

## ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКИЕ СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Г.Н. Мотова, В.Г. Наводнов

*Национальный центр общественно-профессиональной аккредитации*

### Введение

Россия официально присоединилась к европейским соглашениям в 2003 году. К этому времени она уже находилась в процессе кардинальных реформ в сфере образования и была готова к переменам.

С начала 90-х годов система образования (как и все сферы услуг, экономики и производства в период перестройки) изменилась и содержательно, и структурно. Эти изменения стали первой реакцией на реформу системы образования, основанную на новой государственной образовательной политике.

2003-2005 годы – период мощного давления государственных органов власти и законодательства по запуску реализации положений Болонского процесса. 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 демографические и экономические вызовы, изменение государственной образовательной политики затормозили эволюционный процесс реформирования.

Европейские стандарты и рекомендации для систем гарантии качества образования 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 объективным причинам. Для того чтобы обеспечить соответствие системы гарантии качества высшего образования России европейским стандартам ESG необходимо было изменить законодательство и технологию аккредитации, а также четко развести функции государственного контроля и общественной оцен-

ки и гарантии качества образования. Однако технология государственной аккредитации к тому времени уже была признана, востребована, имела ряд неоспоримых достоинств, от которых не имело смысла отказываться.

В настоящее время в силу многих причин происходят изменения в законодательстве и технологии аккредитации, которые в еще большей степени вступают в противоречие с Европейскими стандартами. Скорее всего, Россия уже не сможет отказаться от общемировых (и европейских) процессов интеграции, но потребуется время для активизации очередного кардинального этапа реформ системы образования, в том числе и в системе гарантии качества образования.

### 1. Российская система гарантии качества до Болонского процесса

1.1. Кардинальные изменения российской системы образования как результат перестройки

Российская (советская) система образования имеет давние традиции, глубокие культурно-исторические корни и высокие достижения, признанные мировым сообществом. Она исторически сложилась как централизованная государственная система подготовки специалистов под запросы органов власти, экономики и производства. Государство в одном лице выступало инвестором, основным заказчиком на подготовку специалистов и контролирующим органом для учреждений образования. В России (особенно в советское время) практически полностью отсутствовали альтернативные негосударственные формы получения образования и демократические общественные формы управления и оценки качества образования.

Перестройка оказала мощное кардинальное влияние на все сферы жизни российского общества, в том числе и на образование. Однако это влияние нельзя на-

звать революционным: система образования имела достаточный запас прочности и здорового консерватизма, чтобы не разрушиться, как это произошло в производственных сферах. Система образования активно эволюционировала, получив от государства высокую степень свободы на принципах децентрализации и деполитизации. Были запущены механизмы демократических реформ в управлении системой образования, которые способствовали проявлению активности и инициативы академической общественности и учреждений образования.

1.1.1. Новое законодательство и новая государственная политика в образовании и гарантии качества образования

Вышедший в 1992 году закон «Об образовании» послужил основой структурных и содержательных изменений в системе образования. Это был первый в России закон, определяющий государственную политику в определенной сфере социальной жизни граждан страны. Он учитывал возросшие потребности населения России к получению высшего образования и сделал его более доступным. Учел и тенденции к расширению автономии вузов, предоставив им такие права, которые они никогда до этого не имели, например, право самостоятельно расширять объемы приема за счет небюджетных студентов, открывать новые специальности подготовки, в том числе и послевузовского образования. Закон предоставил новые возможности для структурной перестройки всей системы образования и создания образовательных учреждений нефедерального, негосударственного подчинения. Так, стало возможным создание муниципальных учреждений высшего образования и негосударственных учреждений в форме некоммерческих организаций. Государственные учреждения образования получили возможность изменять свой статус, переходя из «института» (учреждения высшего профессионального образования, ориентированного на подготовку специалистов для определенной отрасли производства) в «академию» или «университет» (учреждения, обладающие более широкими полно-

мочиями по подготовке аспирантов и докторантов и имеющие более привлекательный имидж в обществе).

Принципы, заложенные в новом российском законодательстве (демократизация, гласность, открытость) получили развитие и в технологии оценки деятельности образовательного учреждения. Процедуры тотального контроля деятельности вуза в виде государственной инспекции были заменены процедурами регламентации, которые явились совершенно новыми для российской системы образования и не имели аналогов в других сферах услуг и производства: процедуры лицензирования образовательной деятельности, аттестации, государственной и общественной аккредитации.

Лицензионная процедура предполагает проверку достаточности условий для образовательной деятельности (помещений, оборудования, информационных и библиотечных ресурсов, преподавательского состава) и выдачу лицензии для начала работы и предоставления учреждению образования определенных льгот. Лицензионная экспертиза вызывала негативную реакцию у государственных традиционно работающих вузов, как бесцельная и излишняя процедура, но именно она дала возможность появления новых негосударственных учреждений образования и открытия новых специальностей подготовки. Аттестация – это процедура внешней экспертизы деятельности вуза, оценки уровня, содержания и качества знаний студентов в соответствии с государственными образовательными стандартами. На основании положительного заключения комиссии по внешней экспертизе и оценки соответствия аккредитационным критериям принимается решение о государственной аккредитации.

Государственная аккредитация в России – это процедура не только признания качества подготовки специалистов в соответствии с государственными образовательными стандартами, но и возможность изменения государственного статуса. Вуз может получить статус «академии» при выполнении определенных законом усло-

вий по реализации образовательной и научной деятельности. Статус «университета» также можно получить, демонстрируя соблюдение требований к учреждению образования с широким спектром образовательной, научной и методической деятельности. Таким образом, процедура государственной аккредитации законодательно заложила механизм мотивации для развития учреждений образования и повышения их статуса. Кроме этого, государственная аккредитация дает право на выдачу своим выпускникам документов об образовании государственного образца, на пользование печатью с государственной символикой, на отсрочку от прохождения воинской службы для студентов аккредитованных специальностей и целый ряд других прав и льгот, что для негосударственного сектора образования имеет принципиальное жизненно важное значение.

Именно негосударственные вузы, в 1992 году получившие лицензии и в 1996-97 годах прошедшие аттестацию, настоятельно требовали начала процедуры государственной аккредитации, что позволило бы им на равных работать в системе высшего образования.

1.1.2. Кардинальные изменения объемов и структуры системы высшего образования

Новая государственная образовательная политика предопределила бурный рост объемов высшего образования в России. За 15 лет (1992-2008<sup>1</sup> г.г.) число студентов на 10 тысяч населения страны возросло с 178 до 537 человек, при этом число бюджетных студентов выросло до 217 человек. В 2008 году 59,3% студентов обучались на платной основе. В настоящее время уже 60% студентов обучаются на платной основе.

Советская высшая школа к началу «перестройки» имела чуть больше 500 государственных вузов, в 2008 году их стало 690 за счет создания новых вузов и выделения филиалов в самостоятельные учреж-

дения. Негосударственных вузов за 15 лет стало почти столько же, сколько и государственных – 674. Общее число вузов выросло, таким образом, более чем в два раза. Но еще больший стимул получил процесс открытия филиалов вузов. Причем в этом процессе лидировали государственные вузы: если в 1993 году было всего 200 филиалов государственных вузов в стране, то в 2008 году их стало уже 1393. Негосударственные вузы имели 743 филиала. Росту числа филиалов государственных вузов способствовал процесс реорганизации довольно широко распространенной системы учебно-консультационных пунктов высших учебных заведений.

Произошло и значительное увеличение объемов высшего образования: в 1993 году в российских вузах обучалось чуть более 2,5 млн. студентов, к 2008 году их стало 7,9 млн. человек, т.е. число студентов возросло более, чем в три раза. При этом рост бюджетных студентов был довольно незначительным (с 2,5 млн. до 3,2 млн.), основной прирост студентов был обусловлен небюджетным приемом в государственные вузы (еще 3,2 млн.). Объем негосударственного сектора составил 1,4 млн. студентов (18% от общего числа студентов).

Стоит отметить, что государство в это время не ограничивало, а, наоборот, способствовало росту объемов высшего образования за счет небюджетного приема студентов в государственные вузы, создания филиалов и новых негосударственных вузов. Такая политика обеспечивала доступность высшего образования в период сложных экономических условий, которые ограничивали мобильность населения для получения образования в крупных городах России. Тем самым снималась и социальная напряженность среди молодежи, не обеспеченной рабочими местами. Государственные вузы в условиях постоянного недофинансирования получили возможность выжить, сохранить материальную базу и профессорско-преподавательские кадры.

Однако такой подход не мог не иметь и негативных последствий для высшей школы России.

<sup>1</sup> 2008 год взят как имеющий наибольшие количественные показатели роста системы высшего образования. С 2009-го года в России наблюдаются тенденции сокращения объемов высшей школы.

Жесткая плановая экономика, отраслевой принцип построения хозяйства и распределения студентов, необходимость массового выпуска инженеров, имеющих узкие специальные знания и навыки, изжили себя и стали невостребованы обществом и государством. Государственные вузы получили свободу на самоопределение, и в результате отраслевые институты в массовом порядке посредством формальных процедур стали менять свой статус на «академию» и «университет». За 5 лет (1992-1997 г.г.) число университетов в структуре государственной высшей школы России выросло в 6 раз, число академий в 30 раз, т.е. более половины государственных вузов в стране имеют университетский статус. Но такие формальные переименования не были обеспечены качественными изменениями.

Расширение спектра программ в вузах и филиалах происходило в основном за счет открытия новых специальностей экономического, юридического и гуманитарного профиля, т.е. таких специальностей, которые не требуют серьезных вложений в материальную базу, но наиболее востребованы у абитуриентов. С 2000 по 2008 год число образовательных программ, реализуемых российскими вузами, выросло с 20 тысяч до 30 тысяч.

Деформация высшей школы выявила также факт преобладания в ее структуре малых вузов: 40% вузов имеют менее 1000 студентов, в частности, в негосударственном секторе менее 1000 студентов имеют две трети вузов (32% вузов обучают менее 200 студентов). Кроме того, вырос процент студентов заочной формы обучения, в негосударственных вузах и филиалах они составляют до 60% от числа всех студентов.

В результате реформы образования конца XX-го века российская высшая школа из элитарной стала массовой и доступной. Но этот процесс не был подкреплён увеличением учебных ресурсов и, прежде всего, квалифицированными профессорско-преподавательскими кадрами, рост числа которых был совершенно незначительным и, безусловно, неадекватным по-

требностям возросшего рынка образовательных услуг.

Низкая оплата труда профессорско-преподавательского состава, с одной стороны, и резкий рост объемов высшего образования (новых вузов, филиалов, программ), - с другой привел к повышению интенсивности труда преподавателя и, как следствие, к снижению качества научной и методической работы. Еще более низкая оплата труда начинающих преподавателей стала причиной оттока молодых кадров из системы образования и потери связи научно-педагогических поколений.

Таким образом, массовость и доступность высшего образования обозначила серьезную проблему падения уровня и качества высшего образования и серьезную задачу создания механизма мониторинга и оценки качества, а также механизма мотивации повышения качества высшего образования.

1.2. Введение американской модели институциональной аккредитации и российская специфика

1.2.1. Инфраструктура и технология государственной аккредитации

Не имея исторически иных форм оценки качества образования, кроме государственного контроля, министерство образования фактически формировало систему государственной аккредитации «с чистого листа». В структуре Министерства было создано структурное подразделение – Управление лицензирования, аккредитации и аттестации (с 2004 года его функции были переданы в Федеральную службу по контролю и надзору в сфере образования и науки - Рособрнадзор). Поддерживались все инициативы и разработки академической общественности и зарубежные проекты, связанные с исследованиями и разработкой внутренних и внешних систем оценки и гарантии качества.

В результате таких инициатив были созданы специализированные центры для научного, технического и технологического сопровождения процедуры государственной аккредитации: Научно-информационный центр государственной аккредитации (сбор и анализ информации

о деятельности вузов, оценка соответствия вузов аккредитационным показателям, подготовка документов для принятия решения по государственной аккредитации), Главный экспертный центр Минобробразования (организационное и финансовое обеспечение работы экспертных комиссий), Информационно-методический центр аттестации Минобробразования России (автоматизированная оценка соответствия рабочих учебных планов требованиям государственных образовательных стандартов).

Управление лицензирования, аккредитации и аттестации координировало все взаимоотношения с вузами и специализированными центрами («сервисными» организациями). Для принятия решения по государственной аккредитации была создана аккредитационная коллегия Минобробразования России, в состав которой вошли ректоры государственных вузов, представители вузовских ассоциаций и профильных министерств.

Таким образом, при создании инфраструктуры государственной аккредитации государство оставило за собой основные рычаги управления, рассматривая и утверждая все основные процедурные вопросы: утверждение показателей, назначение экспертов, принятие решения, прием и выдачу документов. Но сама технология формировалась с учетом объективных потребностей и возможностей российской системы образования и зарубежного опыта.

Большое влияние на создание технологии государственной аккредитации в России оказал опыт США по институциональной аккредитации вузов. Были приняты и введены в практику работы четыре основных процедуры: (1) определение четких, однозначно понимаемых (в данном случае количественных) критериев для аккредитации и определения статуса (вида вуза), (2) проведение самообследования и сбора информации о деятельности вуза, (3) процедура внешней экспертизы вуза и оценки соответствия критериям аккредитации, (4) принятие решения коллегиальным органом и публикация информации о результатах аккредитации.

Были определены 11 основных показателей, по которым вуз проводил самообследование, проводилась внешняя экспертиза, и принималось решение по государственной аккредитации. Объективность, прозрачность, доступность информации стали основными принципами технологии аккредитации. Критерии аккредитации определяются на основе статистической информации Центрального банка данных государственной аккредитации, который содержит и ежегодно обновляет информацию о деятельности всех вузов России. Критерии пересматриваются каждые 5 лет.

Экспертные комиссии имели в своем составе представителей федеральных и региональных органов власти, академической общественности (до 10 человек) и работали в вузе 5 дней, оценивая деятельность вуза в целом и готовя заключение по результатам экспертизы.

Автоматизированная оценка содержания учебных программ и результаты тестирования давали дополнительную информацию для принятия решения по государственной аккредитации.

1.2.2. Роль государственных органов, аккредитационных организаций и общественности в процедурах гарантии качества

К 2005 году в России фактически сложилась инфраструктура и технология государственной аккредитации. Правительством России были приняты Положение о государственной аккредитации (1999г.), нормативные акты, определяющие порядок, показатели и критерии государственной аккредитации. Свыше 90% всех вузов страны прошли процедуру государственной аккредитации (хотя бы один раз).

Создание Центрального банка данных государственной аккредитации (фактически единственной полной информационной системы в сфере высшего образования в стране) обеспечило объективный механизм для принятия решения по оценке аккредитационных показателей вуза и определения их статуса: «институт», «академия» или «университет». Это позволило остановить стихийный формальный процесс переименования государственных ву-

зов и предложить им механизм мотивации к развитию по четким правилам.

Автоматизированные методы оценки содержания и качества подготовки студентов, сбора и анализа информации, используемые «сервисными» организациями, были необходимы для обеспечения объективности и прозрачности процедур принятия решения в дополнение к результатам внешней экспертизы вуза экспертной комиссией.

В связи с отсутствием традиций привлечения студентов и работодателей к процедурам управления и контроля качества образования отдельные попытки такого взаимодействия не приносили необходимой отдачи. Но довольно широко привлекались действующие ассоциации академической общественности. Представители региональных советов ректоров вузов привлекались к работе экспертных комиссий. Учебно-методические объединения – к разработке и рецензированию учебных планов и тестовых материалов. Ассоциации учебных заведений – к работе аккредитационной коллегии и принятию решений.

Демократические тенденции в управлении и опыт США по аккредитации отдельных образовательных программ оказал влияние и на создание первого (2002 г.) аккредитационного центра Ассоциации инженерного образования по общественно-профессиональной аккредитации программ инженерного профиля, который взял на вооружение показатели и процедуры Американского агентства по аккредитации программ техники и технологий АВЕТ. Другие отдельные попытки академической общественности создать аккредитационные органы не получили развития, т.к. не были востребованы вузами. Государственная аккредитация по сравнению с общественной давала значительно больше прав, льгот и возможностей для создания и поддержания имиджа.

1.3. Сильные и слабые стороны государственной аккредитации до Болонского процесса

Таким образом, к моменту одобрения министрами образования стран-участниц

Болонского процесса Европейских стандартов и рекомендаций для систем гарантии качества ESG в 2005 году в России уже сложилась система **государственной** аккредитации, законодательно закреплённая и обеспеченная необходимыми инструментами (показателями, технологией и организациями, сопровождающими эту технологию). Государственная аккредитация как система была сформирована в России до Болонского процесса (первые решения по государственной аккредитации были приняты в апреле 1997 года) и до введения ESG для процедур гарантии качества и аккредитации.

Государственная аккредитация заменила процедуры государственного контроля, но – на более демократичных принципах. Она была более понятна и востребована обществом, так как оно больше доверяло государственному признанию и государственным дипломам. Востребована вузами, так как, с одной стороны, была фактически обязательной, так как предоставляла все права и льготы для вуза, а, с другой, – давала четкие ориентиры для развития и роста на основе внешнего бенчмаркинга. Востребована государством, так как обеспечивала широкий массив информации в целом о системе образования, учитывала демократические принципы управления и оценки качества образования, оставляя при этом в своих руках все рычаги управления системой образования.

Технология государственной аккредитации была адекватной в условиях политических и экономических реформ в стране, она в полной мере соответствовала потребностям и возможностям времени. В условиях децентрализации и неоднородности системы образования по организационно-правовым формам государственная аккредитация сформировалась как институциональная форма оценки деятельности вуза на основе информационных технологий для поддержки принятия решений. Тем самым стала массовой, единой для всех вузов страны, относительно дешевой и при этом достаточно прозрачной и объективной.

В то же время активно формировались внутривузовские системы управления качеством на основе стандартов ISO серии 9000 и TQM. Эти инициативы вузов, прежде всего технических, были поддержаны государственными органами управления образования.

Следовательно, для того, чтобы обеспечить соответствие внутренних и внешних систем гарантии качества образования, а также соответствие деятельности аккредитационных агентств Европейским стандартам было необходимо изменить законодательство и откорректировать технологию оценки. Это неизбежно должно было вызвать непонимание, в отдельных случаях противостояние со стороны государственных органов управления и академической общественности.

Вместе с тем, появление первых агентств общественно-профессиональной аккредитации не получило должного развития и поддержки общества и государства. Отсутствовали традиции привлечения студентов и ассоциаций работодателей к управлению и оценке качества образования, поскольку сами ассоциации и общественные объединения, во-первых, еще только формировались, а во-вторых, не имели легитимных оснований для такой деятельности.

Вместе с тем, действующая система государственной аккредитации требовала совершенствования. В процессе многолетней работы стали очевидны некоторые ее недостатки. Ориентация только на количественные критерии при принятии итогового решения по государственной аккредитации постепенно приводила к стандартизации деятельности вузов и «натаскиванию на результат». Тестирование студентов во время аккредитации создавало стрессовую ситуацию в вузе и не давало объективных сравнительных результатов, т.к. проводилось в разное время и по разным тестовым материалам. Назначение чиновников Россобрнадзора в качестве председателей комиссии и предоставление им права единолично решать вопросы по составу комиссии и программе ее работы не могло не привести к отдельным фактам коррупции.

Внутривузовские системы на основе стандартов ISO не приживались в вузах и никак не учитывались при внешней экспертизе вуза в процессе государственной аккредитации. Кроме того, учитывая всю значимость решения по государственной аккредитации, вузы стремились к получению как можно большей информации и соответствию (любыми путями) требованиям государственной аккредитации.

Можно предположить, что законодательно определенные за государственной аккредитацией жизненно важные для вуза права и льготы из механизма мотивации и отбора достойных доверия вузов стали обязательными для исполнения (или для формальной отчетности) нормативами, что привело к массовости этого процесса. Кроме того, передача функции государственной аккредитации (и «сервисных» организаций) Федеральной службе по надзору и контролю в сфере образования и науки со временем фактически переориентировала процедуру государственной аккредитации в функцию государственного контроля.

## 2. Влияние Европейский стандартов и рекомендаций на российскую систему гарантии качества (2005-2008)

Европейские стандарты и рекомендации ESG оказали мощное влияние на совершенствование российской системы государственной аккредитации. Прежде всего потому, что к 2005 году был необходим новый импульс к развитию системы, тем более что источником такого импульса стали европейские инициативы по созданию систем гарантии качества образования. Процесс интеграции в сфере образования набирал обороты и своих сторонников не только в европейских странах. Российские вузы в инициативном порядке начинали участвовать в совместных проектах по гармонизации образовательных программ и форм оценки их качества.

Но задачи, поставленные Болонским процессом, в целом оказали неоднозначное влияние на изменение системы высшего образования России. Отдельные задачи (например, реализация Лиссабонской конвенции) не требовали дополнительных

усилий, а другие (например, реализация совместных программ с выдачей совместных дипломов) даже пока не поняты и не имеют необходимых легитимных возможностей для 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 соглашений, формирование и развитие независимых общественно-профессиональных структур и частно-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).

2.1. Влияние Европейских стандартов на технологию оценки качества образования

2.1.1. Введение и поддержка различных моделей внутривузовских систем гарантии качества

Внедрение европейских стандартов ESG в России осуществлялось не «с чистого листа», а путем эволюционных преобразований. И эти эволюционные преобразования проходили достаточно системно и последовательно. Уже к концу 2005 года был подготовлен перевод Европейских стандартов и рекомендаций (ESG) на русский язык и проведена широкая пропаганда основных идей этого документа на аккредитационной коллегии Рособнадзора и среди академической общественности на конференциях, форумах, семинарах. Документ был доведен до всех образовательных учреждений, размещен в интернете и рекомендован к внедрению в практику работы.

Используя сложившиеся процедуры сбора информации о деятельности вузов, были введены специальные запросы о наличии внутривузовских систем гарантии качества образования, например, в соответствии с ESG. Это само по себе стимулировало интерес академической общественности к Европейским стандартам и процесс адаптации уже существующих внутривузовских систем на основе стандартов ISO к стандартам ESG-ENQA.

К настоящему времени активная часть академической общественности и руководства вузов знакома с Европейскими стандартами, адаптировала или адаптирует их для своих внутренних систем гарантии качества. Однако эта работа так и не доведена до логического конца, так как внешняя экспертиза деятельности вузов проводится без учета результатов самообследования и по другим, отличным от европейских, показателям. Такая практика сохраняет для вузов возможность использования различных внутренних механизмов управления, мониторинга, оценки и гарантии качества образования.

Полное соответствие европейским стандартам для внутренних систем гарантии качества будет возможным только в случае, если ее эффективность будет учитываться внешними органами оценки.

Однако во внешней системе гарантии качества – государственной аккредитации – были проведены отдельные формальные



преобразования. Так, 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. Были внесены отдельные изменения в законодательство: отменено понятие «аттестации учреждения», а сама процедура внешней экспертизы стала этапом государственной аккредитации; рекомендовано участие ассоциаций работодателей и студенчества в работе аккредитационной коллегии. Однако сама процедура государственной аккредитации из добровольной стала обязательной, и вновь были закреплены за Рособрнадзором функции отбора и назначения экспертов для экспертных комиссий, утверждение состава аккредитационной коллегии и принятие ею решения по государственной аккредитации.

#### 2.1.2. Усиление прозрачности аккредитационных процедур и их результатов

Европейские стандарты обозначили необходимость широкой гласности всех этапов государственной аккредитации. В качестве обязательного условия прохождения процедуры вузам было рекомендовано размещать на своих страницах в интернете отчеты по самообследованию. Широкое распространение получила также информация о технологиях и результатах государственной аккредитации среди руководителей вузов и академической общественности. Этому способствовало проведение семинаров по подготовке к государственной аккредитации, издание специализированных методических и инструктивных материалов в помощь вузам, консультирование на этапе подготовки вуза к государственной аккредитации. Безусловно, такая открытость делала процедуру более прозрачной, доступной и обоснованной.

На специально созданном интернет-ресурсе ([www.abitur/nica.ru](http://www.abitur/nica.ru)) были размещены и поддерживаются в актуальном состоянии реестры аккредитованных вузов России на русском и английском языке. С 2007 года началось издание справочника «Аккредитованные высшие учебные заве-

дения России», которые бесплатно поступают по запросам регионов в школы России. Еще раньше (с 2005 года) начал издаваться ежегодный аналитический отчет по системе образования в целом «Аккредитация учреждений высшего, среднего и дополнительного профессионального образования в Российской Федерации». В отчете представлены результаты государственной аккредитации, анализ состояния и развития системы образования и перспективные исследования и разработки для развития механизмов оценки качества образования.

Информация о результатах и технологии государственной аккредитации стала достоянием широкой общественности также посредством издания нового специализированного журнала «Аккредитация в образовании», который существует с 2005 года и освещает все актуальные проблемы в системе образования и гарантии качества образования. Журнал уникален тем, что не ограничен только системой высшего образования – он поднимает проблемы качества подготовки в школе, учреждениях высшего и среднего профессионального образования, публикует интервью и статьи всех заинтересованных сторон: государственных органов управления федерального и региональных уровней, академической общественности, работодателей и кадровых агентств.

#### 2.1.3. Система подготовки экспертов

Адаптация технологии государственной аккредитации к Европейским стандартам ESG не возможна без изменения понимания роли эксперта и экспертизы в процессе аккредитации. Кроме того, отсутствие традиций привлечения зарубежных экспертов в российские экспертные комиссии и единичные попытки участия россиян в зарубежных комиссиях обнаружило целый ряд проблем: визовых, языковых, финансовых. Но главное – серьезные различия в принципах и организации работы экспертных комиссий.

Чтобы преодолеть эти различия, в 2005 году была сформирована система подготовки и сертификации экспертов. Подго-

товка экспертов рассчитана на полгода и включает курс теоретической подготовки, практического участия в составе экспертных комиссий, самостоятельного изучения методических материалов, презентации своего видения проблем и путей решения во время процедуры сертификации. Для дальнейшего консультирования и поддержки работы экспертов был создан специальный интернет-ресурс ([www.expert-edu.ru](http://www.expert-edu.ru)).

Через такую систему подготовки к настоящему времени прошли свыше 600 человек из разных регионов страны. Начался процесс привлечения российских экспертов для работы в экспертных комиссиях в Казахстане.

Вместе с тем, языковые возможности российских экспертов по-прежнему ограничивают их участие в экспертных комиссиях европейских стран. Кроме того, кардинальные изменения технологии государственной аккредитации в последние два года привели к трансформации роли и функций экспертов в процедуре государственной аккредитации.

В 2006 году под влиянием демократических тенденций в управлении образованием и европейских инициатив в России на общественных началах сформировалось экспертное сообщество – Гильдия экспертов в сфере профессионального образования. В число членов Гильдии вошли выпускники программ подготовки экспертов, успешно прошедшие сертификацию и активно, на регулярной основе принимающие участие в работе экспертных комиссий.

Гильдия не ставит перед собой цель играть сколько-нибудь активную политическую роль в системе высшего образования. Гильдия – это форма профессиональной консультативной и методической поддержки экспертной деятельности. Проведение с 2006 года 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.

2.1.4. Развитие международных связей по вопросам гарантии качества

Европейские стандарты оказали влияние и на деятельность одного из ведущих игроков в системе государственной аккредитации – Национального аккредитационного агентства в сфере образования (Росаккредагентства). Во многом по инициативе Росаккредагентства были осуществлены отдельные процессы модернизации технологии оценки качества образования в соответствии с ESG и обеспечено широкое распространение информации среди академической общественности о состоянии и тенденциях развития системы образования.

Международное участие России в сфере гарантии качества было обеспечено активным вхождением Росаккредагентства в сети и ассоциации агентств гарантии качества (ENQA, INQAAHE, APQN, CEENet<sup>2</sup>).

Достижения по объективизации и гласности процедур оценки, уникальные информационные технологии сбора и анализа информации о деятельности вузов, результатах тестирования и анкетирования студентов, а также новые проекты и положительные тенденции развития обеспечили главный итог 15-летнего развития системы государственной аккредитации.

В 2006 году Росаккредагентство получило статус кандидата в члены ENQA. В 2008 году прошло процедуру самообследования и внешней экспертизы по технологии ENQA и в 2009 году получило статус полного члена. Этот факт свидетельствовал о признании европейским сообществом эффективности российской системы гарантии качества образования.

Вместе с тем, рекомендации экспертной комиссии и руководящего комитета ENQA выявили основную нерешенную проблему: государственная аккредитация, несмотря на все демократические преобра-

<sup>2</sup> ENQA - Европейская ассоциация агентств гарантии качества в высшем образовании;  
INQAAHE - Международная сеть агентств гарантии качества в высшем образовании;  
APQN - Азиатско-Тихоокеанская сеть гарантии качества;  
CEENet - Сеть агентств гарантий качества высшего образования Центральной и Восточной Европы

зования, 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. Росаккредагентство в силу ограниченности своих возможностей, как государственное учреждение, подведомственное Рособrnадзору, не в состоянии изменить систему государственной аккредитации без изменения законодательства.

2.2. Новые проекты в системе гарантии качества

2.2.1. Привлечение студентов к процедурам гарантии качества

Попытки привлечения студентов к работе экспертных комиссий не получили распространения в процедурах государственной аккредитации по целому ряду объективных причин. В России не развиты традиции привлечения студентов к управлению и оценке качества образования, тем более на уровне региональной или федеральной системы образования. Средний возраст студента в России существенно меньше, чем в Европе, этот фактор определяет недостаточную сформированность позиции и взглядов студентов на образовательный процесс и отсутствие жизненного опыта. Проблемы отбора, привлечения и подготовки студентов к работе комиссий также требуют времени и механизма мотивации.

Для более оперативного, относительно дешевого, массового и эффективного учета мнения студентов Росаккредагентством была разработана и внедрена технология анонимного интернет-опроса для студентов вузов, проходящих государственную аккредитацию. Эта технология – не социологическое исследование, требующееся для детального изучения проблем дополнительных временных и человеческих ресурсов. Специально разработанная анкета об условиях образовательного процесса в вузе позволяет быстро собрать мнения студентов, оперативно их обработать и представить в наглядной форме. Однако результаты такого опроса носят только

информационный характер и не влияют на принятие решения по государственной аккредитации.

Вместе с тем, прошедшая апробацию и внедрение с 2006 года такая технология интернет-опроса студентов стала обязательной для всех вузов, проходящих государственную аккредитацию и принесла пользу, прежде всего, самим вузам, так как обратила внимание руководства и академической общественности на необходимость создания более комфортной и доступной обучающей среды и необходимости получения обратной связи от студентов о качестве образовательных услуг.

2.2.2. Система внешней оценки результатов обучения студентов

Необходимость совершенствования процедуры тестирования студентов в период государственной аккредитации вуза послужила стимулом для разработки совершенно новой технологии: Федерального интернет-экзамена в сфере профессионального образования на основе интернет-технологии.

Принципиальным отличием процедуры интернет-экзамена стало его регулярное проведение в период сессий, что не нарушало, а, наоборот, дополняло учебный процесс в вузе возможностью использования единых внешних методов оценки качества подготовки студентов. Основными принципами интернет-экзамена стали: добровольное участие вуза, полное доверие вузу при проведении тестирования, использование единых тестовых материалов и методов анализа результатов, возможность сравнения результатов с результатами студентов других вузов и полная подробная информация об освоении учебного материала по студенческим группам, факультетам и в целом по вузу. Регулярное участие интернет-экзамене учитывалось при прохождении вузом государственной аккредитации, снимало излишнюю напряженность в вузе и стимулировало создание внутривузовских систем мониторинга качества образования.

Технология интернет-экзамена была внедрена Росаккредагентством с 2005 года и очень быстро стала востребованной ву-

зами. Если в 2005 году в первом этапе приняли участие 58 вузов и были получены 15,7 тысяч результатов студентов, то через пять лет, в 2009 году, приняли участие 1300 вузов и были получены 1млн. 200 тыс. результатов.

2.2.3. Внешняя система оценки студенческих достижений

В 2008 году, в связи с необходимостью перехода на новые государственные образовательные стандарты, которые разработаны с учетом компетентностного подхода, а также постановкой принципиально новых задач оценивания не только соответствия подготовки студентов государственным стандартам, но и предложение объективных технологий отбора наиболее успешных студентов, например, для поступления в магистратуру получили развитие технологии междисциплинарного интернет-тестирования: магистерский экзамен и интернет-олимпиады.

Второй проект получил большую востребованность, причем не только в России. Он вырос в масштабный международный проект – Открытые Международные интернет-олимпиады, в котором принимают участие свыше 20 тысяч студентов из 14 стран ([www.i-olymp.com](http://www.i-olymp.com)). Интернет-олимпиады дают возможность попробовать свои силы всем желающим студентам, так как первый тур проходит в вузе. Второй тур – в базовых вузах в каждом из федеральных округов, третий тур – в традиционной форме: личное участие студентов и оценка работ экспертной комиссией. Принципами технологии интернет-олимпиад являются добровольность участия, единое время проведения, несмотря на разницу часовых поясов, единая оперативная технология обработки результатов, доступность и сравнимость результатов.

Интернет-олимпиады не имеют отношения к государственной аккредитации. Однако это один из действенных механизмов внешней оценки качества образования и системы гарантии качества. В соответствии с основными принципами Европейских стандартов ESG такой внешний механизм дает возможность демонстрировать вузу свои достижения в подготовке сту-

дентов на национальном и международном уровне. Интернет-олимпиады позволяют ввести технологию бенчмаркинга результатов подготовки студентов на европейском и международном уровне. И в этом случае они могут получить более широкое распространение в европейском образовательном пространстве, как пример хорошей практики.

2.2.4. Выбор лучших программ

Начиная с 2009 года, система образования России испытывает другие проблемы, принципиально отличные от ситуации десятилетней давности: изменение законодательства, демографический кризис, Болонский процесс и т.д. Новое время требует новых идей и технологий.

В качестве попытки предложить новые подходы к оценке качества высшего профессионального образования выступил новый масштабный проект «Лучшие программы инновационной России» ([www.best-edu.ru](http://www.best-edu.ru)). Он не имеет отношения ни к государственной аккредитации, ни к рейтингу. Основной задачей проекта является определение образовательных программ высшего профессионального образования, где подготовка специалистов отличается наиболее высоким уровнем. Это не ранжирование программ или вузов по определенным показателям, а выделение лучших из них, поиск лучшего опыта на основе экспертной оценки без заранее установленных жестких количественных показателей и критериев отбора.

Проект также основывается на технологии бенчмаркинга - поиска и выявления лучшего опыта в сфере высшего профессионального образования. Образовательные программы выбираются среди однопрофильных программ высшего профессионального образования, реализуемых российскими вузами, и среди всех программ, реализуемых в том или ином российском регионе.

В ходе первого этапа реализации проекта более 1000 человек приняли участие в интернет-опросе. Среди них - ректоры ведущих вузов страны, члены региональных советов ректоров, сертифицированные эксперты, представители учебно-

методических объединений вузов по областям образования, руководители крупнейших предприятий и организаций регионов.

В результате из почти тридцати тысяч образовательных программ, реализуемых вузами России, лучшими признаны 2330 программ.

У проекта две основные задачи. Первая - выделить программы, которые пользуются доверием у академического и профессионального сообщества и, следовательно, могут быть рекомендованы работодателям и абитуриентам. И вторая - привлечь к проблемам качества как можно более широкий круг заинтересованных лиц.

Проект такого масштаба проводился в 2010 году впервые, вместе с тем он показал, что оценка качества образовательных программ является чрезвычайно востребованной и актуальной, в том числе и для самих высших учебных заведений. Такой подход позволяет выделить в системе всеобщего высшего образования и общей массы аккредитованных вузов и программ те, которые достойны доверия и на которые стоит равняться.

По результатам проекта опубликован справочник «Лучшие образовательные программы инновационной России» (на русском и английском языках), который представляет интерес для самого широкого круга российской и зарубежной общественности.

Но главное - этот проект позволяет заложить основу для проведения общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ на принципах добровольности, приоритетности экспертной оценки, широкого привлечения работодателей и студентов.

### **3. Тенденции и сценарии развития систем гарантии качества в России**

2009-2010 годы стали очередным этапом кардинальной трансформации системы образования в России.

За предыдущие 15 лет система высшего образования, безусловно, набрала определенный запас прочности, но демографические, экономические и политические фак-

торы стали настоящим вызовом для ее дальнейшего развития.

Начиная с 2004 года, наблюдается тенденция снижения числа выпускников общеобразовательных школ страны (ежегодно около 10 %). Уже в 2007 году их число стало равным показателям 1992 года - года начала образовательного бума в стране. В настоящее время вузы все больше испытывают проблемы с набором абитуриентов. 2011 год стал серьезным испытанием для системы высшего образования на прочность, в том числе, в связи с реформой и переходом общеобразовательных школ на 11-летнее обучение. Сегодня, как никогда, актуальной становится проблема качества школьной подготовки абитуриентов, а значит, и качества высшего образования.

Экономический кризис, затронувший большинство европейских стран, сказался и на платежеспособности населения России и на принятии политики экономической защищенности студентов посредством ограничения стоимости обучения для внебюджетных студентов.

Кроме того, государственная образовательная политика последних лет ориентирована на введение новых механизмов мотивации развития вузов: на создание федеральных и национальных исследовательских университетов, в отличие от дифференциации вузов по аккредитационному статусу. Присвоение статуса федерального университета происходит не на основе государственной аккредитации, а на основе решения Правительства, статуса национального исследовательского университета - на основе конкурса проектов развития.

Структурная трансформация системы высшего образования направлена на укрупнение вузов и ликвидацию филиалов также по рекомендации государственных органов управления.

3.1. Усиление государственного контроля в образовании и системе гарантии качества образования

Начиная с 2008 года, наметилась тенденция к усилению функций контроля и надзора в образовании. Она нашла отражение в создании нового Управления по контролю и надзору в структуре Рособр-

надзора, в создании Служб по контролю и надзору в образовании во всех субъектах Российской Федерации с передачей им части функций и государственных субсидий.

Этот процесс объективен и обоснован целым рядом причин.

Государственная аккредитация как механизм мотивации исчерпала свои возможности: в настоящее время все вузы страны имеют государственную аккредитацию, а присвоение вузу более высокого статуса выведено за рамки государственной аккредитации.

Позиция Правительства, ориентированная на усиление контроля за качеством образования, обоснована имеющими место фактами «продажи» дипломов, фальсификации учебного процесса и коррупции в образовании. Вместе с тем, учитывая, что основной задачей Рособнадзора является контроль и надзор в сфере образования, функция государственной аккредитации объективно трансформируется по содержанию и процедуре в функцию государственного контроля.

Эти причины привнесли серьезные изменения в технологию государственной аккредитации. Практически невостребованной стала процедура самообследования. Попытка изжить всякие проявления коррупции привела к отказу от назначения чиновников в качестве председателей экспертных комиссии, в том числе, и от самих экспертных комиссий. К внешней экспертизе вузов привлекаются лица только из числа академической общественности в качестве «уполномоченных по проверке качества образования» (к сожалению, нередко без ученой степени, ученого звания и достаточного опыта работы). По этой же причине произошел отказ от зачета результатов Федерального интернет-экзамена в процедурах государственной аккредитации и введение обязательного аккредитационного тестирования студентов в присутствии «уполномоченного».

Новые проекты законов и нормативных актов содержат противоречивые и непоследовательные положения с точки зрения их соответствия Европейским стандартам

ESG. С одной стороны, процедура самообследования, впервые прописанная законодательно, должна стать обязательной (!) при государственной аккредитации. Вводится понятие «экспертной комиссии» и «эксперта», но требования к эксперту ограничены только знанием основных законодательных документов и тремя годами опыта работы в учреждениях образования или органах управления. Сохраняется рекомендация привлечения работодателей к принятию решения по государственной аккредитации, при этом возможность участия студентов выпала из законопроекта. В отличие от мировой практики аккредитации, государственная аккредитация будет проводиться не в отношении вуза в целом или по отдельным образовательным программам, а сразу по группам специальностей (как и отказ в аккредитации).

Законопроект в настоящее время проходит стадию обсуждения и согласования. Какие положения войдут в окончательную редакцию закона - сложно предположить. Однако то, что система гарантии качества образования в России в ближайшие годы будет претерпевать кардинальные изменения, не вызывает сомнения.

### 3.2. Новые игроки в системе гарантии качества

Разработка и широкое обсуждение нового интегрированного закона «Об образовании», который, в частности, ужесточает функции контроля и надзора в образовании, в том числе прописывает и новые формы профессионально-общественной и общественной аккредитации.

Причиной тому стали 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.

Такое внимание к проблемам повышения качества российского образования обозначило необходимость разведения функций контроля в образовании и мотивации к развитию образования и послужи-

ло стимулом к развитию технологий общественно-профессиональной аккредитации.

Новые возможности для развития получил Аккредитационный центр Ассоциации инженерного образования АИОР. Он активно сотрудничает с ведущими зарубежными и международными организациями. Успешно решает задачи присоединения к Вашингтонскому соглашению о взаимном признании национальных систем аккредитации инженерных программ и интеграции в Европейскую систему обеспечения качества инженерного образования. Аккредитационный центр уделяет большое внимание подготовке своих экспертов, ведет реестр аккредитованных программ, в котором насчитывается свыше 130 программ. Информация об аккредитованных программах доводится до сведения широкой общественности посредством размещения на сайте и публикаций в российских и зарубежных средствах массовой информации. Списки аккредитованных АИОР программ направляются организациям-участникам Вашингтонского соглашения, членам Европейской сети аккредитации инженерного образования (ЕНАЕЕ), Европейской федерации национальных инженерных ассоциаций (FEANI).

Получило новый стимул к развитию и созданное в 2004 году на базе частного вуза - Московской финансово-промышленной академии - Агентство по общественному контролю качества образования и развитию карьеры (АККОРК). АККОРК проводит аккредитацию как на институциональном, так и программном уровнях, прежде всего, на соответствие требованиям государственной аккредитации, участвует в совместных проектах аккредитации и сертификации систем электронного образования (e-learning). В настоящее время АККОРК является полным членом сетей APQN, INQAANE, CEENet и ассоциированным членом ENQA.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации в 2010 году был создан Центр общественной аккредитации в области юридического образования при Ассоциации юридического образования (АЮРО), целью которого является оценка

качества подготовки юридических кадров в вузах. Центр общественной аккредитации в области юридического образования размещает информацию в прессе и на сайте. В этом году начали проходить аккредитации первые вузы по юридическим специальностям.

В конце 2009 года по инициативе Гильдии экспертов в сфере профессионального образования был создан Национальный центр общественно-профессиональной аккредитации (Нацаккредцентр) ([www.ncra.ru](http://www.ncra.ru)), основная задача которого заключается в повышении качества образования и формировании культуры качества в вузах, выявлении лучшей практики и широком информировании общественности о вузах, реализующих образовательные программы в соответствии с европейскими стандартами качества образования. Проводя большую подготовительную работу, Нацаккредцентр особое внимание уделяет подготовке и повышению квалификации экспертов, организации их стажировок в сотрудничестве с зарубежными аккредитационными агентствами. В качестве первого этапа общественной аккредитации Нацаккредцентр совместно с журналом «Аккредитация в образовании» и Гильдией экспертов профессионального образования в 2010 году осуществил проект «Лучшие образовательные программы инновационной России». К настоящему времени Нацаккредцентр уже является полным членом CEENet и APQN, ассоциированным членом ENQA и INQAANE.

Таким образом, в системе гарантии качества образования России появляются и получают развитие новые игроки, не являющиеся государственными организациями. Можно предположить, что процесс создания новых аккредитационных агентств будет продолжен. И в этом случае возникнет необходимость в разграничении их функций и сфер деятельности, а также установлении партнерских отношений между собой, между вузами и государственными органами управления.

3.3. Государственная и/или общественная аккредитация

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

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

Было бы разумным решение о ликвидации дублирования государственных функций: оставить за государственными органами надзора и контроля функцию государственного контроля, а функцию государственной аккредитации передать в Министерство образования и науки РФ или же (не расширяя штат чиновников) передать функцию аккредитации общественным организациям. Такой подход обоснован тем, что в мировой практике нет разграничения государственной и общественной аккредитации. Аккредитация проводится с привлечением всех заинтересованных сторон и свидетельствует о признании качества образования как обществом, так и государством. Тем более что, в соответствии с новым законопроектом, функции мотивации к развитию, выделения лучших вузов и образовательных программ отнесены к общественно-профессиональным формам аккредитации с широким привлечением ассоциаций вузов и работодателей.

В настоящее время возможны два сценария развития системы гарантии качества образования в России. Вполне вероятно, что государственная образовательная политика вновь сосредоточит функции управления, финансирования и контроля в структуре государственных органов управления без возможности развития альтернативных форм. Такой вариант обусловлен исторически: 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 в европейское образовательное пространство в 2000-х все-таки позволят развести и эффективно взаимодействовать государственным и общественным формам управления, частно-государственным формам финансирования, общественным и профессиональным формам оценки качества образования.

Какой вариант развития событий получит развитие – покажет время, так как механизмы преобразований, запущенные в результате внедрения ESG, необратимы, но испытывают серьезное сопротивление в результате целого ряда объективных и субъективных факторов.

#### **Заключение**

Сводный отчет, подготовленный в 2009 году для Конференции министров, представил в виде цветовой шкалы достижения стран-участниц Болонского процесса по реализации взаимных соглашений. Результаты России вполне объективно свидетельствуют о явном отставании от большинства европейских стран по многим позициям.

«Болонский светофор» наглядно показал достижения России по тем направлениям, которые уже существовали до Болонского процесса: признание Лиссабонской конвенции и доступность следующих уровней обучения. «Красными карточками» за «стадию внедрения двухуровневой структуры высшего образования» и «национальной структуры квалификаций» оценены работа Министерства образования и вузовской общественности. И, хотя по двухуровневой структуре обучается свыше 700 тысяч студентов (больше, чем весь контингент студентов в отдельных европейских странах), для России этот показатель составляет всего 10%.

И даже «желтое поле» показателей «внедрения Европейских стандартов и рекомендаций» не свидетельствует о стабильности и развитии этого направления. Очень многое сегодня зависит от политики страны и мотивации всех «игроков».