

Новое законодательство в области образования как вектор развития общественно-профессиональной аккредитации в России

Национальный центр
общественно-профессиональной аккредитации
В.Г. Наводнов, Г.Н. Мотова

Ключевые слова: общественно-профессиональная аккредитация, международная аккредитация, совместная аккредитация, экспертная организация, аккредитационное агентство, реестр аккредитационных агентств.

Key words: public accreditation, International accreditation, Joint accreditation, an expert organization, an accreditation agency, register of the accreditation agencies.



В.Г. Наводнов



Г.Н. Мотова

В связи с принятием нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» общественно-профессиональная аккредитация становится все более актуальной и приобретает особую роль в образовании. В статье рассматриваются понятия общественно-профессиональной, международной и совместной аккредитации. В соответствии с законодательством проводится дифференциация «экспертных организаций» и «аккредитационных организаций (агентств)» с учетом различия целей и функций их деятельности. Предложены варианты формирования сетевых структур и реестров организаций, работающих в сфере оценки и гарантии качества высшего образования.

В 1992 году в российском законодательстве были введены понятие и процедура государственной аккредитации для всех без исключения учреждений образования [1]. Закон закрепил триаду: государственный образовательный стандарт – государственная аккредитация – государственный диплом (или иной документ об образовании государственного образца). Но в течение прошедших 20 лет это «железобетонное строение» постепенно распадалось по кирпичику – и в новом законе «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрены варианты.

Для высшего образования (как и для других образовательных организаций) аккредитационный статус при государственной аккредитации теперь устанавливаться не будет – аккредитация устанавливается в отношении каждого уровня и каждой укрупненной группы специальностей и направлений подготовки. Но вот документ об образовании теперь не обязательно будет государственным [2 (ст. 60, п.4)]. Да и федеральные государственные образовательные стандарты будут установлены только по основным образовательным программам, к числу которых в высшем образовании относятся бакалавриат,

специалитет и магистратура, и аспирантура (адъюнктура, ординатура).

Законодательство 1992-го года предусматривало возможность прохождения вузами общественно-профессиональной аккредитации, но без обязательств со стороны государства на права и льготы, предусмотренные для них после прохождения государственной аккредитации. Государственная аккредитация стала обязательной процедурой, общественно-профессиональная – возможной.

В соответствии с новым российским законодательством 2012-го года сведения об общественной аккредитации или профессионально-общественной аккредитации представляются в государственный аккредитационный орган и рассматриваются при проведении государственной аккредитации учреждений образования. Если следовать «букве закона», образовательные организации должны представлять результаты общественно-профессиональной аккредитации в государственный аккредитационный орган, а тот, в свою очередь, их обязательно рассматривать. Такая постановка вопроса свидетельствует об изменении государственной образовательной политики в сфере оценки и гарантии качества образования.

К развитию общественно-профессиональной аккредитации в настоящее время проявляют внимание самые широкие круги заинтересованных лиц, от первых лиц государства до работодателей. Необходимость в такой форме оценки возникла в связи с тем, что за последние 20 лет российское образование испытало настоящий бум: число вузов выросло в два раза, а число образовательных программ и число студентов – в три раза. Высшее образование стало более доступным и востребованным. Это привело к определенным негативным фактам – появлению недобросовестно работающих вузов, реализации образовательных программ низкого качества,

неконкурентоспособности и невосребованности выпускников таких программ. Особую озабоченность со стороны руководства страны вызывают качество программ подготовки по юридическим и экономическим специальностям, а также управления и социологии [3,4].

Кроме того, абитуриенты, работодатели, академическая общественность нуждаются в объективной информации о качестве отдельных образовательных программ, а не вуза в целом. Общественно-профессиональная аккредитация в большей степени ориентирована на детальное рассмотрение и оценку программ, использование экспертного мнения, а не простых расчетов нормативов по квалификации преподавательских кадров, достаточности компьютеров, учебников, учебных и лабораторных площадей и т.д.

Стратегия инновационного развития России на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р) провозгласила необходимость построения инновационной экономики, что, в свою очередь, требует опережающего развития образовательной системы и значительного повышения качества образования.

Новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», вступающий в силу с 1 сентября 2013 года, и Государственная программа «Развитие образования» на 2013-2020 годы признают социальную значимость развития общественно-профессиональных структур в сфере гарантии и оценки качества образования. Органы исполнительной власти заинтересованы в получении независимой оценки качества образования от общественных организаций и профессиональных сообществ. Для решения задачи «Развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг» предусмотрено, в том числе, и создание условий для развития государственной и

общественной оценки деятельности образовательных учреждений, общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ.

Общественно-профессиональная аккредитация в настоящее время проводится организациями, созданными общественными или профессиональными ассоциациями и союзами. Ее получение значимо для повышения престижа образовательных программ и образовательных организаций, так как, в сравнении с государственной аккредитацией, общественно-профессиональная аккредитация отличается более высоким уровнем требований к качеству образования. Высокие стандарты вместе с тем не преследуют карательных (надзорных и контрольных) целей. Миссия организаций, проводящих общественно-профессиональную аккредитацию, заключается, как правило, в оказании помощи образовательным организациям, определении новых перспектив их развития и возможностей раскрытия и наращивания образовательного потенциала.

Политика поддержки вызывает доверие со стороны высших учебных заведений, и об этом свидетельствует возрастание числа вузов и их образовательных программ, представляемых «на суд» общественно-профессиональной аккредитации. И хотя общественная оценка образовательных программ не влечет за собой государственного финансирования или дополнительных прав и льгот, она способствует повышению их привлекательности для абитуриентов и востребованности у работодателей.

Общественно-профессиональная аккредитация не дублирует процедуры и стандарты государственной аккредитации, т.к. профессиональные и общественные ассоциации вправе разработать свои стандарты для оценки программ. В практике российских аккредитационных агентств сегодня используются европейские стандарты качества

образования, в отдельных случаях (для инженерных программ) – американские стандарты. Этот тренд обоснован тем, что Россия стала участником интеграционных процессов образования по гармонизации структуры высшего образования, применению единых принципов к организации учебного процесса в вузе и, как следствие, использованию общих европейских стандартов к оценке качества образования [5].

Российское законодательство позволяет получать общественную аккредитацию в иностранных и международных организациях. Более того, одним из приоритетных направлений развития отечественных образовательных организаций высшего образования, особенно федеральных и национальных исследовательских университетов, определено их вхождение в мировые рейтинги, а также общественно-профессиональная и международная аккредитация образовательных программ.

Получение «международной» аккредитации конечно не означает, что ее будут признавать во всех странах за рубежом. Однако, если само зарубежное аккредитационное агентство аккредитовано международными ассоциациями агентств по гарантии качества образования, то получение признания в такой организации очень престижно для вуза и свидетельствует о соответствии качества образовательных программ высоким международным стандартам.

Для европейских стран, в том числе и России, как участников Болонского процесса, такой ассоциацией является Европейская ассоциация агентств гарантии качества в высшем образовании (ENQA). Информацию о признанных аккредитационных агентствах в Европе содержит Европейский реестр агентств гарантии качества (EQAR). В России пока нет организаций по общественно-профессиональной аккредитации, которые включены в данный Реестр.

Безусловно, понятие международной аккредитации само по себе очень условно – речь может идти только об аккредитации отдельных программ российского вуза одним из зарубежных аккредитационных агентств. И это не значит, что другие агентства в других странах должны признавать результаты такой аккредитации.

Получить аккредитацию образовательных программ в признанном зарубежном аккредитационном агентстве не только престижно для вуза, но и нередко просто необходимо, если речь идет об активном сотрудничестве вуза с зарубежными образовательными организациями и реализации программ двойных дипломов, которые признаются в России и в стране-партнере.

В новом законе прописана сетевая форма реализации образовательных программ, в том числе, совместно с иностранными образовательными организациями [2 (ст.15, п.1)], и вопрос об аккредитации таких сетевых совместных программ становится актуальным. Для таких программ возможно проведение аккредитации совместно российским и зарубежным аккредитационными агентствами по согласованным правилам и единой комиссией, состоящей из российских и зарубежных экспертов. Совместная аккредитация позволяет сократить количество процедур на проведение аккредитации для вузов и избежать, в случае необходимости, нострификации дипломов для выпускников таких программ.

Совместная аккредитация образовательных программ вызывает сегодня большой интерес и востребованность у европейских вузов, в которых к настоящему времени стали очень распространены совместные программы (joint programs), то есть образовательные программы, разработанные и реализуемые совместно двумя или даже тремя вузами разных стран в рамках международных проектов или между-

зовских договоров. По завершению таких программ предполагается выдача выпускникам совместных дипломов (joint diploma), которые могут быть признаваемы в двух-трех европейских странах, где проходило обучение по таким программам, без дополнительных процедур нострификации дипломов.

В настоящее время в российской практике реализуются только программы «двойных дипломов», это значит, что выпускник получает одновременно два диплома: своей страны и страны, где находится вуз-партнер. Вместе с тем, одна и та же программа, но реализуемая двумя разными вузами в двух разных странах, должна дважды проходить аккредитацию в соответствии с требованиями каждой страны. По крайней мере, для российских вузов прохождение государственной аккредитации по-прежнему остается обязательной процедурой.

Для России проведение совместной аккредитации возможно только в случае взаимодействия зарубежного аккредитационного агентства с агентством по общественно-профессиональной аккредитации. Государственная аккредитация не может быть проведена совместно, так как она в обязательном порядке предусматривает соответствие содержания и качества программы российским государственным образовательным стандартам, проводится по всем реализуемым вузом программам, а не для каждой программы отдельно. Совместная аккредитация образовательных программ зарубежным и российским агентствами по общественно-профессиональной аккредитации может рассматриваться и признаваться при государственной аккредитации.

В настоящее время в России общественно-профессиональную аккредитацию осуществляют несколько организаций, каждая из которых имеет свою специфику и поле деятельности.

В частности, Национальный центр общественно-профессиональной аккредитации (Нацаккредцентр) с 2010 года проводит общественно-профессиональную аккредитацию в соответствии с европейскими стандартами и по европейским технологиям. А также имеет опыт проведения совместной аккредитации. Такая аккредитация образовательных программ, проводимая в соответствии с европейскими стандартами и по европейским технологиям, предусматривает проведение вузом самообследования с представлением аналитического отчета по его итогам, посещение экспертной комиссии и подготовку экспертного заключения с рекомендациями, принятие решения по аккредитации и широкую публикацию в СМИ ее результатов (www.аккредитация.рф).

Спецификой и важнейшим условием прохождения аккредитации в Нацаккредцентре является наличие общественного признания программы по результатам общероссийского проекта «Лучшие образовательные программы инновационной России» [6]. Об общественном признании свидетельствуют итоги интернет-опроса самого широкого круга академической и профессиональной общественности.

Следующий шаг – оценка образовательных программ специально созданной экспертной комиссией с выездом в вуз. В экспертную комиссию входят представители российской вузовской общественности, имеющие имя и признание в академической и научной среде (это члены Гильдии экспертов в сфере профессионального образования), зарубежные эксперты, представители работодателей и студенчества. Такой состав комиссии позволяет учесть мнения всех заинтересованных сторон и представить объективную и по-настоящему независимую оценку программе. Кроме того, важнейшим условием общественно-профессиональной аккредитации является наличие в составе комиссии

профессионалов, имеющих ученые степени и звания, большой опыт работы в вузе, признание научных трудов. Только такие эксперты смогут дать квалифицированную оценку качества образовательных программ, рекомендации по ее улучшению и своим именем и репутацией подтвердят признание достижений и качества программы. Решение об общественно-профессиональной аккредитации принимает коллегиальный орган Гильдии экспертов и Нацаккредцентра.

Совместная аккредитация проводится Нацаккредцентром совместно с признанным европейским агентством гарантии качества по согласованным стандартам. В состав комиссии входят представители российской и зарубежной вузовской общественности, которых выбрали аккредитационные агентства, а также работодатели и студенты. Итогом такой аккредитации является совместное экспертное заключение и принятие решения двумя коллегиальными органами от каждой из сторон.

Вся документация, сопровождающая процедуры общественно-профессиональной и совместной аккредитации (отчеты по самообследованию и внешней экспертизе) доступны для широкой общественности на русском и английском языках. Это еще одно из условий объективности и независимости таких процедур.

Каждое из действующих сегодня аккредитационных агентств руководствуется собственными целями и разрабатывает свои технологии оценки. Учитывая новую государственную образовательную политику по поддержке процедуры общественно-профессиональной (профессионально-общественной) аккредитации организаций, проводящих оценку образовательных программ, будет становиться все больше. В связи с этим, возникает необходимость формирования эффективного взаимодействия всех заинтересован-

ных сторон, связанных с аккредитационными процедурами: агентств по аккредитации, государственных органов управления образованием, общественных и профессиональных ассоциаций и союзов и, конечно, самих образовательных учреждений.

В новом законе «Об образовании в Российской Федерации» впервые появились два новых понятия для организаций, также входящих в систему образования наряду с образовательными организациями и органами управления: «экспертные организации» [2 (ст. 92, п. 13)] и «уполномоченные организации» [2 (ст. 96, п.3)]. Экспертные организации могут привлекаться для государственной аккредитации. Организации, уполномоченные профессиональными и общественными объединениями, проводят профессионально-общественную организацию. Экспертные организации руководствуются порядком, формами и методами экспертизы, установленными для государственной аккредитации, в первую очередь, для установления соответствия содержания и качества подготовки студентов и выпускников требованиям федеральных государственных образовательных стандартов. Уполномоченные организации сами в праве устанавливать формы и методы экспертизы качества подготовки выпускников на соответствие требованиям профессиональных стандартов и рынка труда.

Новое законодательство, таким образом, впервые выходит за рамки государственной регламентации деятельности образовательных учреждений и предусматривает самое широкое привлечение профессиональной общественности к оценке качества полученного образования. Вместе с тем, законодательство оставляет целый ряд нерешенных вопросов в отношении деятельности привлекаемых экспертных и уполномоченных организаций.

Если в своей деятельности экспертные организации руководс-

твуются технологией оценки образовательных стандартов, а уполномоченные организации – оценкой профессиональных стандартов, то по каким стандартам должны работать вузы? Ведь образовательные стандарты и профессиональные стандарты – это не одно и то же.

В какой организационно-правовой форме должны создаваться экспертные и уполномоченные организации, и каким требованиям они сами должны отвечать? В мировой практике эти требования прописаны очень жестко: это должна быть некоммерческая организация, не ставящая перед собой цель извлечения прибыли. Такая организация должна быть независимой от влияния третьих сторон, то есть не иметь отношения к государственным органам управления или отдельным образовательным организациям. Она должна иметь собственные ресурсы для выполнения поставленных задач. И наконец, сама периодически проходить процедуры признания государственных или общественных организаций.

Существует мировая практика и в отношении признания аккредитационных агентств, своего рода процедура «аккредитации аккредитаторов». Например, в рамках европейского пространства высшего образования – формирование Европейского реестра агентств гарантии качества (EQAR), созданного по инициативе европейских общественных ассоциаций и государственных органов стран-участниц Болонского процесса. В США аккредитационные агентства проходят процедуру признания в общественном органе – Совет по аккредитации в высшем образовании CHEA, который был создан самими аккредитационными агентствами, и в государственном – Департаменте образования США.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что для большой страны, пусть даже такой централизованной как Россия, необходимо иметь несколько аккредитационных

агентств, если стоит задача эффективной и объективной оценки качества образования. Сколько агентств должно быть и должны ли они создаваться по профильному принципу или территориальному – покажет время. Вместе с тем, нельзя не учитывать возможности появления в сфере аккредитационной деятельности откровенно коммерческих и недобросовестно работающих организаций – «фабрик по выдаче свидетельств об аккредитации». Такие прецеденты уже есть и в России, и за рубежом. Избежать таких проявлений помогает практика создания общественных самоорганизующихся сетей (ассоциаций) аккредитационных агентств. Одной из целей таких ассоциаций является соблюдение кодекса хорошей практики (например, «Стандартов и рекомендаций для систем гарантии качества в европейском пространстве высшего образования», разработанных Европейской ассоциацией агентств гарантии качества в высшем образовании ENQA).

Практика правоприменения нового закона в России, безусловно, внесет свои коррективы в работу действующих аккредитационных агентств. Но уже сейчас становится понятным, что отечественной системе образования необходимы четкие ориентиры для взаимодействия в сфере экспертизы качества образования [7].

Учитывая уже имеющийся опыт аккредитации в России и за рубежом, а также требования нового законодательства для государственной аккредитации (а также контрольных и надзорных процедур) будут привлекаться экспертные организации. Требования к таким организациям будут разработаны федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования. В соответствии со статьей 92, пунктом 14 закона он будет вести реестр экспертных организаций.

С «уполномоченными организациями» ситуация сложнее. Далеко не во всех отраслях экономики и производства страны созданы ассоциации работодателей, не разработаны профессиональные стандарты и не определены «требования рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля» [2 (ст. 96, п.4)]. Немаловажной является и проблема отношения работодателей к взаимодействию с системой образования в области оценки качества образования и их профессионализма в экспертной деятельности.

Выходом из сложившейся ситуации должно стать создание ассоциации аккредитационных агентств, разработка ими кодекса добросовестной практики и целенаправленная деятельность по установлению тесного взаимодействия с действующими и формирующимися союзами и ассоциациями работодателей. В соответствии с требованием нового закона профессионально-общественная аккредитация не регламентируется государственным органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, и создание единой ассоциации всех ассоциаций работодателей – задача нереальная. Следовательно, реестр добросовестных аккредитационных агентств должна вести сама ассоциация аккредитационных агентств по установленным правилам и процедурам, а также обеспечивать доступность и открытость информации о деятельности членов такой ассоциации.

Такой путь развития аккредитационной практики в системе образования России будет обоснован тенденциями к интеграции российского и европейского пространства высшего образования, тенденциями формирования государственно-общественного партнерства в управлении образованием, новой государственной образовательной политикой, а также понятен и признан российской и зарубежной общественностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аккредитация высших учебных заведений в России: учеб. пособие / В.Г. Наводнов, Е.Н. Геворкян, Г.Н. Мотова, М.В. Петропавловский. – Йошкар-Ола: Мар. гос. техн. ун-т, 2008. – 166 с.
2. Об образовании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2012 г. N 273-ФЗ // Рос. газ. – 2012. – 31 дек. (№ 5976).
3. О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 26 мая 2009 г. № 599 // Рос. газ. – 2009. – 29 мая (№ 97).
4. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 // Рос. газ. – 2012. – 9 мая (№ 102).
5. Motova G. Russian higher education and European standards of quality assurance / G. Motova, R. Pykkö // *Europ. J. Educ.* – 2012. – Vol. 47, Iss. 1 (March): Spec. Iss.: Russian higher education and the post-Soviet transition. – P. 25–36.
6. О проекте «Лучшие образовательные программы инновационной России» / В.А. Болотов, В.Г. Наводнов, Г.Н. Мотова, Т.В. Сарычева // *Высш. образование сегодня.* – 2013. – № 4. – С. 5–13.
7. Наводнов В.Г. Аккредитация – перезагрузка? / В.Г. Наводнов, Г.Н. Мотова // *Аккредитация в образовании.* – 2010. – № 40. – С. 49–51.