

УДК 352.075

Нарушева С.Е.

студент

Научный руководитель: Круталевич М.Г.

доцент кафедры государственного и муниципального управления

Оренбургский государственный университет

**ИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
СФЕРОЙ ОБРАЗОВАНИЯ ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ОБРАЗОВАНИЯ ЗАРУБЕЖОМ**

Аннотация: В статье рассматриваются аспекты муниципального управления системой образования в Финляндии, Германии Японии. Описаны основные функции муниципального управления образованием. Приведены исторические моменты становления систем образования в указанных странах. Описана муниципализация системы управления образованием.

Ключевые слова: образование, муниципальное управление сферой образования, системы муниципального управления образованием, Япония, Финляндия, Германия.

Narusheva S.E. student

Supervisor: Krutalevich M.G., MD

Orenburg State University

**PECULIARITIES OF MUNICIPAL EDUCATION MANAGEMENT
ABROAD**

Abstract: The article discusses aspects of municipal management of the education system in Finland, Germany and Japan. The main functions of municipal education management are described. The historical moments of the formation of education systems in these countries are given. The municipalization of the education management system is described.

Keywords: education, municipal management of education, municipal education management systems, Japan, Finland, Germany.

Муниципальное управление системой образования играет ключевую роль в обеспечении качества образовательных услуг на местах. Различные страны имеют свои подходы к организации образовательного процесса на муниципальном уровне, которые определяются культурными, экономическими и политическими особенностями. Анализ зарубежного опыта управления образованием на муниципальном уровне может быть полезен для развития отечественной системы, поскольку он позволяет выявить успешные практики и избежать распространенных ошибок.

Рассмотрим особенности муниципального управления образованием в разных странах.

Финская система образования известна своими высокими результатами, а ключевая роль в её организации отведена именно муниципалитетам. Финляндия характеризуется высокой степенью децентрализации, что означает передачу значительных полномочий местным органам власти. Муниципалитеты отвечают за подбор и обучение учителей, организацию учебного процесса в школах, финансирование школ и обеспечение материально-технической базы.

Управление системой общеобразовательных школ Финляндии исторически эволюционировало от централизованного управления к сочетанию национальных и местных (муниципальных) органов власти, принимающих решения. Двойная модель управления была введена в действие в 1970-х годах в соответствии с логикой плановой экономики, когда национальная политика в области образования принималась и регулировалась с помощью строгого и детализированного законодательства, системы перераспределительных и «целевых» государственных субсидий и единой национальной базовой учебной программы. На идеологическом уровне всеобъемлющая реформа была

прочно привязана к принцип равных возможностей. Однако изменения в административном мышлении, произошедшие с 1990-х годов, привели к установлению нового баланса между государственным и местным управлением системой образования. В 1970-х годах большинство частных школ Финляндии были переданы в муниципальную собственность для обеспечения равенства и единообразия в образовании в соответствии с программой политических левых.

Отношения между центральной и местной администрацией начали меняться в Финляндии в середине 1980-х годов: одновременно с расширением автономии были сокращены полномочия правительства. число муниципалитетов было увеличено в соответствии с административной децентрализацией популярной в то время идейной концепции М. Калалаhti и Дж. Варжо [1]. В 1990-х годах был осуществлен переход к новой, все более децентрализованной системе управления базовым образованием в результате принятия нового «Закона о базовом образовании», основанной на передаче полномочий центрального правительства местным органам власти и национальной базовой учебной программе, предоставляющей большие возможности на местном уровне.

Образовательные учреждения имеют право свободно выбирать методы и цели оценки [2]. Однако опрос, проведенный финским министерством образования- данные Центра оценки качества о практике самооценки и обеспечения качества в сфере базового образования и общего среднего образования в старших классах в период 2015-2016 годов показал, что многие образовательные учреждения не внедрили хорошо функционирующую систему самооценки или систематической оценки в по оценке качества [3].

Муниципалитеты Финляндии отличаются друг от друга с точки зрения демографического развития, условий предоставления услуг и жизнеспособности. Согласно прогнозам в области народонаселения, это

развитие продолжится и в будущем. В ближайшие десятилетия число людей старше 65 лет будет продолжать расти во всех муниципалитетах Финляндии, и особенно возрастет доля людей старше 85 лет. В то же время число детей резко сократилось почти во всех муниципалитетах страны. В 2019 году в Финляндии родилось около 15 400 детей, что почти на четверть меньше, чем в 2010 году. Растущая плотность школьной сети, сокращение численности населения и финансовый кризис является ключевым вопросом управления.

В школах муниципалитета Эспоо (крупный город в регионе Уусимаа в столичном регионе на юге, второй по величине город Финляндии) в 1-9 классах в Эспоо при страновом минимуме в 38 учебных часов в неделю, учащиеся получают не менее 190 часов обучения выше национального минимума в течение девятилетнего периода базового образования. Для муниципалитета Эспоо характерно обучение по расширенной программе с упором на математику, естественные науки, музыку, танцы, спорт, информационные технологии, изобразительное искусство и перформансы. Учащиеся могут выбирать между 24 профилями начиная с 7-го класса. Эспоо предлагает множество возможностей для получения высшего среднего образования: в Эспоо работают 11 старших классов средней школы и три профессионально-технических учебных заведения, университеты прикладных наук «Метрополия» и «Лауреа», а также кампусы университета Аалто. В результате высокого уровня рождаемости, а также внутренней и внешней миграции городу пришлось вложить значительные средства в расширение школьной сети. В школах Эспоо проводится большое количество занятий углубленного уровня и дополнительные занятия. В совокупности эти методы привели к увеличению эксплуатационных расходов на базовое образование. С точки зрения образовательных траекторий, доступных для молодежи, Эспоо предлагает множество возможностей для получения среднего и высшего

образования. В столичном регионе Хельсинки также есть несколько учебных заведений, до которых также можно легко добраться из Эспоо.

Торнио - средний по численности и значимости город регионального значения региона Лапландия на границе Финляндии и Швеции. Английский и шведский языки обязательны для изучения в 1-6 классах базового образования. Текущие расходы на базовое образование одного учащегося являются самыми низкими среди муниципалитетов. С точки зрения местных возможностей для дальнейшего обучения, в муниципалитете имеется одна средняя общеобразовательная школа, одно профессионально-техническое учебное заведение и одна народная средняя школа.

Таким образом, отличия в образовательных подходах муниципалитетов касаются главным образом обучения по взвешенной учебной программе, числа языковых курсов и еженедельных уроков в год, а также углубленных траекторий и возможности дальнейшего самоопределения с учетом численности профессиональных учебных заведений.

Успех финской системы во многом обусловлен тем, что местные власти имеют значительную свободу действий, а учителя обладают высоким уровнем профессиональной автономии. Основной упор делается на индивидуальный подход к ученикам, что позволяет каждому ребенку развиваться в комфортных условиях [4].

Германия представляет пример федеративной системы управления образованием, где муниципалитеты играют важную роль в реализации образовательных программ, но при этом значительная часть полномочий находится на уровне федеральных земель. Каждая земля разрабатывает свои учебные программы и образовательные стандарты, а муниципалитеты отвечают за: административное управление школами; поддержку

инфраструктуры образовательных учреждений; обеспечение материальными ресурсами.

Муниципалитеты в Германии активно сотрудничают с федеральными землями в вопросах создания инклюзивной образовательной среды. Одним из ключевых аспектов является интеграция детей мигрантов и студентов с особыми потребностями в общий образовательный процесс. Немецкая система позволяет создавать адаптивные программы для разных категорий учеников, что делает образование доступным для всех.

В Германии обязательное посещение школ детьми предусмотрено с шести лет. Большинство школ находятся в ведении государства и предлагают бесплатное образование. За политику в области образования отвечают федеральные земли Германии. Школьная система в некоторой степени зависит от региона проживания обучающегося. Во всех федеральных землях дети не всегда следуют одной и той же учебной программе, и учебные материалы также могут отличаться. Типы учебных заведений также варьируются от земли к земле [5].

Начальную школу (Grundschule) дети посещают с первого по четвертый класс. Только в Берлине и Бранденбурге начальная школа заканчивается в шестом классе. По окончании начальной школы учителя решают, какой тип средней школы будет посещать в дальнейшем ребенок, начиная с пятого (или седьмого) класса, в зависимости от успеваемости. Для среднего образования чаще всего используется следующая классификация: начальная школа (Grundschule) (1-4/6 классы); общеобразовательная школа (Gesamtschule или Gemeinschaftschule) (5/7-9/10 или 12-13 классы).

В зависимости от успеваемости и количества лет обучения, учащиеся могут получить первый аттестат об окончании школы (Hauptschulabschluss), аттестат об окончании неполной средней школы

(Realschulabschluss, Mittlere Reife), квалификацию для поступления в университеты прикладных наук (Fachhochschulreife) или для получения общего высшего образования (Abitur). В некоторых федеральных землях эти школы имеют специальные названия, такие как миттельшколе, вторая школа, высшая школа и т.д. но все они функционируют аналогичным образом. В нескольких федеральных землях также до сих пор существуют основная школа и реальная школа.

Переход из начальной школы в один из различных типов неполных средних учебных заведений осуществляется по-разному в зависимости от земельного законодательства. Результаты голосования школы, которую покидает ученик, принимаются за основу при принятии решения или в качестве ориентира при принятии решения о будущей школьной траектории ученика. Это сопровождается подробными консультациями с родителями. Окончательное решение принимается либо родителями, либо школой или органом школьного надзора. Для определенных типов школ это зависит от учеников, демонстрирующих определенный уровень способностей, и/или от возможностей выбранной школы.

Средние школы с 5-7 по 12-13 классы разнятся. В школах, предлагающих один курс обучения, все преподавание направлено на получение определенной квалификации. Традиционно это были реальная школа и гимназия. Школы, предлагающие более одного вида обучения, объединяют два или три курса обучения под одной эгидой. На большей части территории страны они привели к упразднению высшей и реальной школ.

Учебные заведения Fachschulen и Fachakademien в Баварии являются учреждениями непрерывного профессионального образования, которые, как правило, предполагают получение соответствующего профессионального образования и переподготовки по специальностям, требующим официального обучения, и соответствующего

трудоустройства. Достижимый здесь квалификационный уровень сопоставим с первым уровнем высшего образования в соответствии с Международной стандартной классификацией образования ISCED.

Концепция непрерывного образования и повышения квалификации приобретает все большее значение. Что касается обучения на протяжении всей жизни, непрерывное профессиональное обучение направлено на развитие индивидуальных квалификаций, а также на индивидуальную переориентацию в зависимости от квалификации. Непрерывное образование в равной степени охватывает общую, профессиональную, академическую и социально-политическую сферы. Их взаимодействие расширяется, особенно в связи с развитием и передачей компетенций в смысле дальнейшего обучения на протяжении всей жизни. Непрерывное образование предлагают муниципальные учреждения, в частности Народные высшие школы (Volkshochschulen), а также частные учреждения, церковные учреждения, профсоюзы, различные промышленные и торговые палаты, политические партии и ассоциации, компании и государственные органы, центры семейного воспитания, академии, училища, высшие учебные заведения и учреждения дистанционного обучения. Радио- и телевизионные компании также предоставляют программы непрерывного образования.

Общая ответственность за дошкольные учреждения на местном уровне лежит на отделах социальной защиты молодежи, ответственность за организацию конкретной воспитательной работы в детских садах дневного пребывания (Kindertageseinrichtungen) лежит на органах управления. Особенностью управления социальной защиты молодежи (Jugendamt) является двусторонний характер, при котором задачи управления социальной защиты молодежи выполняются совместно администрацией и комитетом социальной защиты молодежи (Jugendhilfeausschuss). Комитет по делам молодежи обеспечивает

вовлечение местного гражданского общества в решение фундаментальных вопросов дальнейшего развития системы социального обеспечения детей и молодежи.

Расходы на содержание преподавательского состава несет Земля, а другие расходы на персонал или материальные затраты - местные органы власти. Местные органы власти или административные округа, которые отвечают за создание и содержание школ и обеспечивают их финансирование, называются Schultrager, или органами по содержанию школ.

Школы, территория охвата которых выходит за пределы территории местных органов власти, например, школы, предлагающие специализированное обучение художественным дисциплинам или спорту, некоторые Fachschulen и sonderpädagogische Bildungseinrichtungen (специальные школы), в большинстве случаев являются государственными школами, т.е. государство полностью покрывает расходы на персонал и материалы. В некоторых землях существуют школы местного самоуправления, которые создаются местными властями и расходы на оплату работы преподавателей и материальные затраты поддерживаются исключительно ими.

На местном уровне самоуправляющиеся экономические организации (торгово-промышленные палаты, ремесленные палаты, сельскохозяйственные палаты, палаты, представляющие свободные профессии) отвечают за консультации и надзор за профессиональным обучением внутри компании, а также за проведение промежуточных и выпускных экзаменов в соответствии с законодательством [5].

В учебных компаниях избранные представители сотрудников имеют право голоса при планировании и проведении внутрифирменного профессионального обучения, а также при назначении стажеров и инструкторов.

В Японии управление образованием имеет строгую вертикаль и централизованный характер, однако на муниципальном уровне играют важную роль образовательные советы (kyoiku iinkai) [6]. Совет по образованию - это коллегиальный орган, который был создан по образцу американского совета по образованию во время послевоенной оккупации Японии Соединенными Штатами. Совет по образованию состоит из четырех членов совета по образованию и директора по образованию. Директор назначается губернатором префектуры или мэром, а затем утверждается членами совета по образованию. Члены Образовательного совета избираются сроком на четыре года и могут быть переизбраны. На регулярных и внеплановых заседаниях члены образовательного совета принимают решения по важным вопросам и основной политике управления образованием. Однако, поскольку члены совета по образованию являются государственными служащими, занятыми неполный рабочий день, определение совета по образованию в широком смысле иногда включает в себя отдел (управление совета по образованию), который выполняет повседневные административные задачи совета по образованию.

В довоенный период управление образованием осуществлялось как часть общей администрации, управляемой губернаторами/мэрами. Позже, в ходе послевоенного процесса демократизации, потребовалась «демократизация образования», что привело к отделению управления образованием от общего управления, как это было предусмотрено в следующих двух стратегиях. Во-первых, в соответствии с Законом о Совете по образованию в качестве общего правила для отбора членов совета была принята система всенародных выборов. Позволяя избирателям выбирать членов, как это делают губернаторы/мэры и советы, советам придали демократическую легитимность. Во-вторых, бюджетные полномочия были переданы советам по образованию. Согласно этому

правилу, если губернаторы/мэры хотели сократить бюджеты, они должны были объяснить причину советам. Таким образом, советы по образованию в момент их основания были наделены широкими полномочиями для обеспечения демократической легитимности и достижения независимости управления образованием. Однако эскалация избирательных кампаний в эпоху холодной войны, давление на финансы местных органов власти из-за увеличения расходов на образование, углубление политических конфликтов внутри местных муниципалитетов привели к принятию в 1956 году Закона о местном управлении образованием и Закона о Совете по образованию. Кроме того, были отменены две вышеупомянутые политики. Согласно действующему законодательству, независимость от общей администрации достигается за счет того, что советы по образованию являются действующими учреждениями наравне с губернаторами/мэрами.

В последние годы управление образованием осуществляется в сотрудничестве с министерствами, внедряется новое образовательное содержание, выходящее за рамки традиционных школьных предметов. Например, профессиональное обучение проводится совместно с Министерством экономики, торговли и промышленности и Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты. Просвещение по вопросам социального обеспечения и питания проводится совместно с Министерством сельского, лесного и рыбного хозяйства и Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты.

Функции и задачи губернаторов/мэров и советов по образованию также разнятся (Таблица 1).

Таблица 1- Разделение ответственности в местной администрации образования [6]

Советы по образованию (статья 21 Закона о местном управлении образованием)	Вопросы, касающиеся школьного образования Создание государственных школ и управление ими Кадровые вопросы и подготовка преподавателей
--	---

	<p>Зачисление и отзыв учащихся Организационная структура, учебный план и руководство в области образования в школах Принятие учебников и управление объектами (например, школьными зданиями) Вопросы, касающиеся социального воспитания Открытие курсов и организация собраний Осуществление проектов в области социального образования Создание социальных образовательных учреждений, таких как общественные центры, библиотеки и музеи, и управление ими Защита культурных ценностей Вопросы, касающиеся физического воспитания в школе</p>
<p>Задачи, которые могут быть возложены на губернаторов/мэров с принятием соответствующих постановлений (Статья 23 Закона о местном самоуправлении Управление образованием)</p>	<p>Вопросы, касающиеся культуры Реализация культурных проектов, создание и управление культурными объектами Вопросы, касающиеся спорта Реализация спортивных проектов, создание и управление спортивными объектами</p>
<p>Губернаторы/мэры (Статья 22 Закона о местном самоуправлении Управление образованием)</p>	<p>Вопросы, касающиеся университетов Вопросы, касающиеся частных школ Приобретение и распоряжение образовательными ресурсами Подписание контрактов Обеспечение соблюдения бюджетов</p>

Губернаторам/мэрам разрешено непосредственно участвовать в решении вопросов, касающихся университетов и частных школ, а также в приобретении и распределении образовательных ресурсов. Что касается государственных школ, то полномочия губернатора/мэра ограничены такими действиями, как рассылка проектов постановлений и обеспечение исполнения бюджета. Это ограничение связано с тем, что управление образованием должно осуществляться независимо от общего управления. Новая система позволяет губернаторам/мэрам напрямую назначать управляющих образованием. Советы по образованию не обязаны учитывать вопросы, которые не могли быть согласованы на

общеобразовательных конференциях. Однако губернаторам/мэрам разрешается составлять планы по своему усмотрению, и принятие решений об установлении мер находится в их компетенции. Таким образом, губернаторы/мэры отражают свои идеи в сфере образования, разработав план действий.

Зарубежный опыт управления сферой образования на муниципальном уровне показывает, что успешные системы характеризуются децентрализацией, участием местных советов и гибкостью в принятии решений. В странах, таких как Финляндия и Германия, муниципалитеты играют центральную роль в управлении образовательными учреждениями, обеспечивая индивидуальный подход к каждому ученику и адаптацию программ под местные особенности.

Однако существуют и вызовы, такие как неравномерность финансирования и др. Важно учитывать эти аспекты при разработке и внедрении реформ на местном уровне в России.

Для России полезными могут быть следующие аспекты:

1. Увеличение автономии муниципальных органов управления образованием, что позволит лучше учитывать региональные особенности и потребности местных сообществ.

2. Развитие социального партнерства с целью продвижения финансирования учебных заведений.

Таким образом, адаптация зарубежного опыта муниципального управления образованием может способствовать созданию более гибкой и эффективной образовательной системы в России, которая будет соответствовать вызовам времени и потребностям местных сообществ.

Использованные источники:

- 1 Kalalahti M., Varjo J. Revisiting universalism in the Finnish education system // Research on Finnish Society, 2020. - № 13. – pp. 25-40. - URL:

https://www.finnresearch.fi/RFS2020_Kalalahti_arjo.pdf (дата обращения 17.09.20224).

2 Varjo J., Simola H., Rinne R. Arvioida ja hallita: Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa. - Helsinki: Suomen kasvatustieteellinen seura, 2016. - 327 p. – URL: <https://researchportal.helsinki.fi/en/publications/arvioida-ja-hallita-per-%C3%A4%C3%A4n-katsomisesta-informaatio-ohjaukseen-su> (дата обращения 16.09.2024).

3 Harjunen E., Hietala R., Lepola L., Räisänen A., Korpi A. Arvioinnilla luottamusta - Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytännöt. - Helsinki: Finnish Education Evaluation Centre, 2017. – URL: https://karvi.fi/app/uploads/2017/01/KARVI_0417.pdf (дата обращения 16.09.2024).

4 Thrupp M., Seppänen P., Kauko J., Kosunen S. Finland's Famous Education System Unvarnished Insights into Finnish Schooling. -Springer, 2023. - 467 p. – URL: https://karvi.fi/app/uploads/2017/01/KARVI_0417.pdf (дата обращения 16.09.2024).

5 The Education System in the Federal Republic of Germany 2019/2020. A description of the responsibilities, structures and developments in education policy for the exchange of information in Europe. - URL: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Eurydice/Bildungswesen-engl-pdfs/dossier_en_ebook.pdf (дата обращения 17.09.20224).

6 Local Educational Administration System in Japan - The Board of Education System - URL: <https://www.nier.go.jp/English/educationjapan/pdf/201703LEADSJ.pdf> (дата обращения 17.09.20224).