

Современные тенденции развития систем управления образованием в зарубежных странах¹

Системы управления образованием в зарубежных странах имеют как общие черты, так и отличительные, специфические признаки, которые связаны с историческими, культурными, социально-политическими особенностями конкретной страны.

Формировавшиеся на протяжении ряда десятилетий механизмы управления образованием претерпевают во многих странах существенные изменения, обусловленные, с одной стороны, реформированием национальных систем образования, а с другой стороны – административными реформами, проводимыми в этих странах на разных уровнях публичного управления – федеральном, субфедеральном (региональном) и муниципальном.

Существенное влияние на формирование обновленных национальных моделей управления образованием оказывают также и другие факторы.

В сфере образования это, в первую очередь, процессы глобализации, которые самым быстрым и существенным образом меняют содержание и институциональную основу государственного управления. Государство постепенно начинает сдавать свои традиционные функции. Прежде всего, это касается регулирующей функции. Происходит последовательная интернационализация нормативно-правовых источников. На первые позиции выходит международное образовательное право, которое оттесняет на вторые позиции национальное законодательство об образовании не только формально, то есть по критерию юридической силы источника права, но и

¹ Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта "Понятие, предмет, система и источники образовательного права: к формированию учебно-методической базы курса "Образовательное право" по федеральной целевой программе "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 - 2013 годы.

содержательно – по характеру нормативно-правового регулирования, спектру охвата образовательных отношений, приемам и методам регулирования.

Существенное воздействие на национальные системы управления образованием оказывают процессы наднациональной интеграции, значительно активизировавшиеся в последнее время на европейском континенте.

Европеизация современного образовательного права, проявляющая себя особенно явно в рамках Болонского процесса, определяет контуры управленческих систем не только в Западной и Восточной Европе, но и в Российской Федерации и других государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве.

Особо следует остановиться на тенденции децентрализации управления, представляющей собой важное направление государственных реформ в ряде зарубежных (прежде всего европейских) стран, которое позволяет «использовать преимущества региональных властей, приближенных к своим территориальным сообществам и дать толчок своему региональному развитию»².

Стремительное нарастание центробежных тенденций в государственном управлении образованием во многих зарубежных странах обусловлено, во-первых, передачей ряда управленческих полномочий от центра на места, территориальным органам управления, а во-вторых, усилением автономии образовательных учреждений, которая наделяет управленческие структуры образовательного учреждения более широкими полномочиями.

В поддержке регионального развития государству необходимо определить меру и придерживаться ее на практике. «Чрезмерная» децентрализация может привести даже к возникновению опасных политических тенденций, в перспективе способных привести даже к распаду государства.

² Талалина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2. С. 239.

Примеры этому можно найти в самом сердце объединенной Европы – Брюсселе. Обострившееся политическое противостояние франкофонной и фламандской общин в Бельгии, сопровождаемое сепаратистскими призывами, привели к затяжному правительственному кризису и поставили под вопрос само существование Бельгии как федеративного государства.

«Лингвистический кризис» в Бельгии, обернувшийся в 2010 году политическим коллапсом, имеет сложную природу. Однако его связь с децентрализованной системой управления, в том числе в сфере образования, весьма очевидна.

С 1989 года в Бельгии сосуществуют три автономные системы образования – для франкофонной, фламандской и германоязычной общин, на которые приходятся 42%, 57,5% и 0,5% бельгийских учащихся соответственно. К полномочиям федерального правительства Бельгии отнесены вопросы установления возрастных рамок обязательного образования, минимальные требования для получения итогового свидетельства об образовании (диплома), а также размеры пенсий для преподавателей³. Данные полномочия реализуются службой по научным, техническим и культурным вопросам при премьер-министре Бельгии, федерального министерства образования в Бельгии не существует. При этом, несмотря на чрезвычайную сложность и запутанность территориально-административного и социально-культурного устройства, система образования в Бельгии функционирует слаженно и эффективно (в отличие от политической системы этого государства), представляя собой фактически независимые, хотя и взаимосвязанные системы образования основных лингвистических общин в государстве⁴.

О степени децентрализации управлением образованием на уровне лингвистической общины можно судить на примере Фландрии, где основные управленческие полномочия принадлежат не правительству или иному

³ The Education System in Belgium – www.eurydice.org.

⁴ Реформы образования: Аналитический обзор / под ред. В.М. Филиппова. М., 2003. С. 19.

органу исполнительной власти, а учредителям образовательных заведений, которыми могут выступать государственные и муниципальные власти, различные субъекты частного права и даже отдельные физические лица. Учредители обладают самой широкой автономией и обязаны соблюдать лишь минимальные требования, установленные государственной властью применительно к данному типу образовательного учреждения. Учредительные органы, в зависимости от вида образовательного учреждения, объединяются в советы учредителей (Автономный совет общины по образованию (ARGO), объединяющий учредительные органы школ; Фламандский совет институтов высшего образования (VLHORA); Фламандский междуниверситетский совет), наделенные регулятивными и контрольными полномочиями, близкими к полномочиям министерства образования.

Еще одна «неспокойная» федерация – Канада – также дает пример крайне децентрализованной системы образования. Конституция Канады предоставляет провинциям – субъектам федерации исключительные права в сфере образования. Вследствие этого в Канаде сформировалось 10 (по числу провинций) автономных образовательных систем. К ведению же федерального правительства относятся лишь вопросы образования коренного населения Канады (индейцев и северных народов), решение которых возложено на Департамент по делам индейцев и северных территорий.

В 1967 году по инициативе министров образований провинций был создан Совет министров образования Канады (Council of Ministers of Education), в задачу которого вошли обсуждение наиболее важных проблем, связанных с образованием, организация сотрудничества и консультаций по вопросам образования между провинциями и территориями, взаимодействие с федеральным правительством и представительство на международном уровне.

Примеры Бельгии и Канады представляют собой, пожалуй, наиболее «радикальные» модели децентрализованного управления, напрямую связанные с политической ситуацией в государстве.

В более «мягких» формах тенденция децентрализации управления присутствует в настоящее время во многих государствах, за исключением развивающихся стран, где по-прежнему сильна централизация в государственном управлении.

В соответствии с Основным законом Германии важнейшими полномочиями по организации, контролю и финансированию образовательных учреждений наделены субъекты федерации – земли. Федеральное министерство образования в этой стране было создано только в 1969 году. До этого времени координация образовательной политики на федеральном уровне осуществлялась Постоянной конференцией министров образования и культуры земель. Этот орган сохранил многие из своих полномочий и после учреждения федерального министерства образования. Принимаемые консенсусом решения Постоянной конференции являются обязательными для всех земель, входящих в состав Федеративной Республики Германии⁵.

Особенности децентрализации государственного управления образованием в Италии обусловлены тенденциями расширения автономных прав университетов. Созданное в 1989 году Министерство университетов, науки и исследований ограничено правом принимать «акты направляющего характера» и «программные соглашения», уступая автономным университетам полномочия по формированию конкретных образовательных программ, учебных планов и т.д.⁶

Тенденция расширения автономии образовательных учреждений и децентрализации управления в сфере образования усиливается и в Нидерландах, где она опирается на статью 23 Конституции, в соответствии с

⁵ Реформы образования. С. 38.

⁶ <http://www.miur.it>. См. также: Legislazione universitaria. Napoli, 2005.

которой «все лица могут свободно получать образование при условии контроля со стороны государственных органов за формами образования, компетентностью и моральным обликом преподавателей в порядке, предписанном Актом парламента»⁷.

Страной с высокой степенью централизации управления в образовании продолжает оставаться Франция. Однако и здесь начинают проявляться процессы децентрализации.

Децентрализация французской образовательной системы, решение о которой было принято еще в 1982 году, предусматривает постепенное перераспределение полномочий от центральных к местным органам управления. Местным органам управления образованием в каждой территориально-административной структуре – коммуне, департаменте, регионе – поручается руководство определенным уровнем школьного (довузовского) образования. При этом коммуны несут ответственность за детские сады и начальные школы, департаменты – за колледжи (основное общее среднее образование), и регионы – за лицеи и специальные учебные заведения (полное общее среднее и профессионально-техническое образование). Что касается высшей школы, главные рычаги управления которой по-прежнему сосредоточены в Министерстве национального образования, то здесь децентрализация ассоциируется, прежде всего, с расширением академической и частично финансовой автономии вузов, с развитием различных форм вузовского самоуправления⁸.

Децентрализация управления во Франции не затрагивает, однако, такой важной составляющей образовательной системы, как кадровая политика. Зачисление в штатный состав и увольнение преподавателей не только высших, но и средних учебных заведений осуществляется от имени министра.

⁷ Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общей ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С.616.

⁸ Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. М., 2007 (автор главы по Франции Г.Ф. Ткач); *Jacky Simon, Gerard Lesage. Organisation et gestion de l'éducation nationale. P., 2004; Le système éducatif en France / sous la direction de Bernard Toulemonde. P., 2003.*

Принцип децентрализации является одним из основных начал административного управления системой образования в Японии. В этой стране исходят из того, что поскольку органы местной власти тесным образом связаны с повседневной жизнью народа, то они должны играть главную роль в обеспечении права каждого на образование и нести основную ответственность за административное управление им⁹.

В Китае первые шаги в направлении децентрализации управления образованием были сделаны еще в 1950-е годы. Тогда постановлением Министерства просвещения КНР вводился принцип *«единое руководство, управление по ступеням»*, означавший, что ряд управленческих полномочий в соответствии со ступенью школы передавался на уровень крупных административных районов и провинций, а также уездов¹⁰.

Новый этап децентрализации ознаменовался принятием в 1985 году Постановления ЦК Коммунистической партии Китая «О реформе структуры образования», в котором была сформулирована продолжающая действовать до настоящего времени схема: «Места несут ответственность за развитие и осуществление базового образования, управление учебными заведениями осуществляется на разных уровнях»¹¹.

Децентрализация управления нередко сопровождается усилением конкуренции в сфере образования, когда государство характеризуют как производителя публичных услуг, усматривая договорные элементы в организации деятельности органов государственной власти. При этом все чаще оказание этих услуг государство доверяет внешним частным операторам¹².

⁹ Молодякова Э.В. Современная национальная система образования в Японии // Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 17.

¹⁰ Боревская Н.Е., Гудошников Л.М. Образовательное законодательство и управление образованием в Китае // Образовательные системы и образовательное законодательство государств Востока / под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 70.

¹¹ Там же, с. 75.

¹² Талатина Э.В. Реформы государственного управления: сравнительно-правовой анализ // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2008. № 2. С. 239.

Новые моменты в системе управления образованием в зарубежных странах связаны также с более активным применением программно-целевого метода. Эта тенденция проявляется в расширении практики принятия программ развития образования («Национальные цели образования и профессиональной подготовки», Великобритания, 1991; «Программа модернизации образования», Мексика, 1989-2000; «Основы реформы и развития образования», Китай, 1993; «Национальная политика в образовании», Индия, 1992; «Белая книга о высшем образовании», Норвегия, 1991 год и т.д.).

Развивая институциональные основы управления образованием, многие зарубежные страны при принятии управленческих (административных) решений стали активнее использовать элементы межминистерского (межведомственного) сотрудничества и консультирования с различными неправительственными организациями, ассоциациями предпринимателей и т.д.

Усиление межминистерской (межведомственной) координации в процессе формирования и реализации образовательной политики позволяет сократить дублирование в аппарате государственного управления, обеспечить более высокую эффективность государственных расходов на образование, повысить качество принимаемых управленческих решений. В этом случае обсуждение вопросов управления образованием происходит с позиции различных ведомств, что, безусловно, снижает риски возобладания узковедомственных интересов. Кроме того, межведомственное сотрудничество в институциональном плане содействует применению программно-целевого метода в сфере управления образованием.

Повышение роли консультативных органов, экспертных центров, в которых представлены академическое и университетское сообщество, институты гражданского общества, бизнес-структуры, профсоюзы, студенческие и молодежные организации, в механизме управления образованием, с одной стороны, повышает достоверность и качество

принимаемых управленческих решений, а с другой стороны, обеспечивает их легитимность.

Отмеченная тенденция проявляется в тех или иных формах в большинстве зарубежных стран.

В Австралии, например, созданный в 1994 году Министерский совет по образованию, занятости, подготовке и делам молодежи, является министерским форумом для национального сотрудничества в разработке и реализации образовательной политики, активно сотрудничает с многочисленными неправительственными организациями, имеющими отношение к образованию¹³.

В 1993 году в соответствии с решением правительства Великобритании был создан Национальный консультативный совет по целям в сфере образования и профессиональной подготовки (National Advisory Council for Educational and Training Targets, NACETT), на который возлагались задачи по целеполаганию в сфере образования и разработке рекомендаций правительству по реализации поставленных целей образовательной политики. Совет должен осуществлять периодический мониторинг целей профессионального образования с тем, чтобы обеспечить должный уровень подготовки профессиональных кадров и их конкурентоспособность¹⁴.

В США консультативные советы в сфере образования учреждаются, как правило, на законодательном уровне – Национальный совет по образовательным стандартам и совершенствованию образования, Совет по национальным стандартам компетентности, Национальный совет по образовательным стандартам и тестированию.

Большое количество консультативных органов создано в Норвегии с целью оказания содействия Министерству образования, науки и конфессий в формировании и реализации национальной образовательной политики – Совет сети «Норвегия» (Network Norway Council), Совет профессионального

¹³ <http://www.mceecdya.edu.au>.

¹⁴ <http://www.education.gov.uk>.

образования, Национальный комитет родителей, Совет по образованию на языке саами и т.д.¹⁵

Оригинальной и уникальной предстает современная система управления образованием в США, которая, среди прочего, отличается высокой степенью диверсифицированности. В стране существуют свыше пятидесяти региональных органов управления образованием (называемых чаще всего советами или департаментами), которые определяют образовательную политику штатов и одновременно являются проводниками средств федерального бюджета, которые выделяются на определённые нужды всех этих региональных систем. Департамент образования США обладает, в основном, полномочиями в сфере управления и контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета США. Однако, в данном случае можно говорить о существенном замещении административно-правового механизма регулирования отношений в сфере образования финансово-правовым, что во многих случаях не только не означает снижение эффективности Департамента образования США как административного субъекта, но, напротив, улучшает управляемость. Большинство школ, высших учебных заведений, а также и все штаты ввиду недостаточности собственных финансовых ресурсов являются получателями федеральных бюджетных средств, таким образом, федеральные власти взамен дополнительного финансирования требуют от получателей средств федерального бюджета США соблюдение федеральных стандартов и единообразных правил, регламентирующих многие аспекты образовательных отношений.

Местное и текущее управление осуществляют, прежде всего, администрации школьных округов или округов высших учебных заведений, администрации графств и муниципалитетов (если школы находятся в их

¹⁵ Реформы образования. С. 91-92.

ведении), а также администрации чартерных школ и администрации независимых вузов.

В составе механизма управления образованием особенно выделяются федеральные и региональные законодательные органы, которые устанавливают базовые правовые нормы, регулирующие общее и высшее образование соответственно в стране в целом и в определённом штате. Многие акты этих органов, а именно, законы, имеют высшую юридическую силу. Именно в них устанавливается компетенция исполнительных органов штатов и местных органов.

Президент США и его администрация представляют Конгрессу проект федерального бюджета, в котором, в частности, определяется, какие федеральные образовательные программы и в каком объёме будут финансироваться в предстоящем финансовом году. Кроме того, Президент США вправе инициировать путём внесения законопроектов в Конгресс новые федеральные программы и начинания, затрагивающие сферу образования. Значимые общегосударственные реформы в сфере образования последних лет также инициировались Президентом США, а не конгрессменами.

В период реформы образования, проводимой Дж. Бушем в 2000-2008 гг., самыми важными вопросами в области управления образованием стали: ответственность за результаты, регулярная отчётность и постоянный мониторинг качества преподавания в масштабе школы, округа, штата (accountability) и чёткое распределение ответственности за состояние системы (систем) общего образования между федеральными, региональными и местными органами власти.

Администрация 44-го Президента США Б. Обамы, в целом не отрицая роль и значение реформ предшественника, скорректировала образовательную политику в области управления образованиям. В июле 2010 года обозначены ключевые пункты плана реформ законодательства о начальном и среднем

образовании¹⁶: а) разукрупнение и повышенное внимание к успеваемости каждого школьника и студента; б) обеспечение равенства, в первую очередь, равенства возможностей; в) реформа должна опираться на стандарты и улучшение подотчётности.

Изменения законодательства о начальном и среднем образовании нацелены на создание таких образовательных стандартов, которые должны, по мнению их разработчиков, привести США к глобальному лидерству.

Отметим, что упомянутые проекты реформ находятся еще в стадии законопроекта, они продолжают обсуждаться в Конгрессе США и могут претерпеть некоторые изменения, в то время как основным законодательным актом, принятым в период президентства Б. Обамы, на сегодняшний день является Закон 2009 года о восстановлении экономики Америки и реинвестировании¹⁷, подписанный Президентом США 17 февраля 2009 г. Этот закон затронул, в числе прочих, многие аспекты реформы управления в области среднего и высшего образования в стране, причём механизм реализации политических решений в области образования преимущественно финансово-правовой, а сами решения во многом повторяют изложенные пункты реформ в области управления федеральным финансированием начального и среднего образования. В частности, дополнительное федеральное финансирование системы образования в 2010 году по состоянию на 5 августа 2010 года составляет 89 млрд долл. США¹⁸ и распределяется на чуть более 20 программ, которыми управляет Департамент образования США.

Изучение современных систем государственного управления образованием в зарубежных странах становится актуальным для российского образования. Объясняется это тем, что в настоящее время в

¹⁶ ESEA Reauthorization: NCLB and the Blueprint. Based on information from A Blueprint for Reform, July 2010 // <http://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/blueprint/index.html>

¹⁷ American Recovery and Reinvestment Act of 2009 // Pub.L. 111-5, 123 Stat. 115, H.R. 1, enacted February 17, 2009 (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/content-detail.html>).

¹⁸ По данным Департамента образования США // <http://www.ed.gov/recovery>.

Российской Федерации проводятся сразу две крупномасштабные реформы, напрямую затрагивающие данную проблему, – административная реформа и реформа образования. Обе реформы проходят непросто, порой даже противоречиво. В таких условиях особую ценность приобретает положительный опыт, накопленный в сфере публичного управления образованием в зарубежных странах.