы образования требуют использования современных исследовательских подходов к анализу качественной институциональной динамики. Исследуя институциональные изменения, необходимо учитывать, что институциональная структура обладает свойством инертности, которое заключается в том, что большинство институциональных инноваций (обычно с постоянным и убывающим эффектом масштаба) оказывается отвергнутым в процессе эволюции экономической или социальной системы¹. Инертность институтов, т.е. сопротивление изменениям, вытекает из природы институтов как таковых. Согласно Дж. Ходжсону, институты — это устойчивые системы существующих и укоренившихся общественных правил и обычаев, структурирующих социальные взаимодействия. Язык,

¹ О природе и механизмах технологической инерции см. работы Дж. Мокира [24], [25].

деньги, закон, системы мер и весов, словесный этикет, фирмы и другие организации — все это институты. Частично устойчивость институтов определяется их способностью успешно создавать стабильные ожидания в отношении поведения людей [23, р. 163].

Инертность институциональной структуры определяет важность другого феномена, используемого в последнее время для анализа экономических явлений, — зависимости от предшествующего развития (path dependence). Примером зависимости от предшествующего пути развития в образовании может служить классно-урочная система, которая была внедрена двести лет назад.

Проблема зависимости от предшествующего пути развития сравнительно недавно получила распространение в работах экономистов и экономических историков. Данная проблема разрабатывается в основном зарубежными экономистами и не имеет должного отражения в отечественной научной литературе. В настоящее время наиболее плодотворное развитие данной идеи наблюдается в рамках недавно появившегося течения в экономической науке — неозволюционизма². Пионерные работы в этом направлении принадлежат Полу А. Дэвиду. В своей широко цитируемой статье П. Дэвид [20], на примере раскладки английской клавиатуры на пишущей машинке и компьютере QWERTY, показал, что вследствие исторических и институциональных факторов возможен эволюционный рыночный отбор неэффективных технологий, когда рынку доступны и другие, более выгодные альтернативы. В дальнейшем эту идею в более строгой математической форме развил Б. Артур [18, 19]. Им рассматриваются факторы неэргодичности в развитии экономических систем, возрастающей отдачи от институтов и техноло-

гий, влияние эффекта блокировки на отбор сравнительно неэффективных институтов и технологий. Артур доказал тезис о том, что история становится важной в степени, в которой технологическое развитие экономики зависит от незначительных событий, что делает невозможным предсказать рыночное распределение с любой степенью уверенности. Это убеждает в том, что могут быть теоретические пределы, также как и практические, для предсказуемости экономического будущего [19].

Действие зависимости от предшествующего пути развития можно проиллюстрировать на примере образовательных технологий и рутин, используемых в российском образовании.

Известно, что управляемое развитие институциональной структуры общества может осуществляться двумя способами:

- 1) копирование формальной структуры успешной экономики (путем легализации и импорта соответствующих институтов);
- 2) построение собственной формальной структуры, ориентируясь по контурам существующей неформальной (социально-экономическая генетика) [9, 11, 14].

В первом случае результатом усилий будет неорганичная система, между элементами которой существуют структурные связи строения (классическая машина), основные свойства частей в этом случае будут определяться их внутренней структурой, а не структурой целого. Части оказываются способны к самостоятельному существованию, изменение связей в системе не вызывает в ней качественных изменений. Характерным примером такого рода развития является появление анклавов в реформируемых экономиках слаборазвитых стран (Латинская Америка, Юго-Восточная Азия, Россия). Для придания реформируемой экономике черт успешной необходимо переделывать и ее неформальную структуру.

² Ссылки о существовании данного направления можно найти у Н. Флигстина и Р. Филанда [22].

В области образования примером импорта институтов является введение предметно-классно-урочной системы обучения. Своего рода эксперимент, продолжающийся по сей день, несмотря на то, что в последнее время его неудача стала очевидной³. Эта система обучения с домашними заданиями и каникулами в России была введена согласно «Уставу народных училищ», написанному австрийским реформатором образования Теодором Янковичем де Мириво в 1786 г. Серб из австрийской провинции Теодор де Мириво стал известен после того, как успешно провел у себя на родине реформу начального образования. В 1782 г. он прибыл в Санкт-Петербург по личному приглашению императрицы Екатерины II и возглавил специальную Комиссию об учреждении народных училищ. Растущей империи, так же, как в свое время Римской, нужны были грамотные чиновники — исполнители воли императрицы (императора). И далее система «класс — урок — предмет» распространилась по всем уровням образования. В классах были заведены журналы для проставления отметок о посещаемости и успеваемости.

Так школа, начальная, средняя и высшая, стала готовить специалистов-предметников, оценивая их знания, умения и навыки. Критерием качества знаний, умений и навыков чаще всего становится соответствие некоему образцу, выбираемому, как правило субъективно. В результате российская школа все более стала превращаться в систему обучения, но не образования [15].

Прямым следствием из такого положения дел являлось существование в

российских высших учебных заведениях курсовой системы, состоявшей в зачете годовых курсов. Серьезным недостатком было назначение большого количества экзаменов на сравнительно короткий период времени, что приводило к невозможности глубокого изучения учебных дисциплин, перегрузке студентов, снижению их успеваемости и падению качества обучения [3]. К сожалению, современная российская высшая школа также страдает от вышеперечисленных проблем, подтверждая факт существования институциональной инерции и зависимости от предшествующего пути развития.

Институты воздействуют на индивидов и организации с помощью нисходящей причинной связи. Суть такого взаимодействия заключается в том, что институты изменяют функции предпочтения экономических акторов, включенных в сферу их влияния. Ходжсон вводит более общее понятие «преобразовывающей нисходящей причинной связи», которая охватывает и индивидов, и население, не только ограниченных определенными факторами, но также изменившихся в результате действия сил причинных связей, имеющих отношение к высшим уровням [23, р. 165]. Таким образом институты, которые относятся к высшим уровням социальной регуляции, формируют предпочтения, которые в свою очередь в результате социальных взаимодействий воздействуют на институты через изменение, например, относительных цен на рынках. Следовательно, институты должны рассматриваться как социальные структуры, которые обладают свойством преобразовывающей нисходящей причинной связи и которые действуют на укоренившиеся привычки к определенному образу мышления и поведения [23, р. 167].

Ведущая роль в механизмах нисходящей причинной связи принадлежит обучению. Обучение в самом широком смысле представляет собой нечто большее, чем просто открытие или получение

³ Еще в 1967 г. Г. Щедровицкий писал: «...мы уже дошли до того, что ставим вопрос о кардинальной перестройке всего содержания обучения и воспитания» [18]. Причем это была проблема не только тогдашнего Советского Союза, что подтверждали студенческие волнения во Франции, ФРГ, США.

ние информации; обучение — это преобразование индивидуальных качеств и предпочтений, что равносильно изменению отдельной личности [23, р. 162]. Поэтому можно сделать предположение, что обучение не только определяет познавательные возможности индивида, но задает вектор качественного изменения институтов в рамках обратной, уже восходящей причинной связи. Институциональная инерция в такой системе будет приводить к тому, что положительные, как и отрицательные, изменения могут иметь кумулятивный эффект вследствие закрепления сравнительно неэффективных институтов, которые детерминируют функции предпочтения у акторов, не позволяющие создать во взаимодействиях последних сигналы для изменения сложившегося положения дел.

Институциональная инерция также является защитной реакцией системы на разрушающие ее институциональные и технологические инновации [24]. Если бы все инновации удавалось внедрить, то система просто не смогла бы нормально функционировать в случае, если внедряемые институты и технологии противоречат друг другу, что особенно верно относительно системы российского образования. Это понимали реформаторы образования в XIX в.: «Как бы эта система воспитания ни была дурна, она все-таки лучше, чем колебания и крутые повороты в деле народного образования, которые подрывают сам авторитет науки и воспитания, унижают учителей в глазах учеников, возмущают умы и чувства молодых людей» [12]. Обилие реформ неизбежно компенсируется формированием признаков все большей институциональной инерции. Как отмечается в историко-педагогической литературе, в Российской империи школьные реформы проводились не только каждым императором, но и каждым министром народного просвещения [7, с. 53]. В настоящее время данная тенденция, видимо, не сильно изме-

нилась, реформы российского образования являются перманентным процессом, реакцией на который оказывается усиливающаяся инертность институциональной структуры сферы образования.

Институциональная инерция, кроме защитных функций, является негативным фактором, замедляющим модернизацию образования, что иногда выражается в периодическом возвращении к отжившим институциональным схемам, не соответствующим сложившимся экономическим условиям. Одним из таких негативных факторов, относящихся к институциональной инерции, можно назвать возрождение (пока только в проектах) системы распределения выпускников вузов. Система распределения безусловно необходима в условиях плановой экономики, когда существуют механизмы планирования потребности в определенных специальностях, а также способы принуждения для работников, получивших соответствующую специальность. Но в условиях рыночной экономики возникают неизбежные проблемы, во-первых, с точным планированием потребности в той или иной номенклатуре специальностей и количественной оценкой потребности, во-вторых, с эффективным распределением специалистов на предприятия, не являющиеся государственными, в-третьих, с обеспечением приемлемого уровня заработной платы для распределяемых выпускников вузов, иначе работа по распределению возможна только в случае прямого принуждения к труду, что запрещено Конституцией.

Главной проблемой российского образования является его хроническое недофинансирование. Данная проблема также может быть рассмотрена в историческом аспекте и с учетом феномена институциональной инерции. Финансирование всего образования, и высшего в частности, на протяжении всей истории России осуществлялось в объемах, не способствующих формированию разви-

той инфраструктуры производства знания, а в большинстве случаев – способствующей формированию теневых институциональных структур, ориентированных на сохранения статус-кво в условиях недофинансирования. Следует отметить тот факт, что в Российской империи финансирование высшего образования никогда не превышало половины процента от всех бюджетных расходов (табл. 1).

В Советском Союзе в целом была решена проблема предоставления бесплатного образования на всех уровнях. Такое положение дел сформировало у населения устойчивые ожидания относительно бесплатного предоставления образовательных услуг. В современных условиях рыночной экономики государство берет на себя повышенные и часто финансово не обеспеченные обязательства по «бесплатному» образованию. Это приводит к возникновению институциональных ловушек на образова-

тельных рынках. Институциональная ловушка представляет собой неэффективную устойчивую норму или институт. Устойчивость институциональной ловушки означает, что при незначительном временном внешнем воздействии на систему она остается в институциональной ловушке, возможно, лишь незначительно меняя параметры состояния, а после снятия возмущения возвращается в прежнее состояние неэффективного равновесия [13]. В российской сфере образования наблюдается следующая институциональная ловушка: высокий спрос на образование ведет к постоянному повышению ожидаемого уровня образования. При этом государство, домохозяйства и предприятия предпочитают не вкладывать в образование средства, необходимые для обеспечения его качества. Возникает ситуация перманентного недофинансирования образовательных программ. Это положение мо-

Таблица 1

Финансирование высших учебных заведений министерств народного просвещения, торговли и промышленности, земледелия, путей сообщения, внутренних дел, юстиции, имп. Двора в 1907–1915 гг. (млн руб.)⁴

Министерство	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915
Народного просвещения	6,9	7,0	7,2	7,3	6,3	7,7	7,8	7,8	10,6
Торговли и промышленности	1,6	1,7	2,5	2,1	2,1	2,7	2,3	2,3	2,1
Земледелия	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,9	1,0	1,3
Путей сообщения	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4
Внутренних дел	0,3	0,7	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Юстиции	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Имп. Двора	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Итого	10,2	10,8	11,5	11,1	10,4	12,3	12,6	12,8	15,6
Бюджетные расходы	–	–	2607	2597	2846	3171	3355	5700	11600
Процент расходов на финансирование высшего образования к общим бюджетным расходам	–	–	0,44	0,43	0,36	0,38	0,38	0,22	0,13

⁴ Рассчитано по: [1, с. 320], [2, с. 52], [5, с. 195].

жет быть проиллюстрировано с помощью данных о сопоставимом уровне цен по отдельным компонентам валового внутреннего продукта (табл. 2)

Приведенные в табл. 2 данные показывают, что относительные цены на образовательные услуги не соответствуют структуре цен, сложившихся в

Таблица 2

Сопоставимый уровень цен по отдельным компонентам валового внутреннего продукта в 1999 г. (по результатам Программы международных сопоставлений; США = 100)[16, с. 452].

Страна	Продукты питания и безалкогольные напитки	Алко-гольные напитки, табак	Одежда и обувь	Мебель, бытовая техника и пр.	Здраво-охранение	Транспорт	Отдых и культура	Образование	Рестораны и гостиницы	Валовой внутренний продукт
Россия	45	38	64	54	7	39	37	4	52	22
Европа										
Австрия	111	92	151	105	69	125	115	64	131	101
Бельгия	110	94	164	105	63	119	118	63	143	100
Болгария	45	33	56	28	14	53	26	5	41	24
Велико-британия	110	165	147	120	63	145	117	63	176	105
Венгрия	57	54	79	58	14	86	45	13	64	41
Германия	108	87	149	107	63	116	110	80	126	104
Греция	99	74	141	88	39	91	95	38	144	75
Дания	137	126	138	122	79	161	135	75	160	118
Ирландия	109	141	110	103	61	126	106	52	155	98
Исландия	163	180	182	132	74	130	145	54	212	112
Испания	91	62	125	87	56	105	97	46	121	80
Италия	103	90	132	94	61	107	102	58	133	86
Латвия	72	76	118	62	14	83	54	10	90	42
Литва	63	65	91	56	14	67	52	10	66	38
Нидерланды	100	89	142	115	47	126	104	60	116	95
Норвегия	161	207	158	124	79	175	147	72	192	119
Польша	58	61	82	61	22	76	60	13	82	45
Португалия	92	66	113	75	54	113	91	31	109	68
Румыния	46	41	34	34	11	57	41	7	61	29
Словения	101	63	103	68	28	92	78	29	90	64

Страна	Продукты питания и безалкогольные напитки	Алкогольные напитки, табак	Одежда и обувь	Мебель, бытовая техника и пр.	Здравоохранение	Транспорт	Отдых и культура	Образование	Рестораны и гостиницы	Валовой внутренний продукт
Украина	39	37	53	45	5	41	28	3	41	17
Финляндия	121	144	143	103	75	148	135	63	164	106
Франция	115	100	137	112	62	121	117	66	142	104
Чехия	52	57	81	57	14	68	46	13	59	39
Швейцария	149	94	147	111	97	142	141	98	192	126
Швеция	127	145	150	114	82	132	142	69	269	117
Эстония	65	60	91	59	19	69	52	11	81	42
Азия										
Израиль	112	116	122	108	53	121	118	46	170	88
Корея	108	51	103	79	22	68	82	30	94	64
Турция	71	53	45	60	33	88	66	16	100	47
Япония	242	127	190	183	75	156	157	76	235	142
Америка										
Канада	92	95	108	98	51	96	98	53	110	80
Мексика	77	63	102	71	28	65	81	18	73	59
США	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Австралия и Океания										
Австралия	93	121	100	112	52	95	95	47	114	84
Новая Зеландия	86	108	112	104	49	97	87	40	79	76

промышленно развитых странах. Следовательно, если принять точку зрения Д. Норты, что источником институциональных изменений служат меняющиеся относительные цены или предпочтения [10, с. 108], можно сделать вывод об отсутствии сигналов для трансформации институтов посредством восходящей причинной связи и доминировании тенденции институциональной инерции в развитии российской системы образования.

Институциональные ловушки в сфере финансирования российского обра-

зования приводят к негативным последствиям.

1. Преподаватели имеют совершенно неадекватный уровень гарантированной оплаты труда, который существует уже 12–13 лет и за это время подорвал стимулы академического поведения.
2. Применительно к техническому и инженерному образованию основной проблемой является устаревшая учебно-производственная база: в 40–50% случаев обучение происходит на морально устарев-

ших технологиях. Темпы роста ассигнований федерального бюджета на обновление учебно-производственной базы вузов, техникумов и ПТУ (так называемое активное оборудование) совершенно неудовлетворительны, в 2003 г. такие ассигнования составляют около 3 млрд руб. при оценке накопившейся потребности в техническом перевооружении отрасли около 400 млрд руб. [8, с. 36].

В современных условиях недофинансирование сферы образования также породило институционализированную традицию репетиторства и поступления. Можно констатировать, что в настоящее время сложилась целая система теневого поступления и подготовки к поступлению абитуриентов с бюджетом, сопоставимым с государственным финансированием оплаты труда работников образования, а иногда и превышающим его [6].

Инерционная структура профессионального образования ведет к неизбежным растратам бюджетных средств в размере до 35–40% соответствующих ассигнований. Сохраняющаяся возможность получить за счет государства высшее образование (наряду с отсрочкой от призыва в Вооруженные Силы) ведет к тому, что около половины студентов педагогических, медицинских, инженерных, сельскохозяйственных вузов и курсантов военных училищ даже не собираются искать работу по специальности. В России возник феномен «высшего общего образования» [8, с. 35].

Не существует одного универсального рецепта для преодоления рассмотренных выше негативных тенденций в российской системе образования, но чтобы преодолеть их, необходимо адекватное понимание происходящих процессов. Можно констатировать, что неправильное понимание природы процессов, связанных с институциональной

инерцией, детерминирует неправильные рекомендации относительно экономической политики. Наилучшая роль государственной политики в этом отношении, таким образом, принадлежит не принятию правильного решения, а, вместо этого, улучшению самих информационных и конкурентных условий, в которых эти решения могут приниматься частными сторонами и правительственными агентами [22, р. 15–16].

Еще в XIX в., обсуждая реформы в системе образования, князь А. Васильчиков писал: «Любовь к науке, инициатива образования пробуждаются в большей части молодых людей именно в тот момент, когда они получают полную свободу учения и свободный выбор той отрасли человеческих знаний, которая соответствует их способностям, вкусам и складу ума» [12, с. 48]. Мы можем лишь добавить, что внедрение в российскую систему образования конкуренции, большей свободы как для образовательных учреждений, так и для учащихся, будет способствовать благой цели создания развитой, отвечающей вызовам времени российской системы образования, которая станет одним из факторов устойчивого экономического роста.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусов Р. Экономическая история России. XX век. М., 1999. С. 320.
2. Белоусов Р.А. Государственный бюджет дореволюционной России // Экономическая история России XIX–XX вв.: современный взгляд. М.: РОСПЭН, 2000.
3. Высшее образование в России. Очерк истории до 1917 года / Под. ред. В.Г. Кинелева. М., 1995.
4. Дэвид П., Форэ Д. Экономические основы общества знания // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2003. Т. 1. № 1.
5. Иванов А.Е. Высшая школа России в конце XIX – начале XX века. М., 1991.
6. Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование. М.: РГУ, 2000.

7. *Костикова М.Н.* Создание государственной системы управления образованием в России // Образование в России. Федеральный справочник. М., 2001.
8. *Кузьминов Я., Яковлев А., Гохберг Л., Ларионова М., Кузнецов Б.* Россия – формирование институтов новой экономики. М: ГУ–ВШЭ, 2003.
9. *Кузьминов Я.И., Юдкевич М.М.* Курс лекций по институциональной экономике. М.: ГУ–ВШЭ. 1999
10. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
11. *Олейник А.Н.* Институциональная экономика. М.: Вопросы экономики, ИНФРА-М, 2000.
12. Письмо министру народного просвещения графу Толстому от князя А. Васильчикова. Berlin, 1875.
13. *Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. № 2.
14. *Пястолов С.М.* Россияне империи времени упадка // Мое отечество. 1999. № 3. С. 29–40.
15. *Пястолов С.М.* Феномен образования в меняющемся обществе // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2003. Т. 1. № 1.
16. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2002. С. 452.
17. *Щедровицкий Г., Розин В., Алексеев Н., Непомнящая Н.* Педагогика и Логика, сборник. М.: Касталь, 1993.
18. *Arthur W.B.* Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
19. *Arthur W.B.* Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events // The Economic Journal. Mar., 1989. V. 99. № 394. P. 116–131.
20. *David P.A.* Clio and the Economics of QWERTY // The American Economic Review. 1985. V. 75. № 2. P. 332–337.
21. *David P.A.* Path Dependence, its critics, and the quest for “historical economics. Stanford, CA: Economics Department, Working Paper № 00-011. 2000.
22. *Fligstein N., Feeland R.* Theoretical and Comparative Perspectives on Corporate Organization // Annual Review of Sociology. 1995. V. 21. P. 21–43.
23. *Hodgson G.M.* The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory // Cambridge Journal of Economics. 2003. V. 27.
24. *Mokyr J.* Technological Inertia in Economic History // The Journal of Economic History. Jun., 1992. V. 52. № 2. P. 325–338.
25. *Mokyr J.* Punctuated Equilibria and Technological Progress // The American Economic Review. May, 1990. V. 80. № 2. Papers and Proceedings of the Hundred and Second Annual Meeting of the American Economic Association. P. 350–354.