

Тимошенко І. В.

СОЗДАНИЕ КОАЛИЦИИ ИНТЕРЕСОВ АКТОРОВ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОСНОВА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В статье проанализированы задачи и направления реформирования образования с точки зрения их влияния на реализацию экономических интересов акторов образования. Обоснована необходимость создания коалиции интересов акторов в поддержку реформ. Определены роль и задачи государства в реформировании образовательной системы Украины.

Ключевые слова: акторы образования, группы интересов в образовании, коалиции интересов в образовании, роль государства в реформировании образовательной системы

Библ.: 17.

Тимошенко Игорь Владиславович – кандидат экономических наук, доцент, профессор, кафедра экономической теории и права, Харьковский гуманитарный университет «Народная украинская академия» (ул. Лермонтовская, 27, Харьков, 61000, Украина)

Email: ivtimoshenkov@gmail.com

УДК 331.101.262:37]:330.341.2

Тимошенко І. В.

СТВОРЕННЯ КОАЛІЦІЇ ІНТЕРЕСІВ АКТОРІВ ОСВІТИ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ

У статті проаналізовані завдання і напрями реформування освіти з точки зору їхнього впливу на реалізацію економічних інтересів акторів освіти. Обґрунтована необхідність створення коаліції інтересів акторів на підтримку реформ. Визначено роль і завдання держави в реформуванні освітньої системи України.

Ключові слова: актори освіти, групи інтересів в освіті, коаліції інтересів в освіті, роль держави в реформуванні освітньої системи

Бібл.: 17.

Тимошенко Ігор Владиславович – кандидат економічних наук, доцент, професор, кафедра економічної теорії та права, Харківський гуманітарний університет «Народна українська академія» (вул. Лермонтовська, 27, Харків, 61000, Україна)

Email: ivtimoshenkov@gmail.com

UDC 331.101.262:37]:330.341.2

Timoshenkov I. V.

THE FORMATION OF A COALITION OF INTERESTS OF ACTORS IN EDUCATION AS THE BASIS FOR REFORMING THE EDUCATIONAL SYSTEM

In the paper, the problems and directions of reforms in education are analyzed from the point of view of their impact on the realization of the economic interests of the actors in education. The necessity of forming a coalition of interests of actors in support of reforms is substantiated. The role and tasks of the state in the process of reforming the educational system of Ukraine are determined.

Keywords: actors in education, interest groups in education, coalitions of interests in education, the state's role in reforming the educational system

Bibl.: 17.

Timoshenkov Igor V. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Professor, Department of Economic Theory and Law, Kharkiv University of Humanities (vul. Lermontovska, 27, Kharkiv, 61000, Ukraine)

Email: ivtimoshenkov@gmail.com

Проблемы качественного улучшения отечественной образовательной системы постоянно находятся в центре внимания не только теоретиков, но и практиков образования на протяжении всех лет независимого развития Украины. И, тем не менее, кризис в образовании до сих пор не только не преодолен, но продолжает усиливаться. В связи с этим предпринимаемая нами попытка очередного обращения к проблемам реформирования образования в нашей стране представляется по-прежнему актуальной. С другой стороны, эта же ситуация ко многому и обязывает. Она заставляет взглянуть на эти проблемы действительно по-новому, не повторяя в обновленной редакции те хорошо известные сентенции, которые во многом обрели у нас к настоящему времени характер некоего стандартного набора идеалов развития образования: компетентностный подход, непрерывное образование, интеграция в единое европейское образовательное пространство.

Исходя из этого, в данной статье с позиций новой институциональной экономической теории мы обратимся к исследованию той проблемы, которая в настоящее время еще не стала объектом экономических исследований образования в отечественной и зарубежной науке, а именно попытаемся выяснить ту роль, которую в развитии образовательной системы играют коалиции интересов акторов образования, и проанализируем их влияние на текущее состояние украинской системы образования и перспективы его дальнейшего развития.

Пожалуй, единственное, что сегодня объединяет взгляды теоретиков и практиков украинского образования, – это общая неудовлетворенность состоянием образования и уверенность в том, что оно нуждается в радикальном реформировании.

Однако если попытаться провести аналогию с известной моделью [8, с. 69–70; 9, с. 300], когда «верхи» (прави-

тельство) уже не могут управлять по-старому, а «низы» (общество, население) – не хотят по-старому жить, то сегодняшнюю ситуацию в украинском образовании вряд ли можно оценить как канун революционных перемен. Хотя, действительно, большинство акторов образования (учащиеся и их родители, собственники, педагоги и администрация учебных заведений, местные сообщества, работодатели и спонсоры) явно «сознали невозможность жить по-старому и потребовали изменения», они весьма скептически относятся к дальнейшим попыткам реформировать существующие порядки и уж тем более не уверены в целесообразности своего активного участия в инициировании этих изменений.

Столь же мало готова к активному реформированию образования и подавляющая часть функционеров государственного управленческого аппарата образования. В связи с этим следует согласиться с К. Юдаевой и Е. Ясиным, которые отмечают: «сложившаяся... система институтов ограничивает жесткими рамками деятельность всех экономических агентов – и предпринимателей, и работников, и представителей государства. Система не настроена на то, чтобы позволять им экспериментировать и принимать на себя риски, а также невосприимчива к нововведениям и технологическим инновациям» [17, с. 6–7].

Это отнюдь не означает, что государство не прилагает никаких усилий к реформированию образования. Более того, попытки реформировать образование «сверху» не прекращаются на протяжении всего периода независимого развития Украины. Однако, все они оказываются неэффективными, поскольку, во-первых, не имеют под собой четкого экономического обоснования, а, во-вторых, не носят системного характера. Кроме этого, вероятно, не следует списывать со счетов и тот факт, что немалая часть чиновников от образования, также испытывая на себе все несовершенство существующих порядков («не могут хозяйничать и управлять, как прежде»), скорее всего, настроена преимущественно лишь на имитацию каких-то практических действий по реформированию образования, нежели на сами эти действия. Весьма убедительно об этом свидетельствует «Национальная стратегия развития образования в Украине на 2012–2021 годы» [11]. Определяя задачи развития высшего образования «для осуществления устойчивого развития и нового качественного прорыва в национальной системе образования» этот документ одновременно (в одном и том же пункте) призывает обеспечить и «централизацию управления высшим образованием», и «расширение автономии вузов». Противоречивость этих задач представляется очевидной.

Исходя из этого, та ситуация, которая в настоящее время сложилась в области теоретических исследований образования, включая такой ее важный аспект, как концептуальное обоснование направлений и форм образовательных реформ, представляется вполне закономерным отражением реального поведения акторов в образовательной практике. На фоне тотальной критики образования и повсеместных призывов к безотлагательным реформам очень редко встречаются действительно позитивные со-

ображения – те, которые несут в себе не только критический заряд, но и содержат конкретные практические предложения по улучшению образования.

Попытаемся восполнить этот пробел. Вначале мы определим тот общий смысл, который вкладывается в понятие «коалиция интересов» и охарактеризуем их роль в реформировании общественных отношений в целом. Затем, на основе этого, перейдем собственно к анализу роли коалиций в реформировании отечественного образования.

Несмотря на существенное различие взглядов по вопросам общественных трансформаций, в новой институциональной экономике и близких к ней исследовательских направлениях, таких, например, как информационная экономическая теория или новая политическая экономия [7], к настоящему времени сложилось достаточно единое представление о роли и месте коалиций интересов в реформировании общества. Большинство авторов придерживается, в принципе, одной и той же логики рассуждений, лишь незначительно меняя свою аргументацию. Исходя из этого, она может быть определена следующим образом:

- успех развития любой страны определяется, прежде всего, качеством ее институтов. Состояние институтов влияет на динамику развития стран даже сильнее, нежели само качество той политики, которую проводят их правительства;
- выбрать «правильные» институты для каждой конкретной страны является очень сложной проблемой. Во-первых, эта сложность определяется тем, что одни и те же институты в условиях разных стран (развитых или развивающихся) по-разному работают и приводят к разным результатам. Поэтому попытки заимствовать, импортировать «чужие» институты являются бесперспективными. Во-вторых, «правильные» институты [12] должны быть реально достижимыми. Чтобы инициировать и добиться необходимых институциональных изменений, в обществе должны существовать необходимые стартовые условия – минимально приемлемый уровень институционального и общекультурного развития страны;
- поскольку в большинстве развивающихся стран (включая постсоветские) эти условия отсутствуют, то решение задач институционального развития сопряжено со значительными издержками, происходит медленно и противоречиво и, в результате, охватывает длительный исторический период;
- до тех пор, пока качественные институты в стране отсутствуют, развивающиеся страны должны стремиться к «более или менее эффективному государственному управлению» (good enough governance) [12];
- важнейшую роль в реформировании общества призваны сыграть коалиции интересов. Это – различные организации (экономические, политические, социальные, религиозные, этнические и др.), которые объединяют в себе как отдельных акторов, так и их группы на основе сходства или зависимости реализации их экономических интересов. Главная задача коалиции – отстаивание и обеспечение

реализации интересов ее членов через совместное участие акторов в различных формах экономической, политической и других видах общественной деятельности;

- постепенный переход к «правильным демократическим институтам» – это задача государственной власти. Решая ее, органы власти должны создать своим гражданам все необходимые условия для свободного выражения и структуризации их интересов, объединения их в различные общественные организации. Государство призвано создавать и поддерживать все те условия, которые необходимы для представительства, защиты и контроля гражданами за соблюдением своих интересов.

На этом тезисе остановимся более подробно.

С одной стороны, все авторы отмечают необходимость участия государства в реформировании общественных отношений [1; 4; 6; 12; 14]. И, вероятно, ничего удивительного в этом нет. Поскольку любая реформа предполагает более или менее радикальное изменение формальных институтов, представленных, прежде всего, нормами права, то без непосредственного участия государства эти изменения попросту не смогут произойти.

С другой стороны, степень этого участия, готовность и настроенность государства на реформирование институтов исследователи оценивают очень по-разному. И именно здесь, вероятно, проходит своеобразный водораздел мнений в дискуссиях о направлениях и формах проведения реформ. Одни авторы рассматривают государство в качестве главного инициатора реформ в постсоветских странах, для которых «политика реформ в гораздо большей степени оказывается в зависимости от индивидуальных предпочтений высшего политического руководства страны» [2, с. 6–7]. В интерпретации других ученых государству отводится роль всего лишь одного из многих участников процесса реформ и, притом, участника отнюдь не самого инициативного и не самого последовательного, поскольку «модернизация сверху» еще не удалась ни одной стране» [14, с. 20].

Аргументируя эту позицию, исследователи обращают внимание на то, что «несмотря на существенный сдвиг... к государственному капитализму... сопровождавшийся усилением централизации власти, расширением участия государства в экономике и существенным укреплением государственных групп интересов, сами по себе государственные институты оказались слабыми для проведения... эффективной вертикальной политики» и для обеспечения «доступа к политике новым группам интересов» [3]. В результате, как отмечает М. Ю. Малкина, «создаваемые и поддерживаемые государством институты... не дают желаемого результата ввиду «вязкости» институциональной среды, гасящей инновационные стимулы. Институтам, способствующим инновационному развитию, противостоят институты, препятствующие инновационному развитию, и пока вторые оказываются сильнее» [10, с. 51].

Думается, указанные характеристики в полной мере должны быть учтены и применительно к исследованию

проблемы формирования коалиции групп интересов в системе образования.

Необходимым условием формирования коалиций в образовании является наличие такой ситуации, в которой реализация экономических интересов отдельных акторов была бы поставлена в зависимость от реализации интересов каждого из остальных ее участников. И, если это условие выполняется, то на его основе может быть разработана такая система экономических механизмов (своеобразных сдержек и противовесов), которая обеспечит каждому из членов коалиции приемлемый уровень реализации его интересов через компромиссы и взаимные уступки с интересами всех других участников.

Первое из возможных направлений формирования коалиций интересов в образовании состоит в их иницировании «сверху» – государством и лежит в общей плоскости того подхода к реформированию образования, который основывается на усилении государственного централизованного управления.

Второе – основывается на инициативе «снизу», предоставляя каждому из акторов (работодателям и спонсорам образования, педагогам и администрации учебных заведений, учащимся и их родителям и др.) возможность найти эффективные формы реализации его собственных интересов во взаимодействии с реализацией интересов его потенциальных союзников по коалиции (включая и представителей органов государственного управления образованием).

И хотя, вероятно, существующая в настоящее время эмпирическая база исследования коалиций в образовании еще не позволяет в полной мере корректно сопоставить между собой эти направления с точки зрения их эффективности, определенные выводы могут быть сделаны уже сегодня.

Сопоставим, например, деятельность российской государственной группы компаний РОСНАНО [5; 13] и украинской частной группы компаний Систем Кэпитал Менеджмент (СКМ) [15]. Обе они приступили к реализации своих образовательных проектов в 2008 г. и к настоящему времени привлекли к участию в этих проектах в качестве контрагентов и потребителей значительное число частных лиц и организаций. Таким образом, если судить по формальным признакам, обеим компаниям, благодаря их инициативе, удалось сформировать коалиции интересов всех главных сторон системы образования – учащихся, сотрудников учебных и научно-исследовательских организаций, предпринимателей, аппарат органов государственного управления образованием. Вместе с тем, жизнеспособность сформированных РОСНАНО и СКМ коалиций, а, кроме того, и общая эффективность реализуемых компаниями образовательных программ существенно отличаются. И обусловлено это именно тем, что в одном случае и формирование коалиции интересов, и осуществление всей образовательной деятельности в целом организуется «сверху» – государством (РОСНАНО), а в другом – «снизу» – предпринимателями (СКМ).

Если попытаться дать обобщенную характеристику образовательных проектов РОСНАНО, то все они, в конечном счете, представляют собой те или иные формы распределения и перераспределения ресурсов государства. Наделив РОСНАНО всеми необходимыми ресурсами, государство затем еще и оплачивает использование этих ресурсов через систему своих госзаказов. Особенно выразительно это проявляется во взаимоотношениях РОСНАНО с Министерством образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки). Для РОСНАНО Минобрнауки одновременно выступает и его главным «донором» (заказывая у него и оплачивая практически все его образовательные программы, профессиональные стандарты и т. п.), и его основным потребителем (выкупая у него результаты внедрения в производство его научных разработок). Следствием такого положения и является то, что деятельность РОСНАНО является крайне затратной и очень малоэффективной [16].

Образовательные программы СКМ реализуются иначе. Они основываются не на идеальных представлениях государства (а, точнее, конкретных чиновников госаппарата) о том, каким требованиям должна отвечать образовательная подготовка, а на тех реальных профессиональных и квалификационных требованиях, которые предъявляют к своим будущим сотрудникам работодатели. Поэтому не случайно, а закономерно, что, исходя из своих прагматических интересов, СКМ не только возглавил работу по разработке профессиональных стандартов для таких отраслей, как металлургия, энергетика и журналистика, но и вовлек в создаваемую им коалицию представителей многих ведущих вузов Украины, сотрудников МОИМмолодьспорта и Минсоцполитики Украины, Конфедерации работодателей Украины, СМИ. Такой порядок формирования коалиции интересов и ее состав дают основания предполагать, что «паспорта профессий» действительно помогут устранить существующий ныне дисбаланс на рынке труда между спросом и предложением специалистов, когда знания и навыки выпускников не отвечают требованиям работодателя» [15].

Выводы

Опыт реформирования общественных отношений, накопленный в Украине и за рубежом, свидетельствует о том, что реформы, инициируемые и организуемые «сверху» – государством являются либо неэффективными, либо неосуществимыми.

Одним из главных условий успешного реформирования национальной образовательной системы является проявление инициативы «снизу» и формирование в стране коалиции интересов основных акторов образования.

Наиболее вероятным ядром формирования коалиции интересов в поддержку образовательных реформ в настоящее время в Украине является крупный бизнес, который, с одной стороны, объективно заинтересован в развитии и адаптации системы профессиональной подготовки к потребностям своего развития, а с другой стороны, располагает всеми необходимыми для этого ресурсами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Григорьев Л. М. Экономика переходных процессов. В 2 т. Т.1 / Л. М. Григорьев. – М.: Изд. дом. Междун. ун-та в Москве, 2010. – 528 с.
2. Дмитриев М. Перспективы экономических реформ в России / М. Дмитриев // Вопр. экономики. – 2005. – № 11. – С. 4–13.
3. Исследовательский проект «Институты, развитие и группы интересов» [Электронный ресурс] // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – 2012. – 2 окт. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/institutions/abstracts>
4. Коалиции для будущего. Стратегии развития России : Коллектив экономистов «СИГМА». – М.: Промышленник России, 2007. – 112 с.
5. Концепция образовательной деятельности Фонда инфраструктурных и образовательных программ [Электронный ресурс] // ОАО «РОСНАНО». – 2012. – 2 окт. – Режим доступа: http://www.rusnano.com/upload/images/documents/ФИОП_Концепция_образовательной_деятельности_2012-08-08.pdf/
6. Кузьминов Я. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) / Я. Кузьминов, В. Радаев, А. Яковлев, Е. Ясин // Вопр. экономики. – 2005. – № 5. – С. 5 – 27.
7. Лаффон Ж.-Ж. Стимулы и политэкономия / Ж.-Ж. Лаффон ; пер. с англ. Н. В. Шиловой ; под науч. ред. В. П. Бусыгина, М. И. Левина. – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2008. – 311 с.
8. Ленин В. И. Детская болезнь «левизны» в коммунизме / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – 5-е изд. – Т. 41. – С. 1–104.
9. Ленин В. И. Маевка революционного пролетариата / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – 5-е изд. – Т. 23. – С. 298–304.
10. Малкина М. Ю. Институциональные ловушки инновационного развития Российской экономики / М. Ю. Малкина // Журнал институциональных исследований. – 2011. – Т.3. – №1. – С. 50–60.
11. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки [Электронный ресурс] // Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. – 2012. – 2 жов. – Режим доступа: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>
12. Норт Д. В тени насилия: уроки для обществ с ограниченным доступом к политической и экономической деятельности : докл. к XIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 3–5 апр. 2012 г. / Д. Норт, Дж. Уоллис, С. Уэбб, Б. Вайнгаст ; пер. с англ. М. Дондуковской и Е. Леонтьевой. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 48 с.
13. Образование. Развитие кадрового потенциала [Электронный ресурс] // ОАО «РОСНАНО». – 2012. – 2 окт. – Режим доступа: <http://www.rusnano.com/infrastructure/education#/standarts>
14. Полтерович В. Стратегии модернизации, институты и коалиции / В. Полтерович // Вопр. экономики. – 2005. – №5. – С. 4–24.
15. Программа «Современное образование» [Электронный ресурс] // Группа компаний «Систем Кепітал Менеджмент». – 2012. – 2 окт. – Режим доступа: http://www.scm.com.ua/ru/sustainability/scm_social_projects/contemporary_education
16. Светодиодная лампочка Чубайса: Государственные инноваторы делают ставку на бюджет Минобрнауки // Независимая газета. – 2011. – 22 авг.
17. Юдаева К. Стратегия–2050: справится ли Россия с вызовами глобализации? / К. Юдаева, Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2008. – №5. – С. 4–21.