

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

Аннотация

Рассматривается проблема выявления и адекватного использования институциональных предпосылок при формировании образовательных стратегий. В контексте статьи предлагается «тестирование» новой идеи – авторская трактовка понятий «институциональные предпосылки», «институциональные пробки»; типология институциональных предпосылок в целях формирования и реализации стратегии развития системы образования. Обоснованием актуальности темы являются экспертные выводы автора по результатам анализа программ развития восемнадцати районных систем образования Санкт-Петербурга на период 2011- 2016 гг.

Ключевые слова: образовательная политика, образовательная стратегия, институциональные предпосылки, институциональный разрыв, институциональные пробки, имплицитное знание.

Формируя контекст темы «образовательная стратегия» мы неизбежно сталкиваемся с феноменом реформирования и модернизации в общественном секторе экономики. Как правило, под реформами мы понимаем способность к осуществлению институциональных изменений [2.с.17]. При этом имплицитно полагается, что реформирование не уничтожает основ существующей социальной структуры, носит позитивный характер и является прогрессивным преобразованием. Можно предполагать, что подобного рода изменения в общественном секторе имеют свою специфику и в большей степени ограничены политикой государства, чем рыночный сектор экономики. Данное ограничение со стороны государства до 2012 года включительно сопровождалось соответствующей «страховкой» в виде субсидиарной ответственности государства, распространявшейся на бюджетные учреждения данного сектора. Новые формальные институты¹ изменили эту ситуацию, создав условия для формирования институциональных предпосылок, обеспечивающих изменение

¹ Автор имеет в виду Федеральный закон Российской Федерации от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений".

взаимоотношений и взаимосвязей игроков на поле общественного сектора. Иными словами, если иметь в виду такую отрасль общественного сектора, как образование, появились базовые основания для корректировки образовательной политики на всех уровнях - федеральном, региональном, местном.

Обозначим ограничительные рамки предмета обсуждения. Базовая идея - рассмотрение взаимосвязи и зависимости между институциональными предпосылками и стратегиями развития образовательных систем; объектом является система общего образования; доказательная география, обосновывающая актуальность предмета обсуждения – районные образовательные системы Санкт-Петербурга; методология исследования не разработана и данный доклад является тестированием самой идеи.

Уточним для адекватного понимания идеи понятийный аппарат, используемый в данном тексте. Базовыми терминами, специализирующими и ограничивающими предмет обсуждения, будем считать «образовательную стратегию», «образовательную политику» и «институциональные предпосылки». Понятие «образовательной политики» имеет множественные значения, мы выбираем наиболее приемлемое в контексте обсуждения.

«Образовательная политика - принятые государством *правила* своего поведения по отношению к системе образования и ее элементам, взаимосвязям и взаимодействиям между ними, включая само государство как элемент системы образования, и *осуществление действий* в соответствии с этими правилами»[1.с.24].

Понятие «стратегии» в контексте доклада включает в себя модель действий, предназначенных для достижения целей и обеспечивающих рост и продвижение системы из одного состояния в другое. Это может быть конкретный средне или долгосрочный план достижения некоторой цели, основанный на том, что возникающие изменения предсказуемы, процессы детерминированы и поддаются полному контролю и управлению. Но также, под стратегией можно понимать определенное направление развития, выбор

которого приведет систему к изменениям и достижению стоящих перед ней целей.

Относительно взаимосвязей между политикой и стратегией можно предложить, как минимум, два суждения: политика *первична* по отношению к стратегии и определяет стратегию развития или же политика *вторична* по отношению к стратегиям, т.к. если нет выработанных стратегий, политика лишь сопровождает возникающие конфликты или, напротив, поддерживает кооперацию интересов. И в том и в другом случае акцент мы делаем на управление настоящим для будущего. Если брать во внимание тот исторический обусловленный факт, что политика носит выраженный временной характер, и может изменяться в силу смены лидеров (руководителей), то более адекватным для применения в контексте выработки и достижения целей будем считать понятие «стратегии».

Разрабатывая образовательную политику (или стратегию) на уровне региона, города или местном (районном или муниципальном) уровне, полномочные представители государства в лице соответствующих департаментов и/или комитетов, должны иметь аутентичную² информацию для понимания уровня готовности системы к изменениям. Эта информация «складывается» в институциональные предпосылки образовательной политики (стратегии).

Анализ открытых источников информации (электронных ресурсов) в части научных статей и диссертаций, использующих понятие «институциональные предпосылки» показал, что данное понятие относится к феномену «имплицитного знания», т.к. исследователи не расшифровывают данное понятия.

Предлагаем рабочее определение термина. *Институциональные предпосылки образовательной политики* – это предварительные условия, обеспечивающие изменения в развитии объекта (образовательной политики

² Аутентичность информации — свойство, гарантирующее, что субъект или ресурс идентичны заявленным.

или образовательной стратегии) и выраженные через формальные и неформальные институты и наблюдаемые явления, которые *влиять, могут влиять или должны влиять* на формирование и реализацию образовательных политик.

Институциональные предпосылки могут быть созданы (или не созданы), посредством применения формальных и неформальных правил и\или наблюдаемы посредством мониторинговых мероприятий, данных статистики и результатов и выводов научно-прикладных исследований.

Нельзя исключать эффект колеи как «связь прошлого с настоящим и будущим» [4.с.39], как способа, при помощи которого институты, сформированные в прошлом, влияют на сегодняшние решения и могут формировать (или не формировать) ожидания «на завтра». Данный эффект имеет как минимум два фактора: технологический и институциональный.

Примером технологической «памяти» в образовании может служить применение стандартов. Применение любого стандарта тем выгоднее, чем чаще его применяют, что и происходит в случае строительства новых образовательных учреждений (школ и детских садов) по строительным нормам и правилам, которые не отвечают современным подходам к образовательному процессу, но хорошо согласованы с траекторией развития института «предметно-классно-урочной» системы. Европейские стандарты среды обитания и развития человека «подсказывают» нам, что в физическом пространстве старших школ (и университетов) происходят радикальные изменения. Они связаны с изменениями в ожиданиях обучающихся и педагогов, с новыми подходами в образовании и исследованиях. Представления о школе как наборе классных комнат для «образования» уступают пониманию того, что современное образовательное пространство должно быть гибким, открытым, разнообразным. Физическая среда образования должна обеспечивать возможности не только для трансляции знаний от учителя группе, но и для взаимодействия, самообразования,

проектирования, саморазвития, проживания ситуаций и рефлексии, исследовательской работы и обмена знаниями.

При этом мы используем институт предметно-классно-урочной системы, который был введен в России согласно «Уставу народных училищ» в 1786 году, позже система распространилась по всем уровням образования, тогда же возникла «журнальная технология» для проставления оценок. Данный институт оказался чрезвычайно «живучим», хотя педагоги и психологи давно пришли к выводу о его неэффективности. Так эффект колеи поддерживается и эффектом сопряжения с устаревшими институтами и технологиями.

Формируя перечень источников институциональных предпосылок, следует иметь в виду феномен «имплицитного знания»³, о котором пишет Д.Норт [4.с.47-48], и которое можно интерпретировать как не сформулированное, ценностно-ориентированное, личностное знание, с помощью которого игроки конструируют «собственные» закономерности в происходящих процессах, помогающие им объяснять эти процессы. Здесь уместно привести пример, заимствованный Нортом у Артура (Arthur W.B), где речь идет об эксперименте психолога Джулиана Фельдмана. «Фельдман просил участников эксперимента предсказать какое из двух событий – появление символа 1 или появление символа 0 – случится следующим в последовательности из двухсот попыток, где экспериментатор мог контролировать очередность выпадения 1 или 0...Фельдман обнаружил, что каждый испытуемый быстро находил паттерны в последовательности единиц и нулей и предлагал гипотезы о процессе, который генерирует последовательность... Интересный момент состоит в том, что последовательность единиц и нулей, которая использовалась экспериментатором, была совершенно случайной. Тем не менее, каждый испытуемый мог «видеть» паттерны, с которыми он работал, хотя они и менялись в ходе эксперимента». [5. с.48]

³ Термины «эксплицитное» и «имплицитное» знание ввел англо-американский философ Майкл Полань.

По аналогии с приведенным примером мы можем наблюдать «производство» таких паттернов у групп влияния на образовательную политику. Каждая из этих групп (игроков) имеет различные интересы и властные возможности, формируя свои «паттерны», основанные на интуитивном знании, они будут оказывать влияние на формирование образовательной политики, выделении основных направлений и индикаторов развития системы. Согласно модели Менделоу всех заинтересованных лиц можно классифицировать в зависимости от двух переменных — их интересов и их власти: власть определяет способность стейкхолдера⁴ оказывать влияние на систему; интерес стейкхолдера определяется его желанием влиять на систему. И только достаточный уровень компетентности игрока может служить страховкой от «плохих» паттернов и стимулом для «хороших» паттернов, являющихся источником институциональных предпосылок. Примером «плохого паттерна» может служить миф о платном общем образовании, сформированный группами влияния, при изменении организационно-правовой формы образовательных учреждений и переводе их в бюджетные, казенные и автономные государственные учреждения.⁵

Разработка и реализация образовательных политик должна сопровождаться анализом происходящих или произошедших событий - наблюдаемых явлений, способных быть измеренными количественно или качественно. Необходимым и типовым мероприятием является проведение SWOT-анализа для оценки факторов и явлений, влияющих на развитие системы. Экспертиза текстов «SWOT-анализа» в программах развития районных образовательных систем Санкт-Петербурга (16 программ из 18 возможных) дает основания для вывода о том, что «SWOT» строится на модели имплицитного знания, а не объективных, измеряемых наблюдениях.

⁴ В целях данной статьи под «стейкхолдерами» мы понимаем группы влияния, оказывающие воздействие на изменения (реформирование), происходящие в образовании. Эти воздействия следует учитывать при формировании политик и осуществлении изменений. Интересы стейкхолдеров могут вступать в противоречие друг с другом.

⁵ Все бюджетные учреждения с 1 января 2011 года переведены в новые организационно- правовые формы согласно ФЗ N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" от 08.05.2010г.

Включение в перечень источников институциональных предпосылок типа «наблюдаемые и *количественно* измеряемые явления» аргументировано множественными примерами, связанными со статистическими наблюдениями, имеющими практическую ценность: анкетные наблюдения и бюджетные исследования, выборочные и единовременные наблюдения, анамнестические исследования. К базовым явлениям, формирующим институциональные предпосылки, являющиеся источником преобразований в образовании, относятся изменения в качестве и количестве населения: демографические процессы, миграционные потоки, качество человеческого капитала. Такие изменения подают основные сигналы разработчикам политик о потенциальных институциональных изменениях, о наличии или отсутствии институциональных предпосылок для этих изменений. К этому ряду источников относятся и мониторинговые мероприятия, используемые для выявления состояния критических или находящихся в состоянии изменения явлений образовательной среды, обеспечения обратной связи, в отношении предыдущих успешных и неуспешных событий образовательной политики.

Включение в перечень институциональных предпосылок типа «наблюдаемые и *качественно* измеряемые явления» аргументировано необходимостью интерпретации формализованных и неформализованных действий в образовательной сфере, что позволяет получить информацию о мотивах поведения, установках и мнениях людей. Эта информация может быть выражена как числовым, так и нечисловым способом, важно, что ее содержание несет в себе смысл, непосредственно характеризующий самого носителя информации, и позволяет анализировать внутреннюю структуру и взаимосвязи изучаемого явления, а значит - воздействовать на него.

Нельзя не учитывать при формировании и реализации образовательных политик сложившиеся неписанные стандарты, нормы поведения и ожидания, как правила игры. Учитывая консерватизм системы в

целом, следует особым образом выделять неформальные институты, дающие как позитивные, так и негативные внешние эффекты.

К источникам институциональных предпосылок типа «наблюдаемых и качественно измеряемых явлений» следует относить и феномен «моды» в образовательной политике, перенесенный в сферу образования из более высокого класса политических решений – из федеральных документов стратегического развития. Так, в двух из шестнадцати проанализированных программ развития районных образовательных систем Санкт-Петербурга встречается вектор «кластерного» развития, без определения понятий и описания организационно-экономических механизмов, удерживающих развитие этих самых образовательных кластеров на уровне районных систем. К этой же категории можно отнести применение в текстах стратегических документов, формирующих образовательную политику районной системы, понятия «инновация» без какой-либо содержательной трактовки, но встречающееся «тотально» во всех программах развития районных образовательных систем. Анализ реальных практик реализации образовательных политик указывает на формирование неэффективного института «имитации инноваций». Под «инновации» подгоняется любой модерн в организации жизнедеятельности, новизна в процессе, например учебном, образовательном, воспитательном, новеллы в юридической практике и в самом законотворчестве. Вероятно, это необходимая стадия вхождения в инновационный образ мышления и инновационное поведение субъектов образовательной политики. Образовательная организация, как «культурный слепок» времени, безусловно, является активным участником и проводником этой, пока «квази- инновационной» культуры. Тем не менее, данный феномен «моды на инновации» заслуживает того, чтобы войти в список источников для институциональных предпосылок в образовательных политиках.

Мы конструируем несколько типов институциональных предпосылок для формирования образовательных политик, исходя из того что является их источником, их «родовым гнездом» (рис.2)⁶.



Рис.2. Типы институциональных предпосылок

В реальной практике формирования и реализации политик источник для предпосылок может существовать, но предпосылка может быть не институционализирована, по аналогии с тем как некорректно исполняемое или не исполняемое вовсе писаное правило может существовать в наличии, но институтом не являться. Смысловое содержание каждого типа-источника институциональных предпосылок (ИП) представлено в таблице 1⁷.

Таблица 1

Смысловое содержание институциональных предпосылок.

Источник ИП	Смысл ИП
Формальные институты	Писанные правила поведения, взаимодействия и взаимосвязей на любых уровнях управления (федеральный, региональный, местный); создают базовую основу для формирования образовательных политик и должны являться источником институциональных предпосылок в случае адекватного и систематического соблюдения этих правил
Эффект колеи	Зависимость от предшествующего развития институтов и технологий; создает основания для институционального разрыва между неэффективными старыми институтами и современными требованиями развития

⁶ Рисунок «Типы институциональных предпосылок» составлен автором.

⁷ Таблица смыслового содержания институциональных предпосылок составлена автором .

Наблюдаемые и количественно измеряемые явления	формируются на основе анализа организационно экономических предпосылок и обеспечивают «портфель базовой информации» для разработки направлений развития образовательных систем, прогнозных оценок потенциальных рисков, проблем и задач для решения этих проблем
Наблюдаемые и качественно измеряемые явления	Дают возможность выделить мотивационную составляющую восприятия людьми системы образования в целом, повышая, таким образом, информативность выводов для формирования образовательной политики, что в свою очередь, позволяет анализировать взаимосвязи изучаемого явления, а значит - воздействовать на него; не исключает имитационное воздействие на образовательную политику типа «моды» на инновации и кластерную организацию образовательной системы
Имплицитное знание	обеспечивает интуитивную предсказательность явлений и процессов, основанных на опыте предшествующих взаимодействий, формируя паттерны
Неформальные институты	дают информацию о социальных нормах, о социальном капитале, уровне доверия игроков друг к другу и, следовательно, о потенциальном уменьшении или увеличении транзакционных издержек реализации образовательных политик

Влияние институциональных предпосылок может иметь как положительные, так и отрицательные последствия при формировании и реализации образовательных политик. Реальные практики формирования политик:⁸

- могут обходиться (и обходятся) без анализа действительности о наличии институциональных предпосылок;
- следуют норме формальных правил, т.е. подчинены исключительно писаным законам, которые в большей степени являются формальными «квази-институтами»;
- не учитывают наличие институциональных разрывов, когда нет связи между смежными правилами или различными типами «источников» предпосылок;
- не учитывают феномен «институциональных пробок», когда количество новых формальных правил, превышает допустимые нормы их синхронного внедрения в практику и институционализации.

⁸ Выявлено автором при экспертизе Программ развития районных образовательных систем Санкт-Петербурга.

Сложность выявления, как наличия институциональных предпосылок, так и уровня их готовности к организации деятельности по изменениям в образовательной сфере, может и будет приводить к формированию неадекватных образовательных политик. При этом, практическая значимость образовательных политик состоит в уменьшении «глубины» и частоты институциональных разрывов. Следовательно, необходимы практики их прогнозирования, что связано с умением выявлять институциональные предпосылки и уровень готовности предпосылок для проведения прогрессивных изменений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Беляков С.А.* «Образовательная политика и управление образованием». URL: www.umj.ru/index.php/pub/inside/1016/
2. Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений [Текст]/ Я.И.Кузьминов, В.В.Радаев, А.А.Яковлев, Е.Г.Ясин. К 6-й Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов», Москва, 5-7 апреля. 2005г. - М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. - 83 [1] с.
3. *Кирдина С. Г.* Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация. // Вопросы экономики, 2004, № 10, с. 89-98.
4. *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. - 256с. – (Экономическая теория).
5. *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. — (Современная институционально-эволюционная теория).

6. *Нуриев Р.М.* Россия после кризиса – эффект колеи. *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. 2010. Т. 2. № 2. С. 7-26.

7. *Полани М.* Личностное знание. На пути к посткритической философии / Под ред. В. А. Лекторского, В. А. Аршинова; пер. с англ. М. Б. Гнедовского, Н. М. Смирновой, Б. А. Старостина. — М.: Прогресс, 1995

8. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ. В 10 т. / под ред. А. Ю. Мельвиля; Рос. ассоциация междунар. исследований. – М.: МГИМО-Университет, 2007. Т.1: Актеры в пространстве и времени мировой политики / подред. М. М. Лебедевой. – 188 с.

9. *Arthur W.B.* On Learning and Adaptation in the Economy // *Queens Institute for Economics Research Discussion Paper*. 1992. No 854(May).

10. *Post J.E., Preston L.E., Sash S.* Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organization Wealth. *Stanford University Press: Stanford*, 2002.