

Научная статья  
УДК 316.354:351/354  
<https://doi.org/10.24158/spp.2022.3.1>

## К вопросу о модели государственного управления образованием в современной России

**Майя Валерьевна Булаева**

Московский педагогический государственный университет, Москва, Россия,  
[karabanovam@yandex.ru](mailto:karabanovam@yandex.ru)

**Аннотация.** В статье рассмотрены модели государственного управления образованием. В России используется континентальная модель, которая основывается на установке, что образование является одной из функций государства. Отмечается, что сегодня теория и практика государственного управления переживает смену парадигм: от бюрократической к менеджерской и от менеджерской к координационной, что влечет за собой необходимость поиска новых инструментов регулирования в сфере образования. В странах Запада данные парадигмы сменяли друг друга на протяжении XX века, в России этот процесс занял несколько десятилетий, что привело к одновременному существованию методов государственного регулирования разных парадигм. В современной России используются инструменты бюрократической и менеджерской парадигм, которые не позволяют оперативно адаптироваться под глобальные вызовы современного мира. Более адаптивными методами государственного регулирования являются инструменты координационной парадигмы, которые опираются на механизмы самоорганизации. Заключается, что в результате российской система образования находится в состоянии кризиса, который проявляется в необходимости смены парадигм управления и невозможности реализации этого в рамках континентальной модели государственного управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, модели управления образованием, парадигмы государственного управления

**Для цитирования:** Булаева М.В. К вопросу о модели государственного управления образованием в современной России // Общество: социология, психология, педагогика. 2022. № 3. С. 16–19. <https://doi.org/10.24158/spp.2022.3.1>.

Original article

## On the issue of the public administration model for education in modern Russia

**Maya V. Bulaeva**

Moscow State Pedagogical University, Moscow, Russia,  
[karabanovam@yandex.ru](mailto:karabanovam@yandex.ru)

**Abstract.** The article examines models of public administration for education. In Russia, a continental model is used, which is based on the premise that education is one of the functions of the state. It is this attitude that determines the active participation of state structures in the activities of educational organizations. The theory and practice of public administration today is noted to be undergoing a paradigm shift from bureaucratic to managerial and from managerial to coordination, which entails the need to find new tools for regulation in the field of education. The change of paradigms marks the change of instruments of state regulation. In Western countries, these paradigms replaced each other throughout the twentieth century, in Russia this process took several decades, which led to the simultaneous existence of methods of state regulation of different paradigms. Modern Russia uses the tools of a bureaucratic and managerial paradigm that does not allow for swift adaptation to the global challenges of the today's world. More adaptive methods of state regulation are the tools of the coordination paradigm, which rely on self-organization mechanisms. As a result, the Russian education system is in a state of crisis, which manifests itself in the need to change the paradigms of education management and the inability to implement it within the continental model of public administration.

**Keywords:** public administration, models of education management, paradigms of public administration

**For citation:** Bulaeva, M.V. (2022) On the issue of the public administration model for education in modern Russia. *Society: Sociology, Psychology, Pedagogics.* (3), 16–19. Available from: [doi:10.24158/spp.2022.3.1](https://doi.org/10.24158/spp.2022.3.1) (In Russian).

Система образования находится в постоянном развитии, она вынуждена адаптироваться под вызовы глобальных трансформаций. В течение времени меняется статус знания в обществе (Литар, 2015), интеллектуальное влияние переходит от ученых к лидерам социальных сетей (Бауман,

2005), преобразуется сам способ легитимации знания (Кастельс, 2004), спрос на систему профессиональной подготовки определяется не столько предложением работодателей, сколько требованиями мировой системы разделения труда (Валлерстайн, 2020) и т.д. Однако не все национальные системы образования способны быстро и эффективно подстраиваться под такие глобальные изменения, хотя именно от этого и зависит успешность экономического развития каждой страны. Адаптивность системы образования обусловлена особенностями реализуемой модели государственного управления в этой сфере и от используемого инструментария воздействия на нее.

В настоящей статье фиксируется противоречие между требованиями окружающей реальности и адаптивными способностями российской системы образования. Реализуемая модель государственного управления образованием в России базируется на методологической установке необходимости тотального участия государства в реализации функции образования. При этом используются различные инструменты государственного регулирования, заимствованные из разных парадигм управления, которые исключают друг друга, тем самым снижая эффективность государственного управления. Основной целью настоящей статьи является описание существующей проблемы в терминах методологии государственного управления.

Американский педагог и историк педагогики Пол Монро (1869–1947) в своем фундаментальном исследовании «История педагогики» (Монро, 1914) выделил три сложившиеся к моменту издания книги государственные модели управления образованием: 1) континентальную (Франция, Германия, Италия и Россия), 2) англосаксонскую (Великобритания, Австралия и Канада) и 3) смешанную (США).

В континентальной модели образование является функцией правительства, поэтому доля государственного участия в процессе управления образованием велика: от разработки государственных стандартов подготовки по каждой специальности и до проверок учебных программ отдельных предметов. Управление системой образования в континентальной модели строится по принципу иерархической подчиненности и минимизирует степень свободы принятия решений на каждом уровне управления.

Англосаксонская модель, наоборот, предполагает, что государство минимально участвует в управлении образованием, отдавая реализацию учебного процесса на откуп отдельным организациям и автономным группам общества. Необходимо отметить, что в настоящее время правительство Великобритании уже в значительной мере отказалось от базовых принципов англосаксонской модели, и в 2014 году на территории государства вступил в действие аналог нового образовательного стандарта – Национальная учебная программа (Носова, 2016: 157). Тем не менее в классификации П. Монро англосаксонская модель управления образованием рассматривается именно как образец самоорганизации общества, при котором государству отводится исключительно регуляторная роль.

Смешанная модель государственного управления образованием реализуется в США. Именно там ответственным структурам удалось удачно сочетать единые требования к образованию федерального уровня с автономией отдельных штатов и муниципалитетов в определении его содержания через самостоятельный выбор преподаваемых дисциплин. На федеральном уровне реализуются программы поддержки местных школ и школьных советов штатов, а также стимулируется создание образовательных возможностей для бедных с целью обеспечения равенства граждан в этом отношении и преодоления расовой сегрегации, а также дискриминации по религиозному и половому признакам и т.д. (Гузев, 2020).

Необходимо отметить, что предложенные П. Монро модели управления образованием характеризуют не только взаимоотношения государства и сферы образования, а в целом принцип организации государственного управления по отношению к обществу. Если континентальная модель предполагает активное участие государства во всех сферах жизнедеятельности общества, то англосаксонская делает ставку на механизмы самоорганизации общества, а роль государства в ней сводится к созданию нормативных границ и разрешению конфликтов. В смешанной модели достигается баланс между активным управлением образованием со стороны государства и его самоорганизацией в отдельных сферах общества и на некоторых автономных территориях.

Современная Россия в большей части сохранила базовые принципы управления образованием, которые были сформированы как в царский период ее истории, так и в советский: государство рассматривает образование как свою функцию, поэтому его присутствие в данной сфере достаточно велико. Однако в XX веке произошло несколько смен парадигм государственного управления, что позволяет говорить о том, что и характер управления сферой образования носит уже несколько иной характер, нежели в начале, середине или конце XX века. Данные парадигмы характеризуют не только теоретические принципы воздействия государства на общество, но и конкретные практики управления им.

А.А. Аузан выделяет три базовые парадигмы государственного управления, сформировавшиеся в XX веке (Позитивная реинтеграция: новый подход к государственному управлению в постсоветских экономиках ..., 2016: 17): 1) бюрократическую, которая соответствует принципам управления, сформулированным «классической» школой (Ф. Тейлор, М. Вебер, А. Файоль и т.д.); 2) менеджерскую, которая акцентирует внимание на обратной связи от потребителей государственных услуг и поведенческих аспектов государственных гражданских служащих (здесь можно проследить влияние идей «доктрины человеческих отношений»); 3) координационную, рассматривающую государственное управление как взаимодействие представителей власти и получателей государственных услуг (методологическим фундаментом выступают наработки школы «социальных систем»). Необходимо отметить, что менеджерская и координационная парадигмы государственного управления зародились во второй половине XX века в странах Запада, а их проникновение в инструментарий государственного управления Российской Федерации произошло значительно позднее, лишь только с 2008 года. Именно поэтому в текущей практике отечественного государственного управления присутствуют элементы всех трех парадигм. Например, майские указы Президента РФ относятся к инструментам программно-целевого управления, характерного именно для бюрократической парадигмы. Одновременно с ними существует практика обсуждения различных государственных решений о введении регулирования с экспертным сообществом той или иной отрасли, которая реализуется во всех органах исполнительной власти. Этот инструментарий является частью менеджерской парадигмы. А реформа контрольно-надзорной деятельности, внедрение «регуляторной гильотины», оценка регламентирующего воздействия и прочие способы «умного регулирования» относятся к инструментам координационной парадигмы.

Сфера образования в Российской Федерации испытывает воздействие инструментов бюрократической парадигмы и отдельных практик менеджерской. Основным недостатком мер регуляции этих парадигм является высокая инертность их воздействия и слабая адаптивность к изменениям внешней среды. Широкое внедрение координационной парадигмы в практику государственного управления стран Запада как раз и было связано с тем, что данный инструментарий позволяет не только быстро выработать и внедрять решения в ответ на глобальные вызовы внешней среды, но и решать частные проблемы на местном уровне без процедур согласования по всей вертикали скалярной цепи государственного управления. Дополнительным преимуществом данной парадигмы является ее более высокая экономическая эффективность, которая складывается за счет сокращения издержек на взаимодействие иерархических управленческих структур.

Распространение коронавирусной инфекции Covid-19 в 2020 году потребовало от системы образования перехода на дистанционную систему работы, к чему она оказалась абсолютно неготовой. Главной проблемой в данный период стала не столько сложность одномоментной технической оснащенности взаимодействия обучающихся, педагогов, администрации и других субъектов, сколько отсутствие педагогических технологий дистанционной работы. Континентальная модель государственного управления образованием, вооруженная инструментарием бюрократической и менеджерской парадигм, оказалась неспособной быстро и эффективно ответить на данный вызов.

Другой, чуть менее важной проблемой системы образования, обострившейся в 2020 году и требующей своего решения, стала проблема изменения рынка труда и тех требований, которые предъявляют работодатели к потенциальным работникам. Многие предприятия перевели своих сотрудников на удаленный принцип работы, поэтому новым требованием к персоналу стало владение дистанционными технологиями. Действующая система образования не ориентирована на выработку таких навыков и умений у учащихся, так как для этого требуется внести изменения в действующие образовательные стандарты. В результате в ближайшие годы будет продолжена подготовка специалистов, которые не соответствуют требованиям рынка труда.

Таким образом, существующие проблемы низкой адаптивности российской системы образования к глобальным вызовам окружающей среды требуют широкого использования инструментов координационной парадигмы государственного управления. Однако данная парадигма опирается на механизмы самоорганизации общества, требует отхода от директивных методов управления, смены форм контроля (от государственного к общественному) и широкого распространения практики выработки коллегиальных методов принятия решений. В рамках континентальной модели государственного управления образованием использование методов координационной парадигмы невозможно, так как методологические установки модели исключают использование механизмов самоорганизации. Следовательно, сфера образования России в настоящее время находится в ситуации кризиса, когда существующие меры государственного управления препятствуют ее дальнейшему развитию.

#### **Список источников:**

- Бауман З. Индивидуализированное общество. М., 2005. 390 с.  
Валлерстайн И. Анализ мировых систем. М., 2020. 400 с.

Гузев М.С. Социальные аспекты функционирования высшего образования в США // Вопросы педагогики. 2020. № 7-2. С. 31–34.

Кастельс М. Галактика Интернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе. Екатеринбург, 2004. 328 с.

Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна. СПб., 2015. 160 с.

Монро П. История педагогики : в 2 т. М., 1914. Т. 1 : Древность и Средние века. 329 с. ; Т. 2 : Новое время. 372 с.

Носова Е.А. Сравнительный анализ стандартов начального образования в США, Великобритании и России // Успехи современной науки и образования. 2016. Т. 1, № 12. С. 155–160.

Позитивная реинтеграция: новый подход к государственному управлению в постсоветских экономиках / под общ. ред. А.А. Аузана, К.Н. Келимбетова. М., 2016. 392 с.

## References:

Auzan, A. A. & Kelimbetov, K. N. (eds.) (2016) *Pozitivnaya reintegratsiya: novyi podkhod k gosudarstvennomu upravleniyu v postsovetskikh ekonomikakh* [Positive Reintegration: A New Approach to Public Administration in Post-Soviet Economies]. Moscow. 392 p. (in Russian)

Bauman, Z. (2005) *Individualizirovannoe obshchestvo* [Individualized Society]. Moscow. 390 p. (in Russian)

Castels, M. (2004) *Galaktika Internet: Razmyshleniia ob Internete, biznese i obshchestve* [Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society.]. Yekaterinburg. 328 p. (in Russian)

Guzeev, M. S. (2020) Socialnye aspekty funkcionirovaniya vysshego obrazovaniya v SShA [Social Aspects of the Functioning of Higher Education in the USA]. *Voprosy pedagogiki*. (7-2), 31–34. (in Russian)

Liota, J.-F. (2015) *Sostoianie postmoderna* [The State of Postmodernity]. Saint-Petersburg. 160 p. (in Russian)

Monro, P. (1914) *Istoriya pedagogiki* [History of Pedagogy]. Moscow. Vol. 1 : Drevnost' i Srednie veka. 329 p. ; Vol. 2 : Novoe vremya. 372 p. (in Russian)

Nosova, E. A. (2016) Sravnitelnyj analiz standartov nachalnogo obrazovaniya v SShA, Velikobritanii i Rossii [Comparative Analysis of Primary Education Standards in the USA, UK and Russia]. *Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya*. 1 (12), 155–160 (in Russian)

Vallerstain, I. (2020) *Analiz mirovykh system* [Analysis of World Systems]. Moscow. 400 p. (in Russian)

## Информация об авторе

**М.В. Булаева** – кандидат экономических наук, докторант кафедры теоретической и специальной социологии имени М.А. Будановой Московского педагогического государственного университета, Москва, Россия.

[https://www.elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=1134225](https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=1134225).

## Information about the author

**M.V. Bulaeva** – PhD in Economics, D. Phil. in Theoretical and Specialized Sociology Department named after M.A. Budanova, Moscow State Pedagogical University, Moscow, Russia.

[https://www.elibrary.ru/author\\_items.asp?authorid=1134225](https://www.elibrary.ru/author_items.asp?authorid=1134225).

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 02.03.2022;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 24.03.2022;

Принята к публикации / Accepted for publication 29.03.2022.