

Мотова Г.Н., доктор педагогических наук,
заместитель директора Нацаккредцентра,
главный редактор «АО»

Аккредитация: доверять или проверять?

Эффективность реформ в образовании измеряется не годами, а поколениями. Для того, чтобы социальное явление большого масштаба оформилось в понятие, обрело определенные принципы, целостность и системность, характеризовалось результатами и последствиями, необходимо время. И именно время – главный показатель устойчивости и значимости социального явления. Одним из таких масштабных явлений в сфере образования стала аккредитация вузов.

В связи с выходом закона «Об образовании» в 1992 году процедуры регламентации деятельности вузов стали впервые принципиально добровольными (в заявительном порядке) и мотивационными, так как предоставили возможность создания новых вузов в новых правовых формах, изменение государственного статуса уже традиционно работающих, получение прав и льгот, гарантированных государством. Это был совершенно новый механизм управления и контроля за качеством образования в традиционно государственной системе образования России.

В связи с этим в структуре Государственного комитета по высшей школе (Госкомвуз) появилось новое Управление лицензирования, аккредитации и нострификации. И в апреле 1995 года был создан Научно-информационный центр государственной аккредитации по инициативе и под руководством профессора В.Г. Наводнова. Эта инфраструктура, разрабатывая технологию оценки и аккредитации учреждений высшего профессионального образования и прирастая новыми «игроками» (Главэкспертцентр, ИМЦА (г. Шахты), наш журнал, Гильдия экспертов), по большому счету сформировала оценочную культуру в высшей школе. Сегодня академическая общественность воспринимает как «слова народные» многое из того, что впервые было создано за последние 15 лет: «модуль сбора данных», «центральный банк данных государственной аккредитации», «представление вуза к государственной аккредитации», «Федеральный интернет-экзамен в сфере профессионального образования – ФЭПО», экспертная шкала оценки, интернет-анкетирование студентов и работодателей. «За более чем десятилетнюю историю существования россий-

ской системы оценки качества образования государственная аккредитация стала солидной площадкой для становления и развития оценочной деятельности на российском научно-образовательном пространстве» (начальник отдела менеджмента качества и аккредитации Кубанского государственного аграрного университета И.Т. Заика).¹

Новые технологии создавались в очень непростых условиях: с одной стороны, коренная трансформация содержания и структуры высшего профессионального образования, сокращение бюджетного финансирования вузов и полное отсутствие бюджетного финансирования процедуры государственной аккредитации; но с другой – возможность создавать новые механизмы оценки с чистого листа и на базе уже появившихся новых информационных технологий, а значит, – новые (инновационные) и массовые.

Объективность достигалась с помощью обширной, ежегодно обновляемой статистики. Прозрачность – широким информированием общественности через справочники, аналитические отчеты, СМИ и Интернет-ресурсы. Демократичный подход – возможностью вуза заранее познакомиться с требованиями и оценить свои возможности на получение аккредитации. Это основные принципы, которыми руководствовалась система аккредитации (от лат. *credo* – верую, доверяю).

Сложившаяся система государственной аккредитации получила признание. В России – в академической и научной среде: публикацией статей, изданием монографий, защитой кандидатских и докторских диссертаций, выполнением научно-исследовательских работ и научно-технических проектов. За рубежом – представленностью России во всех крупных сетях аккредитационных агентств и «зелеными карточками» (оценка «4») в 2007 году за реализацию Болонских соглашений в сфере гарантии качества высшего образования.

Система государственной аккредитации получила признание Европейской ассоциации агентств гарантии качества в высшем образовании ENQA, хотя Центру государственной аккредитации (с 2005 года – Росаккредагентство)

¹ «АО», № 32, 2009

потребовалось на это долгих 5 лет. Экспертная комиссия, координируемая ENQA, среди достоинств сложившейся системы аккредитации отметила технологичность процедур, статистические и аналитические методы для поддержки принятия решения по аккредитации, технологии Интернет-тестирования и анкетирования студентов, широкую публикацию результатов.

О значимости такого европейского признания свидетельствует то, что к настоящему времени из 47 стран, участвующих в Болонском процессе, в составе членов ENQA представлено только 25 (48 агентств). И в их числе Россия. И только 32 агентства-члена ENQA из 17 стран успешно



прошли процедуру внешней экспертизы. И в их числе Росаккредитация!

Идеальных систем не бывает. Кроме того, время, среда и новые законы вносят свои коррективы, например, что касается принципа добровольности и изменения государственного статуса. По новому законодательству 2007 года аккредитованные учреждения раз в пять лет проходят государственную аккредитацию, а значит, обязательно получают свидетельство о государственной аккредитации, которое «подтверждает» государственный статус. Для того, чтобы изменить статус уже аккредитованного учреждения необходимы серьезные основания, конечно, лучше всего получить категорию «национальный исследовательский университет» на конкурсной основе или новый вид – «федеральный университет» соответствующим постановлением Правительства.

С течением времени не только высшее образование из элитарного стало массовым, но и государственная аккредитация из механизма отбора достойных вузов стала массовым и обязательным явлением. И перестала быть механизмом мотивации не только для ведущих вузов страны, но и для вновь созданных, в том числе негосударственных. Если в настоящее время 99% вузов имеют государственную аккредитацию, она уже не может быть предметом гордости и престижа для администрации вуза и фактором приоритетности выбора для абитуриентов. Но, безусловно, может быть обязательным условием для выдачи государственных дипломов и государственного регулирования деятельности вузов, как и в случае с лицензией на образовательную деятельность.

Именно государственные гарантии (в отличие, например, от США, Западной Европы и Азии, где таковых нет) с течением времени сослужили для аккредитации «медвежью услугу». С одной стороны, лишение вуза права выдачи документов об образовании государственного образца чревато серьезными социальными последствиями, а значит, лишение аккредитации вуза – тяжелое бремя для принятия решения аккредитационной коллегии и проблема для

органов управления образованием. С другой – массовая, «поточная» технология государственной аккредитации объективно снижает требования к качеству образования, размывая границы установленных требований. Кроме того, если наличие государственной аккредитации является условием существования вуза, то не могут не появиться различные способы ее получения.

Наряду с этим, государственная аккредитация к настоящему времени стала рассматриваться чуть ли не как единственный механизм государственного регулирования деятельности вузов и структуры высшей школы в целом. А значит, едва ли не главным виновником безудержного роста большого числа вузов, большого числа филиалов, появления «фабрик по выдаче дипломов» и падения качества образования.

Возможно, для подобного обвинения есть основания, если бы такая ситуация ограничивалась только Россией. Но документы Болонского процесса приводят объективные данные, что во многих странах Восточной и Центральной Европы при ослаблении государственного контроля и замене его аккредитацией, последняя совместила в себе и то, и другое. Но уже с недавнего времени при укреплении государственных позиций аккредитация все больше стала выполнять несвойственные ей функции.

На юбилейной встрече министров стран-участниц Болонского процесса 11 марта 2010 года в Будапеште (Венгрия) были представлены результаты проведенного исследования Центра по изучению политики высшего образования SHEPS Университета Твенте (Нидерланды) «Независимая оценка Болонского процесса. Первая декада деятельности Европейского пространства высшего образования», которые показывают, что процедура аккредитации на практике все больше рассматривается как контроль качества и подотчетность, и все меньше как механизм повышения качества.

А чуть раньше, в конце сентября 2009 года в Барселоне (Испания) состоялась ежегодная Генеральная ассамблея Европейской ассоциации по гарантии качества высшего образования ENQA. В докладе Президента ENQA Бруно Кюрваля (Франция) прозвучала серьезная озабоченность: «ENQA отмечает растущее число примеров, когда результаты процедур внешней гарантии качества используются третьими лицами в целях, которые ранее не предполагались. Всякое несоответствие между процедурой и полученными результатами потенциально компрометирует их полезность для внешней гарантии качества. ENQA будет развивать деятельность, направленную на повышение осведомленности всех партнеров и причастных лиц о том, что следует ожидать от правильных механизмов гарантии качества, и в какой мере эти результаты могут быть надежными».

Процессы интеграции неизбежно ведут к потере уникальности. И это правило действует во всех системах и процессах: не только в образовательном, но и в управленческом. Совмещение функций стимулирования развития вуза и его отчетности перед государством в одной процедуре аккредитации также неизбежно приводит либо к симуляции одной из них, либо патологической «усредненности» и боязни выпасть «из группы себе подобных».

Вся история российского образования (и не только российского, и не только образования) свидетельствует о том, что эффективный и разумный баланс развития системы образования возможен при наличии двух механизмов управления или принципа «кнута и пряника». В Советском Союзе роль «кнута» выполняла государственная инспекция с функцией контроля исполнения директив коммунистической партии и правительства и оргвыводами по его результатам.

В роли «пряника» выступала система «социалистического соревнования» с механизмом материального, а чаще морального стимулирования.

Закон 1992 года, определив в качестве «пряника» процедуру государственной аккредитации, сохранил баланс сил и процедуру государственного контроля как одну из функций Государственной аттестационной службы (ГАС). Государственная аккредитация должна была на добровольных основаниях со стороны вуза оказывать «услугу» по оценке качества образования и эффективности деятельности вуза. В функции ГАС входил контроль за реализацией государственных образовательных стандартов и исполнением вузом российских законодательства в случае поступления рекламаций от обучающихся и родителей.

Однако по ряду объективных (и субъективных) причин Государственная аттестационная служба так и не была создана, а Государственная инспекция, выполнявшая ее функции (времененно, до создания ГАС), была ликвидирована. С 2000 года в практику работы Минобрнауки России была введена процедура комплексной оценки деятельности вузов, правда неформально, нелегитимно – без изменения законодательства. Результатом «интеграции» функций контроля и аккредитации «в одном флаконе» стало такое же неформальное, но вполне оправданное появление «полицейского качества», а затем, различного рода «плановых» и «внеплановых проверок».

Еще через 8-10 лет, то есть к настоящему времени была выделена из структуры Минобрнауки России Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), то есть, фактически, аналог ГАС. Объективно и обосновано, что в этом случае функции Рособрнадзора, как бы они не назывались, должны носить контрольный и надзорный характер. По заявлению Председателя Правительства В.В. Путина, «система контроля и надзора в образовании должна быть нацелена на защиту прав и интересов граждан, прежде всего. На то, чтобы оградить их от возможных рисков и некачественных услуг»².

Но система образования не может не развиваться, как не может и обойтись без ориентиров и стимулов в развитии. А значит, необходимы новые как внутренние, так и внешние органы, структуры, технологии для оценки и признания и доверия к качеству образования. Один из таких ориентиров назван: «следует учитывать международную практику, в том числе надо широко привлекать к аккредитации общественные организации, профессиональные объединения, работодателей, которые получают, собственно говоря, интеллектуальный продукт после окончания людьми высшего учебного заведения...»³.

Такой подход, учитывающий новое направление развития европейского образования в рамках Болонского процесса, сформулировал профессор Исследовательского центра проблем качества подготовки специалистов В.И. Байденко: «На этапе совершенствования своей аккредитационной культуры отечественному образованию следует, надо полагать, развивать системы обеспечения качества, касающиеся, прежде всего, социальных вопросов. Быть может, пришла пора углублять социобразовательную политику в плане ее большей стратегической направленности, взвешенности и конструктивности»⁴.

Стратегически важно сегодня понять дальнейшее развитие системы аккредитации, какое бы определение она не

² <http://www.premier.gov.ru/events/news/9274/>

³ Там же

⁴ В.И. Байденко «Гуманистическая направленность подлинных болонских реформ» /Высшее образование в России, №10, 2009, с. 116-126.

⁵ Письмо Федерального агентства по образованию от 02.03.2010 № 367/12-16.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 5 марта 2010 г. № 297-р «О мероприятиях по совершенствованию контрольно-надзорных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере образования»

⁷ www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/2010_conference/index.htm



имела – «государственная» или «общественно-профессиональная», тем более, что такое разграничение наличествует только в российском законодательстве. С целью гарантии и повышения качества образования в России предлагаются различные механизмы: оптимизация сети высших учебных заведений за счет укрупнения вузов и ликвидации филиалов с контингентом обучающихся менее 100 человек, прекращение приема абитуриентов в филиалы с контингентом менее 500 человек⁵; совершенствование контрольно-надзорных функций в сфере образования⁶. Вместе с тем, на юбилейной встрече министров образования европейских стран-участниц Болонского процесса 11 марта 2010 года в Будапеште (Венгрия) новый президент ENQA Аким Хопбах (Германия) еще раз озвучил основные принципы развития систем гарантии качества образования:

- высшие учебные заведения несут основную ответственность за качество высшего образования;
- все формы и процедуры гарантии качества должны быть ориентированы на дальнейшее совершенствование качества образования;
- многообразие подходов приветствуется, если применяются единые для всех принципы оценки и гарантии качества;
- все участники образовательного процесса и особенно студенты участвуют в процедурах и работе органов гарантии качества;
- агентства гарантии качества являются независимыми.⁷

Так что же все-таки нужно делать для повышения качества образования: доверять или проверять? Кто и как может и должен быть привлечен к решению этих задач?

В июне по инициативе Гильдии экспертов в сфере профессионального образования проводится первая Всероссийская электронная научно-практическая конференция «Аккредитация в сфере высшего профессионального образования России: состояние и перспективы», приуроченная к 15-летию формирования инфраструктуры аккредитации в России.

Мнения экспертов, а также ваши, уважаемые читатели «АО», мы постараемся осветить в следующих выпусках журнала.