

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ ЗА РУБЕЖОМ: ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

ACTUAL PROBLEMS OF EDUCATION MANAGEMENT ABROAD: CENTRALIZATION AND
DECENTRALIZATION

Вульфсон Б.Л.

Главный научный сотрудник
Института теории и истории
педагогике РАО, доктор
педагогических наук, профессор,
член-корреспондент РАО
E-mail: itiprao@mail.ru

Аннотация. В статье отражены поиски эффективных методов управления образованием; дана характеристика централизованных и децентрализованных систем управления образованием в современном мире; раскрыты социальные и педагогические аспекты прогнозирования, задачи и функции планирования образования.

Ключевые слова: управление образованием, централизация и децентрализация, прогнозирование развития образования, планирование развития образования

Vul'fson B.L.

Senior research scientist of the Institute of the theory and history of pedagogic (Russian Academy of Education), Doctor of Science (Education), Professor, Associate member of Russian Academy of Education
E-mail: itiprao@mail.ru

Annotation. Article features searchers for effective methods of management of the Public Education; characteristics are given to centralized and decentralized systems of management of the Public Education in modern world; article discloses social and pedagogical aspects of forecasting, tasks and functions of the Public Education planning.

Keywords: Education management, centralization and decentralization, forecasting of Education development, planning of Education development.

В нашу эпоху все в большей мере осознается первостепенная важность проблем управления в разных сферах человеческой деятельности, поскольку становится очевидным, что стихийно развивающиеся и неконтролируемые социальные процессы несут в себе большую угрозу стабильности общества. Естественно поэтому, в общем контексте реформирования образования заметное место занимают поиски более эффективных форм и методов управления, от которых в немалой степени зависят реальные результаты образовательных реформ.

Развернувшаяся в развитых странах в последние десятилетия истекшего века «революция менеджмента» имеет целью дальнейшее развитие теории и практики управления в разных сферах общественной жизни. Первостепенное внимание при этом уделяется экономике, но некоторые общие принципы управления и его совершенствования могут относиться и к образованию, разумеется, при строгом учете его специфики. Одна из самых актуальных задач в этой области – адекватное определение роли центральных, региональных и местных властей. Эта проблема, так или иначе, стоит во всех странах современного мира. При всем разнообразии национальных моделей систем образования, они могут быть сведены, в конечном счете, к двум исторически сложившимся системам – централизованной и децентрализованной.

На протяжении двух последних веков на Западе классическим образцом страны со строго централизованной и административно единообразной системой образования являлась **Франция**. Основание государственных учебных заведений, их финансирование, учебные планы и программы, распорядок школьной жизни, назначение, перемещение и увольнение педагогического персонала – все там детально регламентировалось законами, правительственными декретами, циркулярами центрального ведомства просвещения и контролировалось многочисленными чиновниками, осуществлявшими определенный надзор и за частными учебными заведениями.

До недавнего времени функции региональных и местных властей сводились преимущественно к контролю над выполнением постановлений, идущих «сверху». Такая система, сложившаяся еще в начале XIX в., казалась оправданной, пока число средних учебных заведений оставалось относительно небольшим. Но когда их количество резко возросло, то руководство ими из одного центра в масштабе всей страны становилось все менее эффективным. Являвшееся в свое время значительным преимуществом французской системы просвещения, строго централизованное управление превратилось в помеху.

В 1980-х годах во Франции начался процесс административной децентрализации. Регионам и департаментам были предоставлены права самостоятельно определять направления социально-экономического и культурного развития на своих территориях, с тем, однако, чтобы их решения не противоречили актам, принятым в общегосударственном масштабе. Специально подчеркивалось, что перераспределение властных функций центра и регионов не должно вести к анархической разобщенности и к углублению неравномерности развития различных регионов и департаментов.

Процесс административной децентрализации оказал влияние и на систему образования. Была официально провозглашена задача ограничить функции центральных

властей определением общих целей образования и основных направлений его развития, а решение конкретных вопросов организации различных видов подготовки, аттестации учителей передать региональной и местной администрации. Несколько расширяются при этом права самих учебных заведений. Но государство в лице его центральных органов, как и прежде, несет главную ответственность за состояние образования. Формирование образовательной политики происходит на самом высоком государственном уровне. В этом принимают активное участие Парламент и Совет министров. Непосредственное же руководство системой образования в общегосударственном масштабе осуществляется Министерством национального образования и культуры, которому подведомственны почти все учебные заведения страны, от детских садов до университетов, а также общественные библиотеки, музеи, архивы.

Централизованные системы управления образованием присущи ряду стран Европы, Африки и Азии. Обратимся, в частности, к **Японии**. Там министерство образования определяет основные направления развития образования в национальном масштабе, утверждает учебные планы и программы для школ всех типов. Комитеты образования префектур и муниципалитетов отвечают за организацию, финансирование и деятельность школ на своих территориях. Члены комитетов префектур назначаются губернатором, а муниципальных комитетов – местной администрацией. В своей деятельности они обязаны строго руководствоваться постановлениями центральных властей.

В отличие от централизованных систем, во многих странах сложились устойчивые традиции децентрализации. Штаты в США, земли в ФРГ, кантоны в Швейцарии, штаты в Индии, провинции в Канаде обладают значительной автономией в области просвещения, вплоть до существования особого законодательства.

Децентрализованная система образования и соответствующая организация управления нашла свое яркое проявление в **США**.

В каждом из 50 американских штатов действуют свои собственные законодательные акты в области образования. На уровне штата устанавливаются сроки обязательного обучения, условия приема в учебные заведения, требования к квалификации учителей, минимальный размер их зарплаты, положения об источниках и объеме финансирования учебных заведений. Образовательную политику в масштабе штата определяет совет по образованию, состоящий, как правило, из 7–9 человек, избираемых населением или назначаемых губернатором штата из представителей деловых кругов, профессиональных ассоциаций, научных обществ, конфессий. Подобный порядок комплектования совета нацелен на противостояние ведомственной ограниченности, эгоистическим корпоративным интересам; он должен способствовать привлечению к решению социально значимых проблем образования представителей разных слоев общественности.

Основная административная единица в области образования – школьный округ. На рубеже XX–XXI вв. общее число таких округов в США составляло около 15 тысяч. Округ возглавляется комитетом (5–7 человек), избираемым населением. В его состав, так же как и в советы штатов, входят представители бизнеса, общественных организаций, церквей. К функциям комитета округа относятся сбор местного налога на нужды школ,

распределение финансовых средств между учебными заведениями, надзор за учебной и воспитательной деятельностью школ, наем и увольнение учителей.

До недавнего времени в США не было специального федерального органа управления, который бы обладал значительными властными функциями в сфере образования. В последние десятилетия положение меняется. Одним из важных аспектов современной стратегии образования в США стал устойчивый рост влияния федеральных властей. Принят ряд законов, регулирующих развитие образования в национальном масштабе. В 1979 г. создано самостоятельное Министерство образования. Оно способствует разработке и осуществлению общенациональных образовательных программ.

Но хотя автономия региональных и местных органов управления, а также самих учебных заведений в США несколько уменьшается, она остается пока весьма значительной. Это в большой мере связано с системой финансирования. Удельный вес государственных федеральных ассигнований уступает тем суммам, которые выделяются штатами и учебными округами. И это в значительной мере определяет объем их властных функций.

В Европе страной с ярко выраженной децентрализованной системой образования является **Великобритания**, что связано с ее исторически сложившимся делением на Англию, Уэльс, Шотландию и Северную Ирландию. В каждом из этих регионов система образования обнаруживает определенную специфику. Вместе с тем, всюду правом самостоятельно решать многие конкретные проблемы пользуются как местные органы управления образованием, так и сами школы.

Только в 1945 году в Великобритании впервые было создано министерство образования, которое ныне называется Департаментом образования и науки. Он оказывает определенное воздействие на формирование наиболее общих направлений образовательной политики в масштабах всего государства, но непосредственное руководство деятельностью школ принадлежит местным органам управления образованием. Именно они должны обеспечивать реализацию политики Центра на территориях своих административных единиц. Длительное время между центральными и местными органами управления происходит острое соперничество то в скрытой, а то и в открытой форме. В настоящее время развивающиеся в составных частях Великобритании сепаратистские тенденции ведут к усилению роли региональных органов, которые стремятся быть все менее зависимыми от Лондона.

Децентрализованная система управления образованием в **Германии** определяется ее федеративным устройством. Созданная после Второй мировой войны Федеративная Республика Германия восстановила и законодательно закрепила традиции культурной автономии отдельных германских государств, складывавшиеся на протяжении нескольких столетий. Эти традиции были нарушены только в период гитлеровского режима, когда было создано жестко централизованное управление образованием, соответствующее общей политике и идеологии тоталитарного государства. Теперь каждая из германских земель, составляющих федерацию, имеет свое правительство и законодательное собрание (ландтаг). Управление образованием осуществляется соответствующими министерства-

ми. Земельное министерство определяет обязательные для всех школ административные правила и основные направления содержания образования.

Организация и деятельность школ в разных землях традиционно обнаруживали определенные различия. Сохраняются они и поныне, особенно при сравнении ситуации в прежних 11 землях Западной Германии и новых пяти землях, вошедших в ФРГ после объединения страны. В последние годы принят ряд решений, усиливающих самостоятельность школ: они могут вносить определенные изменения в утвержденные земельными властями учебные программы, исходя при этом из специфики данной местности, особенностей ее социально-экономического развития, своеобразия контингента учащихся, реальных финансовых возможностей.

В то же время значительные права принадлежат федеративным органам. В 1970 году было создано федеральное Министерство образования и науки. Оно не вмешивается в вопросы оперативного управления; его функции – планирование образования в национальном масштабе, определение основных направлений развития высшей школы, вопросы международного сотрудничества в области образования и науки.

В Азии примером децентрализованного управления образованием может служить **Индия**, являющаяся федеративной республикой. Многие из входящих в нее 25 штатов по размерам территории, численности населения и этнически-культурному своеобразию фактически не уступают ряду независимых государств. Соответственно, значительные различия обнаруживаются и в организации образования. Именно на уровне штатов принимаются важнейшие решения, касающиеся основания учебных заведений, их финансирования, содержания образования, положения учителей.

Ни централизованные, ни децентрализованные системы образования не могут быть оценены однозначно положительно или отрицательно. Полемика вокруг этой проблематики уже долгое время ведется как в отдельных государствах, так и в международном масштабе.

Централизованная система способствует созданию национальных образовательных стандартов, сохранению и упрочению чувства культурной общности всего населения страны. В то же время она усиливает авторитарные тенденции в руководстве образованием, сковывает инициативу работников школ и местной администрации, затрудняет поиски новых путей, навязывает излишнее единообразие форм и методов педагогической работы, игнорирует или недооценивает значение региональной специфики.

Децентрализованная система открывает большой простор развитию местной инициативы, облегчает проведение разнообразных педагогических экспериментов, значительно полнее учитывает местные особенности, имеющие отношение к задачам обучения и воспитания. Процесс децентрализации теоретически не должен ослаблять роль государства и общенациональных общественных организаций в развитии образования. Но на деле децентрализация нередко приводит к непомерно глубокому расхождению школьного образования в разных регионах страны, препятствует складыванию общегосударственных образовательных стандартов, усиливает неравенство в финансировании образования в зависимости от уровня социально-экономического развития того или ино-

го региона. К тому же, нет оснований полагать, что децентрализация непременно ведет к демократизации образования, а централизация будто бы обязательно чревата жестким авторитаризмом. Демократизацию нельзя понимать, как потакание своеволию чиновников местных органов управления, стремящихся освободиться от контроля центральной государственной власти.

Знакомство с международным опытом не свидетельствует о том, что в сфере образования местная бюрократия демократичнее или гуманнее, чем чиновники центрального аппарата. Напротив, именно сильное правовое государство, поддерживающее принцип равенства всех перед законом, должно являться гарантом соблюдения демократических прав в разных сферах общественной жизни, включая и образование. Наконец, нельзя не учитывать, что в настоящее время глубокая децентрализация образования в некоторых странах усиливает центробежные тенденции, ставит под угрозу политическую и культурную целостность государства.

Централизованные системы образования в одних странах и децентрализованные в других сохраняются. Специфика национальных традиций обнаруживает большую устойчивость. Тем не менее, под влиянием новых социально-экономических императивов и интегративных процессов эти две системы обнаруживают заметную тенденцию к конвергенции.

В тех странах, для которых была характерна крайняя децентрализация, теперь усиливается роль центральных властей и, напротив, в странах с гипертрофированными центральными системами образования расширяются функции региональных и местных органов управления. Одновременно практически везде расширяется участие общественности в процессе принятия важных решений, касающихся судеб образования. Таким образом, идет поиск оптимальной модели управления, наиболее адекватно отвечающей актуальным задачам развития образования.

Важное условие эффективности стратегического управления образованием – систематический учет данных социальной и педагогической прогностики. Он позволяет с той или иной степенью достоверности предвидеть, развития каких новых явлений и тенденций следует ожидать в грядущие годы и десятилетия.

В странах Севера функционируют десятки научных центров, специализирующихся на разработке социальных прогнозов и футурологических сценариев. Почти все они, так или иначе, касаются перспектив развития образования, поскольку оно закономерно рассматривается как область, где существуют наибольшие возможности для «вмешательства в будущее» путем формирования кадров для обновляющегося производства и гражданского общества.

Значительное развитие получили и прогнозы, специально посвященные сфере образования. По своему содержанию они крайне разнообразны: одни имеют в виду относительно недалекое будущее и фактически смыкаются с перспективным планированием, другие рисуют картину образования через много десятилетий и носят футурологический характер; одни посвящены количественной эволюции образования, другие ставят в центр внимания предполагаемые качественные сдвиги.

Отдельные прогнозы выглядят фантастическими предположениями кабинетных теоретиков, далеких от актуальных проблем и насущных потребностей системы образования. Порой само обращение к футурологической проблематике является как бы попыткой «заслониться» от мрачной действительности, от трудных проблем («бегство в будущее»). Но и такие сценарии могут приобрести определенное реальное значение, если они оказывают воздействие на умонастроение общественности. Известно, что в результате срабатывания механизма обратной связи прогноз, вне зависимости от его реальной обоснованности, может либо стимулировать интерес к тому или иному явлению, либо ослабить его, способствовать или, напротив, препятствовать развитию прогнозируемого процесса.

Анализ этой проблематики не должен ограничиваться рассмотрением лишь новейших прогнозов. Трудно определить эвристическую ценность разработок, создающихся в настоящее время и имеющих в виду грядущие десятилетия.

Ведь будущее многовариантно и, следовательно, любые прогнозы, относящиеся к социальной сфере, фактически носят гипотетический характер. Формулируемые учеными закономерности развития общества всегда условны и отнюдь не обладают непреложностью естественнонаучных законов. Даже самый лучший прогнозист не обладает даром ясновидения.

Поэтому для оценки методологического уровня и степени достоверности прогнозов целесообразно обращение и к тем из них, которые составлялись несколько десятилетий назад. В названиях многих из них неизменно фигурировал 2000 год. Тут определенную роль играла магия «круглых» дат, причем она тем сильнее, чем «круглее» дата. Естественно поэтому особое внимание к 2000 году, знаменовавшему одновременно конец десятилетия, столетия и тысячелетия.

Сегодня это время наступило и теперь мы можем «сверить» эти прогнозы с реальностью. Некоторые прогнозы в той или иной степени оправдались, другие же оказались ошибочными, но велика ли тут вина прогнозистов? В основе многих прогнозов лежит экстраполяция, т.е. мысленное продолжение в будущее линии количественного развития образования, исходя из данных об этом развитии в прошлом и настоящем. Как известно, экстраполяция – один из главных методов прогнозирования, но он дает наиболее достоверные результаты, если происходит плавное эволюционное развитие образования в рамках относительно стабильной системы.

Однако в условиях резких количественных колебаний и глубоких структурных изменений линейная экстраполяция оказывается недостаточной для высококачественного прогноза и должна корректироваться поправочными коэффициентами, учитывающими дальнейшие изменения социально-экономической структуры, особенности демографической эволюции, сдвиги в социальной психологии масс, наконец, модификацию самой системы образования. Следует признать, что задача создания стройной научно обоснованной системы подобных поправочных коэффициентов пока нигде не реализована.

В наше время особенно наглядно выявилась непредсказуемость не только отдаленного, но и совсем близкого будущего. Кто бы мог в начале 1980-х гг. предвидеть, что уже

через несколько лет как бы внезапно на территории Советского Союза и в Восточной Европе произойдут огромные перемены в сфере политики и социальных отношений, которые, в свою очередь, существенно отразятся на состоянии, целях и задачах образования?

Претенциозные предсказания, оперирующие такими категориями, как «неизбежно», «непременно», «несомненно», фактически лишены научной ценности. Тем не менее, серьезные прогностические разработки, опирающиеся на объективную оценку реальных тенденций развития образования в прошлом и настоящем, представляют большой интерес. Международные сопоставления в области педагогической прогностики способствуют созданию научно обоснованных программ и планов развития образования в грядущие годы и десятилетия.

Планирование – одна из важнейших функций управления образованием. В странах с централизованным управлением планирование организуется министерствами и другими центральными ведомствами, а сами планы составляются первоначально в национальном масштабе, а затем адаптируются к потребностям регионов. В федеративных государствах, напротив, планирование являлось главным образом прерогативой региональных органов (штатов в США и Индии, земель в ФРГ, провинций в Канаде). Теперь, однако, обнаруживается тенденция к расширению централизованного планирования.

Проблемы планирования образования не замыкаются в национальных рамках, становятся объектами внимания влиятельных международных организаций. В частности, под эгидой ЮНЕСКО функционирует Международный институт планирования образования, располагающийся в Париже. Он проводит международные конференции и рабочие совещания специалистов, где рассматриваются актуальные проблемы теории и практики прогнозирования и планирования образования, регулярно издает серию брошюр под общим названием «Принципы планирования образования», авторы которых нередко пытаются совместить исследование теоретических вопросов планирования с непосредственной практикой составления планов.

С учетом социально-экономических императивов, а также демографической эволюции разрабатываются программы, предусматривающие численность учащихся разных типов учебных заведений, количество преподавателей, которые должны быть подготовлены, программы капитального строительства и модернизации учебной инфраструктуры и, наконец, размеры государственных ассигнований на нужды просвещения. К составлению планов привлекаются, помимо деятелей ведомств образования, экономисты, социологи, демографы.

В ряде стран планы до сих пор носят преимущественно индикативный характер, являются в значительной мере прогнозными документами, обозначающими желаемое направление развития образования. Но усиливается и тенденция перехода к директивному планированию. Одна из его главных задач – обеспечить подготовку квалифицированных трудовых кадров. При этом в недалеком прошлом имелись в виду потребности производства на ближайшее время, на одно – полтора десятилетия; считалось нужным избегать «переобученности» населения. Теперь составители планов все больше руководствуются концепцией «квалификационного запаса», т.е. подготовки такого

количества квалифицированных работников, которое сегодня может показаться избыточным, но в перспективе открывает возможность развивать в будущем высокотехнологичное производство.

Список литературы:

1. *Carnoy, M. Mondialisation et reforme de l'education: ce que les planificateurs doivent savoir / M. Carnoy. – P., 1999.*
2. Образование – сокровище // Доклад Международной комиссии по образованию для XXI века. – P.: ЮНЕСКО, 1997.
3. *Поташник, М.М. Управление развитием школы / М. М. Поташник, В. С. Лазарев. – М., 1995.*
4. Управление школой: теоретические основы и методы / под ред. В. С. Лазарева. – М., 1997.
5. UNESCO. Planification et gestion du developpement de l'education / Le Congres international. – Mexico, 1990.
6. *Алферов, Ю. С. Управление образованием в США / Ю. С. Алферов // Педагогика. – 1994. – № 1.*
7. *Magnen, A. Les projects d'education: preparation, financement et gestion / A. Magnen. – P., 1990.*

Интернет-журнал
«Проблемы современного образования»
2012, № 2