

SMART-CITY: ГОРОДСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА, ЭЛЕКТРОННЫЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ В ГЕРМАНИИ

Получено 11.01.2022 Доработано после рецензирования 08.02.2022 Принято 17.03.2022

УДК 37.07 JEL I28 DOI <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2022-5-1-69-79>

Титор Светлана Евгеньевна

Канд. юр. наук, доц., Государственный университет управления, г. Москва, Российская Федерация

ORCID: 0000-0002-5930-9972

E-mail: setitor@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В России активно ведется реформирование государственной контрольно-надзорной функции различных сфер деятельности. В области образования реформирование было начато в 2020 г. Риск-ориентированная модель организации контрольно-надзорной деятельности нацелена на сокращение количества проверок и снижение административного давления на бизнес при одновременном повышении уровня защищенности охраняемых законом ценностей. Поскольку для России риск-ориентированная модель внедряется вновь, актуально в этой связи проанализировать опыт контроля (надзора) в сфере образования за рубежом. Основная цель такого исследования – выявить положительный или отрицательный опыт управления сферой образования на примере Германии, который может быть применен в законотворческой и применительной практике в России. С помощью сравнительных и аналитических методик в работе выявлены общие с Россией и отличные от нее черты управления образованием в Германии. Новизной научного исследования является сравнительное изучение опыта управления образованием в Германии и России в ракурсе контрольно-надзорных функций.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Управление образованием, Германия, контроль (надзора), независимая оценка образования, аккредитация, уровни образования, общественный контроль, качество образования

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Титор С.Е. Управление образованием в Германии // E-Management. 2022. Т. 5. № 1. С. 69–79.

© Титор С.Е., 2022.

Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



SMART-CITY: URBAN INFRASTRUCTURE, ELECTRONIC MUNICIPALITIES

EDUCATION MANAGEMENT IN GERMANY

Received 11.01.2022

Revised 08.02.2022

Accepted 17.03.2022

Svetlana E. Titor

Cand. Sci. (Jur.), Assoc. Prof., State University of Management, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-5930-9972

E-mail: setitor@mail.ru

ABSTRACT

Russia is actively reforming the state control and supervisory functions in the various spheres of activity. In education, the reform has launched in 2020. The purpose of risk-oriented model of the organisation of control and supervisory activities is to reduce the number of inspections and administrative pressure on business, increasing the legally protected values protection level. Since the risk-oriented model is being introduced again for Russia, it is relevant, in this regard, to analyse the control (supervision) experience in education abroad. The main purpose of the study is to identify positive or negative experience in the management of the education sector in Germany that can be applied in legislative and applied practice in Russia. By comparative and analytical methods, the study reveals common and special features of education management in Germany compared to Russia. The scientific research novelty is the Germany's education management experience study in comparison with Russia in the perspective of control and supervisory functions.

KEYWORDS

Education management, Germany, control (supervision), independent assessment of education, accreditation, levels of education, public control, quality of education.

FOR CITATION

Titor S.E. (2022) Education management in Germany, *E-Management*, vol. 5, no. 1, pp. 69–79. DOI: 10.26425/2658-3445-2022-5-1-69-79

© Titor S.E., 2022.

This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



ВВЕДЕНИЕ / INTRODUCTION

Начиная с принятия в 2015 г. изменений в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»^{1,2}, в качестве экспериментальных были определены 25 видов контроля (надзора), в которые начал внедряться риск-ориентированный подход при организации контрольно-надзорной деятельности. Сфера образования не вошла в этот перечень. С принятием нового Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³ в реформировании контрольно-надзорной деятельности начался новый этап. Закон предусматривает распространение риск-ориентированной модели контроля (надзора) на все отрасли, включая образование.

Выбор Германии для исследования управления образованием обусловлен следующими причинами:

1. Германия, как и Россия, имеет федеративное устройство.
2. На сегодняшний день качество образования в Германии находится на самом высоком уровне: Германия занимает 1 место из 189 в рейтинге стран мира по индексу образования⁴.
3. Система образования в Германии аналогична российской: дошкольное, начальное, среднее, профессиональное и высшее (бакалавриат и магистратура).
4. Интересным является тот факт, что Германия, занимая первое место в рейтинге стран мира по индексу образования, находится только на 75 месте из 189 в рейтинге по уровню расходов на образование, вкладывая в него 4,8 % от валового внутреннего продукта. А это свидетельствует о высокой организации образовательной деятельности.
5. Россия уже перенимала опыт Германии в организации образования, внедряя в свою систему профессионального образования «дуальную» систему подготовки (практико-ориентированную).

Целью настоящего исследования стало изучение системы образования Германии и системы контроля (надзора) за сферой образования. Изучение указанной темы позволило выявить особенности управления образованием в Германии, увидеть лучший и интересный опыт, который в дальнейшем может быть применен в России. При исследовании использованы методы анализа, анализа документов, сравнительно-правовой метод, метод изучения и обобщения опыта. Основной методологией стало изучение нормативно-правовых актов Германии, обобщение норм, аналитические выводы по итогам анализа.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ / RESULTS

В Германии существует классическая модель образования: школьное, профессиональное и высшее. Вопросы образования в Германии регламентируются следующими законами:

1) Основной закон Федеративной Республики Германии (Конституция) (нем. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)⁵ устанавливает:

- свободу научной и преподавательской деятельности (ст. 5. п. 3);
- свободу выбора занятий и формы получения образования, включая самообразование, места обучения и профессиональной подготовки (ст. 12 п.1);
- школьное образование находится под надзором государства (ст. 7);

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200571/ (дата обращения: 20.12.2021).

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (посл. ред.) // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2021).

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2021).

⁴ Рейтинг стран мира по индексу уровня образования. Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index> (дата обращения: 20.12.2021).

⁵ *Deutscher Bundestag* (1949). Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2, Satz 2 des Gesetzes, vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048). Режим доступа: <https://www.bundestag.de/gg> (дата обращения: 20.12.2021).

– к совместному ведению федерации и субъектов федерации (земель) относятся вопросы строительства и расширение высших учебных заведений (ст. 96); субсидирования образования и научных исследований (ст. 74 п. 13);

– на федеральном уровне могут приниматься рамочные предписания (стандарты) в области высшего образования (ст. 75 п. 1а);

– регулирование вопросов образования относится к компетенции субъектов федерации (земель), которые могут заключать между собой соглашения о взаимном сотрудничестве в области образования и науки (ст. 91 б).

Как такового дошкольного образования в Германии не существует. В стране не является обязательным посещение детских садов. Детские сады в Германии подразделяются на четыре вида:

– ясли (нем. *Kinderkrippe*) для детей от 2 месяцев до 3 лет. В них детей социализируют: учат говорить, приучают к горшку, тренируют моторику и т.д. Специальных программ обучения не имеется;

– детский сад (нем. *Kindergärten*) для детей от 3 до 6 лет. В основном в Германии детские сады такого рода являются частными, порядок и объем услуг в них определяет владелец. Специальные обучающие программы в них реализуются как дополнительные, они не входят в основную программу содержания в детском саду. Такие детские сады в Германии не относятся к сфере образования, они курируются, как правило, министерствами общественной земель или министерствами по делам молодежи.

– дошкольные классы (нем. *Vorklassen*) и детские сады при школе (нем. *Schulkindergärten*) посещают дети старше 5 лет. В таких детских садах осуществляется подготовка детей к школе. Они находятся под юрисдикцией тех же министерств общественной земель или по делам молодежи или примыкают к начальной школе. Это зависит от законодательного закрепления на уровне субъектов федерации (земель).

Детские сады получают лицензирование на право осуществления деятельности, которое заключается в определении соответствия условий содержания детей в них общим нормативным требованиям в сфере безопасности детей, охраны жизни и здоровья. Посещение детских садов платное, причем стоимость посещения доходит до 1 000 евро в месяц.

Школьное образование в среднем реализуется в течение 12–13 лет (в зависимости от уровня образования или расположения школы). Сроки обучения устанавливаются в землях самостоятельно. Так, например, в Земле Бремен школьники должны обучаться в течение 12 лет, а в Берлине – 10 лет. Возраст начала обучения детей также варьируется по землям от 5 до 7 лет.

Школьное образование в Германии структурировано следующим образом:

– начальное образование, это, как правило, 4 года обучения. Дети для получения среднего образования делятся на четыре подгруппы с учетом уровня их способностей, и в зависимости от этого, они могут продолжить образование в:

– основной школе (нем. *Hauptschule*), где обучаются в течение 5 лет. Такая школа готовит выпускников для малоквалифицированной профессиональной деятельности. Школьникам даются базовые знания, после окончания школы они могут продолжить обучение в системе профессионального образования;

– реальной школе (нем. *Realschule*), где обучаются 6 лет. После окончания образования этого уровня выпускники имеют право пойти на работу или продолжить обучение в гимназии.

– гимназия – это уровень образования 11 и 12 классов. По окончании гимназии выпускники получают аттестат зрелости и могут поступать в университеты;

– тринадцатый год обучения в школе Германии называется *Abitur* (нем.), это подготовка к поступлению в высшие учебные заведения.

В Германии школьное образование строится на принципе обязательного посещения школы (нем. *Schulpflicht*). Управление образованием в Германии осуществляется следующими органами.

1. Федеральным Министерством образования и научных исследований (нем. *Bundesministerium für Bildung und Forschung, BMBF*). Его целью и задачами являются: координация и финансирование научных исследований в области образования; определение общегосударственной политики в сфере образования.

2. Постоянная конференция министров образования и по делам культуры земель (нем. *Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, КМК*). Это федеральный совещательный орган, орган взаимного сотрудничества министров, сенаторов и других ответственных лиц в сфере

образования в субъектах федерации (землях). Постоянно действующая конференция определяет национальное целое в сфере образования, согласовывает интересы земель в сфере образования, определяет минимумы соответствий образовательных программ и дисциплин с целью сопоставимости дипломов, свидетельств об образовании, полученных в разных землях [Sziegat, 2021]. В основном стандарты касаются общих дисциплин: немецкого языка, математики, биологии, химии и т.д. Постоянная конференция министров образования определила стандарты начального образования и среднего образования (всех уровней) (нем. Mittlerer Schulabschluss, Hauptschulabschluss, Allgemeine Hochschulreife).

Действуют общенациональные образовательные стандарты:

- для начального сектора (4 класс) по предметам: немецкий язык и математика;
- для Hauptschulabschluss (нем.) (9 класс) по предметам: немецкий язык, математика и первый иностранный язык (английский / французский);
- для Mittleren Schulabschluss (нем.) (10 класс) по предметам: немецкий, математика, первый иностранный язык (английский / французский), биология, химия и физика;
- для Allgemeine Hochschulreife (нем.) по предметам немецкий, математика и продолжение иностранного языка (английский / французский).

3. Еще один совещательный орган в сфере образования – Конференция ректоров Германии (нем. Hochschulrektorenkonferenz (HRK)). Это добровольное сообщество ректоров 257 различных университетов Германии.

4. Аккредитационные агентства. В Германии создан Совет по аккредитации в Германии (нем. Akkreditierungsrat). Аккредитации подлежат программы высшего образования: бакалавриата и магистратуры. Аккредитация осуществляется аккредитационными агентствами, которые выбирают вузы (колледжи) самостоятельно. В Германии функционирует несколько таких агентств:

- Институт аккредитации, сертификации и обеспечения качества ACQUIN;
- ANPGS – Агентство по аккредитации программ обучения в области медицинского образования, ухода, здравоохранения и социальной работы и т.д.;
- AKAST – Агентство по обеспечению качества и аккредитации канонических программ обучения;
- AQ Austria – Агентство по обеспечению качества и аккредитации Австрии;
- Агентство AQAS по обеспечению качества посредством аккредитации программ обучения;
- ASIIN – Агентство по аккредитации программ обучения в области инженерии, информатики, естественных наук и математики;
- Evalag – Оценочное агентство Баден-Вюртемберг;
- FIBAA – Фонд аккредитации Международного делового администрирования;
- AAQ – Агентство по аккредитации и обеспечению качества швейцарских колледжей
- ZEvA – Центральное агентство по оценке и аккредитации Ганновера.

Система аккредитации децентрализована, но она регламентируется Порядком аккредитации программ бакалавриата и магистратуры (нем. Ein Akkreditierungsverfahren für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge)⁶, принятым решением Постоянной конференции министров образования и по делам культуры земель 03 декабря 1998 г.

Аккредитация имеет цель, наряду со свободой выбора и разнообразием содержания образовательной программы, обеспечить их преемственность в равных землях, повысить ответственность колледжей и вузов, обеспечить конкурентоспособность немецкого образования, предоставить полную информацию о программе абитуриентам и на международном рынке образования [Ehren & Honingh, 2011].

Аккредитация отличается от лицензирования. Лицензирование образовательных организаций осуществляется с целью определения соответствия их ресурсной базы, кадрового состава, планирования и иных организационных моментов требованиям законодательства. Аккредитация имеет целью оценить обеспечение минимальных стандартов профессионального содержания образовательной программы, проверка профессиональной значимости предмета (содержание, компетенции), и проводится посредством экспертной оценки.

⁶ Kultusministerkonferenz (1998). Ein Akkreditierungsverfahren für Bachelor-/Bakkalaureus- und Master-/Magisterstudiengänge / Beschluss der Kultusministerkonferenz, vom. 03.12.1998. Режим доступа: https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1998/1998_12_03-Bachelor-Master-Akkred.pdf (дата обращения: 20.12.2021).

Для консолидации аккредитационных процедур в Германии функционирует Совет фонда аккредитации (нем. Stiftungsrat). Совет фонда аккредитации контролирует законность и экономическую обоснованность аккредитационных процедур. Члены совета назначаются Конференцией ректоров колледжей и Конференцией министров культуры сроком на четыре года. В Совет входят представители преподавателей колледжей и вузов, представители Конференции ректоров, представители федеральных земель, представители производственной практики (работодатели), представители студенчества, международные представители, представители из аккредитационных агентств (с правом совещательного голоса).

Аккредитационные процедуры являются обязательными как для государственных, так и для частных образовательных организаций. В 2016 г. Федеральный конституционный суд Германии (нем. Bundesverfassungsgericht) признал не соответствующим Конституции Германии положения законодательных актов федеральных земель, регламентирующих «свободу образования» в части применения на практике этого института, как освобождение частных колледжей от аккредитационных процедур. С жалобой обратился частный колледж федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия, которому было отказано в аккредитации двух образовательных программ. Федеральный конституционный суд указал, что аккредитация призвана давать оценку качества образования. Для обеспечения и развития качества образования колледжи регулярно должны оценивать выполнение своих обязательств в области преподавания с точки зрения оценки успеваемости выпускников и студентов⁷.

После принятия решения Федеральным конституционным судом, между федеральными землями был заключен Государственный договор об аккредитации обучения (нем. Studienakkreditierungsstaatsvertrag)⁸, в соответствии с которым высшие учебные заведения пользуются услугами одного из агентств, зарегистрированных в Европейской системе обеспечения качества.

В Германии до 2019 г. функционировал Государственный институт школьного образования (нем. Landesinstitute für Schulentwicklung). Его деятельность регламентировалась соответствующим законом (нем. Gesetz zur Errichtung des Landesinstituts für Schulentwicklung)⁹. В его функции входило:

- научное и методическое сопровождение развития школ и эмпирические исследования в области образования;
- работа по образовательному планированию;
- развитие качества образования.

В 2019 г. Государственный институт школьного образования был распущен на основании Закона о реализации концепции качества для государственных школ (нем. Gesetz zur Umsetzung des Qualitätskonzepts für die öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg)¹⁰. Его правопреемниками стали:

- Центр качества школы и образования учителей (нем. Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung). Его создание сопровождалось целью повышения качества и единообразия образования, единство подготовки педагогического состава, системное повышение его квалификации. Центр качества школы и образования имеет представительства в регионах Германии;
- Институт анализа образования Баден-Вюртемберга (нем. Institut für Bildungsanalysen Baden-Württemberg). Задачами этого института являются сбор, анализ, оценка статистики качества образования школьников в Баден-Вюртемберге. Институт сотрудничает с другими научными институтами земель по разработке, сопровождению и оценке проектов, моделей и концепций для повышения качества образования.

С 2004 г. в Германии функционирует Институт развития качества образования (нем. Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen). Это институт Ан Берлинского университета Гумбольда. Центральной задачей института является развитие, практическая реализация и формирование образовательных

⁷ Bundesverfassungsgerichts (2016). Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, vom 17. Februar 2016 – 1 BvL 8/10 – Rn 2. Режим доступа: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/02/ls20160217_1bvl000810.html (дата обращения: 20.12.2021).

⁸ Akkreditierungsrat (2017). Staatsvertrag über die Organisation eines gemeinsamen Akkreditierungssystems zur Qualitätssicherung in Studium und Lehre an deutschen Hochschulen (Studienakkreditierungsstaatsvertrag). Режим доступа: <https://www.akkreditierungsrat.de/> (дата обращения: 20.12.2021).

⁹ Landtag von Baden-Württemberg, OECD (2004). Gesetz zur Errichtung des Landesinstituts für Schulentwicklung. Режим доступа: <https://www.landtag-bw.de/> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁰ Landtag von Baden-Württemberg (2019). Gesetz zur Umsetzung des Qualitätskonzepts für die öffentlichen Schulen in Baden-Württemberg am 13. Februar 2019. Режим доступа: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/5000/16_5719_D.pdf (дата обращения: 20.12.2021).

стандартов. Институт занимается исследованиями качества образования, соотношения образовательных программ между собой и с национальными стандартами (по ряду предметов: немецкий язык, математика, биология, физика, химия), разрабатывает единые фонды оценочных средств для проведения выпускных экзаменов.

За школьным образованием осуществляется также надзор различными ведомствами в форме:

- *Fachaufsicht* (нем.) – специализированный надзор за законностью и целесообразностью административных процедур. Этот вид надзора касается учебно-воспитательной работы, учебно-методической работы, оценивает соблюдение учебных программ и методик обучения;

- *Rechtsaufsicht* (нем.) – правовой надзор, который осуществляют вышестоящие органы. Этот надзор включает в себя мониторинг законности управленческих процедур, внешкольные дела (строительство, обслуживание зданий и т.д.);

- *Dienstaufsicht* (нем.) – это внутренний надзор за исполнением служебных обязанностей работниками. Этот надзор направлен на обеспечение своевременного повышения квалификации педагогов, исполнение ими трудовых обязанностей, прохождение испытательного срока и аттестации. Аттестация педагогов является в силу закона обязательной. В ходе аттестации оцениваются способности учителя, профессиональные качества, развитие, компетентность. Осуществляется такой надзор внутренними силами школы: посещение классов завучем, школьными инспекторами, подготовка отчетов об успеваемости [Gärtner & Pant, 2011].

Практически во всех землях школы оцениваются внешними агентствами по контролю качества или оценочными агентствами и процедурами инспекции.

Внешняя оценка школ проводится на регулярной основе почти во всех землях (нем. *Fremdevaluation*, *Schulvisitation*, *Schulinspektion*) министерствами образования или институтами школьного развития федеральных земель. Цель – контроль и улучшение качества школьного образования. Внешняя оценка проводится каждые 3–6 лет в зависимости от земли.

Характерные методы включают анализ данных и документов, наблюдения (посещения классов, инспекции), стандартизированные анкеты и интервью. В ходе процедуры проверок школы в землях оцениваются на соответствие образовательным стандартам, утвержденным Постоянной конференцией министров образования и культуры. Эти межземельные целевые критерии в большинстве земель дополняются положениями «рамки качества» школы, которые с помощью показателей качества школы и педагогической практики предоставляют школам систему свободы выбора обучения.

Профессиональное образование в Германии имеет свои особенности, отраженные в названии «дуальное образование», или в российской терминологии – это практико-ориентированное обучение [Svirin et al, 2016]. Профессиональное обучение в Германии осуществляется под контролем предпринимателей, а государство лишь определяет общие основы. Фактически профессиональное образование находится в ведении Торгово-промышленной палаты и земельных (местных) органов власти.

Дуальное обучение заключается в том, что большую часть времени обучающиеся находятся на предприятии, где обучаются практическим навыкам. Теоретическая часть обучения составляет только 1/3 от всей программы. При этом предприятия должны получать соответствующее разрешение на право осуществлять обучение студентов. За год до начала учебного года они объявляют публично о наличии у них рабочих мест и профессий, по которым они готовы начать обучение. По окончании обучения выпускник обязан трудоустроиться на данном предприятии по полученной профессии. Теоретическая часть программы изучается студентами на территории колледжей. Для этого на предприятии им отводится специальное время. Проходя практическое обучение, студенты получают стипендию или заработную плату от предприятия. Между студентом, колледжем и предприятием заключается трехсторонний договор на обучение. Таким образом, качество образования оценивается работодателями непосредственно в процессе обучения студента, а не после его выпуска. При этом предприятия принимают участие в формировании программы обучения. И они могут предъявить претензии колледжу по поводу некачественной подготовки по теоретическим материалам.

Координация профессионального образования возложена на Институт профессионального образования и обучения (нем. *Bundesinstitut für Berufsbildung*). Институт осуществляет:

- научно-исследовательскую деятельность в сфере профессионального образования;
- консультационную работу для колледжей;
- изучает рынок труда и определяет наиболее востребованные профессии;

- поддерживает инновации в национальном и международном профессиональном образовании;
- разрабатывает практические решения для профессионального образования;
- реализует повышение квалификаций для преподавателей, мастеров производственного обучения;
- готовит отчеты о состоянии и развитии профессионального образования.

Профессиональное образование в Германии находится в совместном ведении федерации и федеративных земель. На федеральном уровне принят Закон о профессиональном образовании (нем. Berufsbildungsgesetz)¹¹. Соответствующие законодательные акты имеют все федеративные земли. Земли имеют Комитеты (Советы) по профессиональному образованию, которые координируют и контролируют весь процесс обучения, собирают статистические данные, ведут мониторинг, готовят отчеты о состоянии дел.

Высшее образование в Германии находится в совместном ведении федерации и федеративных земель. Высшее образование регламентируется Рамочным законом о высшем образовании (нем. Hochschulrahmengesetz)¹².

Высшее образование в Германии находится под особым контролем государства, тому свидетельством является то, что преподаватели являются государственными служащими.

Высшее образование регламентируется и на региональном уровне (на уровне земель), например, Законом о высшем образовании Нижней Саксонии (нем. Niedersächsisches Hochschulgesetz)¹³. Надзор за высшими учебными заведениями осуществляет соответствующее Министерство науки и исследований федеративной земли. Внешняя оценка проводится региональными оценочными агентствами на уровне земли, или сетями или ассоциациями учреждений высшего образования, расположенными в землях [Szöllösi-Janze, 2021].

Надзор за деятельностью высших учебных заведений осуществляется государством в рамках Рамочного закона о высшем образовании. Надзор осуществляется в тех сферах, за которые несет ответственность государство, академические вопросы не контролируются. Надзор охватывает всю деятельность образовательной организации:

- имеют ли место нарушения законодательных требований;
- оценка управления персоналом;
- оценка экономических, бюджетных и финансовых показателей;
- оценивается экономическая целесообразность и эффективность аудиторских проверок;
- заполняемость образовательных организаций в соответствии с определенными для них цифрами приема обучающихся;
- дается оценка качеству и надлежащему исполнению иных обязательств высшего учебного заведения.

Вузы регулярно составляют отчеты о своей деятельности, которые публикуются в свободном доступе.

Профессорско-преподавательский состав волен в своих научных и методических изысканиях. Органы надзора проверяют лишь их соответствие занимаемой должности (по квалификации, повышению квалификации и т.д.), а также соблюдение учебной нагрузки.

В Германии широко применяется двухуровневая оценка (внутренняя и внешняя). В этих целях Постоянная конференция определила необходимые ключевые показатели качества преподавания, разработала рекомендации по самостоятельному формированию вузами системы управления качеством.

Как на уровне высших учебных заведений, так и на уровне министерств по образованию (федерального и федеративных земель) существуют и реализуются различные программы международной оценки качества образования. Внешние оценки обычно принимают форму коллегиальных оценок, то есть они выполняются компетентными экспертами из других институтов высшего образования, исследовательских

¹¹ Bundesministerium der Justiz (2020). Berufsbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung, vom 4. Mai 2020 (BGBl. I S. 920), das durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591) geändert worden ist. Режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/bbigo_2005/ (дата обращения: 20.12.2021).

¹² Bundesministerium der Justiz (1976). Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung, vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes, vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1622) geändert worden ist. Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/hrg/> (дата обращения: 20.12.2021).

¹³ Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (2002). Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung der Bekanntmachung, vom 24. Juni 2002. Режим доступа: <http://www.schule.de/22210/nhg.htm> (дата обращения: 20.12.2021).

учреждений или бизнес-сообщества, а также с привлечением международных экспертов, и повторяется с разными интервалами.

В оценке деятельности высших учебных заведений участвуют студенты. Широко распространена методика социологических опросов студентов как внутри вуза, так и внешними аудиторами.

Кроме того, высшие учебные заведения также должны отчитываться перед общественностью о своих достижениях в области преподавания и исследований. Результаты все чаще принимаются во внимание в землях как основа для выделения ресурсов высшим учебным заведениям.

Дополнительное профессиональное образование именуется в Германии как «непрерывное образование».

Регламентируется дополнительное профессиональное образование законодательными актами:

- Рамочным законом о высшем образовании (нем. Hochschulrahmengesetz);
- Закон о профессиональном образовании (нем. Berufsbildungsgesetz);
- Законом о ремеслах (нем. Handwerksordnung)¹⁴.

Координирует вопросы дополнительного профессионального образования Институт профессионального образования и обучения (нем. Bundesinstitut für Berufsbildung).

Федерация и федеративные земли сформулировали общие минимальные требования структурного и количественного характера для учреждений, реализующих дополнительное профессиональное образование. Некоторые земли определили особые стандарты обеспечения качества образования.

Законодательно требуется соблюдение следующих ключевых характеристик:

- наименование квалификации;
- цели экзамена (достигнутые результаты) или уровень квалификации;
- содержание и требование к экзамену;
- условия и требования к допуску до экзамена;
- порядок проведения экзамена.

Качество образования оценивается двумя уровнями:

- текущей аттестацией слушателей;
- государственным итоговым экзаменом.

Порядок сдачи экзаменов по дополнительному профессиональному образованию предусматривает ряд элементов обеспечения качества, в частности:

- создание экспертных и независимых экспертных комиссий;
- организация подготовки экзаменационных вопросов на равных термине;
- допуск к экзамену.

Экзамен – это внешняя оценка, участие в которой принимают сторонние лица (не преподаватели), как правило, работодатели – профессиональные эксперты. Назначение профессиональных экспертов в экзаменационные комиссии гарантирует, что в экзаменационном процессе будут учтены последние разработки и инновации в сфере профессиональной деятельности.

В области дистанционного обучения действует Закон о защите участников дистанционного образования (нем. Fernunterrichtsschutzgesetz)¹⁵. Контролируется дистанционное образование со стороны Центрального управления дистанционного обучения земель (нем. Zentralstelle für Fernunterricht der Länder), которые обеспечивают качество и дальнейшее развитие дистанционных форм образования.

В 2004–2011 гг. дополнительное профессиональное образование подверглось реформированию с целью повышения качества, конкурентоспособности и прозрачности. Дополнительное профессиональное образование координируется федеральными агентствами занятости.

¹⁴ Bundesministerium der Justiz (1998). Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung, vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom. 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1654) geändert worden ist. Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁵ Bundesministerium der Justiz (1977). Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG), neugefasst durch B.v. 04.12.2000 BGBl. I S. 1670; zuletzt geändert durch Artikel 3 G.v. 10.08.2021 BGBl. I S. 3483. Geltung ab 01.01.1977; FNA: 2211-4. Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/fernusg/BJNR025250976.html> (дата обращения: 20.12.2021).

В Германии действует Положение об аккредитации и лицензировании по содействию занятости (нем. Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung)¹⁶. В соответствии с этим Положением образовательные организации, реализующие дополнительное профессиональное образование, подлежат лицензированию. Прежде всего, они оцениваются на возможность активного участия в реализации мер по содействию занятости посредством обучения новым, востребованным компетенциям, в соответствии с Кодексом социального обеспечения III (нем. Drittes Buch Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung 3))¹⁷.

Лицензирование образовательной организации дополнительного профессионального образования является обязательным, если она имеет намерения участвовать в программах содействия занятости.

ВЫВОДЫ / FINDINGS

Рассмотрев систему образования Германии, следует сделать следующие выводы.

1. В Германии образование всех уровней жестко регламентируется законодательством: процедуры, порядки, оценки качества и т.д.
2. Образовательные программы стандартизированы, подлежат обязательной аккредитации. Но стандартизацию и аккредитацию осуществляют не государственные структуры, а, как правило, совещательные органы, которые состоят не только из должностных лиц государства, но и представителей общественности, и самой сферы образования.
3. Образовательные организации подлежат лицензированию.
4. Лицензирование образовательных учреждений и аккредитация образовательных программ схожа с российской системой.
5. Контроль и надзор за образовательными организациями осуществляется различными органами, в основном по тому же принципу, что и аккредитация, и стандартизация – совещательными органами.
6. В контроле за качеством образования велика роль общественности, в том числе бизнес-сообщества (в отношении профессионального и высшего образования).
7. Уход за детьми в детских садах не относится к сфере образования.
8. Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в Германии не применяется. Периодичность проверок определена на законодательном уровне (один раз в 3–6 лет).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ / CONCLUSION

Следует обратить внимание на то, что в Германии система управления образованием во многом строится по тем же принципам, что и в России. Но таких нововведений, как риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) за системой образования в Германии, нет: действует классическая общераспространенная схема контроля (надзора). Контролю и надзору подвергаются все образовательные структуры на одинаковых основаниях и принципах.

По результатам исследования предлагается совершенствовать модель риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности в сфере образования в России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Ehren M.C.M. and Honingh M.E. (2011), "Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms", *Studies in Educational Evaluation*, vol. 37, no. 4, pp. 239–248. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2012.02.001>
- Gärtner H. and Pant H.A. (2011), "How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and results", *Studies in Educational Evaluation*, vol. 37, no. 2-3, pp. 85–93. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2011.04.008>
- Svirin Y.A., Titor S.E., Petrov A.A., Morozova E.A. and Scherbakova O.Y. (2016), "Practice-oriented model of profession-

¹⁶ Bundesministerium der Justiz (2021). Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung, vom 2 April 2012 (BGBl. I S. 504), die zuletzt durch Artikel 118 des Gesetzes vom 10 August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist. Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/azav/BJNR050400012.html> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁷ Bundesministerium der Justiz (1997). Arbeitsförderung // Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III). Режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/ (дата обращения: 20.12.2021).

al education in Russia”, *International Journal of Environmental and Science Education*[this link is disabled](#), vol. 11, no. 15, pp. 7368–7380.

Sziegat H. (2021), “The response of German business schools to international accreditation in global competition”, *Quality Assurance in Education*, vol. 29, no. 2-3, pp. 135–150. <https://doi.org/10.1108/QAE-01-2020-0008>

Szöllösi-Janze M. (2021), “Archeology of competition: Competition in and among universities in (west) germany since the 1980s” [“Archäologie des Wettbewerbs Konkurrenz in und zwischen Universitäten in (West-)Deutschland seit den 1980er Jahren”], *Vierteljahrshefte Fur Zeitgeschichte*, vol. 69, no. 2, pp. 241–276. <https://doi.org/10.1515/vfzg-2021-0015>