

3.3. Японія: адаптування американської моделі до потреб централізованого нагляду

Кацива Хіросі

Японська система вищої освіти менша ніж американська за кількістю студентів, але, ймовірно, різноманітніша за неї з погляду представлених видів інституцій; до того ж тут, як видно з таблиці 3.2, більшість ВЗО приватні. Незважаючи на наявність у цих двох системах численних спільних рис, японська система вищої освіти значно залежніша від централізованого нагляду за ВЗО, а нещодавнє підвищення конкурентного тиску не допомогло істотно зменшити цю залежність.

Національні (державні) ВЗО перебувають під загальним наглядом міністра освіти. Урядовий контроль національних університетів працює переважно за бюрократичними вказівками, а правова база урядового контролю національних університетів відрізняється від тієї, на основі якої уряд регулює діяльність приватних університетів. Закон дозволяє створювати вищі заклади освіти органам місцевого самоврядування. Таким чином на цій підставі створено 74 університети. Однак місцеві органи влади в Японії практично не мають повноважень з регулювання вищої освіти, а місцеві державні інституції розглядаються подібно до приватних інституцій, що функціонують у межах національної законодавчої системи.

Вважається, що реформи, впроваджені в японській системі в 1990-ті роки, були здебільшого спрямовані на виправлення негативних рис американізованої повоєнної системи (Itoh, 2002). Реформи розпочалися зі створення 1987 р. Ради університетів, а після опублікування 1991 р. авторитетного звіту цієї Ради було запропоновано й розроблено численні реформаторські заходи, які передбачали «конкуренцію та оцінювання». На момент написання цієї книжки, готувалися до впровадження серйозні зміни організаційного статусу. Існують плани перетворення до 2004 р. всіх національних університетів на університетські корпорації та нові професійні школи магістерського рівня з проведенням обов'язкового спеціалізованого оцінювання силами третьої сторони. Отже, для потреб цього аналізу контроль у сфері вищої освіти наприкінці 1980-х років можна сприймати як такий, що охоплює «традиційну систему», і як відправний пункт для подальших змін.

1 Нагляд

Для створення національного університету необхідно внести зміни до Закону про національну школу. А для відкриття нового факультету в національному університеті потрібен наказ Кабінету Міністрів. Натомість щоб створити приватний університет або університет місцевої

громади, має бути лише дозвіл міністра освіти. Однак стандарт, за яким оцінюють будь-яку пропоновану інституцію на відповідність, міститься в одному наказі міністра освіти; а після освітніх реформ 1947 р. єдиним оцінювальним органом, що співпрацює з національними та приватними інституціями, є Рада з питань створення університетів.

Реформу 1947 р. проводили значною мірою під впливом окупаційної адміністрації США. Вона передбачала впровадження в системі вищої освіти американського зразка, відповідно до якого забезпечувати якість вищої освіти з одночасним забезпеченням вільного входження в цей ринок і конкуренції на ньому мало поєднання нежорсткого регулювання з боку держави через затвердження статутних документів і строго добровільної акредитації. Основою успішної реформи вважалося створення надійного акредитаційного органа, незалежного від уряду. 1947 року було створено Японську асоціацію акредитації університетів (ЯААУ) — добровільний акредитаційний орган, в якому було представлено всі основні університети. Стало вже традицією призначати половину членів Ради з питань створення університетів за рекомендацією ЯААУ, тому що згідно з планами всі питання щодо оцінювання інституцій вищої освіти мали вирішувати рівні за рангом академічні представники, спираючись на однакові статутні стандарти.

На практиці подвійна система обов'язкового затвердження урядом статутних документів і добровільної акредитації в приватних асоціаціях ніколи не працювала відповідно до представленого бачення. Зв'язок між стандартом затвердження статутних документів і акредитаційним стандартом не був чітко визначений. У результаті, коли ЯААУ затвердила свій перший акредитаційний стандарт, той самий стандарт був прийнятий і для затвердження статутних документів. Через те що статутний та акредитаційний стандарти збігалися, роль ЯААУ, як незалежного акредитаційного органа, стала формальною. Сама ж асоціація мала дуже обмежені функції, незважаючи на підвищення її авторитету завдяки тому, що акредитаційній асоціації було доручено обирати половину членів органа, покликаного розглядати статутні документи.

Відповідно до цієї системи урядового контролю за входженням на ринок вищої освіти через затвердження статутних документів, японська система вищої освіти змінила принципи своєї організації і з дрібномасштабної системи елітної освіти перетворилась на масову систему, в якій навчається майже половина японської молоді. За відносними масштабами вищої освіти та значною часткою приватних інституцій Японія дуже нагадує США, але через суворий нагляд з боку уряду на етапі створення університетів існує різка відмінність від американської моделі. Стандарт затвердження статутних документів передбачав організацію педагогічного процесу, наявність певної базової структури навчальних

програм та обсягу активів, у тому числі земельної ділянки, будівель, бібліотек тощо. Обстеження нового університету з боку Ради з питань створення університетів, з якою міністр освіти мав проконсультуватися перед тим як підписати статутні документи, зазвичай тривало близько двох років і передбачало аналіз цілей нового ВЗО, відповідність навчальних програм та пропонованої організації педагогічного процесу й активів стандартам. Таким чином, це була класична модель нагляду *ex ante*.

Після випуску перших студентів (навчання протягом чотирьох років для більшості предметів і шести років для медицини та стоматології) професорсько-викладацькому складу надавалося право вносити зміни до програм викладання будь-яких предметів, що вивчаються, та змінювати педагогічних працівників. Але навіть після цього структура навчальних програм і балів, необхідних для зарахування кожного предмету, не підлягала змінам, оскільки вони були вписані в офіційний стандарт статутних документів. Вимоги щодо забезпечення загальної, а також спеціалізованої освіти були затверджені юридично для кожного ВЗО і їх не можна було змінювати без внесення змін до офіційного стандарту.

Система урядового нагляду за національними університетами суттєво відрізнялась від тієї, що застосовувалась до місцевих/ громадських та приватних інституцій. Національні університети вважалися підрозділами Міністерства освіти, і це означало, що вони закріплені в міністерській ієрархії, діють під загальним керівництвом міністра освіти та підлягають такому самому адміністративному контролю та фінансовому аудиту, як і всі виконавчі органи. Рівень заробітної плати та умови праці викладацького й адміністративного персоналу для всіх державних службовців встановлювалися єдиними; хоча Законом було передбачено автономію професорсько-викладацького складу щодо питань призначення викладачів. Адміністративний персонал національних університетів належав до категорії загального адміністративного персоналу Міністерства освіти, а управління цим персоналом здійснювало Міністерство.

Окрім загального адміністративного нагляду національні університети підлягали міністерському наглядові з метою утримання їх у межах статутного стандарту; схожий тип регуляторного нагляду застосовувався й до приватних інституцій. Найжиттєздатнішим засобом цього виду нагляду були вибіркові інспектування на місцях, але враховуючи той факт, що більшість інспекторів складали університетські викладачі, які діяли за дорученням Міністерства, принцип взаємності відігравав у цій системі контролю помітну роль.