

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА УНИВЕРСИТЕТСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

*В.М. Филиппов, ректор Российского
государственного университета
Дружбы народов*

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ В ВУЗАХ, ОРГАНИЗАЦИИ И ЭКОНОМИКИ ОБРАЗОВАНИЯ

1. Законодательство

1.1. Федеральные Законы по системе образования.

В Англии есть достаточно общего характера (не столь детализированные, как в России) отдельно Закон об общем среднем образовании и Закон о Высшем (послевузовском) образовании. Вместе с тем в Англии большую роль в конкретном воплощении в жизнь этих Законов играет правительство страны: ежегодно Министерство образования и занятости публикует доклад об основных задачах, целях и приоритетах в области как высшего, так и общего среднего образования. На основе этого доклада (а фактически параллельно с ним) независимый от Министерства Государственный Совет по финансированию высшего образования разрабатывает и публикует план финансирования всех высших учебных заведений страны, с разбивкой по статьям финансирования.

В Германии также есть Законы об общем (среднем) и Высшем образовании, принимаемые парламентом страны, но в силу еще большей федеративной самостоятельности Земель эти Законы носят еще более общий, недетализированный характер. Выработка необходимых общих подходов в области высшего образования в целом по стране координируется скорее не федеральным Министерством (каковым является Министерство образования, культуры, науки и технологий), а Конференцией Ректоров Германии, которая является постоянно действующей солидной организацией, с достаточно развитым административным аппаратом (в частности, все вопросы признания дипломов и квалификаций решаются специальным комитетом при этой Конференции).

1.3. С учетом федеративного устройства России, для нас более представляет интерес опыт Германии в вопросах региональных систем законодательств в области образования. Таковые Законы есть действительно в каждой Земле, а учитывая, что в Германии в целом сохраняется достаточно доминирующая роль государства в области высшего образования, все эти региональные Законы уже в значительной степени детализированы и детерминированы — достаточно сказать, что в Германии ключевую роль во введении каждой должности преподавателя в вузе и даже в выборе конкретного кандидата на эту должность играет министерство образования Земли.

Однако при федеративном устройстве Германии и больших степенях свободы Земель в области законодательства по образованию, возникает определенная проблема в связи с тем, что к власти в стране в целом и в отдельных Землях по итогам выборов приходят вообще говоря, различные партии с разной степенью социальной ориентации, иногда проводящие разную политику в области образования.

1.3. Уставы вузов, факультетов

В Англии выработка Уставов вузов носит значительно более демократичный характер, по сравнению с Германией. В Англии Уставы вузов лишь согласовываются с органами управления образования, но принимаются (утверждаются) высшими органами управления в вузах (Сенаты).

В Германии уставы вузов в обязательном порядке утверждаются Министерством образования (а иногда и Правительством или парламентом) Земли, и даже Уставы факультетов согласовываются с Министерством образования Земли.

1.4. Кодексы, регулирующие взаимоотношения преподавателей и студентов

И в Англии, и в Германии в вузах есть значительно большее количество документов, регламентирующих организацию учебного процесса — положения о сдаче экзаменов, о порядке прохождения обучения в течение семестра — набор баллов, порядок отчетности, правила посещения занятий и т.д. В обеих странах действует де-факто: принцип практически свободного посещения лекций (во всяком случае, на первых двух курсах обучения), но обязательного посещения практических занятий и особенно строго — лабораторных занятий.

2.1. Централизованные источники финансирования: роль министерств образования и министерств финансов. Порядок заявления и рассмотрения проекта бюджета вуза

В Англии вопросами финансирования вузов занимается Совет по финансированию высшего образования, фактически отделенный от Министерства образования и занятости, подчиняющийся только Правительству страны (то есть из состава министерства фактически выделены планово-финансовые органы). Ежегодно Совет рассматривает показатели деятельности вузов и по определенной формуле — известной ректорам и общественности, определяет бюджетное финансирование вуза по всем статьям, включая на научные исследования.

В Германии федеральное Министерство финансирует в основном только крупные, капитальные вложения в вузах — на строительство, на приобретение особо дорогостоящих приборов. Все остальное финансируется только министерствами образования Земель, причем бюджет устанавливается вузу очень детализированный — расписанный по всем статьям. При этом планирование выделения средств на следующий год производится по формуле — «фактически достигнутое + обоснованное (принятое) финансирование под новые виды затрат». При этом, правда, в Германии активно обсуждается возможность выделения вузам средств без разбивки по статьям и выработка соответствующих формул нормативного финансирования вузов.

2.2. Принципы нормативного финансирования вузов: учет категории вуза, численности студентов, региональных особенностей; порядок расчета численности ППС

В принципы нормативного финансирования вузов в Англии учитывается категория вузов (специальностей) — они разбиты на несколько групп — гуманитарные, технические, медицинские и др. Есть также коэффициенты, учитывающие региональные особенности вузов, в частности, более дорогие коммунальные услуги в крупных городах или провозглашенные в вышеупомянутом Правительственном докладе о политике в области образования на очередной год, некоторые приоритеты в отдельных регионах. Как правило, в Англии этим Советом по финансированию высшего образования определяется только фонд заработной платы профессорско-преподавательского состава (хотя и по определенной формуле, базируясь на численности студентов и т.п.), а конкретную численность ППС определяет вуз.

В Германии, как уже отмечалось, существует жесткое государственно-директивное (на уровне Земель) финансирование вузов по всем конкретным статьям расходов, включая определение численности штатов ППС. Более того, вузы не могут вводить дополнительные штаты ППС даже за счет собственных внебюджетных средств.

2.3. Внебюджетные средства: их основные источники и доля в годовом бюджете вуза. Механизмы привлечения и распределения внебюджетных средств

В отличие от России, где основная доля внебюджетных средств вузов базируется на поступлениях от оплаты за обучение и от арендной платы за сдаваемые помещения, в вузах Англии и Германии другая структура внебюджетных средств.

В Англии примерно 50-60% бюджета вуза составляют средства, выделяемые государством, а оставшиеся 40-50% вузы зарабатывают в основном за счет (в порядке убывания долей):

- * проведения прикладных исследований по договорам с фирмами;
- * проведение работ по заказам региональных властей;
- * платы за обучение от иностранных учащихся;
- * спонсорских взносов (которые сопоставимы, а в ряде случаев превышают плату за обучение от иностранных учащихся).

Внебюджетные средства вуза от сдачи в аренду собственных помещений в Англии практически ничтожны — обычно вузы располагают на своих площадях фирмы или их лаборатории в рамках договоров о сотрудничестве, которое приносит фактически прибыль по статье «проведение прикладных исследований по договорам с фирмами».

В Германии еще более узкое поле возможностей в вузах для привлечения внебюджетных средств: поскольку в Германии отсутствует оплата за обучение даже иностранным студентам (они принимаются в вузы Германии на бесплатной основе в пределах выделяемых для этих целей числа мест, от 5% до 15% в зависимости от специальностей), то фактически так называемые внебюджетные поступления в вузе возможны только за счет:

- средств от прикладных научных исследований;
- средств от работ по заказам региональных властей.

Учитывая такие, фактически целевые поступления внебюджетных средств, в вузах Англии и Германии практически нет внутривузовских нормативов распределения этих средств.

2.4. Оплата студентами образования.

Размеры оплаты и порядок их установления. Возможности получения ссуд и отсрочек от оплаты

И в Англии, и в Германии до настоящего времени отсутствовала плата студентами за обучение. Однако, если в Германии даже иностранные студенты не платили за обучение, то в Англии иностранные студенты платят за обучение (если они принимаются не в рамках квот для конкретных стран или не в рамках отдельных фондовых стипендий), причем несколько лет назад плата за обучение иностранных студентов резко возросла.

Вместе с тем, если в Германии дискуссии о возможной оплате студентами обучения носят в основном пока политический и теоретический характер, то в Англии даже несмотря на социально-ориентированную политику нового лейбористского правительства принято решение о введении с 1998/99 учебного года платы за обучение — в среднем около 1000 фунтов в год, что составляет, опять-таки в среднем, 1/8 затрат государства на обучение в год. При этом размер оплаты будет варьироваться в зависимости от социально-экономического положения семьи и студенты из семей с низкими доходами вовсе освобождаются от платы за обучение. Кроме того, государство выдает беспроцентный кредит для оплаты за обучение, кредит — который может погашаться после окончания вуза по определенному алгоритму.

2.5. Структурные единицы в университетах Великобритании, Высшей технической школы Германии (Fachhochschule)

В университетах Англии существует трехзвенная система управления: ректорат-деканат-департамент. Однако, деканат является чисто формальной структурой, которая предназначена для того, чтобы транслировать указания в департаменты и собирать различные сведения. Власть деканов очень ограничена и это звено, в большей мере, является формальным. Основная работа сосредоточена в департаментах.

Строгого разделения на учебные и научные подразделения не существует. В каждом департаменте существует несколько научных групп (возглавляемых, как правило, профессором), которые проводят и учебную и научную работу. Кроме того, есть подразделения, в которых работают преимущественно научные работники, но возглавляются такие исследовательские центры профессорами департаментов. В частности, при Шеффилдском университете существует исследовательский центр фирмы «Роллс-Ройс», в Ворвикском — центр автомобильной компании «Ровер», которые полностью финансируются этими фирмами и проводят исследования, в том числе фундаментальные.

Высшая техническая школа в Германии имеет также трехуровневую систему. Исследовательские подразделения более или менее независимы от факультетов (кафедр); исследовательская деятельность лишь координируется кафедрами и осуществляется под контролем исследовательских подразделений.

3. Внешние органы управления вузами

3.1. Органы центрального правительства, региональные органы управления, отраслевые министерства и ведомства — характер взаимоотношений с ними вузов

Как уже отмечалось, в Англии функции центральной власти четко распределены по трем направлениям:

- определение политики в области образования и постановка конкретных задач (Министерство образования, культуры, науки и технологий);
- финансирования высших учебных заведений (Совет по финансированию высших учебных заведений);
- контроль качества высшего образования.

При этом и в Англии и в Германии нет понятия ведомственных вузов — и медицинские, и сельскохозяйственные и другие виды вузов финансируются по бюджету Советом по финансированию высших учебных заведений (в Англии) и Министерствами Земель (в Германии). Отраслевые министерства могут быть связаны со своими родственными

по профилю вузами только путем заказов на проведение исследований или на подготовку (переподготовку, повышение квалификации) специалистов, что уже входит во внебюджетную составляющую доходов вуза.

В Федеративной Республике Германии при очень сильной децентрализации, делегировании всех основных задач в области общего среднего и высшего образования на уровень Земель, сохраняется достаточно жесткая государственная система управления вузами на региональном уровне.

3.2. Различия в управлении со стороны внешних органов вузами университетского и неуниверситетского сектора, учреждений среднего и начального профессионального образования

Ни в Англии, ни в Германии никаких принципиальных различий во взаимоотношениях вузов разного профиля с вышестоящими органами управления нет. Существует лишь некоторые большие академические свободы, предоставляемые этими органами управления классическим университетам по сравнению с вузами специализированными, деятельность которых, особенно в Германии, еще более детерминирована.

4. Внутривузовские органы управления

4.1. Реализация принципа дуальности управления.

В вузах Англии и Германии доминирует так называемая дуальная система управления: иногда ее классифицируют по принципу разделения исполнительных и законодательских функций, иногда — по принципу разделения административно-хозяйственной и учебно-научной деятельности.

Как правило, в вузах есть Административные Советы (аналог нашим Ректоратам), которые возглавляются Ректором в Германии, а в Англии — вице-канцлером. Эти административные Советы в Англии, например, формируются согласно Уставам вузов по определенным правилам представительства — туда входят деканы, некоторые руководители департаментов, но в отличие от наших Ректоратов, в состав таких Административных Советов могут входить избираемые по определенным правилам и квотам для подразделений преподаватели и студенты.

Сенаты вузов, которые также возглавляются, как правило, ректорами или вице-канцлерами, в большей степени сориентированы на учебный

процесс, организацию научных исследований, организацию контроля качества процесса обучения и на выработку общеуниверситетских нормативных актов. В Сенатах уже значительно большее представительство избираемых преподавателей и студентов.

4.2. Выборы и назначения руководителей; полномочия руководителей, сроки работы

Как правило, Ректоры вузов и вице-канцлеры избираются Сенатами вузов или (что особенно часто в Англии) Попечительскими Советами. При этом составы этих собраний (Сенатов, Попечительских советов) не очень большие — от 20 до 50 человек.

Как правило, Ректоры вузов и вице-канцлеры избираются на срок в 2-4 года и, в большинстве случаев, допускается повторное переизбрание (в Германии, например, возможно неоднократное переизбрание). В Англии же большинство ректоров работают 1-2 срока по два года. Такое положение дел можно объяснить, в частности, тем, что ректоры и проректоры вузов, как правило, не получают дополнительной заработной платы — им лишь снижается учебная нагрузка, а учитывая, что профессора в Англии и Германии около 50% своих доходов получают от грантов по научно-исследовательской деятельности, то длительный уход в административную деятельность может негативно сказываться на научной продуктивности и, следовательно, на заработной плате профессоров — руководителей вузов.

4.3. Попечительские Советы, порядок их формирования и функции

Попечительские Советы существуют в значительно развитой степени в Англии. В Германии с ее централизованно-государственным подходом к управлению вузами (на уровне Земель) такая практика почти не распространена. В Германии на уровне Земель есть некие Координационные Советы в области подготовки профессиональных кадров. В деятельности этих советов активную роль играют торгово-промышленные палаты регионов.

Попечительские Советы в Англии (где они теперь чаще называются Советами управляющих) для государственных вузов в значительной мере формируются при активном участии государства — при консультациях с Министерством образования, но при решающей роли региональных властей. Так, например, в созданном 5 лет назад Oxford Brookes University действует Совет управляющих, состоящий из 13 членов: в состав Совета входят

представитель местных властей, 1 студент и два преподавателя, которые по определенным правилам периодически ротируются, а остальные члены Совета — представители местных деловых кругов. Председателем этого Совета управляющих является руководитель местной, крупной медицинской кампании. Именно этот Совет отвечает за всю деятельность Университета, в первую очередь за финансово-экономическую, и за постановку в Университете контроля за качеством обучения. Изменения в Составе Совета регламентируются его собственным Уставом. Фактически эти 13 членов Совета могут кооптировать в состав Совета других лиц взамен прекращающих активную деятельность в Совете.

4.4. Участие преподавателей, учащихся и внешних представителей во внутривузовских органах управления

Внешние представители участвуют, как правило, только в вышеуказанных Советах управляющих или Попечительских Советах вуза и очень мало распространена практика введения внешних представителей в Ученые Советы или Сенаты вузов (это иногда бывает в политехнических университетах, особенно если профиль их подготовки в значительной степени ориентирован на местную промышленность — например, химическую, металлургическую и т.п.).

В вузах Англии, как правило, есть Ученые Советы и Академические Советы, комплектуемые согласно уставам вузов с обязательным представительством преподавателей, сотрудников, студентов и администрации — в большинстве случаев оба эти совета возглавляются ректорами вузов. Часть мест в этих советах занимается по должности (например, вице-ректора и деканами, руководителями библиотек и издательств университета), а на часть вакансий — в основном преподавательских и студенческих, проводится избрание — в основном на два года. Более того, Ученый Совет организует свою деятельность через ряд комиссий или комитетов при Совете (например, через Комитет по планированию, Комитет по качеству), которые могут возглавляться проректорами вуза, но которые также формируются согласно утвержденной Ученым Советом процедуре — с участием представителей преподавателей, студентов, сотрудников и администрации. Важную роль при Советах играют в частности, Комитет по планированию и стратегии развития и Комитет по стандартам и качеству в образовании, возглавляемые, как пра-

вило, соответственно вице-проректорами по экономике и академическим вопросам.

На уровне факультетов в немецких университетах могут формироваться Ученые советы факультета, в которых преподаватели должны составлять более 50%, а остальные — администраторы — руководители департаментов и студенты.

На уровне департаментов в Англии, как правило, нет управляющих Советов, но иногда есть, например, составленные из ведущих профессоров Promotion comity, которые рассматривают кандидатуры на новые должности или при продвижении в должности.

4.5 Комитеты ректоров

В Англии и особенно в Германии (с учетом децентрализации управления вузами в Германии до уровня Земель) Комитеты ректоров играют весьма значительную, хотя во многом и разную роль. Комитет ректоров Англии объединяет 105 ректоров (хотя всего 173 вуза) и регулярно собирается на свои общие собрания 3-4 раза в год. При Комитете есть штатный аппарат численностью 45 человек, который организует работу некоторых постоянных комиссий и рабочих групп. Главная задача Комитета — лоббирование интересов высшего образования и конкретных проектов перед правительством и парламентом.

В Германии Конференция ректоров Германии объединяет ректоров всех вузов страны и собирается на свои общие собрания один раз в год. Однако эта организация имеет огромное значение (в отсутствие каких-либо единых регламентирующих документов в области высшего образования в масштабах всей страны) для выработки 60 единых подходов к требованиям по качеству высшего образования, по содержанию учебных планов и программ: поскольку формально все эти вопросы находятся в ведении Земель и какие-либо официальные государственные стандарты в области образования отсутствуют, то роль Конференции ректоров страны в выработке единых рекомендаций (а строго говоря, их так и надо рассматривать) имеет определяющее значение. Все эти вопросы — координации деятельности вузов в области содержания учебных планов и программ, признания дипломов об образовании как немецких, так и зарубежных образовательных учреждений — принадлежат не Министерству культуры, образования, науки и технологий, а Конференции ректоров Германии.

5. Органы управления на уровне факультетов и департаментов

5.1. Выборы и назначения руководителей.

Как правило, деканы факультетов избираются на срок в 2-3 года, руководители департаментов на срок в 1-2 года. Иногда деканы факультетов могут избираться или утверждаться Ученым Советом вуза, но в основном деканы факультетов избираются Советами факультетов, в которые входят руководители департаментов, 1-2 студента и 1-2 преподавателя. В большинстве случаев разрешено повторное переизбрание руководителей факультетов и департаментов на новый срок, но, как правило, более двух сроков не работает никто, а большинство ограничиваются работой только в течение одного срока.

5.2. Системы оплаты труда руководителей всех уровней. Возможности их внутреннего и внешнего совместительства

Практически руководители в вузах Англии и Германии не получают дополнительный заработной платы за исполнение обязанностей декана, ректора или руководителя департамента — им лишь соответствующим образом уменьшается учебная нагрузка. При этом, если как профессора они ранее работали по совместительству в другом вузе (в вузах Англии разрешается на это использовать не более 1 дня в неделю), то они могут сохранить эту возможность работы по совместительству.

Как правило, значительную надбавку к своей заработной плате профессора классических университетов получают из различных научных фондов, а профессора политехнических университетов получают от своих прикладных работ по договорам с промышленностью. Уход на административные должности, как правило, сужает такие возможности профессоров активного занятия научной или научно-прикладной деятельностью — именно в этом заложен организационно-экономический механизм того, что никто не стремится занимать административные должности деканов или руководителей департаментов и уж во всяком случае, никто не стремится задерживаться в этих должностях более 1-2 сроков подряд.

6. Структурные единицы вузов

Основными учебно-научными структурами вуза являются, как правило, факультеты или, чаще — департаменты: в ряде университетов Англии

нет вообще факультетов, а есть только департаменты (например, Департамент экономических наук, который обеспечивает организацию преподавания в области экономики, коммерции, менеджмента и т.п.), фактически выполняющие одновременно функции наших факультетов и кафедр. Иногда департаменты включают от 9 до 50 преподавателей и охватывают от 200 до 2000 студентов, так что часто это является некоторым обобщенным аналогом наших кафедр, но с явно менее выраженной специализацией по сравнению с нашей системой.

В немецких Университетах факультеты часто подразделяются не на департаменты, а на Институты и Школы, так что значительно большей реальной властью, вплоть до распределения фондов заработной платы имеют директора этих Институты или Школ, как правило — полные профессора. Здесь очень часто декан факультета избирается только сроком на один год.

7. Система контроля за качеством образования

7.1. Государственные стандарты

Государственных стандартов в области образования, утвержденных на правительственном уровне в Англии, не существуют. Содержание образования определяется потребностями работодателей. Высшие учебные заведения (университеты, колледжи) самостоятельно принимают решения о содержании основных образовательных программ и программ дисциплин для того или иного уровня образования и несут за это ответственность.

Содержание курсов, даже для одной и той же специальности (направления) подготовки, в различных учебных заведениях могут отличаться друг от друга в зависимости от требований работодателей. Содержание учебных программ публикуется и у будущих студентов есть возможность выбора программы подготовки в зависимости от предполагаемой сферы профессиональной деятельности.

В данной ситуации контроль за содержанием образования со стороны правительства в определенной степени ограничен.

В настоящее время Министерством Великобритании обсуждается вопрос об унификации содержания подготовки однопрофильных специалистов в различных вузах.

В целях совершенствования национальной системы подготовки кадров и введения единообразия определение ученых степеней (особенно это

важно в определении степени магистра) предполагается введение 8 уровней образования с выдачей соответствующих документов об образовании:

- ♦ сертификат;
- ♦ диплом специалиста;
- ♦ диплом бакалавра;
- ♦ диплом бакалавра высшей степени;
- ♦ диплом о переходном образовании бакалавр-магистр;
- ♦ диплом магистра;
- ♦ диплом доктора.

Федеральной Республике Германии в соответствии с конституцией и федеральным рамочным законом о высшем образовании основные полномочия в системе образования имеют земли ФРГ, общее число которых составляет шестнадцать. В правительствах земли существуют министерства, (обычно министерства культуры) отвечающие за систему образования. На этих министерствах лежит вся ответственность за некоторый образовательный стандарт. Второй организацией в землях, отвечающей за содержание учебных программ является конференция ректоров высших учебных заведений. Эти два ведомства пытаются стандартизировать основные образовательные программы подготовки специалистов в университетах и профессиональных высших школах. В среднем 70-80 % содержания основных образовательных программ по направлению подготовки (специальности) в земле являются инвариантными. Университет и профессиональные высшие школы в пределах 20-30 процентов учебного плана имеют право вводить свои дисциплины и предметы, которые и дают марку самого высшего учебного заведения.

Некоторые специальности, такие как право, медицина, хирург-дантист, ветеринария и др. имеют стандарт, распространяемый на всю Германию, и имеют 80% общей неизменной части программы подготовки специалистов. В настоящее время на конференции министров образования и культуры Германии, конференции ректоров высших учебных заведений Германии обсуждаются вопросы об утверждении минимальных общих требований к той или иной специальности (направлению подготовки), инвариантных для всей Германии. Принятие такого решения позволит выпускнику высшего учебного заведения сохранить мобильность для всех земель Германии.

В Германии выпускникам университета присваивается диплом специалиста (инженера, экономиста, юриста и т.д.) или магистра. В высших

профессиональных школах выпускникам присваивается диплом специалиста с отметкой (FH). В высших учебных заведениях страны активно обсуждается вопрос о введении нового уровня образования — бакалавра. По мнению ведущих профессоров Германии степень бакалавра легко встраивается в существующую систему образования.

7.2. Внутренний контроль

Система оценки качества специалистов в Англии и Германии включает несколько этапов.

Контроль качества, который осуществляется непосредственно высшим учебным заведением. Он включает как внутренний контроль знаний студентов, так и внешний. Эти процессы тесно взаимосвязаны между собой.

В Англии внутренний контроль носит достаточно традиционный характер. Это проведение экзаменов, зачетов, контроль практических навыков и умений будущего специалиста, написание рефератов и т.д.

Внешний контроль включает проведение экзаменов с участием высших экспертов-преподавателей других вузов, проведение защит дипломных работ студентами вузов в других (однопрофильных) учебных заведениях.

Система внутреннего контроля достаточно хорошо проработана и эффективно действует в высших учебных заведениях. В вузах созданы административные советы, контролирующие организацию и проведение учебного процесса на всех уровнях. Административному совету подчиняется экзаменационный совет, в задачи которого входит разработка системы и проведение внутреннего контроля знаний, в т.ч. и с привлечением внешних экзаменаторов. В своей деятельности экзаменационный совет отчитывается перед административным, а тот, в свою очередь — перед советом попечителей вуза. Административному совету подчиняется и комитет учебных стандартов (внутренних), в функции которого входит разработка и согласование с профессиональными ассоциациями содержания и требований к уровню образования. Контроль выполнения учебных стандартов возложен на соответствующий комитет, который работает в непосредственном взаимодействии с экзаменационным комитетом.

В Германии внутренний контроль носит также традиционный характер: проведение экзаменов, зачетов, прием лабораторных работ, написание рефератов и т.д. После прохождения каждой

дисциплины (предмета) выдается специальный сертификат (справка). Наличие всех необходимых сертификатов является обязательным условием для сдачи выпускного экзамена. Отличительной чертой немецкой системы внутреннего контроля в университетах представляется проведение промежуточных экзаменов в университетах и тринадцатилетней гимназии позволяет легко ввести уровень бакалавра. Внешний контроль включает проведение выпускных экзаменов под председательством внешнего для университета субъекта. Проведение внутреннего контроля в университетах и профессиональных школах целиком возлагается на институты (кафедры) и факультеты, которые имеют специальные комиссии (группы), отвечающие за образовательный процесс. Влияние сената университета в данном случае минимально. Как видно, в системах внутреннего контроля Англии и Германии есть и общие элементы, но присутствуют и отличия. На наш взгляд, основное различие состоит в концепциях системы контроля. Если в Англии в системе активно участвуют внешние экзаменаторы и структуры, то в Германии контроль за качеством возлагается на профессора университета, т.е. делается ставка на личность и профессионализм самого преподавателя.

7.3. Внешний контроль

Качество подготовки специалистов со стороны Правительства контролируется Министерством образования Великобритании непосредственно через Комитет по финансированию Великобритании, который является негосударственной организацией — посредником между Министерством образования и вузами в части распределения финансирования на образование и научные исследования, проводимые в вузах.

При оценке качества подготовки специалистов Комитетом рассматриваются все аспекты деятельности вуза:

1. Внешние результаты деятельности:
 - * востребованность выпускаемых специалистов;
 - * отзывы о качестве подготовки специалистов со стороны работодателей;
 - * результаты научной деятельности.
2. Состояние самого процесса подготовки специалистов:
 - * организация и условия проведения образовательного процесса;
 - * организация и результаты промежуточной итоговой аттестации обучающихся (с уче-

том мнения внешних экспертов);

- * социальные условия проживания, организация доступа преподавателей и студентов.

3. Оценка экономического состояния вуза.

4. Качество административного управления вузом.

До проведения экспертизы Комитетом вуз самостоятельно оценивает свою работу и представляет в Комитет подробный отчет о своей деятельности. Отчет содержит значительное количество статистической информации и результаты анкетирования преподавателей и студентов. Следует отметить, что отличительной чертой проведения самообследования в вузах Великобритании является широкое привлечение к этому процессу обучающихся. Они имеют возможность высказать свое мнение по всем сторонам деятельности вуза от организации и содержания образования до использования администрацией финансовых средств. И это мнение имеет важное значение при подведении итогов анкетирования.

После завершения самообследования и анализа материалов, представленных вузом, Комитет по финансированию формирует комиссию для проведения внешней экспертизы. Она обычно состоит из 14-16 человек, куда входят представители работодателей (50%), преподаватели других вузов (30%), сотрудники Комитета по финансированию (10%), представители попечительского совета (10%). В основном работа комиссии проводится в аудиториях. Эксперты участвуют в проведении занятий, присутствуют на лекциях и экзаменах, анализируют все стороны деятельности вуза, беседуют с преподавателями и студентами.

По результатам работы комиссии готовится документ, в который рекомендуется аккредитовать вуз (обычно на три года) или даются рекомендации по необходимости устранения отмеченных недостатков. Для устранения недостатков дается определенное время: 1-2 года, после чего проводится повторная экспертиза. В случае, если вуз в установленный период не справляется с поставленной задачей, прекращается финансирование не аккредитованной программы. Надо отметить, что такие ситуации встречаются крайне редко. Затраты на работу аккредитационной комиссии оплачивается самим вузом.

Проблемы, возникающие при работе экспертных комиссий в определенной степени схожи с проблемами аттестации вузов в России. Это прежде всего, система подбора экспертов. Вузу

предоставляется право выбора экспертов из предложенного ему Комитетом списка. В настоящее время Министерством образования предпринимаются попытки создания национальной базы данных экспертов по всем направлениям подготовки кадров в стране. В состав экспертов должны войти высококвалифицированные специалисты, обладающие авторитетом в своих областях знаний или в области управления. Предлагается создание и утверждение на уровне Министерства образования Великобритании заданий для экспертов, предусматривающих рассмотрение ими всех сторон деятельности вуза.

Другая проблема — это оплата работы экспертов, которая в настоящее время производится непосредственно инспектируемым вузом.

Для совершенствования и унификации деятельности по инспектированию вузов в проекте реформирования образования в Великобритании предполагается передача этих функций Агентству по оценке качества, созданному в апреле 1997 года. Это негосударственная организация, учредителем которой является комитет ректоров Великобритании. Предполагается, что Агентство должно выполнять и оплачивать экспертизу по заказам образовательных учреждений или других организаций, в т.ч. Комитета по финансированию Великобритании. В целях осуществления единой национальной политики в области образования, в работе Агентства принимают участие представители Министерства образования Великобритании. Агентство финансируется за счет средств, поступающих от вузов за проведение экспертизы. В совет Агентства входят представители вузов, Комитета по финансированию профессиональных сообществ.

Агентство оценивает состояние и результаты образовательной деятельности наряду с профессиональными сообществами. Комитет по финансированию оценивает результаты научной деятельности вуза и определяет его научный рейтинг в общей системе. Таким образом от этих двух организаций напрямую зависит финансирование, выделяемое вузу государством. Прохождение процедуры инспектирования с участием Агентства предполагается обязательными для всех вузов один раз в 5 лет. Такая же процедура предполагается и для правительств (филиалов) вузов Великобритании и в других странах.

Одной из важнейших сторон оценки качества вуза является получение им аккредитации профессионального сообщества или ассоциации по направлениям подготовки специалистов.

По одному и тому же направлению это может быть аккредитация одной или ряда ассоциаций. Получение такой аккредитации является обязательным условием при трудоустройстве специалиста. Существуют профессиональные ассоциации, созданные Правительством Великобритании. Другие ассоциации создаются на общественных началах, а затем признаются на государственном уровне. И в том и в другом случае их мнение является решающим для работодателей. Только эти структуры реально влияют на открытие нового направления, программы подготовки или нового курса в вузе. К проведению лицензирования новой программы государство непосредственного отношения не имеет. Здесь решающую роль играет заключение профессиональной ассоциации и вузов, где ведется подготовка специалистов того же профиля.

В Германии, как мы отмечали в первом разделе, за исключением ряда специальностей качество подготовки контролируется ведомством и организациями на уровне земель Германии (субъектов федерации).

Министерство культуры и образования земель заботится о качестве подготовки через утверждение профессорского состава высшего учебного заведения и открытие новых специальностей (направлений подготовки). Все направления подготовки, которые предлагает университет, утверждаются Министерством образования и культуры. Профессор университета назначается на должность по достаточно сложной схеме. На каждое место профессора кафедра предлагает несколько кандидатур (в среднем — 3 кандидата на одно место) с подробным обоснованием. Факультет или сенат назначает комиссию, в которую входят и студенты. Она всесторонне рассматривает кандидатуру, проводит опрос студентов о кандидате, анализирует педагогические и научные способности и передает на утверждение сената. Сенат предлагает Министерству трех кандидатов на одно место. Министерство отбирает и утверждает профессора. Причем профессор утверждается на должность до его срока выхода на пенсию.

Открытие новой специальности (направления подготовки) также утверждается Министерством.

В последние годы в министерствах образования земель сделали вывод, что контроль качества подготовки через утверждение штатов и новых специальностей недостаточен. Поэтому была разработана и реализована система контроля качества под эгидой конференции ректоров высших

учебных заведений по достаточно сложной многоступенчатой схеме. На первом этапе вуз готовит отчет на основе самооценки. Отчет содержит очень подробную информацию об интеллектуальном потенциале, материально-технической базе, научных исследованиях и других аспектах деятельности институтов (факультетов), обеспечивающих подготовку специалистов. Комиссия (группа) вуза, проводящая аттестацию, особое внимание обращает на анкетирование студентов.

Конференция ректоров вузов формирует специальную комиссию для аттестации направления подготовки специалистов. Если аттестация специальности проходит в университете, то желательно, чтобы комиссия была представлена членами из другой земли. В комиссию входят также представители отрасли, к которой относится специальность (направление подготовки). Комиссия внимательно изучает материалы самооценки. Члены комиссии посещают лекции, практические и лабораторные занятия, беседуют со студентами, преподавателями, сотрудниками о всех аспектах процесса выполнения каждой программы. По результатам работы комиссия подготавливает отчет, в котором отражены слабые и сильные стороны аттестуемой программы подготовки специалистов, выдаются рекомендации по устранению недостатков. По словам профессоров университетов комиссия акцентирует внимание на негативных сторонах процесса подготовки. Этот отчет возвращается в институт (на кафедру) и сотрудники университета дорабатывают отчет с дополнением о системе мер по исключению отрицательных моментов в процессе подготовки специалистов. Концентрированный отчет направляется в Министерство образования и культуры земли. Периодичность проверки программ подготовки составляет 5 лет.

Интересным моментом организации инспектирования вузов является то, что комиссия работает во всех вузах земли по одной и той же программе подготовки специалистов. Эта процедура по-

зволяет проводить сравнительный анализ качества подготовки специалистов в различных вузах и является наиболее экономичной и финансово сберегающей. Географическая компактность земель упрощает организацию инспекций вузов: комиссия на вуз тратит 2-3 дня. Финансирование работы комиссии осуществляет конференция ректоров вузов из взносов самих университетов.

Аккредитация вузов в Германии не существует, т.к. в настоящее время в Германии есть только один частный вуз, а государственные вузы получают аккредитацию автоматически. В свою очередь каждая земля имеет свои законы по аккредитации негосударственных вузов.

Важнейшим элементом системы контроля качества подготовки специалистов в Германии считаются выпускные экзамены.

Содержание и процедура проведения выпускных экзаменов регламентируются на федеральном или субфедеральном уровне. Процедура выпускных экзаменов включает написание дипломной работы (диссертация). По ряду специальностей (право, медицина, педагогика, ветеринария, питание) экзамены регламентируются на федеральном уровне, организуется специальная государственная комиссия с привлечением известных специалистов и профессоров университета. Тем самым профессиональное сообщество участвует только на выпускной стадии процесса подготовки специалистов.

Следует отметить, что в настоящее время и в перспективе в Великобритании и Германии проводится инспектирование не образовательного учреждения, а каждой отдельной профессиональной образовательной программы или курса. В Англии, в том случае, если программа (курс) не удовлетворяют предъявленным к ним требованиям, финансирование по ним в данном вузе прекращается, и студенты продолжают обучение в другом высшем учебном заведении по аналогичной программе.