



<http://LLL21.petrso.ru>

<http://petrsu.ru>

Издатель

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Петрозаводский государственный университет»,
Российская Федерация, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

Научный электронный ежеквартальный журнал
НЕПРЕРЫВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: XXI ВЕК

Выпуск 3.
Autumn 2013

Главный редактор
И. А. Колесникова

Редакционный совет

О. Грауманн
Е. В. Игнатович
В. В. Сериков
С. В. Сигова
И. З. Сковородкина
Е. Э. Смирнова
И. И. Сулима

Редакционная коллегия

Т. А. Бабакова
Е. В. Борзова
А. Виегерова
С. А. Дочкин
А. Клим-Климашевска
Е. А. Маралова
А. В. Москвина
А. И. Назаров
Е. Рангелова
А. П. Сманцер

Служба поддержки

А. Г. Марахтанов
Е. Ю. Ермолаева
Т. А. Каракан
Е. В. Петрова
Е. И. Соколова
А. Б. Бигдан

ISSN 2308-7234

Адрес редакции

185910 Республика Карелия, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33, каб. 254а
Электронная почта: LLL21@petrsu.ru

ПЕВЗНЕР Михаил Наумович

доктор педагогических наук, профессор, проректор по международной деятельности Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, вице-президент Международной Академии гуманизации образования (Великий Новгород)

Mikhail.Pevzner@novsu.ru

ПЕТРЯКОВ Петр Анатольевич

кандидат педагогических наук, доцент, директор Центра информационных образовательных технологий и международной коммуникации, заведующий кафедрой педагогики, технологий и ремесел Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого (Великий Новгород)

pap15@yandex.ru

**«НОВОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» В ВУЗАХ ГЕРМАНИИ:
ПУТЬ К АВТОНОМИИ ИЛИ УТРАТА АКАДЕМИЧЕСКИХ ТРАДИЦИЙ?**

Аннотация: в статье раскрывается сущность концепции «Новое общественное управление», получившей распространение в университетах Западной Европы. Рассматриваются основные принципы «нового общественного управления»: переход к контрактному менеджменту, отказ государства от детальной регламентации управленческой деятельности вуза, привлечение к управлению вузами представителей негосударственных организаций, расширение прав руководителей среднего звена. В статье дана краткая характеристика современных инструментов управления вузами: распределение финансовых средств по результатам, формирование глобальных бюджетов, усиление элементов соревновательности и конкуренции между вузами, расширение базы привлекаемых ресурсов, углубление профильности вузов и их открытие социуму.

В качестве важного инструмента управления рассматривается деятельность советов вузов, привлекающих к управлению университетом внешних экспертов и социальных партнеров. В статье раскрываются возможности «нового общественного управления» для расширения финансовой и административной автономии немецких вузов, анализируются опасности и риски, связанные с утратой многих академических традиций при внедрении данной концепции в образовательную практику российских и зарубежных вузов.

Ключевые слова: «новое общественное управление», автономия высшей школы, образовательный менеджмент, академические традиции, согласование целей.

**Pevsner M. N.
Petryakov P. A.**

**"NEW PUBLIC ADMINISTRATION" IN INSTITUTIONS OF HIGHER
EDUCATION IN GERMANY: THE WAY TO AUTONOMY OR THE LOSS
OF ACADEMIC TRADITIONS?**

Abstract: this paper focuses on the concept of "new public administration" which has become widespread in universities of Western Europe. The authors discuss the main principles of "new public administration" such as transition to contract management, state's refusal of detailed regulation of university activities, involvement of non-governmental organizations' representatives in university administrative processes, and extending the rights of mid-level managers. A brief overview of modern university administration tools is provided, specifically: results-based financing, increasing competition between universities, extending the resource base, global budget development, expansion of industry-specific and society-oriented education. The engagement of external experts and social partners in university administration is associated in the article with the activity of universities' councils and considered as another important administrative tool. The paper explores the opportunities of "new public administration" to increase financial and administrative independence of German universities. In addition, the risks associated with the loss of academic traditions in Russian and foreign universities when applying this concept are analyzed.

Key words: "new public administration", higher school autonomy, educational management, academic traditions, goal coordination.

Концепция «Новое общественное управление» (New public management) является одной из ведущих концепций образовательного менеджмента вузов США и Западной Европы, которая с конца 80-х годов XX века во многом определяет содержание научных и политических дискуссий о развитии высшей школы [3].

В Германии с концепцией «Нового общественного управления» (НОУ) связывают мероприятия, направленные на расширение автономии вузов, распределение средств «по результатам», формирование «глобальных бюджетов», договоры между администрацией вузов и профессорско-преподавательским составом о согласовании целей, которые определяют взаимные обязательства сторон. Существовавшая ранее система академического самоуправления подвергается критике за ее консерватизм и неспособность реагировать на вызовы нового времени. Усиливаются элементы соревновательности и конкуренции между вузами, поощряется поиск новых финансовых источников и расширение базы привлекаемых ресурсов, что связано с недофинансированием вузов со стороны государства.

Немецкие исследователи U. Lanzendorf и P. Pasternack проанализировали законы о высшей школе в ряде федеральных земель и обнаружили, что практически все они закрепляют принципы «нового общественного управления», несмотря на отличия, связанные с партийной принадлежностью членов правительства. К таким принципам авторы, прежде всего, относят принцип *расширения институциональной автономии высшей школы*. Речь идет, в частности, о сокращении бюрократических предписаний по вопросам бюджета и управления персоналом (ликвидация камерального подхода к формированию бюджета, более гибкое штатное расписание, сокращение внешних надзорных функций, предоставление права университетам самостоятельно осуществлять конкурсный отбор профессорско-преподавательского состава (ранее это была прерогатива министерств)) [3, с. 13–28].

В ряде случаев профессора теряют статус госслужащего, меняется система оплаты труда профессорско-преподавательского состава, которая теперь призвана стимулировать достижение более высоких результатов в образовательной

и научно-исследовательской деятельности. В Германии, кроме того, стали вводиться новые организационно-правовые формы функционирования университетов. Например, в земле Нижняя Саксония получили распространение фондовые университеты. Фондовыми университетами называют высшие учебные заведения, учредителями которых являются общественные или частные фонды либо которые сами имеют организационно-правовую форму фонда. Преимуществом фондовых университетов является возможность многоканального финансирования (из государственных источников и средств фонда, налоговые льготы, большая независимость от государства, высокая степень административной, финансовой и академической автономии, успешное привлечение частного капитала). В Гессене новую форму фондового университета приобрел университет Гёте во Франкфурте на Майне. Однако в ряде федеральных земель (Берлин, Бремен, Мекленбург, Передняя Померания) пока отсутствует возможность выбора организационно-правовой формы вуза.

Важным принципом нового управления является *переход к контрактному менеджменту и отказ государства от детальной регламентации управленческой деятельности вузов*. Инструментами таких изменений являются договоры о согласовании целей и измерение результатов основных видов деятельности университета на основе определенных показателей. В соответствии с индикаторами успешности осуществляется финансирование, «ориентированное на результат». Кроме того, к процессу управления широко привлекаются представители негосударственных организаций (аккредитационных агентств, советов вузов). Одним из принципов «нового общественного управления» является *расширение прав руководителей среднего звена*. С реализацией этого принципа связаны изменения в законодательстве, предусматривающие увеличение срока пребывания в должности заведующих кафедр и деканов факультетов (как правило, с двух до четырех лет). В качестве принципа нового менеджмента вуза немецкие авторы рассматривают *привлечение дополнительных источников финансирования*. Одним из таких источников является взимание со студентов платы за обучение. В большинстве федеральных земель Германии такая плата ранее составляла 500 евро за семестр. В последнее время многие земли под влиянием студенческих протестов отказались от взимания платы за обучение.

К. König, как и другие немецкие исследователи, отмечает новый подход к внешнему управлению вузами во всех федеральных землях. Однако логика соглашений между землями и вузами значительно отличается. Если Бавария и Саксония придерживаются кооперативной логики, то в других землях отмечается скорее иерархическая логика управления. Иерархическая логика управления вузом ориентируется на его базовые характеристики (количество студентов и преподавателей, зданий, уровень материальной базы) [3, с. 29–44].

В настоящее время правительство Германии проводит политику жесткой дифференциации всех учреждений высшего образования по качеству оказываемых научно-образовательных услуг. В этом плане вузы Германии можно условно разделить на 4 типа. Первый тип – элитные университеты, фокусирующие свою деятельность на научных исследованиях и занимающие ведущие позиции в мировых рейтингах университетов. Вузы, относящиеся к этому типу,

интенсивно сотрудничают с научно-исследовательскими институтами, обеспечивают инновационный, «прорывной» характер проводимых исследований, являются привлекательным местом работы для выдающихся ученых и местом учебы особо амбициозных студентов.

Большее количество университетов принадлежит ко второму типу вузов, которые имеют ряд направлений научно-образовательной деятельности, известных на национальном уровне. Эти вузы могут привлечь выдающихся ученых и способных студентов только на определенные факультеты, кафедры и направления подготовки. Третий тип вузов объединяет наибольшее количество университетов, которые являются региональными «провайдерами», то есть рекрутируют студентов, прежде всего, из своего региона и обеспечивают в процессе своей научно-образовательной деятельности региональные потребности. Региональные университеты выполняют заказы местных предприятий и организаций на подготовку кадров и научные разработки. Четвертый тип вузов концентрирует свое внимание, прежде всего, на научно-образовательной деятельности, «далекой» от большой науки и имеющей прикладной характер.

Сегодня образовательный менеджмент вуза должен быть четко сориентирован на то, каким образом обеспечить достойное место университету как обучающей и обучающейся организации в наиболее престижной группе университетов. При этом прослеживается логическая взаимосвязь между образовательным и финансовым менеджментом, поскольку, по имеющимся прогнозам, государственное финансирование вузов в будущем во многом будет зависеть от того, к какому типу относятся те или иные университеты. Ведущие университеты, являющиеся конкурентоспособными на мировом уровне, могут получить статус федеральных и централизованно финансироваться в полном объеме, независимо от результатов отдельных конкурсов. Такие университеты, имеющие значительные финансовые, технические и информационные ресурсы, будут иметь явные преимущества как в конкурсе проектных заявок, так и в привлечении наиболее квалифицированных специалистов.

Что касается второго типа вузов, то они, скорее всего, смогут рассчитывать на стабильное финансирование со стороны земельных правительств, а также на ресурсы, получаемые в рамках реализации ряда специальных целевых программ поддержки вузов. Университеты, принадлежащие в третье группе и в большей степени ориентирующиеся на региональные потребности, наряду с государственным финансированием должны быть нацелены на привлечение средств из частных источников, в том числе региональных предприятий и организаций. Вузы четвертого типа могут рассчитывать на подушевое финансирование, исходящее из количества обучаемых студентов. В Германии к этому типу вузов будут принадлежать, прежде всего, институты прикладных наук (Fachhochschulen).

Тенденцию дифференциации университетов по типам подтверждают недавние инициативы вузов Германии создавать элитные союзы. Примерами таких союзов являются объединение «TU-9», в которое вошли 9 технических университетов, позиционирующих себя как наиболее сильные исследовательские вузы в области технических наук, и союз «TU-15», объединивший наибо-

лее сильные, по их собственной оценке, вузы в области медицины. При оценке дифференциации вузов возникает вопрос об определении критериев отнесения вуза к тому или иному типу.

В научных дискуссиях западно-европейских стран все чаще приводятся мнения о том, что вузы не могут оцениваться как промышленные предприятия. Они не производят товаров, и их целью не является получение прибыли. Их многогранные и многоаспектные достижения нельзя измерить столь однозначно, как эффективность предприятий, которые при рациональном использовании ресурсов производят товары. Поэтому объективная оценка достижений вузов в ведущих направлениях деятельности является сложной задачей. Несмотря на это, как правительственные структуры, осуществляющие финансирование вузов, так и общественные организации, такие как Немецкое исследовательское общество и частные спонсоры (фонды и предприниматели), заинтересованы в том, чтобы получить аргументированное представление о качестве работы вузов, которые они финансируют. В этой связи появился целый комплекс индикаторов и показателей, по которым оценивается конкурентоспособность университетов. К таким индикаторам относятся: результаты конкурсов «выдающихся инициатив»; результаты участия в масштабных научных проектах; количество выдающихся ученых (например, количество лауреатов премии Лейбница, Нобелевской премии и т. д.); количество публикаций в престижных изданиях. Особое значение приобретает сегодня фактор интернационализации: международная привлекательность университета измеряется количеством иностранных профессоров, работающих в вузе, количеством иностранных студентов, а также количеством международных договоров и проектов.

Данные индикаторы являются не только показателями престижности университетов, их научной репутации, но и становятся весомым основанием для распределения финансовых средств в рамках так называемой модели финансирования, ориентированной на достижения (LOM). Так, в земле Северный Рейн-Вестфалия 23 % общего бюджета вузы получают по «показателям достижения». Из них по количеству выпускников – 50 %, объему привлеченных средств – 40 %, количеству женщин-профессоров – 10 %. При этом названные показатели взаимно связаны и зависимы. Так, например, чем больше исследовательских грантов выигрывает вуз, тем лучше он будет выглядеть в рамках финансовой модели LOM, по индикатору «объем привлеченных средств». Чем больше будет объем привлеченных средств, тем лучше будет ресурсное обеспечение, а следовательно, улучшатся возможности для получения новых грантов и повышения качества высшего образования [5].

Как инструмент управления качеством образования в университете R. Münch и M. Rechmann рассматривают эвалюацию (комплексную экспертизу). Средством управления становится усиление соревновательности, причем не между отдельными учеными, как это было ранее, а между отдельными вузами как организациями. Процедуры эвалюации, по мнению авторов, сегодня очень несовершенны, поскольку они сосредоточены на количественных показателях и в малой степени затрагивают содержание научно-образовательного процесса. Несовершенство эвалюации в вузах Германии авторы связывают с «эффектом

Матфея», когда «деньги идут к деньгам» и дополнительные финансовые потоки направляются туда, где и без них имеется достаточное финансирование. Эффект Матфея (Matthew effect), или эффект накапливаемого преимущества, – социальный феномен, состоящий в том, что преимущества получает, как правило, тот, кто уже ими обладает, а изначально обделенный оказывается обделен еще больше. Иными словами, те, у кого есть власть и экономический или социальный капитал, могут использовать эти ресурсы для получения еще большей власти и капитала. Такая концентрация финансовых средств в одних и тех же университетах способствует появлению университетов-монополистов, которые часто не способны эффективно освоить эти средства. Кроме того, проводимые таким образом эвалюация и рейтинги приводят к формализации и стандартизации научных исследований и, по сути, к вытеснению из них творческого начала [3, с. 67–92].

Наряду с расширением автономии немецких вузов «новое общественное управление» приводит к вымыванию академических традиций немецкого университета, многие годы развивающегося в русле идеала Гумбольдта. Наблюдается тенденция ослабления классического самоуправления, основанного на коллегиальном руководстве и коллективной ответственности. Академическое сообщество как главный объект управления уходит в прошлое.

«Новое общественное управление» в вузах Германии вывело высшее образование далеко за рамки неогуманистического идеала. Оно не только институализировалось и вошло в спектр ответственности и идеологии государства, но и по существу стало рыночным продуктом. В гумбольдском идеале, всесторонне исследуемом в зарубежной педагогике, в центре находится человек, процесс его саморазвития и становления как субъекта. По мнению ряда зарубежных исследователей, на такой процесс можно лишь отчасти влиять извне, но им технически невозможно управлять. В лучшем случае, возможен лишь самоменеджмент процесса собственного образования, осуществляемый самим субъектом. В современную эпоху образованием называют многие явления и процессы, которые лишь отдаленно напоминают первоначальное педагогическое представление об образовании и которые Т. Adorno называет «полуобразованием», а К. Liessmann – «необразованием» [1, 4].

Проникновение экономического мышления, терминологии и инструментария из области менеджмента в сферу высшего образования вызывает резкую критику у многих приверженцев классической педагогики, которые выступают против опасности экономизации образования. Немецкий ученый Н. Hensel считает, что сегодня все стремятся к получению прибыли. Постепенно общество превращается в рынок, а жизненный путь индивида – в экономический процесс. Капитализм стремится превратить в рыночный продукт всю общественную жизнь, все подсистемы, все социальные, культурные и политические процессы. По мнению Н. Hensel и ряда других зарубежных педагогов, образование не является тем рыночным продуктом, который можно легко продавать или покупать, как, например, автомобили [2].

С помощью метода интервью мы попросили прокомментировать концепцию «Нового общественного управления» профессора L. Huber, который в раз-

личные годы занимал разные академические и административные должности в иерархии немецкого вуза. В 70-е годы прошлого столетия он получил должность профессора в университете г. Гамбурга, в 80-е годы стал его вице-президентом, в 90-е годы работал профессором факультета педагогики университета г. Билефельд, осуществлял научное руководство колледжем старшей ступени в структуре университета, известным как инновационное учебное заведение реформаторского типа, был руководителем многих международных проектов в области педагогики и образования.

Поскольку г-н L. Huber в течение длительного времени являлся непосредственным свидетелем и участником процессов изменений в организационном развитии немецких вузов, мы попросили выделить наиболее важные, с его точки зрения, периоды такого развития и назвать их особенности. По мнению нашего респондента, основной процесс кардинальных изменений в вузах Германии начался в 70-е годы прошлого столетия. До этого немецкий вуз представлял собой типичное государственное учебное заведение с весьма ограниченной автономией. Финансирование осуществлялось государством, Министерство образования и науки определяли его объем по единым для всех университетов нормативам. Только министерство имело право заключать бессрочные трудовые договоры с академическим персоналом. Интересы министерства на местах представлял канцлер, который имел все необходимые властные полномочия, делегированные ему министерством. Ректор являлся, по существу, символической фигурой: он озвучивал идеи от имени академического сообщества, произносил речи на торжественных собраниях и академических праздниках, выполнял формальные функции.

В 70-е годы ситуация стала изменяться. В университетах начали вводить единую систему управления (ректор-канцлер), ведущие позиции переходят к ректору. Во многих университетах вводится президентское правление, а коллегиальным органом управления университетом становится президиум. В 80-е годы автономия вузов существенно расширяется в рамках концепции «Нового общественного управления», которая получает свое развитие в 90-е годы, когда новые законы о высшей школе в рамках расширения автономии университетов предоставляют им право бюджетного суверенитета.

Одновременно с этим усиливается рыночная ориентация университетов. Университет приобретает новую функцию – предпринимательскую. Академическое сообщество озабочено тем, как сохранить пространство классического университета и его гуманистическую составляющую. Революционные изменения в систему высшего образования вносит в конце 90-х годов Болонский процесс. Вместе с внедрением мировых систем качества в университеты приходит эпоха острой конкурентной борьбы, рейтингов успешности университетов, «конкурсы высоких достижений» и «выдающихся инициатив», ориентации на конечный результат.

На наш вопрос о том, является ли концепция «Нового общественного управления» данью моде или двигателем стратегического развития немецких университетов в условиях острой конкурентной борьбы, L. Huber ответил, что он не считает данную концепцию данью моде, поскольку она действует во мно-

гих университетах Западной Европы и США в течение нескольких десятилетий. «Новое общественное управление», по мнению немецкого ученого, имеет весьма противоречивую природу: предлагает новые управленческие инструменты, способные обеспечить достижение вузом конкурентных преимуществ на рынке образовательных услуг, и, вместе с тем, приводит к утрате многих академических традиций, которыми всегда славился немецкий университет.

Концепция «Новое общественное управление», получившая распространение в вузах Западной Европы, весьма актуальна и для российского высшего образования, которое переживает процесс реформирования, связанного с вызовами нового времени. Реализуя данную концепцию в реальной образовательной практике российской высшей школы, следует иметь в виду, что она, с одной стороны, существенно расширяет административную, финансовую и академическую автономию университетов, с другой – все дальше уводит университеты от гуманистического идеала, превращая высшее образование в своего рода услугу, рыночный продукт, имеющий, прежде всего, коммерческую ценность.

Список литературы

1. Adorno T. W. (2003[1986]): Theorie der Halbbildung // Ders.: Gesammelte Schriften. Bd. 8: Soziologische Schriften I. Hrsg. von Tiedemann, Rolf unter Mitwirkung von Adorno, Gretel / Buck-Morss, Susan / Schultz, Klaus. [Frankfurt am Main: Suhrkamp] Digitale Bibliothek Band 97, Berlin: Directmedia, 2003 [1986]. S. 93–121.
2. Hensel H. Kapitalbildung und Bildung. Moderner Kapitalismus als Sozialisationsinstanz // PÄD-Forum: unterrichten erziehen. Jahrgang 37/28. 2009. № 6. S. 275–279.
3. Bogumil J., Heinze R. G. (Hg.) Neue Steuerung von Hochschulen. Berlin, 2009. S. 168.
4. Liessmann K. P. Theorie der Unbildung. Die Irrtümer der Wissensgesellschaft. Wien: Paul Zsolnay, 2006.
5. URL: http://www.homes.uni-bielefeld.de/intranet/Strategientwicklung_Steuerung_Rektorat_04-2013.pdf