

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

**В.Г. НАВОДНОВ**, директор Нацаккредцентра,  
доктор технических наук, профессор

# Кому нужна независимость аккредитационных агентств?



В Мельбурне (Австралия) 17-18 апреля состоялся очередной форум Международной сети агентств гарантии качества в высшем образовании INQAAHE «Будущее внешней гарантии качества».

## Ключевые тенденции

Принимающей стороной выступило австралийское Агентство по качеству и стандартам профессионального образования TEQSA (Tertiary Education Quality and Standards Agency). Более 130 участников из разных стран мира собрались для участия в этом мероприятии, которое уже в шестой раз каждые два года проводится сетью INQAAHE – своего рода ЮНЕСКО в сфере гарантии качества.

На церемонии открытия с приветственным словом к участникам выступила Дорте Кристофферсен (TEQSA), представив участникам новое агентство гарантии качества, созданное в Австралии в январе 2012 года. Основной доклад на форуме представила Мария Хосе Лематр, президент INQAAHE, исполнительный директор чилийского центра CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo).

Общей темой стало обсуждение тенденций развития систем гарантии качества (QA), среди которых ведущими были выделены три: изменение в методологии внешней гарантии качества, диверсификация подходов с учетом разнообразия (диверсификации) вузов и признание важности внутренней гарантии качества как условие культуры качества в вузе, изменение понимания независимости внешней экспертизы качества. Форум проводился в формате круглых столов и мозговых штурмов, что способствовало не столько обмену опытом, сколько анализу собственной практики и общих тенденций развития. Вопросы, вынесенные на обсуждение мировой экспертной общественности, действительно заставляют задуматься о многом.

## Традиционная оценка нетрадиционного образования

Традиционные подходы в методологии внешней гарантии качества и организации внешней экспертизы качества, сложившиеся в большинстве стран мира за последние двадцать лет, предполагают несколько обязательных процедур: подготовку отчета по самообследованию по каждой образовательной программе, экспертизу программы комиссией из трех-пяти экспертов, принятие решения по программе. Это требует больших финансовых и человеческих затрат. Именно поэтому в последние годы отдельные аккредитационные агентства начинают отрабатывать иные подходы в организации процедур внешней экспертизы. В странах, которые традиционно проводили аккредитацию отдельных программ, начинают проводить аккредитацию группы од-

нопрофильных образовательных программ или аккредитацию вуза в целом, если он однопрофильный: например, медицинский или педагогический. Вводится и так называемая системная аккредитация, то есть аккредитация внутривузовской системы гарантии качества. Эффективность подобных подходов и возможные риски стали предметом обсуждения участников форума.

Другая проблема связана с тем, что в настоящее время во многих странах наблюдается некоторое снижение пропорции студентов, обучающихся в университетах, по сравнению с количеством студентов в вузах прикладных наук, которые так же, как и университеты, реализуют образовательные программы, используя систему зачетных единиц (кредитов). Накопление такого «образовательного капитала» можно использовать для получения академических степеней бакалавра и магистра. Также набрать достаточное количество зачетных единиц для присвоения академической степени можно вовсе не в стенах университета или вуза прикладных наук, а, например, в корпоративном университете. Таким образом, возможности трансфера зачетных единиц и система их накопления позволяют получать необходимый объем образования для получения степени в любой организации, предоставляющей на должном качественном уровне образовательные услуги. Главное – как оценить и подтвердить этот качественный уровень. Кроме того, если границы между различными учреждениями, реализующими программы высшего и профессионального образования стираются, должны ли быть различия в процедурах оценки таких программ, различия в критериях, различия в квалификации экспертов. Как оценивать курсы обучения, реализуемые вне стен традиционного учреждения образования, но где нередко созданы условия даже лучше, чем в традиционных вузах? Может и способно ли одно агентство оценивать программы, реализуемые в разных условиях? Необходимо учитывать и факт создания совершенно новых учреждений высшего образования – практически с нуля (например, в Китае). Применимы ли к ним те же требования, что и к зрелым традиционным вузам?

Очевидно, что «один размер для всех» в данном случае не подходит, но и делать скидку в стандартах на молодость или уникальность нельзя.

Еще один важный вопрос: в чем разница между общественными (государственными) и частными вузами, особенно теми, кто ориентирован на получение прибыли? В случае если общественные вузы работают вне пределов своей страны, они фактически также ориентированы на получение прибыли. Стирание границ между коммерческими и национальными общественными вузами, работающими на международном уровне, также требует изменений подходов к их оценке и аккредитации.

«Руководство хорошей практики» (INQAAHE's Guidelines of Good Practice – GGP), разработанное в рамках сети аккредитационных агентств, подчеркивает ответственность вузов за качество образования и, прежде всего, за создание внутренних систем гарантии качества. Хорошие вузы не испытывают проблем в их формировании, но внешняя экспертиза должна подтверждать, что внутривузовские системы качества эффективно действуют во всех вузах. Как помочь вузам сформировать у себя культуру качества? Это тоже часть процедурных вопросов, связанных с внешней гарантией качества.

На все эти вопросы в настоящее время нет готовых решений. Аккредитационные агентства признают необходимость смены уже устоявшихся подходов к оценке образователь-



**М**еждународная сеть агентств гарантии качества в высшем образовании (The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE) была основана в 1991 году. В настоящее время в составе INQAAHE 265 членов из 92 стран. Сеть INQAAHE является первой наиболее масштабной и признаваемой организацией, занимающейся вопросами теории и практики в области оценки качества высшего образования в мире.

**Миссия INQAAHE:** сбор и распространение информации о текущем состоянии и новых разработках в области теории и практики оценки, совершенствования и поддержания качества в сфере высшего образования.

### Цели INQAAHE:

- способствовать распространению эффективных методов работы по поддержанию и совершенствованию качества в сфере высшего образования;
- продвигать научные исследования в области систем менеджмента качества высшего образования и их эффективности;
- обеспечивать консультирование и экспертизу для поддержки развития вновь созданных аккредитационных агентств;
- способствовать установлению и развитию связей между аккредитационными агентствами, особенно теми, которые функционируют за пределами национальных границ;
- оказывать поддержку членам сети в определении стандартов деятельности вузов за пределами национальных границ;
- содействовать более широкому информированию по вопросам признания международных квалификаций;
- способствовать развитию и использованию схем зачета кредитных единиц для повышения мобильности студентов внутри страны и за рубежом;
- предупреждать членов сети о вызывающих сомнения аккредитационных организациях и практике аккредитации.

На сайте сети приведен полный перечень членов INQAAHE с указанием названий организаций, web-сайтов и другой информации (<http://www.inqaah.org>).



ных программ и образовательных учреждений. Изменения, происходящие в мире (процессы глобализации, информатизации и т.д.), оказывают самое непосредственное влияние на трансформацию национальных систем высшего образования, а это неизбежно влечет за собой изменения в методах оценки и гарантии качества образования. И даже ставит более амбициозные задачи: системы гарантии качества должны быть причиной, а не следствием общемировых и национальных изменений в системах образования. Другими словами, в связи с общемировыми тенденциями в развитии цивилизации гарантия качества должна способствовать трансформации национальных образовательных систем с целью их развития и соответствия потребностям общества.

### Независимость как гарантия качества

Особенно живое обсуждение среди участников форума было связано с проблемой независимости в оценке качества образования и независимости тех организаций, которые эту оценку проводят (аккредитационных агентств). Для России этот вопрос в настоящее время также особенно актуален.

По этому поводу INQAANE's GGP подчеркивает, что агентства внешней гарантии качества должны быть независимыми и на их решения не могут оказывать влияние третьи лица. Как помочь агентствам (и вузам) избежать давления на принятие решения, и что делать в случаях, если давление неизбежно?

Согласно мнению мировой общественности, многие европейские агентства, работающие в соответствии с принципами Болонского процесса, не могут не испытывать влияние государственных органов образования просто потому, что сам процесс был инициирован органами управления: Болонскую декларацию подписали министры образования, и все ключевые решения принимаются на конференциях министров. Какова в таком случае связь между гарантией качества и национальной образовательной политикой, а также национальными приоритетами? Какая связь должна быть установлена между гарантией качества и другими инструментами влияния: финансированием, льготами, публичной информацией? Как агентства могут эффективно взаимодействовать с органами управления в сфере гарантии качества? Для решения этих проблем также нет сегодня готовых рецептов.

Но есть практика, сложившаяся веками в других отраслях социальной сферы и производства. Например, если необходимо рассчитать реальную стоимость возводимых

объектов или ущерба, можно обратиться к независимым службам по оценке. С финансовыми проблемами, как правило, обращаются в аудиторские организации. При решении сложных социальных или политических вопросов привлекаются независимые консалтинговые, рейтинговые, экспертные организации. Даже в семье в случае неразрешимых ситуаций прибегают к услугам психолога. В сфере образования и, в частности, оценке его качества также можно найти примеры привлечения сторонних независимых организаций.

Скажем, в США тестированием учебных достижений школьников и студентов уже несколько десятков лет занимается независимая от федеральных органов управления (а также от органов управления образованием штатов, от высших учебных заведений и школ) организация «Education Testing Service» (ETS). Аккредитацией образовательных учреждений занимаются аккредитационные агентства, созданные региональными вузовскими ассоциациями, а аккредитацией образовательных программ – агентства, созданные профессиональными ассоциациями. Подобная практика насчитывает в США уже полутора вековую историю. Сертификацию квалификаций на получение допуска к профессии (получение лицензии на профессиональную деятельность) проводят организации, специально созданные профессиональными союзами и ассоциациями. И рейтинги вузов и программ рассчитывают не государственные органы управления (и даже не под патронатом таковых), а средства массовой информации.

Таким подходам есть вполне разумное объяснение – необходимость получения максимально объективной информации. Чем более объективна и обоснована полученная оценка, тем больше к ней доверия, тем более она востребована самым широким кругом лиц.

Кто и для чего заинтересован в объективной оценке качества образования? Правительству и министерству оценка деятельности вузов необходима для отчетности и эффективного управления. Вузы заинтересованы в оценке для получения статуса, признания своих достижений, имиджа. Абитуриентам и их родителям необходимы ориентиры для обоснованного выбора вуза и программы, исходя из собственных запросов и возможностей. Работодатели и спонсоры ратуют за прозрачность рынка образования, выбор перспективных партнеров для сотрудничества и вложения средств в подготовку и переподготовку кадров. Самая сложная задача в оценивании – соблюсти интересы всех заинтересованных сторон и максимально обеспечить объективность.

Условий несколько. Во-первых, проводящая оценку орга-



низация должна быть равноудалена в вопросах организации и принятия решения по отношению ко всем заинтересованным сторонам. В противном случае либо каждая из сторон должна проводить свою оценку, либо смириться и безоговорочно принять монополизм государственных организаций в оценке. «Ручное управление» необходимо заменить управлением «на расстоянии вытянутой руки». Второе условие – необходимо обеспечить учет интересов всех сторон и в оценке качества образования, и в содержании экспертизы, и в процедуре, привлекая в состав экспертов не только академическую общественность, но и работодателей и студентов. Совокупность субъективных мнений и разных интересов – непереносимое условие объективности. Наконец, оценка будет объективной, если только не повлечет за собой жизненно важные выводы по результатам: ликвидацию, сокращение финансирования, госдипломы, отсрочку от армии. Если результаты одной процедуры будут иметь слишком большое значение, вузы неизбежно начнут подстраиваться под ее требования, оказывая все большее давление на результат. Так, если только на основе повышения температуры ставить диагноз и назначать лечение, есть соблазн любыми средствами сбить температуру. Результаты аккредитации могут быть условием для принятия какого-либо решения, но только одним из них.

Следовательно, независимость оценки и оценивающих организаций нужна не «от» кого-либо, а «для» всех, кто заинтересован в получении объективной информации. Простая формула: **чем большее доверие вызывает независимость и объективность деятельности аккредитационного агентства, тем больше доверия к качеству образовательных программ и вузам, которых оно оценивает.** Репутация аккредитационного агентства – честность, ответственность, прозрачность деятельности – обеспечивает кредит доверия и его решениям. И еще соблюдение принципа «integrity», который, наряду с миссией<sup>1</sup>, является первым и одним из важнейших стандартов аккредитации вузов в США и означает «делай то, что говоришь». Почему же эти простые принципы не работают в российских реалиях, сохраняя противостояние между «государственным» и «общественным» в процедурах оценки?

### Государство кривых зеркал

Итак, кому и зачем нужна аккредитация или шире – оценка качества образования?

Если речь идет о физических лицах – абитуриентах, студентах, выпускниках, специалистах, прежде всего им самим для продвижения по социальной лестнице и тем, кто стоит на определенной социальной ступени. Так, результаты национального тестирования могут учитываться при поступлении в вуз, а результаты квалификационных экзаменов – для сертификации квалификаций и допуску к профессии.

Важно отметить, что организации, проводящие процедуры оценки качества образования, должны быть негосударственными, несмотря на выполнение масштабных для страны задач, и, как правило, равноудаленными от органов управления и вузов. В случае сертификации квалификаций не обойтись без инициативы и тесного взаимодействия со стороны профессиональных ассоциаций. Но и слишком тесное взаимодействие с профессиональными ассоциаци-



ями может привести к таким явлениям, как искусственные ограничения допуска к профессии и рекомендации по сокращению контингента студентов в вузах в связи с высокой конкуренцией на рынке труда, превышением предложения и падением оплаты труда.

Если речь идет об оценке качества образовательных программ, факультетов и вузов в целом, аккредитация в идеале необходима самому образовательному учреждению и прежде всего ректорату, деканату, преподавателям и студентам. Аккредитация – это внешняя оценка качества потенциала, эффективности управления и результатов образовательного процесса, которая может помочь выявить недостатки и достоинства. И эта информация администрации необходима для управления, преподавателям – для совершенствования процесса преподавания, студентам – для промежуточной оценки соответствия качества их подготовки ожиданиям трудоустройства и карьерного роста. После завершения программы поздно предъявлять претензии о не востребованности образования – не терять же, в самом деле, дополнительные годы на повторное обучение! В этом случае тоже важно, чтобы экспертиза качества с одной стороны проводилась объективно и прозрачно для всех, кто участвует в этом процессе, с другой – как добровольная, осознанная вузом необходимость, иначе она потеряет смысл. Экспертиза, проводимая по инициативе (по графику) государственных органов управления (государственная аккредитация, плановые и внеплановые проверки), в любом случае будет восприниматься как угроза потери должности, государственного диплома, отсрочки от армии, наконец, бизнеса как такового.

В таком случае кому и зачем нужна государственная аккредитация (принятие решение о соответствии качества образования требованиям ФГОС от лица государства)? Работодателям и выпускникам, поскольку государственная аккредитация позволяет получить дипломы государственного образца. Вузам – предоставляя некоторые права и льготы, хотя бы на участие в конкурсе по распределению бюджетных мест. Студентам очного отделения – для отсрочки от армии. Не пора ли честно признать, что все это искусственные правила, давно потерявшие смысл. Диплом гособразца можно купить в переходе или через Интернет, а реально полученный диплом вуза, будь он любого образца, можно проверить, сделав запрос в вуз или базу данных выданных дипломов, которую вполне можно сделать публичной. Что касается распределения бюджетных средств, в системе образования уже давно работают другие механизмы, не имеющие отношения к государственной аккредитации: перераспределение идет в соответствии с госу-

<sup>1</sup> Handbook of accreditation (Western Association of Schools and Colleges, WASC). Режим доступа: <http://www.wascsenior.org/about/purposeofaccreditation>

дарственной образовательной политикой на поддержку федеральных и национально-исследовательских университетов. И распределение бюджетных мест – результат государственной политики по поддержке отдельных специальностей и отдельных, в том числе негосударственных, вузов. Отсрочка от призыва в армию, которую дает государственная аккредитация, – скорее зло, чем благо для высшего образования, и в целом для профессионального образования, ведь это еще одна причина оттока юношей из начального и среднего профессионального образования и создания искусственного «пузыря» всеобщего массового высшего образования.

Все эти государственные привилегии в государственной аккредитации уже не работают, но по-прежнему заставляют вузы «любой ценой» добиваться их достижения.

Те же проблемы и в системе оценки качества школьного образования. Монополия государства по проведению ЕГЭ сформировала глубокий водораздел между органами надзора и всеми остальными субъектами образовательного процесса. Низкие баллы по результатам ЕГЭ – как минимум потеря года, призыв в армию, как максимум – угроза застрять на непрестижной ступени социального лифта. Именно поэтому система ЕГЭ получила совершенно гипертрофированные формы с точки зрения обязательности, значимости, жесткого контроля на всех уровнях, в итоге – наличие стольких нарушений. И чем более жесткими будут наказания, тем больше недовольства, лукавства и коррупции будет порождено, создавая еще один подвергаемый критике «пузырь».

Государственные механизмы оценки нужны государству как удобный механизм управления на основе полной объективной информации. Но этой цели не достичь, если не внести радикальные изменения в практику управления и законодательство.

В российском законодательстве система образования прописана как «совокупность взаимодействующих... субъектов, направленных на достижение целей образования», среди которых представлены *организации, осуществляющие образовательную деятельность, органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, организации, осуществляющие научное-методическое, методическое, ресурсное и информационно-технологическое обеспечение образовательной деятельности и управления системой образования, оценку качества образования*. Полномочия органов управления в сфере образования всех уровней и полномочия образовательных учреждений в законе прописаны очень детально, но касательно прав и полномочий организаций, обеспечивающих образовательную деятельность и, в частности, оценку качества, – закон умалчивает. Можно предположить, что функции подведомственных Минобрнауки (например, Федеральный институт развития образования и др.) и Рособнадзора (Информационно-методический центр анализа, Росаккредагентство, Федеральный центр тестирования, Федеральный институт педагогических измерений, Главэкспертцентр) организаций определены их уставами, и они, как государственные бюджетные институты, ограничены в своих действиях.

Вместе с тем, в системе образования действует целый ряд учреждений, созданных, как и отдельные вузы, в форме некоммерческих организаций и работающих «на достижение целей образования», а именно: Национальный фонд подготовки кадров, Национальное агентство развития квалификаций и прочие. Уместно предположить, что на общем



«игровом поле» должны быть единые «правила игры».

Статья 28 федерального закона предусматривает, что «образовательная организация самостоятельна в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов.... Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, методов обучения и образовательных технологий по реализуемым ими основным образовательным программам в пределах федеральных государственных образовательных стандартов».

Если такие же «правила» можно было бы применить и к организациям, осуществляющим оценку качества образования, этот подход в полной мере соответствовал бы требованиям к деятельности аккредитационных агентств, прописанным в третьей части Стандартов и рекомендаций для гарантии качества высшего образования в Европейском пространстве (ESG-ENQA): автономия и самостоятельность в определении содержания, процедур и критериев принятия решения, в подборе экспертов и принятии итогового решения. «Агентства должны иметь независимый статус. Они несут автономную ответственность за свои действия, и никакие третьи стороны (вузы, министерства и другие заинтересованные лица) не могут повлиять на заключения и рекомендации, содержащиеся в отчетах [ESG, Standard 3.6]. Аналогичное требование содержат и Руководства хорошей практики INQAAHE's Guidelines of Good Practice – GGP: «Агентство внешней гарантии качества должно быть независимым, то есть оно несет автономную ответственность за свои действия, и оказание влияния со стороны третьих лиц на решения данного агентства недопустимо» [INQAAHE GGP, 10].

Понятно, почему государство столь долго не приветствовало идею создания общественных структур в оценке качества образования. Потеря таких действенных механизмов управления, как государственная аккредитация, ЕГЭ и другие, ограничит степень влияния на образование и вполне может привести к еще большей потере качества. Где гарантия того, что, сделав в слове «ЕГЭ» три ошибки, не получим «МММ»?

Но ситуация обнадеживает: смена правительства, новые приоритеты государственной образовательной политики, ориентация на интернационализацию в образовании... Демократические тенденции и общественные институты могут получить развитие, а нормы и правила, действующие в мире по вопросам оценки качества образования и аккредитации, могут быть приняты и в нашей стране.