

История программы «Extension» в университете штата Висконсин

.....

Джон Прайсинг*

В 1908 г. президент США Теодор Рузвельт предложил Либерти Хайд Бейли, в то время директору сельскохозяйственного колледжа при Корнельском университете, возглавить комиссию по изучению проблем сельскохозяйственных районов Америки. В приказе о назначении Бейли на эту должность говорилось: «Мы, американцы, добились поистине больших успехов в развитии наших аграрных ресурсов, однако необходимо отметить, что социальные и экономические институты сельской местности не успевают за темпом развития государства в целом» [11, р. 42]. После этой инициативы последовала рекомендация создать по всей стране единую службу Extension.

Вплоть до 1970-х гг. формировалось единое понимание развития сельской территории в рамках программы Extension.

Данная работа демонстрирует двойственную природу эры стратегического планирования, т.е. улучшение местных сообществ путем реализации технического содействия с вовлечением местного населения в этот процесс.

Важной задачей стало объединение Америки с целью определения национальных приоритетов. Это также оказалось возможным благодаря программе Extension. Данная программа была направлена на создание более демократичного общества в сельских районах. Штаты Висконсин и Миннесота обладают богатым опытом использования этих подходов.

Индустриализация Америки носила двойственный характер. Если одним следствием этого явился хаос больших городов, с сопутствующими ему нищетой и страданиями, то другим — те положительные изменения, которые произошли в провинциальной Америке.

Аграрная Америка претерпевала значительные изменения во второй половине XIX в. В 1870 г. население США насчитывало 38,6 млн чел., причем 74%

* Джон Прайсинг (John Preissing) — профессор программы «Extension» университета штата Висконсин, США. Электронная почта: john.preissing@ces.uwex.edu

населения проживало в сельской местности. Через двадцать лет американцев было уже 63 млн. человек. Количество жителей сельских районов снизилось до 65%. А по данным переписи 1920 г. в Америке насчитывалось уже 98 млн. чел., и она стала уже скорее городской, нежели сельской. Вместе с высоким уровнем миграции населения с каждым годом увеличивался разрыв между уровнем жизни городского и сельского населения [10].

Для оценки проблем сельских территорий и для выработки мер по их разрешению президент Т. Рузвельт создал специальную комиссию из семи членов, в состав которой входили ученые-эксперты. Это была типичная для того времени попытка соединить научный инструментарий с процессом вовлечения населения в решение общих задач. В этом Рузвельт положился на опыт экспертов. Однако он осознавал необходимость и значимость вклада в общее дело всех представителей аграрного сообщества Америки. Население сельских территорий с готовностью откликнулось на призывы президента и Комиссии. В течение 6 месяцев Комиссия разослала 500 000 анкет, провела 30 открытых слушаний почти во всех штатах, получила отчеты от районных школ, проводивших акции, направленные на поддержку политики президента. Начав свое исследование в августе 1908 г., Комиссия завершила его уже в январе 1909 г. [5, р. 24].

Согласно материалам комиссии, в аграрной Америке школы и учреждения здравоохранения были значительно беднее городских, инфраструктура не отвечала требованиям и темпам современной жизни, был затруднен доступ к получению кредитов, не было благоприятных условий для развития бизнеса, а промышленная деятельность вела к истощению природных ресурсов [11, р.18–20].

В докладе Комиссии содержались 3 ключевые рекомендации:

- 1) продолжить научные исследования условий жизни сельского населения;
- 2) создать единую государственную образовательную службу «Extension»;
- 3) последовательно развивать сельские территории [11, р. 29–30].

Л.Х. Бейли и другие члены Комиссии признавали важность технического содействия, однако отмечали, что вовлечение местного населения является ключом к улучшению качества жизни сельской территории. Глубокое понимание развития местных сообществ вышло за рамки развития только сельского хозяйства.

Появились и другие исследователи, которые предлагали свои способы решения этих проблем. Одним из них был Симен Нэп [Seaman Knapp], сотрудник государственного департамента сельского хозяйства. Рузвельт предложил Л.Х. Бейли обратить внимание на методы С. Нэпа в решении сложных проблем сельского производства. С. Нэп предлагал использовать метод «расскажи всем о наших успехах»¹. Он одобрял общественную организационную работу, а так-

¹ Видимо, речь идет о технологии, которая в современной терминологии звучит как «история успеха» (примеч. ред.).

же помогал фермерам объединяться в группы, чтобы добиться более эффективного результата своей деятельности [4].

В 1914 г. президент Вильсон подписал Акт Смита-Левера [9], согласно которому Государственная служба Extension окончательно была сформирована. Согласно данному акту около 75% средств Фонда выделялись на освоение метода, предложенного С. Нэпом, а также на проведение мероприятий в рамках программы Extension [5, p. 26].

Государственная служба Extension. Ранние годы

Основоположниками Идеи штата Висконсин стали президент университета штата Висконсин Чарльз Ван Хайз, председатель Бюро по проведению референдумов штата Чарльз МакКарти и губернатор Роберт Лафоллетт. В основу Идеи вошел девиз Университета штата Висконсин: «Границы территории университета — это граница всего штата» [1, p. 270].

В США деятельность службы Extension началась в 1914 г. принятием Акта Смита-Левера, который действует в штате Висконсин до сих пор. Годом позже в этом штате местные власти приняли Закон о начале действия программы по развитию сельской местности. Но уже в то время президент университета штата Висконсин Чарльз Ван Хайз говорил о способах использования возможностей университета в решении проблем местного населения. Это и программы обучения грамотности взрослых, и развитие искусства, и организация школ для обучения рабочим специальностям, а также организация общественного обсуждения различных вопросов. Помимо программ, разработанных службой для штата (по развитию сельского хозяйства, развитию экономики домохозяйств и т.д.), служба Extension штата Висконсин активно участвовала в программах федерального значения в годы Великой депрессии и Второй мировой войны. Но главная заслуга деятелей службы Extension заключается в том, что они впервые попытались понять сущность сообщества и разработать мероприятия по его улучшению.

Е.А. Лютер, первый агент службы Extension, помогал местному населению не только решать проблемы сельского хозяйства, но и самого местного сообщества [12, p. 347–348].

Служба Extension тесно связана с государственной программой по выдаче грантов университетам, с единой для них миссией — обеспечить обучение и тренинги групп людей в области практических навыков по развитию местного сообщества. Участники программы полагают, что все результаты исследований и навыки, приобретенные сельским населением, участвовавшим в тренингах, накапливаются у них как бесценный опыт. Данная организация была создана также для облегчения сотрудничества между правительственными структурами федерального уровня и структурами штата и графств. Данная служба помогает также решать местные проблемы путем привлечения местного населения

в этот процесс. Для чего надо их привлекать? Ответ очевиден: для улучшения жизни сообщества.

Как уже отмечалось, Л.Х. Бейли признавал важность гражданского участия в Extension, поэтому уже на ранних этапах развития службы при решении ее агентами местных проблем ставка делалась на население. Например, в штате Висконсин население выступило инициатором улучшения местной инфраструктуры и создания программы образования взрослых.

Служба помогала проводить в жизнь государственную политику расового равноправия.

В 1915 г. колледжу *Prairie View A&M* штата Техас было разрешено вовлекать в программу афроамериканцев [8]. Как известно, колледжи, где обучались только афроамериканцы постоянно испытывали нехватку финансовых ресурсов. Определяющим фактором развития службы Extension в южных штатах явилось наличие в местных сообществах колледжей и университетов, которые выполняли образовательную и культурную функции. Это и стало одной из форм развития сообщества.

Развитие Extension в 1920–1950 гг.

Этот период характеризуется значительным расширением деятельности Extension. Годы Великой депрессии и Вторая мировая война показали, что Extension — единственный способ реализации государственных программ и других его инициатив. Extension участвовала в реализации продуктовой программы и переписи населения, проводимой в то время в сельской местности. Особенно важна была ее роль в реализации программы сохранения земельных ресурсов и электрификации аграрной Америки. Во многих случаях руководство этой деятельностью поручалось сотрудникам службы Extension.

Фактически Extension привлекла к работе все регионы страны. Модель партнерства в рамках Extension предусматривала участие федерального центра, правительства штата через местные университеты и власти графства.

В 1943 г. штат имел уже своего собственного агента, который организовывал людей и учил их защищать и использовать ресурсы сообщества, а также извлекать выгоду из изменений социальной сферы и содействовать развитию экономики. В то время специалисты штата начали нанимать местных социологов, журналистов, экономистов и простых граждан, желающих принять участие в развитии местного сообщества, используя при этом средства, выделяемые штатом.

В середине 1950-х гг. была начата пилотная программа по развитию сельского хозяйства округа. Автор статьи отмечает, что служба Extension в штате Висконсин стала успешно развиваться в результате не только государственных мероприятий, но и потому, что в штате были созданы все условия для этого, и инициатива больше исходила от самого населения. В тот период Северный Висконсин находился в сильном упадке. В программе долгосрочного плани-

рования развития Северного Висконсина службой Extension было отмечено, что с 1930-х гг. по 1959 г. сократилось население и количество фермерских хозяйств, закрылось большинство школ; пустели города и церкви [6, р. 1–19]. Необходимость залатать дыры в сельском хозяйстве, нужда решать повседневные задачи привели к пониманию роли местного сообщества, его ресурсов и важности его развития.

Однако к концу 1950-х гг. служба Extension начинает меняться кардинально, пересматривая свою миссию и претерпевая административные изменения. В прежней модели агенты Extension работали в сотрудничестве со специалистами штата, которые проводили практические исследования и старались учитывать полученные результаты при реализации программ. И в соответствии с этим возникла необходимость в административных изменениях: в оценке и пересмотре всей системы Extension. Было отмечено, что в работе на благо сообщества Extension выполняет задачу катализатора — помогает объединять людей «с разнообразными интересами, отношениями и деятельностью» для общих потребностей, целей и задач. Основным объектом деятельности службы являлось «развитие инициативы у каждого члена сообщества», направленной на самостоятельное решение проблем местного сообщества и повышение его благосостояния. Деятельность государства была направлена на образование граждан. Были пересмотрены основополагающие принципы деятельности службы Extension. Отмечалось, что представления только фактической информации о местном сообществе недостаточно.

Развитие Extension в 1960–1972 гг.

Как и вся страна в целом, программа Extension тоже ощущала на себе события шестидесятых. Массовые протестные движения того времени заставил пересмотреть многое в работе Extension. Менялись методы и принципы планирования развития местных сообществ и регионов. Разработка новых идей вылилась в принятие Акта о развитии сельской местности в 1972 г. Цель данного Акта заключалась в «стимулировании сбалансированного национального развития, обеспечивающего достойные возможности каждому гражданину США работать и пользоваться благами высокого уровня жизни, а также необходимыми знаниями для успешной реализации программ по развитию сельских районов» [7, р. 2]. С помощью этого Акта Государственный департамент по сельскому хозяйству пытался поддержать аграрные районы страны. Акт предписывал службе Extension создавать образовательные программы и распространять их на местах.

Однако при недостаточном субсидировании сложно следовать своей миссии. К примеру, сейчас только 7% средств Фонда Смита-Левера, созданного при Департаменте сельского хозяйства, направляется на развитие аграрных районов. Сегодня большинство тех задач, для решения которых создавались

специальные программы, перенесены в разряд повседневной работы агентов службы. Эти агенты работают на постоянной основе в местных сообществах.

К слову, в 1964 г., приняв Акт о гражданских правах, Конгресс отменил закон об организации Extension в «черных» штатах, так как вопрос разделения на цветных и белых стал неактуальным. Однако реально вихрь 1960-х нивелировал еще одну попытку афроамериканцев добиться для себя лучших условий.

В 1972 г. Положение от 1890 г. было восстановлено. Возращение к прежнему порядку лоббировалось университетами и другими его сторонниками. Было отмечено, что наличие на территории одного штата двух служб Extension (для черных и белых) ведет лишь к дублированию деятельности. В 1990 г., Майрон Джонсруд, директор государственного департамента сельского хозяйства США, постановил, что при необходимости совместной работы двух служб будет создаваться единый план сотрудничества [2, р. 3].

На сегодняшний день количество программ Extension по развитию местного сообщества и аграрных районов ограничено, но не везде. Многие штаты, например Висконсин, самостоятельно в рамках службы Extension разрабатывают свои программы по развитию ресурсов местных сообществ.

Почему история и развитие службы Extension в штате Висконсин так отличается от остальных? Существует много причин тому, что сегодня в штате Висконсин на постоянно действующей основе работает служба Extension. Одна из основных — ключевая роль аграрного сектора. Местная служба Extension основывается на принципе Л.Х. Бейли, а именно активно вовлекает население в развитие местного сообщества.

Увеличение программ по развитию ресурсов местного сообщества в штате Висконсин отражало потребности штата, что дало толчок развитию подобных программ в масштабах всей страны. К концу века уже каждый округ штата имел своего собственного агента по развитию.

Исследователи считали, что образование не должно быть жестко формализованной услугой. Некоторые прогрессивные деятели отмечали необходимость создания равной, доступной системы образования, чтобы она могла научить жителей сообщества выражать свои интересы, как это делают граждане республики. Эта полемика отразилась в последующем реформировании самой службы. По мере того как возрастала сила аграриев и вспомогательных отраслей сельского хозяйства уменьшались надежды на их более тесное включение в службу Extension. Сегодня персонал программы Extension уделяет большее внимание проблемам сельской местности и местному населению, хотя в некоторой степени функции службы расширились, действует несколько основных программ: «Развитие экономических ресурсов сообщества», «Развитие семей»; «Развитие лидерства»; «Природные ресурсы и управление экологией» и т.д.

В 1997 г. бюджет службы Extension составлял 1,5 млрд дол., из которых 24% — это государственные средства, 49% — средства штатов, 21% — окру-

гов и 6% из внебюджетных источников. В 1999 г. численность персонала службы достигло 15 000 чел. [3, р. 65].

Понять историю развития службы Extension — значит понять причины перемен в современной аграрной Америке. Как сказал президент Т. Рузвельт в 1908 г., «сельское хозяйство — это еще не вся жизнь села. Мы можем идти большими шагами к улучшению жизни села и местного населения, благодаря образовательным программам Extension. И они не должны сокращаться» [11, р. 42]. Позже президент В. Вильсон отметил: «Главная цель — обеспечение стабильности активного и «удовлетворенного» населения сельских округов» [5, р. 30]. Многое еще необходимо сделать в аграрной Америке, но только при активном участии «удовлетворенного» населения.

Библиографический список

1. *Apps J.* The People Came First: A History of Wisconsin Cooperative Extension. Madison, WI: ESP Foundation, 2002.
2. *Hughes L.R.* The future of the 1890's // Journal of Extension. 1990. Vol. 28. № 4. (См.: www.joe.org/1990winter/fut1.html)
3. *McDowell G.* Land Grant Universities and Extension in the 21st Century: Renegotiating or Abandoning the Social Contract. Ames, IA: Iowa State University Press, 2001.
4. Convergence: The Development of Agriculture and Extension Education in North Carolina / College of Agriculture and Life Sciences / www.cals.ncsu.edu/agexed/aee501/show10.
5. *Peters S.* Cooperative extension and the democratic promise of the land grant idea. Minneapolis, MN: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs and Minnesota Extension Service, 1996.
6. Planning for a Long Range Extension Program in Northern Wisconsin / College of Agriculture. Madison, WI: University of Wisconsin Extension Service, 1959.
7. Rural Development Act // www.reeusda.gov/1700/legis/ruraldev
8. Second Morrill Act // www.reeusda.gov/1700/legis/morrill2
9. Smith-Lever Act // www.reeusda.gov/1700/legis/s-l.htm
10. United States Census Bureau. Urban and rural populations // <http://www.census.gov/population/censusdata/table-4.pdf>.
11. United States Commission on Country Life. Report of the Commission on Country Life. N.Y.: Sturgis and Walton, 1911.
12. *White G.W.* Cooperative Extension in Wisconsin: 1962–1982. Dubuque, IA: Kendall/Hunt, 1982.

Пер. с англ. В.В. Гассий