



Політыка в области высшего образования развитых стран мира: общая стратегия и дифференциация



В.И.Андреев

В.И.Андреев, доктор педагогических наук, профессор кафедры естественнонаучных дисциплин,

С.С.Ветохин, кандидат физико-математических наук, доцент, проректор по учебно-методической работе (Республиканский институт высшей школы Белгосуниверситета)



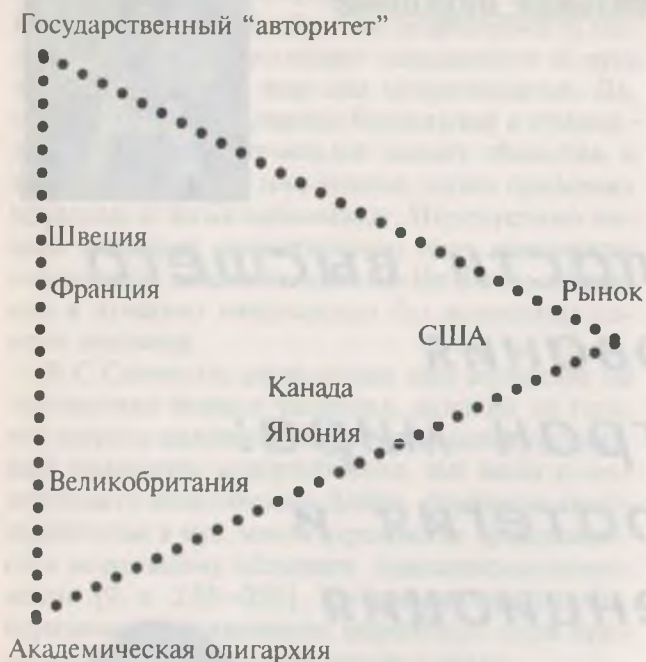
С.С.Ветохин

В последние десятилетия XX ст. высшее образование в развитых странах мира подверглось значительным изменениям. Обновились и продолжают меняться его структура, методы управления и обучения, общая стратегия. Ключевыми понятиями современной политики высшего образования стали экономичность, качество, расширение доступа в вузы, повышение ответственности. Сохраняется тенденция формирования общих международных рамок политики в области высшего образования. Одновременно возрастает ответственность вузов за дальнейшее развитие, внедрение инноваций и дифференциацию образовательных программ.

Регулирование, управление и контроль в области высшего образования

На рубеже XX и XXI вв. оживились дискуссии о том, как следует управлять общественным сектором в условиях демократии. В этой связи не обошлось без обсуждения вопросов регулирования и контроля высшего образования как части социума. Так, по мнению американского исследовате-

ля Б.Р.Кларка, силы, взаимодействующие в координационной модели системы высшего образования, образуют треугольник с вершинами “государственный “авторитет”, “рынок” и “академическая олигархия” [1]. Каждая вершина представляет собой максимум организационной формы и минимум двух других. Расположение стран в треугольнике символизирует комбинацию трёх ипостасей на различных стадиях (рисунки).



Высшее образование в некоторых развитых странах

Концепция рынка в высшем образовании развитых стран является скорее теоретическим понятием, чем эмпирической реальностью. Даже в системе американского высшего образования, которая зачастую подаётся как рыночная, государство продолжает играть важную роль, в значительной мере финансируя вузовский сектор. По утверждению американского исследователя Р.Бирнбаума, как в государственном, так и в частном секторах высшего образования “золотым” правилом организации и финансирования остаётся: “Кто платит, тот и заказывает музыку”. Политика высшего образования большинства правительств направлена в первую очередь на идеологию или социальную сферу” [2].

Заметной составляющей процесса и структуры управления вузами считается “академический мир”. Согласно Б.Р.Кларку, “во многих системах учёные превратили свой местный авторитет в национальную мощь, став при этом на национальном уровне реальной оппозицией бюрократизму политиков” [1, с. 158—159].

Взаимодействие государства, рынка и “академического мира” весьма динамично. С одной стороны, правительства в рыночно управляемых системах высшего образования, например в США, активизируют своё участие в определении его целей и задач. С другой — в системах с традиционным управлением высшей школой, т.е. там, где она находится под государственным надзором

(например, в континентальных странах Западной Европы), роль государства ограничивается. В соответствии с этим формируются подходы и обеспечиваются университетская автономия и академические свободы.

Р.Бердаль определяет эти понятия следующим образом: “Академическая свобода является свободой академического индивидуума, без нарушения каких-либо политических, религиозных либо социальных прав человека. Внутренняя автономия означает возможность вуза самому определять структуру, цели и программы обучения и исследований. Процедурная автономия — это возможность вуза самому определять средства для реализации целей и программ” [3].

Во многих странах Европы предпринимаются попытки усилить национальные цели и приоритеты в вузах, но в то же время оставить за ними значительную автономию и академические свободы, которые в данном случае понимаются как совокупность индивидуальных и коллективных прав при определённых обязанностях. Принципы институциональной автономии и академических свобод имеют определяющее значение для сохранения университетов, других вузов в качестве сообщества свободных исследователей, и именно это во многих отношениях отличает высшие учебные заведения от учебных заведений других уровней и научно-исследовательских организаций.

Как подчёркивается в Программном документе ЮНЕСКО “Реформы и развитие высшего образования” (1995), принципы академической свободы и институциональной автономии подразумевают:

- профессиональную добросовестность и организационную компетентность;
- повышение ответственности в учебной работе, “включая её этические аспекты и в вопросах финансирования, самооценки исследовательской и преподавательской деятельности”;
- самосовершенствование высшего образования;
- признание положительной роли буферных организаций, других институциональных форм коллективного представительства.

В странах с федеративным государственным устройством, таких, как Австрия, Германия, Канада, Швейцария, США, субъекты федерации, имея суверенные правительства, сами издают законы и принимают постановления о высшей школе в рамках компетенции своих регионов (земель, штатов).

В сложных условиях самосовершенствования высшего образования в развитых странах мирово-

го сообщества государства и вузы опираются на деятельность так называемых буферных организаций как институциональных форм коллективного представительства. К буферным инстанциям относятся органы связи правительственных учреждений с независимыми организациями, созданные для координации задач высшего образования. Каждая буферная организация по-своему строит отношения как с правительством, так и высшими учебными заведениями, выполняя при этом несколько функций. Первая из них заключается в оказании влияния на правительственную политику в интересах вузов. Вторая состоит в принятии ответственности за реализацию политики правительства. Наконец, третья функция выражается в предоставлении дополнительных услуг вузам и различным заинтересованным лицам [4].

Дифференциация систем, программ и структур высшего образования

Анализ тенденций и проблемных полей политики высшего образования развитых стран мира позволяет выделить следующие их составляющие:

- дифференциация систем высшего образования;
- авторитет, руководство и менеджмент в сфере высшего образования;
- инструменты реализации политики высшего образования;
- качество и ответственность (компетенция) в сфере высшего образования;
- особенности динамики развития высшего образования.

Дифференциация систем, программ и институциональных структур в последнее десятилетие XX в. стала главной особенностью высшей школы. По мнению некоторых зарубежных исследователей, внутреннее многообразие в области высшего образования означает его стабильность. За этим кроется предположение, что разделение труда, основанное на специальных знаниях и экспертизе, поддерживает системное равновесие.

Для национальной системы высшего образования также характерны набор разнообразных и наличие профессиональных групп со специфическими нормами, ценностями и культурами.

Сложность социальной иерархии общества и экономических рынков обуславливает множество потребностей, которые не могут быть удовлетворены вузом одного типа, а потому высшие учебные заведения нуждаются в диверсификации (разнообразии). Как известно, позитив американского высшего образования заключается прежде всего в его институциональном многообразии.

Нидерландский исследователь Р.Бирнбаум, проводя параллель с биологическим миром, отметил, что дифференциация ведёт “к стабильности, охраняющей систему. Многообразие должно быть сохранено, чтобы гарантировать специальные функции, от которых зависит система, при изъятии из неё главного элемента. Эволюция системы совершается, если выживают организации, ведущие поиск ниш, отвечающих их ресурсам, легко приспособляемые к подобным нишам” [5].

Преимущества дифференциации высшего образования, казалось бы, очевидны. Американский исследователь В.Штадтман выделил шесть из них. Это:

- повышение возможностей выбора для обучаемых;
- создание реальных условий для совершенствования образования;
- лучшая адаптация образования к потребностям и способностям индивида;
- предоставление любому вузу возможности самостоятельно определять задачи и цели образования, а при необходимости ограничение его деятельности;
- удовлетворение потребностей общества как сложного феномена по своей сути;
- создание главной предпосылки — свободы и автономии в деятельности высших учебных заведений [6].

Однако пока не совсем ясен вопрос о проявлении этих преимуществ на практике. Очевидно, дифференциация представляет собой сложную концепцию, для уточнения которой необходимо рассмотреть её относительно систем, программ и институциональных структур.

Анализ обнаруживает разные подходы к этой проблеме в разных странах. Коренные изменения системных структур высшего образования характерны для Австралии и Великобритании. Значительные реформы высшей школы в Швеции и Нидерландах за последние 10 лет также повлияли на институциональное многообразие в данной сфере. Напротив, завидная стабильность в этот период сохранялась в системе высшего образования Канады.

Стабильность — существенная черта системы высшего образования при определении задач и функций университетов и других типов вузов. По мнению исследователя Г.Нива, все системы высшего образования обнаруживают интегративную динамику [7].

В дуальных системах Австралии, Великобритании, Нидерландов сохраняется напряжённое отношение между университетами и неуниверситетскими учебными заведениями. Последние не со-

глашаются с преимущественным правом университетов заниматься научными исследованиями и присваивать учёную степень доктора наук. В результате в Нидерландах пришли к решению — дualityную систему заменить единой системой высшего образования.

По возможности ключ к стабильности внутри дифференцированных систем высшего образования следует искать в легитимации роли и задач различных типов вузов. В Австралии и Великобритании учебные программы университетов и колледжей в большинстве своём одинаковы, обучаемые набираются из более или менее одного и того же круга молодёжи, в то же время университеты пользуются финансовыми и общественными привилегиями.

Во Франции законом не предусмотрено институциональное дифференцирование. Многообразие обеспечивается специализированными и профессионально ориентированными высшими учебными заведениями неуниверситетского типа. Они преследуют определённый собственный интерес, заключающийся в подготовке обучаемых к тем или иным профессиям. Однако стабильности французской системы высшего образования мешают нежелательный наплыв в университеты выпускников университетских технологических институтов (IUT) и секций высших техников (STS), рост числа университетов и специальных высших учебных заведений.

По мнению М.Троу, все системы высшего образования, дифференцированные формально или нет, многослойны. Это “многослойная система учреждений, ранжированных формально или неформально по статусу и престижу, по имуществу, власти и различному влиянию. Более того, в пространственно-временном отношении удивительно стабильными остаются не только различные типы многослойных структур, но и их сходные основные элементы:

- разделение на различные секторы высшей школы;
- дифференциация вузов внутри этих секторов;
- дезинтеграция организационных единиц и специальностей внутри вузов” [8, с. 137].

При этом европейские университеты не всегда занимают высшую ступень в иерархии вузов. Во Франции элитными считаются технически и профессионально ориентированные высшие школы специального образования (Grandes Ecoles), среди которых также имеются элитные.

Интересные примеры диверсификации можно наблюдать в высшем образовании Германии. Впервые, здесь как неудавшийся эксперимент рас-

сматривается создание в 70-х гг. общих вузов. С другой стороны, считается весьма своевременным открытие в те же годы в ФРГ профессионально ориентированных высших специальных учебных заведений. Традиционно немецкие университеты пользовались высоким социальным статусом, однако ВСУЗы смогли укрепить своё положение в обществе благодаря тесным связям с рынком труда. Различие между этими двумя секторами высшего образования — единственный признак институциональной дифференциации. Остальные специфические черты немецкой высшей школы нашли в обществе лишь формальное признание. После объединения Германии появились проблемы, связанные прежде всего с финансированием. Высшие учебные заведения бывшей ГДР перестроены по типу западногерманских университетов. Следовательно, история и традиции как отражение групповых интересов имели в данном контексте важное значение для дифференциации системы высшего образования в ФРГ.

Почти во всех странах Европы университеты отличаются от других высших учебных заведений главным образом своими научно-исследовательскими задачами. В некоторых странах неуниверситетские учебные заведения получают финансовые инвестиции для осуществления прикладных исследований, однако большая часть средств на научные разработки достаётся университетам. В Нидерландах, к примеру, категорически запрещено выделять такие средства вузам неуниверситетского сектора.

Анализ учебной деятельности вузов Европы показывает сохранение тенденции отбора абитуриентов для обучения в университетах, особенно в элитных. Исключение в этом плане, как уже упоминалось, составляют высшие школы профессионального образования Grandes Ecoles. В странах, не перешедших на дифференцированную систему высшего образования, такая возможность сохраняется из-за соперничества в условиях рыночной экономики.

Дифференциация программ относится к институциональным различиям в контексте предложения различных образовательных услуг. По-видимому, существует тесная взаимосвязь программного и системного дифференцирования. Внутри одной системы высшего образования в странах Европы могут существовать различные типы вузов с одинаковыми программами подготовки специалистов.

Разнообразие учебных и научно-исследовательских программ характерно главным образом для частного сектора высшего образования, что обусловлено наличием особого правового статуса и соответствующих организационных структур. Такое положение характерно для вузов Швеции (Högskolan). В этой стране правительство регули-

рует номенклатуру субъектов, получающих средства для научных исследований, что способствует их развитию. Однако здесь есть и негативная сторона: одни вузы могут позволить себе обширные программы научных исследований, а другие — лишены такой возможности.

Обращает на себя внимание степень дифференциации учебных программ на различных образовательных уровнях. К примеру, в некоторых европейских странах подготовка среднего медперсонала не требует обучения в университете, в то время как в других её дают только университеты. Так же обстоит дело с подготовкой учителей.

Сохраняются определённые различия в продолжительности обучения. Так, в Дании только колледжами предлагаются 3—4-летние программы среднего уровня, университеты же наряду с этим могут предлагать 5-летние программы. В Нидерландах, напротив, как в университетах, так и в специальных вузах, курс обучения продолжается только 4 года. В неуниверситетском секторе Швейцарии, за исключением технических и медицинских вузов, не существует вообще каких-либо ограничений относительно продолжительности обучения и характера учебных программ (куррикулума).

Дифференциация касается всего многообразия внутренних структурных факторов и организационных структур вузов. В европейских странах сохраняются заметные различия законов о высшей школе и управлении ею. Тему законодательства и организации управления высшей школы в Европе принято обозначать понятием “авторитет”.

Хотя частные вузы имеются в каждой европейской стране, это явление не носит массового характера в отличие от США и Японии, где вузы пользуются солидной государственной поддержкой, находятся под надзором Министра образования. По сравнению с ними в Германии, Франции, Швеции, Великобритании процент таких учебных заведений невелик.

Приватные вузы во многом образовались под влиянием процесса исторического развития той или иной страны (например, Великобритания), меняющихся социальноэкономических условий (страны Центральной и Восточной Европы). Английский исследователь Д. Леви в этой связи замечает: “Любое частное ... даёт возможность всем участникам процесса, от обучаемого до управления, пользоваться большими стимулами для эффективной работы. Сторонники частных вузов через тенденции последних 15 лет видят в них значительный расцвет развитых стран. По этой причине государственные университеты Европы открыты навстречу частным, включая их финансирование, выравнивание выделяемых и постоянно сокращающихся

правительственных средств” [9, с. 7]. Другой исследователь Г. Валфорд утверждает, что приватизация в Великобритании с 1979 г. стала политическим приоритетом консервативного правительства [10].

Изменения в отношении между государством и вузами многие связывают с “экономическим рационализмом”, утверждая, что государственное вмешательство, потребности и требования общества меньше, чем рыночные силы, способствуют снижению расходов и повышению эффективности управления вузами. Рыночное соперничество становится ключевой категорией позитивной правительственной политики, предпосылкой процветающей экономики и возможности получения лучшего образования.

Политика высшего образования развитых стран Европы направлена на стимулирование соревнования между вузами и создание условий для предпринимательской деятельности. В 50—70-х гг. большинство западных государств были не готовы возложить достижение основных общественных целей на частный образовательный сектор. Однако после второй мировой войны наблюдались попытки вмешательства правительств европейских стран в систему высшего образования с целью демократизации доступа в вузы, совершенствования их организации, повышения их вклада в экономику.

В государствах с федеративным устройством (Австралия, Канада, Германия, Швейцария и США) законодательный контроль за системой высшего образования не является обязательным. Законодатели федерального штата Калифорния в США и провинции Онтарио в Канаде имеют право непосредственного и полного контроля над высшей школой. Германия и Швейцария в отношении властного баланса между землями и федеральным уровнем занимают среднее положение между Онтарио и Австралией. Немецкие федеральные земли располагают значительными контрольными полномочиями в системе высшего образования, несмотря на наличие рекомендательного органа в виде Постоянной Конференции министров культов (КМК). Следующими влиятельными национальными органами в ФРГ являются Федерально-земельная Комиссия по планированию образования и стимулированию исследований (BLK), а также Совет по науке. Ситуация в Швейцарии на нижнем уровне сравнима с ситуацией в Германии. Законодательство в области высшего образования связано с преимущественной ответственностью отдельных кантонов; единого рамочного закона о высшей школе в этой стране нет.

Что касается условий доступа в вузы, то границы земель Австралии и Германии остаются прозрачными. В большинстве развитых стран дифференциро-

вание является политической темой. В целом существует согласие в том, что необходимо сохранить сложившееся многообразие в сфере высшего образования (Канада, Франция, Германия, Швейцария) или даже расширить его (Австралия, Дания, Япония, Нидерланды, Швеция, Великобритания).

Авторитет вуза зависит не только от уровня предлагаемых знаний, но и от управления ими. Причём мнения о вузе вне и внутри него не идентичны. В любом случае государственная политика высшего образования учитывает фундаментальные характерные черты учебного заведения.

Ряд организационных принципов сферы высшего образования вытекает из обращения со знанием как социальной системой. Первый принцип гласит, что области знания образуют “краеугольный камень” высшей школы, второй — затрагивает необходимость распределения прав на принятие решений внутри вузов, третий принцип относится к инновационной способности вузов в области обучения и исследований, четвёртый, типичный для высшего образования континентальных европейских государств, касается распределения и ответственности. Традиционно ответственность за первичные процессы (учебная и исследовательская работа) реализуется на низшем уровне вуза, т.е. обучающими и исследователями. Компетенция по процессуальным вопросам сохраняется за федеральными министерствами и другими правительственными учреждениями. Из-за такого распределения ролей остаётся слабым звеном управления в вузе. На институциональном уровне европейских вузов это отчётливо прослеживается при принятии стратегических решений.

Академическое разделение труда, базирующееся на знании, обосновывает особые характеристики высшей школы и приводит к специальным проблемам менеджмента и координации как на вузовском, так и на системном уровнях. В центрально финансируемой системе высшего образо-

вания государство играет значительную роль. Однако ни одно правительство не обладает абсолютной властью, по крайней мере, не может абсолютно использовать её.

Степень и масштаб изменений в такой комплексной системе, как высшее образование, зависят от пересечения интересов, стратегического соотношения норм, ценностей и идеологий всех участников. Сошлёмся в этой связи на исследование Ф.Ван Вугта, различающего две основные модели государственного управления вузами: государственного контроля и государственного надзора [11]. Модель государственного контроля рассматривает высшую школу как однородную организацию, когда государство пытается регулировать все аспекты динамики системы высшего образования: условия доступа, программу, систему экзаменов, приём и оплату научного персонала и др. Эта модель не признаёт свободным сложный вузовский организм.

В модели государственного надзора влияние государства слабее, и многие основополагающие решения о куррикулуме, документах об образовании, кадровых вопросах и финансировании остаются в компетенции вузов. Государство определяет только рамочные условия деятельности высшей школы. Формирование задач и целей вузов возлагается на систему высшего образования и её институты.

Модель государственного контроля прочно укоренилась в странах континентальной Европы. Однако в некоторых из них наблюдаются подвижки в сторону сотрудничества между вузами и государством. Эксперименты отдельных правительств по переходу на директивное управление высшим образованием (Германия, Франция) не принесли ощутимых результатов. Они показали, что сфера высшего образования может стать инновационной и динамичной, если вузы, получая чёткие директивы сверху, сохраняют приоритеты в решении собственных задач и достижении поставленных целей.

1. Glark B.R. The Higher Education System. — Berkeley: University of California Press, 1983. — P. 136—181.
2. Birnbaum R. American and Dutch Higher Education: The myths and realities of steering, leadership and autonomy // Tijdschrift voor Hoger Onderwijs. — 1991. — N 9 (3). — P. 134—148.
3. Berdahl R. Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities, Studies // Higher Education. — 1993. — N 15 (2).
4. De Boer H. Buffer Organizations in Dutch Higher Education. Beitrag zur Fifth International Conference on Higher Education (30 August — September 1991). — Edinburgh, 1991.
5. Birnbaum R. Numerick Reudement on Studiemarking. — Utrecht: Lemma, 1983.
6. Sfadtman V.A. Academic Adaptions: higher education prepares for the 1980 and 1990. San Francisco: Jossey — Bass, 1990.
7. Neave G. On the Cultivation of Quality. Efficiency and Enterprise: an Overgren of recent trends in higher education in western Europe, 1986—1988 // European Journal of Education. — 1988. — N 23.
8. Trow M. The Analysis of Status // Perspectives on Higher Education. — Berkeley: University of California Press. — 1984. — P. 137.
9. Levy D.C. Problems of Privatization. Beitrag zum World Bankrelationship between government and higher education in western Europe. — Oxford: Pergamon Press, 1991.
10. Walford G. Chanding Relationshipbetween Covernment and Higher Education Britain Oxford: Pergamon Press, 1991. — P. 165—183.
11. Van Vught F. Autonomy and Accountabierty in Government Beitrag zum World Bank Senior Policy Seminar on Improvement and Innovation of Higher Education in Developing Countries (30 Juni — 4 Juli 1991). Kuala Lumpur.