

**Г.Н. МОТОВА, доктор педагогических наук, главный редактор журнала «АО», заместитель директора Нацаккредцентра**

# АККРЕДИТАЦИЯ: НОВЫЙ ВИТОК ИЛИ БЕГ ПО КРУГУ?

## Противоречивые «нулевые»

Завершился 2010 год, и с ним целое десятилетие «нулевых» лет: благополучных и кризисных – разных. Первых десяти лет XXI века.

Высшая школа России испытала немало вызовов за эти годы, и анализ развития системы образования потребует детального осмысления причин и последствий противоречивых явлений начала и конца десятилетия.

В данном случае – это первая попытка анализа развития российской системы аккредитации в сфере высшего образования, краткий (ограниченный рамками журнальной статьи) аналитический отчет о проблемах интеграции России в европейскую систему гарантии качества.

Как никогда богат на юбилеи был 2010 год. В марте состоялась встреча министров образования для празднования десятилетия Болонского процесса в Европе. Десять лет со дня образования отметили две крупнейшие европейские ассоциации аккредитационных агентств: Европейская сеть агентств гарантии качества в высшем образовании – ENQA и Сеть аккредитационных агентств стран Центральной и Восточной Европы – CEENET. За десять лет интеграционные процессы стали масштабными, глубокими и необратимыми, а гарантия качества и аккредитация в образовании – условием доверия и честности взаимоотношений национальных образовательных систем.

Россия в этих процессах как всегда идет своим путем и в точном соответствии с философским законом развития – по спирали. Например, в 2000-м – в систему государственной аккредитации вошли новое понятие и процедура комплексной оценки, объединившая лицензирование, аттестацию и аккредитацию, чтобы избежать дублирования и излишней регламентации в оценке деятельности вузов. К 2010 году процедуры лицензирования и государственной аккредитации были вновь разведены. Но к Болонскому процессу ни то, ни другое отношения не имеют, цели были иные и прямо противоположные. Как показало время, в отношении Болонского процесса интеграционные инициативы в России тоже развиваются по спирали.

## Россия и европейский процесс интеграции в высшем образовании

Россия официально присоединилась к европейским соглашениям в 2003 году и к этому времени была готова к реформам. С начала 90-х годов система образования – как и все сферы услуг, экономики и производства в период перестройки – кардинально изменилась и содержательно, и структурно. Эти изменения стали первой реакцией на реформу системы образования, основанную на новой государственной образовательной политике.

Период мощного давления государственных органов власти и законодательства по запуску реализации положений Болонского процесса – 2003-2005 годы. К 2007 году был разработан и принят целый ряд поправок к закону «Об образовании», предприняты попытки адаптировать и скорректировать запущенные реформы образования в соответствии с Болонским процессом. Однако с 2009 года новые вызовы – демографические, экономические – и трансформация государственной образовательной политики затормозили эволюционный процесс изменений. Скорее всего, Россия уже не сможет отказаться от общемировых (и европейских) процессов интеграции, но потребуется время для активизации очередного кардинального этапа реформ системы образования.

Задачи, поставленные Болонским процессом, оказывают неоднозначное влияние на изменение системы высшего образования России. Отдельные задачи – например, реализация Лиссабонской конвенции – не требуют дополнительных усилий, а другие – например, реализация совместных программ с выдачей совместных дипломов – даже пока не поняты и не имеют необходимых условий реализации. Проблемы в том, что:

- 1) реализация каждой из задач зависит от многих условий и решается с различной степенью активности и вовлеченности всех заинтересованных сторон – Министерства образования и науки, вузов, объединений работодателей и др.;
- 2) решаются эти задачи разрозненно и бессистемно;
- 3) они практически не поддерживаются государственными и общественными структурами вне системы

образования – другими министерствами, бизнес-структурами и другими слоями общества; инициативы отдельных вузов, отдельных специалистов и исследователей так и остаются отдельными.

Вхождение страны в европейское образовательное пространство предполагает широкую информированность и вовлеченность всех уровней и структур системы образования: государственных органов управления, государственных и общественных организаций, работающих на систему образования (так называемых «буферных организаций») и высших учебных заведений. На каждом из этих уровней реформы воспринимаются и решаются по-разному. Кроме того, эти уровни и структуры иногда взаимодействуют в решении задач, а иногда прямо противоречат.

Отношение и участие государства и вузов в реализации Болонских инициатив, формирование и развитие независимых общественно-профессиональных структур и частного государственного партнерства в управлении и гарантии качества высшего образования наложили отпечаток и на процесс внедрения в России Стандартов и рекомендаций для систем гарантии качества высшего образования в европейском пространстве (ESG).

### Российская система аккредитации до Болонского процесса

Европейские стандарты ESG, одобренные в 2005 году конференцией министров, ответственных за высшее образование в странах-участницах Болонского процесса, оказали мощное влияние на формирование системы гарантии качества в России. Но не смогли обеспечить ее полное соответствие необходимым стандартам по двум основным причинам.

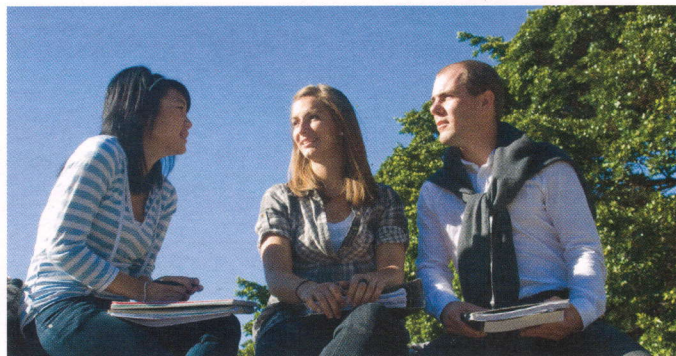
Первая причина. К 2005 году в России уже фактически сложилась система государственной аккредитации, законодательно закреплённая и обеспеченная необходимыми инструментами (показателями, технологией и организациями, сопровождающими эту технологию). Государственная аккредитация фактически заменила процедуры государственного контроля, но на более демократичных принципах.

Активно формировались внутривузовские системы управления качеством на основе стандартов ISO серии 9000 и TQM. Эти инициативы вузов были поддержаны государственными органами управления образования.

Вместе с тем отсутствовали механизмы мотивации для развития общественных независимых форм аккредитации. Появление первых агентств по общественно-профессиональной аккредитации не получило должного развития и поддержки общества и государства. Государственная аккредитация, кроме прочих прав и льгот, дает вузам право на выдачу своим выпускникам документов государственного образца и студентам – на отсрочку от армии. Проблема повышения качества образования и своего имиджа не стояла у вузов на повестке дня столь актуально, как сейчас. Отсутствовали и традиции привлечения студентов и ассоциаций работодателей к управлению и оценке качества образования.

Вторая причина. Учитывая кардинальные политические, экономические и демографические изменения в стране – и в системе образования, в частности – в 1997-2005 годах, сформировавшаяся технология государственной аккредитации в полной мере соответствовала потребностям времени: она была массовой, единой (равной) для всех вузов страны, относительно дешевой и при этом достаточно прозрачной и объективной для принятия решения по аккредитации.

Следовательно, для того чтобы обеспечить соответствие системы гарантии качества высшего образования России



европейским стандартам ESG, необходимо было изменить законодательство и развести функции государственного контроля и общественной оценки качества образования. Однако технология государственной аккредитации к тому времени уже была признана, востребована, имела ряд неоспоримых достоинств, от которых не было смысла отказываться.

### Проблемы внедрения европейских стандартов в российскую систему аккредитации

Таким образом, внедрение европейских стандартов ESG в России проходило не с чистого листа, а путем эволюционных преобразований. Но эти эволюционные преобразования проходили достаточно системно и последовательно. Перечислим основные из них – кратко и по пунктам.

- Был подготовлен перевод Европейских стандартов и рекомендаций (ESG) на русский язык и проведена большая работа по разъяснению основных идей этого документа на аккредитационной коллегии Рособнадзора и среди академической общественности на конференциях, форумах, семинарах. Документ был доведен до всех образовательных учреждений и размещен в Интернете.

- В процедуре государственной аккредитации (через модули сбора данных) европейские стандарты были рекомендованы для адаптации внутривузовских систем гарантии качества образования в соответствии с ESG.

- Центр государственной аккредитации был переименован в Национальное аккредитационное агентство в сфере образования (Росаккредагентство) и наделен функциями головной (ответственной) организации по реализации Болонского процесса в вопросах гарантии качества.

- Попытки привлечения студентов к работе экспертных комиссий не получили распространения в практике работы. Но была разработана и внедрена технология Интернет-опроса студентов вузов, проходящих государственную аккредитацию, об условиях образовательного процесса.

- Попытки привлечения зарубежных экспертов и участия российских экспертов в зарубежных экспертных комиссиях потребовали решения целого ряда визовых, финансовых, языковых и других проблем. Но международное участие в сфере гарантии качества было обеспечено активным вхождением и участием Росаккредагентства в деятельности сетей и ассоциаций агентств гарантии качества (ENQA, INQAAHE, APQN, CEENET).

- Информация о результатах государственной аккредитации стала достоянием широкой общественности посредством издания нового специализированного журнала «Аккредитация в образовании», ежегодной публикации справочников «Аккредитованные высшие учебные заведения России», ежегодных аналитических отчетов «Аккредитация учреждений высшего, среднего и дополнительного профессионального образования в России», реестров аккредитованных вузов в свободном доступе.

• Широкое распространение получила также информация о технологии государственной аккредитации среди руководителей вузов и академической общественности. Проведение семинаров по подготовке к государственной аккредитации, издание специализированных методических и инструктивных материалов в помощь вузам, консультирование на этапе подготовки вуза к государственной аккредитации сделало процедуру достаточно прозрачной.

• Разработка и внедрение внешних систем оценки качества образования на основе Интернет-тестирования способствовали объективизации технологии аккредитации. Широкое распространение федерального Интернет-экзамена в сфере профессионального образования, регулярное участие в котором учитывалось при прохождении вузом государственной аккредитации, снимало излишнюю напряженность и стимулировало создание внутривузовских систем мониторинга качества образования.

• Сформировалось экспертное сообщество – Гильдия экспертов в сфере профессионального образования – на основе системы отбора и подготовки экспертов, привлекаемых к работе в экспертных комиссиях. Проведение ежегодных всероссийских научно-практических конференций экспертов с участием ведущих европейских специалистов и издание сборников статей по их итогам обеспечило продуктивную коммуникативную площадку для обмена опытом экспертной деятельности.

Все эти положительные тенденции обеспечили главный итог пятнадцатилетнего развития системы государственной аккредитации. В 2008 году Росаккредагентство прошло процедуру самообследования и внешней экспертизы по технологии ENQA и в 2009 году получило статус полного члена, что свидетельствовало о признании европейским сообществом эффективности российской системы гарантии качества образования. Вместе с тем, рекомендации экспертной комиссии и руководящего комитета ENQA выявили основную проблему: государственная аккредитация, несмотря на все демократические преобразования, так и осталась государственным механизмом управления и давления на вузы, так как ключевые функции (утверждение показателей, подбор и назначение экспертов, принятие решения по аккредитации) остались за Федеральной службой по контролю и надзору в сфере образования.

### Новые тенденции развития системы гарантии качества образования

Очередной этап кардинальной трансформации системы образования в России – 2009-2010 годы. Ее основные факторы:

1) демографическая яма – ежегодно количество выпускников общеобразовательных школ страны снижается примерно на 10 процентов. Вузы испытывают серьезные проблемы с набором абитуриентов. Для системы высшего образования 2011 год будет настоящим испытанием, в том числе в связи с реформой и переходом общеобразовательных школ на одиннадцатилетнее обучение; сегодня как никогда актуальной становится проблема качества школьной подготовки абитуриентов, а значит и качества высшего образования;

2) политика экономической защищенности студентов: ограничение роста стоимости обучения для внебюджетных студентов;

3) введение новых механизмов мотивации развития вузов: создание федеральных и национальных исследовательских университетов, в отличие от дифференциации вузов по аккредитационному статусу;

4) новая образовательная политика, направленная на ук-

рупление вузов и ликвидацию филиалов;

5) усиление функций контроля и надзора в образовании: создание нового Управления по контролю и надзору в структуре Рособнадзора, создание служб по контролю и надзору в образовании во всех субъектах Российской Федерации с передачей части функций и государственных субсидий;

6) изменение технологии государственной аккредитации: не востребованность самообследования, отказ от экспертных комиссий и привлечение к экспертизе деятельности вузов лиц только из числа академической общественности в качестве уполномоченных по проверке качества образования (нередко без ученой степени, ученого звания и достаточного опыта работы), отказ от зачета результатов федерального Интернет-экзамена и введение обязательного аккредитационного тестирования студентов;

7) разработка и широкое обсуждение нового интегрированного закона «Об образовании», который, в частности, ужесточает функции контроля и надзора в образовании и прописывает новые формы профессионально-общественной и общественной аккредитации;

8) прямые указания Президента и Премьер-министра Российской Федерации о необходимости разработки процедур общественно-профессиональной аккредитации (например, юридических специальностей), привлечение к этому процессу ассоциаций работодателей и внедрение международной практики аккредитации.

Все эти факты свидетельствуют о формировании новых тенденций в системе гарантии качества образования.

Государственная аккредитация должна сегодня решать социальные функции защиты прав граждан на получение качественного образования, а не функцию мотивации вузов к развитию, следовательно ее основная задача – обеспечить государственный контроль над соблюдением государственных образовательных стандартов. И в этом случае государственная аккредитация и государственный контроль не отличаются ни по целям, ни по содержанию.

Функции мотивации к развитию, выделения лучших вузов и образовательных программ отнесены к общественно-профессиональным формам аккредитации с широким привлечением ассоциаций вузов и работодателей.

Механизмы преобразований, запущенные в результате внедрения ESG, необратимы, но испытывают серьезное сопротивление в результате целого ряда объективных и субъективных факторов.

В настоящее время возможны два сценария развития системы гарантии качества образования в России.

Вполне вероятно, что государственная образовательная политика сосредоточит функции управления, финансирования и контроля в структуре государственных органов управления без возможности развития альтернативных форм. Такой подход обусловлен исторически: вся история и традиции российской образовательной системы свидетельствуют о приоритетной роли государства в сфере образования.

Возможен и второй сценарий развития. Результаты перестройки российского общества в конце 80-х годов и интеграция российского образования с европейским в 2000-е все-таки позволят развести и эффективно взаимодействовать государственным и общественным формам управления, частно-государственным формам финансирования, общественным и профессиональным формам оценки качества образования.

История повторяется. Вопрос в том, на каком уровне: еще раз сначала или на новом витке и ином качественном уровне?