

УДК 378

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В ГЕРМАНИИ

М. Н. Винникова

Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет

Поступила в редакцию 22 апреля 2011 г.

Аннотация: в статье рассматривается система управления в области высшего образования, преимущества и недостатки централизованной и децентрализованной систем управления. На примере Германии анализируются разграничения области компетенции между федерацией и землями, сравниваются системы управления высшим образованием Германии и России.

Ключевые слова: высшее образование, управление образованием, образование за рубежом, высшее образование в Германии.

Abstract: the article discusses the control system in higher education policy, as well as the advantages and disadvantages of central and decentralized systems of control. The example of Germany is taken to analyse the functions of the federal and local authorities in the sphere of higher education. Russian and German systems of educational control are compared.

Key words: higher education, control of education, education abroad, higher education in Germany.

В последние десятилетия одной из главных задач образования ведущих стран мира является задача организации адекватной системы управления областью образования. В 1990 г. под руководством ЮНЕСКО в Мехико прошел второй международный конгресс «Планирование и управление развитием образования» (первый конгресс состоялся в Париже в 1967 г.). В одном из пунктов решения конгресса говорилось о том, что «особенно актуальным становится поиск правильного соотношения между централизацией и децентрализацией, между национальными и местными интересами. Это соотношение должно складываться в соответствии со спецификой каждой страны» [1], учитывать не только особенности государственного строя, но и политические и культурные традиции.

Для многих стран понятие «государственная власть» не является однозначным, так как обнаруживается более чем один правительственный уровень. Такими странами являются федеративные государства, которые представляют собой союзное государство, состоящее из нескольких государств или государственных образований (субъектов федерации): штаты (как в США), земли (как в Германии или Австрии), провинции (как в Китае), кантоны, регионы, сообщества и др. Субъекты федерации имеют собственную систему органов государственной власти и собственные полномочия в отпращивании государственной власти.

Центральные правительственные органы в таких странах выполняют координационные функции или берут на себя управление стратегически важными для всех субъектов федерации задачами: армия, фундаментальные научные исследования, представительство интересов федерации в международной политике. Противоположностью федерации являются унитарные государства, в которых существует только один правительственный уровень.

В политике высшего образования количество уровней правительства имеет существенное значение. Системы с федеральной структурой отличаются большим разнообразием типов вузов. Кроме того, в таких системах вузы имеют больше автономии, чем в унитарных системах.

В реформах высшего образования, происходивших в большинстве стран с начала 1970-х, наблюдается процесс децентрализации, т.е. передача как можно большего количества полномочий и функций управления высшим образованием на местный уровень, в том числе регулирование целей и задач образования, а также решение на местах таких вопросов, как содержание учебных программ и административное управление.

Касаясь проблемы управления образованием, Б. Л. Вульфсон [2], З. А. Малькова [3] отмечают положительные и отрицательные стороны централизованной и децентрализованной систем управления.

Централизованная система способствует созданию национальных образовательных стандар-

тов, сохранению и упрочнению чувства культурной общности населения страны, однако при этом сковывает инициативу школ и местной администрации, навязывает излишнее единообразие форм и методов педагогической работы.

Децентрализованная система свидетельствует об отказе от централизованного регулирования целей и задач образования, о решении на местах таких вопросов, как содержание учебных программ и административное управление. Это предполагает наделение образовательных учреждений и, в частности, самих преподавателей большими полномочиями в реализации целей и задач образовательной политики наиболее рациональными, с их точки зрения, методами, открывает простор развитию местной инициативы, облегчает проведение разнообразных педагогических экспериментов, препятствует созданию и поддержанию общенациональных стандартов.

По свидетельству ученых Б. Л. Вульфсона [2], А. В. Духавневой [4], З. А. Мальковой [5], в последнее время наблюдается тенденция к конвергентности систем. Например, в Германии структура управления образованием представляет собой сочетание федерализма на национальном уровне с централизацией управления на уровне земель. Однако на различных ступенях образования присутствуют свои особенности в распределении ответственности и меры компетенции на тех или иных уровнях [6].

Западная Германия представляет собой яркий пример реформ по децентрализации высшего образования, начавшихся в 1970-х. Данные процессы были связаны с критикой системы, в которой центральное правительство взяло на себя такой большой объем задач по управлению, что не могло с ними эффективно справляться, а это, в свою очередь, привело к снижению качества высшего образования. Кроме того, утверждалось, что центральные органы не в состоянии учитывать потребности (экономические и культурные) отдельных земель. Даже унитарные государства стремились передать большее количество полномочий управления высшим образованием на местный уровень (как это произошло в Великобритании) и таким образом сделать управление высшим образованием более децентрализованным.

Децентрализация сопровождалась дерегуляцией методов государственного управления и финансирования. Это означает, что не только регионы получили больше полномочий в управлении высшим образованием, но и методы государственного управления изменились от прямых, директивных форм в сторону большего использования «подобных рыночных» механизмов.

В Германии вопрос разграничения области компетенции между федерацией и землями остается актуальным. Установлению рационального баланса способствует деятельность Постоянной конференции министров культуры и образования земель. Особенности процессов стандартизации в Германии обусловлены спецификой системы управления и принятия решений в сфере высшего образования, высокой степенью автономии вузов. Вуз по своему правовому положению представляет собой общественно-правовую организацию и в то же время является государственным учебным заведением. Эта двойственность правового положения вуза закреплена в Рамочном законе о высшем образовании и накладывает отпечаток на его отношения с государством.

В отличие от России, в Германии в системе управления образованием в XX в. произошли изменения: переход от полной автономии вузов к региональному управлению высшим образованием на уровне федеральных земель и затем к достижению оптимального соотношения федеральных, земельных и университетских структур управления.

Особенности системы управления образованием в Германии на современном этапе определяются ее федеративным устройством, выступающим в качестве основополагающего конституционного принципа. Управление образованием осуществляется соответствующими земельными министерствами, каждое из которых определяет обязательные для всех вузов административные правила и основные направления содержания образования.

Значительные права одновременно принадлежат федеративным органам. Федеральное Министерство образования и науки не вмешивается в вопросы оперативного управления; это сфера компетенции земельных и местных органов. В функции федерального министерства образования входят: планирование образования в национальном масштабе, определение основных направлений развития высшей школы, вопросы международного сотрудничества в области образования и науки. На федеральном уровне координацией развития высшего образования в землях занимаются Конференция ректоров вузов, образованная по инициативе самих вузов, и Постоянная конференция министров культур земель.

С принятием федерального Рамочного закона о высшем образовании в 1976 г. была введена трехступенчатая законодательная система в сфере высшего образования, в которую вошли: федеральное законодательство, земельное законодательство и устав вуза.

Система высшего образования ФРГ характеризуется наличием различных типов вузов и уровней подготовки. Существует два основных типа вузов: академические, к которым относятся университеты и вузы, приравненные к университетам (высшие технические школы, медицинские, педагогические вузы и др.), и специализированные вузы (высшие профессиональные школы). Подготовка специалистов в университетах и специализированных вузах отличается целями, организацией и продолжительностью обучения, требованиями к проведению экзаменов, уровнями подготовки, документами о высшем образовании.

На федеральном уровне в университетах для курсов подготовки, завершающихся вузовскими экзаменами (для дипломированных специалистов), издаются типовые рамочные положения для документов о порядке проведения дипломного экзамена. Это также общие положения, касающиеся документов о порядке проведения экзаменов на степень магистра. Для специализированных вузов законодательными являются типовые рамочные положения для документов о порядке проведения дипломного экзамена.

Курсы подготовки, подтверждаемые государственными экзаменами (юридические, медицинские, педагогические специальности), имеют свою законодательную основу. Так, для юридических специальностей основополагающим является Закон о судьях ФРГ; подготовка студентов по медицинским специальностям, заканчивающаяся государственными экзаменами, основана на Положении о допуске к врачебной практике; нормативно-правовое обеспечение профессиональной подготовки по педагогическим специальностям осуществляется на земельном уровне.

На институциональном уровне законодательной основой профессиональной подготовки студентов служат положения вузов, представляющие конкретную регламентацию обучения. Университеты разрабатывают положения о проведении экзаменов по направлениям подготовки дипломированных специалистов, положения о порядке проведения экзаменов и порядке обучения по направлениям подготовки бакалавров и магистров. Программы подготовки бакалавра и магистра (Master) по новым специальностям должны пройти обязательную процедуру аккредитации.

Согласно Рамочному закону о высшем образовании, в настоящее время земельные органы управления высшей школой занимаются вопросами регулирования кадров и штатного расписания. В их компетенцию входит материально-техническое обеспечение вузов, определение учебных мощностей вузов и квот приема студентов.

По-прежнему решение академических вопросов (прием экзаменов по направлениям подготовки, присвоение академических степеней, разработка образовательных программ, планирование научных исследований) традиционно находится в компетенции органов самоуправления вуза.

Процедура утверждения образовательных стандартов состоит в том, что Министерства федеральных земель согласуют образовательные стандарты с вузами и с комиссией, созданной совместно Конференцией министров образования и Конференцией ректоров вузов, и только потом утверждают образовательные стандарты.

Функции государства в Германии, в отличие от России, заключаются в осуществлении контроля над решениями, принимаемыми вузами. Это является причиной для отказа от точной формулировки целей вуза и влияния на механизм реализации этих целей. По традиции функционирование системы управления качеством в ФРГ основано, главным образом, на принципе саморегулирования. Этим объясняется отказ от государственной регламентации организации учебного процесса и научных исследований.

Различная структура управления системой образования в России и Германии обусловила различные механизмы разработки образовательных стандартов. В России разработку ГОС осуществляют УМО вузов, которые представляют государственно-общественную структуру управления высшим образованием. Рекомендации государственно-общественных объединений и советов могут получить нормативный характер после их утверждения ректором или компетентным органом управления. Федеральные компоненты ГОС утверждаются Министерством образования и науки РФ. Содержание национально-региональных компонентов ГОС определяется вузом.

Механизм разработки образовательных стандартов высшего образования ФРГ состоит из следующих процедур. Совместная комиссия по координации порядка обучения и проведения экзаменов разрабатывает Общие или Типовые рамочные положения об экзаменах для университетов и приравненных к ним вузов, а также для специализированных вузов. Эти типовые документы утверждаются на Пленуме Постоянной конференции министров образования земель и Конференции ректоров и президентов вузов. Они служат вузам лишь ориентиром при разработке вузовских документов о порядке обучения и проведения экзаменов. По-прежнему решение академических вопросов традиционно находится в компетенции органов самоуправления вуза, так как вузы в Германии обладают значительной автономией.

Такая децентрализация управления системой образования Германии, с одной стороны, создает конкуренцию, многообразие и позволяет ориентироваться на решение проблем и удовлетворение непосредственных потребностей граждан в демократическом государстве, способствует максимальному учету особенностей каждой земли как субъекта федерации и организует процесс подготовки специалистов в соответствии с его конкретными потребностями, но, с другой, обуславливает большое количество различий в системе.

По мнению многих европейских педагогов-исследователей, децентрализация управления системой образования Германии является больше недостатком существующей структуры, чем преимуществом. Децентрализованное управление системой образования в стране часто приводит к «традиционным различиям» в каждой из земель, что отражается в неравном статусе учебных заведений, которые выпускают специалистов одного уровня квалификации, неравноценности аттестатов и дипломов, различия в организации учебной деятельности, в сроках обучения, а также в разном учебном плане, неодинаковых требованиях к абитуриентам и т.д. Различия в организации обучения на уровне земель порождают несоответствия в равноценных образовательных структурах [7].

Данное обстоятельство обуславливает потребность в координировании и гармонизации системы образования с целью обеспечения профессиональной и частной мобильности между федеральными землями, а в условиях создания

европейского пространства высшего образования – и между государствами, участвующими в данном процессе. В связи с этим за последние десятилетия федерация в лице своих представителей в различных структурных управлениях расширила свои права и компетенцию в области высшей школы, вузовского, профессионального образования и научных исследований. Это нашло законное подтверждение в разных статьях Конституции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Rudder H. de. The quality Issue in German Higher Education Policy / H. de Rudder // European Journal of Education. – 1994. – Vol. 29. – No 2. – P. 201–219.
2. Вульфсон Б. Л. Стратегия образования на Западе на пороге XXI в. / Б. Л. Вульфсон. – М., 1999. – 204 с.
3. Малькова З. А. Школьные реформы в развитых странах Запада : эксперим. учеб. пособие / З. А. Малькова. – М., 1992. – 210 с.
4. Духавнева А. В. История зарубежной педагогики и философия образования : учеб. пособие для студ. вузов / А. В. Духавнева. – Ростов н/Д, 2000. – 479 с.
5. Вульфсон Б. Л. Сравнительная педагогика / Б. Л. Вульфсон, З. А. Малькова. – М. ; Воронеж, 1996. – 256 с.
6. Фэгерлинд И. Европа : тенденции и проблемы / И. Фэгерлинд, Б. Шестедт // Перспективы. Вопросы образования. – 1992. – № 1/2. – С. 105–122.
7. Arbeitsgruppe Bildungbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. – Printed in Germany, R/b/H, 1990. – 843 s.

Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет

Винникова М. Н., докторант, кандидат педагогических наук, доцент

E-mail: marinaissaeva@mail.ru

Тел.: 8-917-230-97-67

*Tatar State Humanitarian-Pedagogical University
Vinnikova M. N., Post-doktoral Researcher, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor
E-mail: marinaissaeva@mail.ru
Tel.: 8-917-230-97-67*