**Факторы административной централизации современных демократических федераций на примере образовательных реформ**

**Полторацкая Виктория**

**ЕУ СПб**

**Исследовательский вопрос** работы – почему демократические федерации централизуются? Такая формулировка вопроса позволяет внимательно рассмотреть не только реформы, при которых формируются централизованные федерации, но и институциональные факторы такой системы административно-территориального устройства государства.

В качестве **предмета** исследования можно выделить факторы централизации демократических федеративных государств.

В качестве **объекта исследования** в данной работе рассматриваются реформы в области образования в демократических федерациях с 1990 года. В этот список входят федерации, обозначенные Freedom House как электоральные демократии: Австрия, Германия, Швейцария, Босния и Герцеговина, Бельгия, Пакистан, Индия, Аргентина, Мексика, США, Бразилия, Австралия[[1]](#footnote-1).

**Временной отрезок** данного исследования – период после окончания третьей волны демократизации. Такой выбор обусловлен работой с *современными* демократическими режимами. Здесь также важно оговорить, что политические режимы в странах варьируются в зависимости от времени, в рамках которого мы проводим исследование. За этими трансформациями важно следить в процессе анализа реформ – так, Пакистан относится Freedom House к числу авторитарных режимов с 2000 по 2013 год, соответственно этот период остается за рамками исследования.

Данное сравнительное исследование представляет собой анализ большого числа случаев образовательных реформ, приводящих к перераспределению полномочий в 12 странах за последние 26 лет. В целом, было насчитано 138 единиц анализа, однако многие реформы можно объединить в группы или «волны» централизации или децентрализации.

Методом анализа данных был выбран process tracing. Этот качественный метод представляет собой последовательное описание события, которое в результате должно привести к созданию теории, объясняющей те причинно-следственные связи, которые были выявлены в результате исследования[[2]](#footnote-2). Первым этапом такого описания служат гипотезы – необходимый фундамент для начала работы с каким-либо случаем. Исследователь начинает работать с каждым предположением пытаясь понять, какую роль играют независимые переменные по отношению к его зависимой переменной[[3]](#footnote-3). Его задача - подробно вникнуть в предысторию и последствия какого-либо случая, найти все возможные причинно-следственные связи и описать их. Часть из них может быть подтверждена гипотезами, заданными изначально теоретической рамкой, другая часть – открыта исследователем в процессе его изучения случаев. Эти открытия должны иметь свое теоретическое обоснование – и в результате работы исследователь получается последовательную связь из теорий, которые в совокупности создают макро-теорию, объясняющие исходы анализируемых случаев[[4]](#footnote-4).

**Выводы:**

Прежде всего, следует отметить, что в случае с экономически развитыми и политически устойчивыми странами государство либо отзывчиво к серьезным провалам в образовательной системе (основным индикатором такого провала становится внешняя оценка - результаты PISA (Австрия, Германия) или внутренняя критика, как в случае с законом 2002 года в США), либо регулярно работает с образовательной системой и вносит корректировки. Тем не менее, первый случай, как правило, приводит к пересмотру полномочий между уровнями власти, тогда как второй ведет к реформам, не затрагивающим полномочия.

Такой исход может быть связан с тем, что транзакционные издержки принятия и проведения законов, перераспределяющих полномочия, выше, чем в случае проведения реформ, не ставящих своей целью изменить баланс межправительственных отношений. В первом случае возникает необходимость продумать и перераспределить бюджеты всех уровней, не вызвать недовольства субнациональных единиц, привести региональное законодательство в соответствии с федеральным и так далее. Вероятно, это означает, что политики менее заинтересованы в процессах централизации, если на это нет серьезных причин. И серьезные проблемы в образовательной сфере – отмеченные как внешними, так и внутренними наблюдателями – могут быть одной из таких причин.

Исходя из таких наблюдений можно сделать первый вывод: в случае, когда система образования дает сбой, федеральный центр принимает решение взять управление в свои руки. Внутри федерации это выглядит как выражение недоверия федерального центра к субнациональным единицам, и в случае, если действующая децентрализованная система не работает или дает сбои, главный актор принимает решение самостоятельно разрешить существующие проблемы.

Говоря о второй гипотезе, связанной с наличием ресурсов, нужно отметить, что для процессов централизации она не так актуальна, как для процессов децентрализации, особенно в группе стран с неустойчивой экономикой и политическими кризисами. Многие централизационные реформы происходили на фоне снижения ВВП. Интересно, что процессы децентрализации в странах с ресурсными проблемами происходили достаточно часто. И если в случае Пакистана правительство признавало, что не справляется со своими функциями и предложило не только децентрализовать образовательную систему, но и приватизировать ее, то в Мексике и вовсе из-за консолидации всех экономических и административных ресурсов на электоральном процессе, были приостановлены программы оценки учителей на федеральном уровне. В Аргентине правительство провело блестящий пример «необеспеченной» децентрализации – передав полномочия по администрированию образовательной системы нижним уровням, но забыв подкрепить эти функции деньгами.

В ситуации, когда экономический или политические кризис в стране не позволяет ей на должном уровне предоставлять базовые услуги по обеспечению образованием своего населения, или в случае, когда страна получает членство в международной организации, требующей соответствия ряду критериев в обмен на партнерство с другими странами или экономические привилегии – международные организации начинают определять вектор развития страны. В этой связи встает важный вопрос о суверенитете национального государства и международных организациях, которые вмешиваются во внутренние процессы страны, пусть даже с благими намерениями[[5]](#footnote-5). Тем не менее, в данном контексте интересна не столько дихотомия автономности государства и его включенности в международные процессы, сколько тенденции в контексте перераспределения полномочий, которые демонстрируют наднациональные организации. Так, большая часть инициатив предлагает создание централизованных институтов управления и контроля за образовательной системой. Как правило, это связано с крайне низким качеством образовательного процесса, который невозможно контролировать и создавать с каждой территорией индивидуально – такой подход чреват высокими транзакционными издержками.

Важным выводом этой работы является факт того, что централизация – это процесс, не только активно проводимый в современных демократических федерациях (активнее процесса децентрализации), но и демонстрирующий некоторое понимание правительств разных стран того, что в случае, когда есть потребность в улучшении функционирования какой-либо системы – создание единой системы управления и контроля выглядит наиболее простым и привлекательным способом, который устанавливает жесткий вектор развития и достижения четко поставленных целей. Кроме того, централизация позволяет федеральному центру быстро получать систематизированную информацию о положении дел в образовательной системе по всей стране, что тоже выглядит для него более предпочтительным. Основными причинами, по которым центр может отказаться от идеи централизации для улучшения качества работы – это недостаток ресурсов или особые региональные потребности, унификация которых может привести к негативным последствиям.

1. Важно отметить, что в работе дается оценка политического режима той или иной страны при помощи индекса Freedom House. FH дает стране статус «электоральной демократии» в случае, если по результатам последних выборов государство отвечает следующим требованиям: 1) обладает конкурентной многопартийной политической системой; 2) предоставляет всеобщее избирательное право для всех граждан; 3) регулярно проводимые выборы являются безопасными, честными и представляют мнение большинства населения; 4) в ходе предвыборной кампании обеспечиваются равные возможности доступа к средствам массовой информации основных политических партий. Freedom House подчеркивает, что в их трактовке «электоральная демократия» не равно «либеральная демократия», так как наличие широкого круга гражданских свобод не является предметом их интереса в данном рейтинге. [↑](#footnote-ref-1)
2. George A. Process tracing and historical explanation. // Case studies and theory development in the social science. London, 2004. P.205. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bennett A., Checkel J. Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices // Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool. NY., 2014. P. 17-18. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibid, p. 18-22. [↑](#footnote-ref-4)
5. Henkin L. Constitutional Issues in Foreign Policy //Journal of International Affairs. 1969. №. 2. P. 210-224; Edwards M., Hulme D. Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations //World development. 1996. №. 6. P. 961-973. [↑](#footnote-ref-5)