

5.8.7. Методология и технология профессионального образования

УДК 378(4Вел)(4Гем)

DOI 10.37493/2307-907X.2022.4.26

Крутоголов Юрий Владимирович

АНГЛОСАКСОНСКАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Статья посвящена ретроспективному критическому анализу зарождения, становления и трансформации англосаксонской модели управления профессиональным образованием как государственного-общественного феномена системы образования в целом. Рассматривается корреляционная связь между децентрализованным характером управления профессиональным образованием в странах англосаксонской модели, в частности Соединенных Штатов Америки, и характерологическими чертами англосаксонского модуса ментальности, зрелости общественного самосознания и демократически ориентированного общественного мировоззрения. Раскрываются сильные и слабые стороны англосаксонской модели государственно-общественного управления профессиональным образованием. Выявляется тенденция к децентрализации профессионального образования в странах «атлантической» (англосаксонской) модели управления, а также «континентальной», что с неизбежностью задает вектор развития в направлении формирования социального партнерства в системе образования.

Ключевые слова: централизация, децентрализация, англосаксонская модель управления, континентальная модель управления, гражданское общество, образование, профессиональное образование, система, социальный контракт, социальное партнерство.

Yuri Krutogolov

THE ANGLO-SAXON MODEL OF STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF VOCATIONAL EDUCATION

The article is devoted to a retrospective critical analysis of the origin, formation and transformation of the Anglo-Saxon model of professional education management as a state-public phenomenon of the education system as a whole. The correlation between the decentralized natures of vocational education management in the countries of the Anglo-Saxon model, in particular the United States and the characteristic features of the Anglo-Saxon modus mentality, the maturity of public consciousness and democratically oriented public outlook are considered. The strengths and weaknesses of the Anglo-Saxon model of public-public management of vocational education are revealed. It reveals the trend towards decentralization of professional education in the countries of the «Atlantic» (Anglo-Saxon) model of governance, as well as the «continental» one, which inevitably sets the vector of development towards the formation of social partnership in the education system.

Key words: centralization, decentralization, Anglo-Saxon model of governance, continental model of governance, civil society, education, vocational education, system, social contract, social partnership.

Введение / Introduction. Обращение к истории зарождения и становления англосаксонской модели профессионального образования обусловлено решением одной из актуальнейших проблем профессиональной педагогики как отрасли научного знания в условиях развития новейшей системы управления отечественным профессиональным образованием с целью повышения её эффективности. Переход на новую модель управления российского профессионального образования, который был предпринят в соответствии с ФЗ №-273 «Об образовании в Российской Федерации» [1, с. 181], порождает серьезные проблемы как теоретического, так и практического характера, что делает неизбежным изучение англосаксонского опыта управления.

Очевидным является тот факт, что особенности любой модели управления профессиональным образованием обусловлены: историческими факторами становления государства, типом государственного устройства; развитием правовой культуры; сформированностью гражданского

общества, отражающейся прежде всего в его «неформализованном» функционировании. При этом соотношение уровня децентрализации государственного участия в управлении системой профессионального образования и качеством предоставляемых образовательных услуг в ведущих странах мира не всегда носит линейный характер. Так, В. И. Гусаров отмечает, что «история развития национальных систем образования свидетельствует о том, что конкретная организация, конкретные формы и методы управления образованием во многом зависят от особенностей политических, экономических и культурных традиций, от специфики государственного устройства и права, современного и ретроспективного» [2, с. 47].

Материалы и методы / Materials and methods. Понимание сущности и особенности англосаксонской модели управления профессиональным образованием с неизбежностью предполагает обращение к методологическим системам исторического, цивилизационного и философского дискурсов западной цивилизации. Проблема анализа многообразия исторически сложившихся систем управления образованием в рамках англосаксонской модели приобретает явно выраженные черты сходства и отличий при соблюдении принципов и требований компаративистского анализа. Исследование сущностных характеристик англосаксонской модели управления образованием базируется на применении логического и исторического, системного и культурологического методов, а также сравнительного анализа, обобщения, которые позволили выявить роль наиболее яркой формы англосаксонской модели – системы управления образованием в США.

Результаты и обсуждение / Results and discussion. Из всех стран англосаксонской модели государственно-общественное управление профессиональным образованием как управленческое партнерство общества и государства наиболее полно отражено в системе управления образованием Соединенных Штатов Америки. В историческом становлении и развитии США можно обнаружить закономерность между возникновением, с одной стороны, формы децентрализованного характера управления системой образования, а с другой стороны, объективной динамикой развития общественного сознания и правовой культуры американских граждан, сформированности гражданского общества. Так, Я. Ю. Михайлова, исследуя исторические характеристики развития системы высшего образования США, подчеркивает, что «становление и развитие американской системы образования отражает своеобразие американской истории, ту систему ценностей, на которой базируется американское общество» [4, с. 95].

Исходя из конституции США, вопросы, связанные с образованием, целиком и полностью отнесены к компетенции штатов. Исторически сложившееся управление системой высшего образования в Соединенных Штатах Америки осуществляется на уровне отдельно взятого штата в его законодательном собрании – легислатуре (state legislature). Как отмечают Б. В. Николаев, Н. А. Павлова, «...именно легислатуры штатов определяют в значительной степени основные направления правового регулирования организации и функционирования системы высшего образования в различных штатах» [5, с. 6].

Законодательные собрания (легислатуры) в Соединенных Штатах Америки были основаны на конструкте английской политической системы того времени. Как отмечают авторы, «прообразами современных легислатур штатов явились колониальные ассамблеи, которые не соответствовали современным стандартам демократического выборного представительного органа. Они в большей степени зависели от исполнительной власти, представляя интересы Короны и соответствующих компаний» [5, с. 6]. Авторы, анализируя формирование социального института образования в «новом свете», выделяют специфические особенности системы управления. Как было отмечено, взятый за основу конструкт колониальных ассамблей Англии уже не мог соответствовать стандартам нового демократического общества. Именно поэтому с момента образования нового государства система высшего образования страны отличалась жесткой децентрализацией управления высшей школой и значительным превосходством частного сектора высшего образования.

Так, А. И. Лебедева отмечает, что «определяющей характеристикой американского высшего образования была его децентрализация, что было обусловлено конституцией США, а затем нашло отражение в их законодательстве. Она подразумевала отсутствие общенациональной системы, невмешательство федерального правительства в процесс формирования образовательных программ» [3, с. 15].

Управление высшей школой в США, как отмечают Б. В. Николаев, Н. А. Павлова, осуществлялся в соответствии с запросами общественных структур. Авторы, рассматривая теоретические предпосылки реформирования высшего образования в Соединенных Штатах Америки, отмечают свободу и автономию американских университетов и колледжей, проиллюстрировав это одним известным прецедентом, который наиболее полно отражает единое общественное самосознание. Так, авторы описывают случай, произошедший в 1816 году, когда «...правительство штата Нью-Хэмпшир решило превратить частный, возглавляемый конгрегационалистами Дартмутский колледж в государственный, для чего изменило устав колледжа, утвержденный властями еще в 1769 г.» [6, с. 266]. Однако «...совет попечителей возбудил против властей штата судебное дело и выиграл его. Это решение на столетие определило характер развития высшего образования в США, оградило частные колледжи от государственного контроля, укрепило автономный статус всех американских учебных заведений, включая и государственные» [6, с. 266]. Иначе говоря, попытка власти штата внести принципы централизованного управления в частное образовательное учреждение неизбежно столкнулись со «стеной» общественности. Данный прецедент во многом определил преимущество и контроль частного сектора в сфере высшего образования в Соединенных Штатах на последующие десятилетия.

Следует подчеркнуть, что система образования в англосаксонской модели имеет повышенный уровень автономности образовательных учреждений, ярко выраженную децентрализацию системы управления. Так, В. И. Гусаров отмечает, что «в области управления образованием в зависимости от того, как распределены полномочия принимать решения, исторически сформировались две модели: централизованная и децентрализованная» [2, с. 53].

Централизованные системы управления профессиональным образованием в англосаксонской модели предполагают в первую очередь концентрацию прав принятия решений, сосредоточение властных полномочий на верхнем уровне управления. Такая модель управления (с некоторой передачей полномочий от центра местным властям) характерна для Франции, Италии, Люксембурга, Греции, Испании, Португалии.

Децентрализованная модель управления образованием предполагает передачу или делегирование ответственности за принятие ряда решений, а значит и делегирование соответствующих этой ответственности прав на нижние уровни управления (например, в США). Однако, как отмечает В. И. Гусаров, «...активный сдвиг в сторону децентрализованной модели управления образованием наблюдался в мире в последнюю четверть XX века (например, в Испании)» [2, с. 53]. Иными словами, в современной международной практике модернизации системы управления профессиональным образованием, наблюдается тенденция к разграничению прав управления между обществом как непосредственным заказчиком образовательных услуг и государством.

Анализируя две противоположные системы государственно-общественного управления профессиональным образованием, можно выделить отличительные черты децентрализованного типа управления. Так, системам децентрализованного управления образованием в англосаксонской модели свойственно:

- автономность местного самоуправления, контроль прежде всего со стороны структур гражданского общества;
- отсутствие государственного контроля органов местного самоуправления;
- отсутствие органов государственного управления образованием на местном уровне.

В противоположность децентрализованным системам управления выступают, как было сказано выше, страны с централизованным характером управления профессиональным образованием (преимущественно континентальной модели управления). Основными чертами функционирования континентальной модели (французской) являются:

- пониженная степень автономности местного самоуправления;
- особая иерархия системы управления профессиональным образованием, основанная на сочетании органов государственной власти местного уровня и органов местного самоуправления. Причем органы местного самоуправления в данной иерархии занимают нижестоящие позиции;
- государственный контроль органов местного самоуправления образованием.

Несмотря на очевидные различия управленческих структур континентальной и англосаксонской моделей, в последние годы наблюдается тенденция динамического роста социального партнерства. Так, социальное партнерство как общемировая практика подробно описывается в докладе ЮНЕСКО от 2021 года. Генеральный директор ЮНЕСКО Одри Азуле в предисловии к международному докладу ЮНЕСКО о «будущем образования» (report from the international commission on the futures of education) отмечает, что будущее систем образования мира зависит от нового социального контракта. По ее мнению, качество предоставляемых образовательных услуг зависит от диалога и взаимопонимания государства и общества. Одри Азуле подчеркивает, что подобный социальный договор «должен быть основан на правах человека и основываться на принципах недискриминации, социальной справедливости, уважения жизни, человеческого достоинства и культурного разнообразия» [8, V]. Иначе говоря, курс реформирования систем образования в мире направлен на построение образовательных программ по принципу социального партнерства и открытости образовательных систем, которые должны «укреплять образование как общественное образование как общественное начинание и общее благо» [8, V].

Социальное партнерство в профессиональном образовании есть конструкт социально-образовательных и управленческих отношений между государственными единицами и структурами гражданского общества, выраженный в их постоянном и ответственном диалоге (социальном контракте), направленном на решение современных социально-экономических проблем общества. Так, А. И. Рашидова обращает внимание на то, что социальное партнерство в высшем образовании есть «...особый тип взаимодействия образовательного учреждения с субъектами и институтами рынка труда, государственными и местными органами власти, общественными организациями, имеющий целью максимальное согласование и учет интересов всех участников этого процесса» [7, с. 32]. Автор отмечает, что партнерство государства и общества в вопросах образования в первую очередь представлено как «...один из аспектов государственно-общественного управления образованием. Он касается преобразования трех средств системы управления:

- кадров (средство, изменение которого направлено на инициацию активности профессионально-педагогических объединений);
- финансов (средство, изменение которого направлено на обеспечение открытости и рациональности финансовых потоков);
- информации (средство, которое направлено на трансляцию общественности позитивных, конструктивных и перспективных представлений об образовании)» [7, с. 32].

Заключение / Conclusion. Государственно-общественное управление профессиональным образованием в «актуальном» понимании феномена управления заключается в слаженной работе трех структурных элементов системы: автономности и мотивации кадров, своевременного и необходимого финансирования системы, наличия четкого представления о потребностях общества, в частности, рынка труда. Как отмечает В. И. Гусаров, проводимые реформы «...были успешны, если проводились государственной властью совместно с обществом. Развитие образования как

эффективной открытой общественно-государственной системы основывается на распределении ответственности между субъектами образовательной политики и на повышении роли всех участников образовательного процесса» [2, с. 68]. Принципы и механизмы социального партнерства как эффективной модели государственно-общественного управления профессиональным образованием нашли отражение в докладе исполнительного управления президента Соединенных Штатов Америки от 26 февраля 1990 года «Национальные цели в области образования» (National Goals for Education). Основным рефреном приводимого доклада выступает идея о том, что реформирование системы образования и достижение ее конкурентоспособности в мире возможно в диалоге между государством и обществом. Так, например, отмечено, что «Америка сможет решить эту задачу, если наше общество посвятит себя возрождению образования. Мы должны стать нацией, которая ценит образование и обучение» [9, с. 2]. В докладе отдельно отмечается, что ответственность за успешное выполнение поставленных задач лежит на педагогах, родителях, структурах гражданского общества. Работа педагогов должна быть «...посвящена созданию нового образовательного порядка, в котором успех для всех учащихся является первоочередной задачей, и они должны нести ответственность за результаты» [9, с. 3].

ЛИТЕРАТУРА И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. Российская Федерация. Законы. Об образовании в Российской Федерации: от 21.12.2012 № 273-ФЗ: ввод в действие с 29.12.2012 / Российская Федерация. Законы – Москва : Эксмо, 2021. – 256 с. – Текст : непосредственный.
2. Гусаров, В. И. Государственно-общественное образование : монография / В. И. Гусаров ; Министерство образования и науки Российской Федерации. – Самара : НТЦ, 2006. – 496 с. – Текст : непосредственный.
3. Лебедева, А. И. Развитие высшего исторического образования в США во второй половине 40-х – 60-е годы XX века : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук: 07 00 03 / Лебедева Анна Ильинична. – Санкт-Петербург, 2007. – 25 с. – Текст : непосредственный.
4. Михайлова, Я. Ю. Формирование системы высшего образования США / Я. Ю. Михайлова // Гуманитарные исследования в восточной Сибири и на Дальнем Востоке: дальневосточный федеральный университет. – 2010. – № 1. – 108 с. – Текст : непосредственный.
5. Николаев, Б. В. Государственно-правовая политика в сфере высшего образования США и законодательные органы штатов / Б. В. Николаев, Н. А. Павлова ; Пензенский государственный университет // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3. – 216 с. – Текст : непосредственный.
6. Николаев, Б. В. Теоретические предпосылки реформирования высшего образования в США / Б. В. Николаев, Н. А. Павлова ; Пензенский государственный университет // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 4. – 286 с. – Текст : непосредственный.
7. Рашидова, А. И. Социальное партнерство в профессиональном образовании / А. И. Рашидова // UNIVERSUM : Вестник Герценовского университета. 2012. – № 2. – 213 с. – Текст : непосредственный.
8. International Commission on the Futures of Education / UNESCO. – Paris : Institute for Lifelong Learning, 2021. – 188 с. – Text : unmediated.
9. National Goals For Education. – Washington : The White House. – Washington : Office of the Press Secretary. – 1990. – 9 p. – Text : unmediated.

REFERENCES AND INTERNET RESOURCES

1. Rossijskaya Federaciya. Zakony. Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii (About education in the Russian Federation) : ot 21.12.2012 № 273-F: vvod v deistvie s 29.12.2012 / Rossijskaya Federaciya. Zakony – Moskva : Eksmo, 2021. – 256 s. – Tekst : neposredstvennyj.
2. Gusarov, V. I. Gosudarstvenno-obshchestvennoe obrazovanie (State and public education) : monografiya / V. I. Gusarov ; Ministerstvo obrazovaniya i nauki Rossijskoj Federacii. – Samara : NTTs, 2006. – 496 s. – Tekst : neposredstvennyj.

3. Lebedeva, A. I. Razvitie vysshego istoricheskogo obrazovaniya v SShA vo vtoroj polovine 40-h – 60-e gody XX veka (Development of higher historical education in the USA in the second half of the 40s – 60s of the XX century) : avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata istoricheskikh nauk : 07 00 03 // Lebedeva Anna Il'ichna. – Sankt-Peterburg, 2007. – 25 s. – Tekst : neposredstvennyj.
4. Mihailova, Ya. Yu. Formirovanie sistemy vysshego obrazovaniya SShA (Formation of the US higher education system) / Ya. Yu. Mikhailova // Gumanitarnye issledovaniya v vostochnoj Sibiri i na Dal'nem Vostoke : Dal'nevostochnyj federal'nyj universitet. – 2010. – №1. – 108 s. – Tekst : neposredstvennyj.
5. Nikolaev, B. V. Gosudarstvenno-pravovaya politika v sfere vysshego obrazovaniya SShA i zakonodatel'nye organy shtatov (State and legal policy in the field of higher education in the USA and state legislatures) / B. V. Nikolaev, N. A. Pavlova ; Penzenskij gosudarstvennyj universitet // Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Povolzhskij region. Obshchestvennye nauki. – 2013. – № 3. – 216 s. – Tekst : neposredstvennyi.
6. Nikolaev, B. V. Teoreticheskie predposylki reformirovaniya vysshego obrazovaniya v SShA (Theoretical prerequisites for reforming higher education in the USA) / B. V. Nikolaev, N. A. Pavlova ; Penzenskij gosudarstvennyj universitet // Izvestiya vysshih uchebnyh zavedenij. Povolzhskij region. Obshchestvennye nauki. 2013. – № 4. – 286 s. – Tekst : neposredstvennyj.
7. Rashidova, A. I. Social'noe partnerstvo v professional'nom obrazovanii (Social partnership in vocational education) / A. I. Rashidova // UNIVERSUM : Vestnik Gertsenovskogo universiteta. 2012. – № 2. – 213 s. – Tekst : neposredstvennyj.
8. International Commission on the Futures of Education / UNESCO. – Paris : Institute for Lifelong Learning, 2021. – 188 s. – Text : unmediated.
9. National Goals For Education. – Washington : The White House / Washington : Office of the Press Secretary. – 1990. – 9 p. – Text : unmediated.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Крутоголов Юрий Владимирович, аспирант НГГТИ «Невинномысский государственный гуманитарно-технический институт». E-mail: krutogolovmt@mail.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Krutogolov Yuriy, postgraduate student of NGGTI «Nevinnomyssk State Institute of Humanities and Technology». E-mail: krutogolovmt@mail.ru