

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ АККРЕДИТАЦИИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

МОТОВА Галина Николаевна – д-р пед. наук, зам. директора. E-mail: gn.motova@ncpa.ru
Национальный центр профессионально-общественной аккредитации, Россия
Адрес: 424000, Йошкар-Ола, ул. Волкова, 206-а

***Аннотация.** В статье рассматриваются основные подходы к оценке качества образования в процессе становления и развития системы государственной аккредитации образовательных учреждений и образовательных программ в сфере высшего образования России. Процесс трансформации форм аккредитации в течение 20 лет, по мнению автора, обусловлен изменениями в государственной образовательной политике. На основе анализа практики становления государственной и независимой систем аккредитации, их специфики и множественности форм обсуждаются возможности и перспективы дальнейшего развития системы гарантии качества.*

***Ключевые слова:** государственная аккредитация, профессионально-общественная аккредитация, международная аккредитация, совместная аккредитация, гарантия качества образования, аккредитационные агентства, европейские стандарты гарантии качества*

***Для цитирования:** Мотова Г.Н. Эволюция системы аккредитации в сфере высшего образования России // Высшее образование в России. 2017. № 10 (216). С. 13-25.*

Введение

Аккредитация в сфере образования – это не только важнейший инструмент оценки деятельности образовательных учреждений и реализуемых ими образовательных программ, но и, что более важно, фактор обеспечения доверия общества, условие развития человеческого капитала страны и индикатор здоровья её социальной политики. И не только: это ещё и действенный механизм управления в системе образования. От того, в каких целях и в чьих интересах он используется, зависят и процедура аккредитации, и её последствия. В странах с высоким уровнем централизации и государственного регулирования изменения государственной образовательной политики оказывают непосредственное влияние на содержание, структуру и качество образования, а критерии аккредитации могут стать как векторами развития образования в стране, так и своего рода «бордюрными камнями» – ограничителями такого развития.

Первая процедура аккредитации учреждений образования в России была проведена

в апреле 1997 г. Государственным комитетом по высшему образованию. 20-летний период существования – достаточный опыт для анализа её достижений и недостатков, адаптации зарубежной практики и поиска собственных решений, апробации различных форм и методов оценки. За прошедшие годы ситуация в России претерпела значительные изменения, связанные с экономическими и демографическими причинами, модернизацией государственной образовательной политики, активизацией процесса интернационализации высшего образования, в частности, присоединением России к Болонскому процессу. Это повлекло за собой трансформацию содержания и структуры системы высшего образования и нашло отражение в процедурах оценки его качества [1]. На первом этапе была введена *институциональная* форма аккредитации, в 2012 г. она была заменена на *программную*. Наряду с обязательной *государственной* аккредитацией с 2009 г. получили широкое распространение добровольная *профессионально-общественная* аккредитация, а также *международная*

и *совместная* аккредитация. Только Россия имеет сегодня такую множественность форм аккредитации, существующих параллельно и независимо друг от друга.

Под институциональной аккредитацией (*institutional accreditation*) понимается процедура оценки и признания образовательного учреждения в целом, с учётом всех реализуемых им программ. Программная (или специализированная) аккредитация – это оценка и признание отдельных программ. Государственная аккредитация в соответствии с действующим в настоящее время законодательством – это функция государственных органов надзора и контроля за образованием. Альтернативой является профессионально-общественная аккредитация (*public professional accreditation*), проводимая профессиональными и общественными органами и организациями. Под международной аккредитацией (*international accreditation*) понимается процедура оценки и признания образовательных программ на соответствие международным стандартам, проводимая по технологиям, разработанным и признанным международными ассоциациями в сфере гарантии качества. Совместная аккредитация (*joint accreditation*) осуществляется по стандартам и технологиям, согласованным двумя аккредитационными агентствами разных стран с выдачей двух сертификатов.

Прошедший двадцатилетний опыт развития процедур оценки качества образования, а также анализ причин трансформации подходов и поисков путей наиболее эффективных решений в вопросах гарантии качества образования могут быть интересны для понимания дальнейшей судьбы системы аккредитации и её инфраструктуры.

Аккредитация: институциональная или программная?

Россия имеет 15-летний опыт проведения аккредитации в институциональной форме; большинство вузов страны проходили такую аккредитацию не менее трёх раз и даже

больше – в случае изменения своего аккредитационного статуса [2].

Закон «Об образовании» (1992 г.) поставил конкретную задачу сохранения единого образовательного пространства в условиях распада советской системы образования. Существовала реальная опасность размежевания образовательной системы не только со странами бывшего Советского Союза, но и внутри страны – между отдельными республиками как субъектами Федерации. Поэтому необходимо было разработать технологию оценки, единую для всех вузов независимо от формы собственности (государственный вуз или частный), территориального расположения, профильной специфики. Учитывая размеры страны и ограниченность ресурсов (прежде всего финансовых в условиях социально-экономического кризиса), разрабатывались относительно дешёвые технологии оценки, основанные в большей степени на получении статистической информации и в меньшей – на экспертной оценке (более затратной). Технический прогресс способствовал развитию современных информационных технологий, в частности, технологий оперативного сбора, анализа и использования информации о деятельности всех вузов России.

Государственная аккредитация вуза включала процедуру сбора информации в определённом формате по всем направлениям его деятельности, которая сравнивалась с результатами деятельности других вузов, а также процедуру внешней экспертизы вуза в целом (учебной, научной, воспитательной работы, научно-педагогических кадров, учебных ресурсов, возможности продолжения образования в аспирантуре и ДПО). Стандарты и критерии аккредитации также устанавливались в отношении деятельности вуза в целом: спектр и объём образовательной деятельности, квалификация научно-преподавательского состава, объём научной работы, результативность методической деятельности. Наряду с существенной экономией расходов на прове-

дение экспертных и оценочных процедур, институциональная форма аккредитации решала ряд важных задач. В частности, она устанавливала персональную ответственность ректора и ректората за качество и результативность работы вуза в целом, способствовала созданию внутренних структур мониторинга и гарантии качества образования в вузе и в конечном итоге содействовала формированию действенного механизма управления на национальном и институциональном уровнях.

С 2009 г. начинается кардинальная трансформация процедур аккредитации, которая закрепляется законодательно в 2011 г. Предметом экспертизы становится отдельная образовательная программа – на соответствие требованиям государственного образовательного стандарта. Статистическая и экспертная информация представляется отдельно по каждой программе (кадровый состав, материально-техническая база и оборудование, научная и методическая работа, вся внутренняя документация, регламентирующая процесс реализации образовательной программы). Под лозунгом усиления контроля качества Федеральная служба по надзору и контролю в сфере образования многократно усилила прессинг на вузы. Объём документации, необходимый для прохождения государственной аккредитации, вырос в сотни раз, число привлекаемых экспертов – в несколько раз.

Аккредитационная экспертиза вуза в целом проводилась экспертной комиссией в составе не более 10 экспертов, при этом экспертиза затрагивала самый широкий спектр вопросов (включая, например, воспитательную работу, студенческое самоуправление, социальные вопросы и т.д.) и все уровни образования, реализуемые вузом. В настоящее время число экспертов, вовлечённых в аккредитационную экспертизу даже среднестатистического вуза, доходит до 50 человек. При этом создание целостной картины оценки состояния и развития вуза, его места и роли в системе образования, как задача, не стоит.

Внешняя экспертиза каждой отдельной программы заставляет навести порядок во всей документации и отчасти в деятельности вуза, затрагивает не только администрацию и ректорат, но и деканаты, кафедры и особенно преподавателей. Понятно, что вузу в этом случае нет необходимости разрабатывать и формировать собственную внутреннюю политику и инфраструктуру оценки, мониторинга и гарантии качества образования – каждая программа будет «под лупой» проверена внешним экспертом. А самостоятельность, автономия, инициатива со стороны вуза будут рассматриваться экспертами как несоблюдение государственных образовательных стандартов.

Увеличение числа привлекаемых экспертов увеличивает нагрузку и на сам орган контроля с точки зрения организации и логистики процедур. Это не могло не отразиться на квалификации экспертов и качестве самой экспертизы. Кроме того, рост объёмов документации, к тому же не обеспеченный специальными информационными технологиями, не даёт возможности для её анализа, систематизации, разумной интерпретации и зачастую приводит к волюнтаризму и тенденциозности в принятии решения. Такая ситуация не может не вызывать серьёзного опасения относительно эффективности государственной аккредитации.

Между тем программная аккредитация вполне оправданно и обоснованно востребована в процедурах профессионально-общественной аккредитации. Учитывая, что основной акцент такой процедуры – это мнение работодателей и требования рынка труда, важно оценить результаты обучения студентов и выпускников если не по каждой образовательной программе, то по группе направлений подготовки. Независимость профессионально-общественной аккредитации от государственного органа контроля и надзора способствует её гибкости в содержании и организации процедур. Важна не столько оценка документации, сколько мнения и факты о качестве реа-

лизации программ, привлечение широкого круга респондентов и экспертов – студентов и выпускников, администрации и преподавателей, общественности и работодателей. Опыт проведения профессионально-общественной аккредитации программ выявил весьма эффективную и экономичную форму экспертизы – кластерную: оценка группы программ, которая может быть проведена силами одной экспертной комиссии, состоящей из представителей академической, профессиональной и студенческой общественности.

Учитывая многолетний позитивный опыт аккредитации, уместно предположить, что её институциональная и программная формы не только не противоречат друг другу, но и вполне могут (в условиях большого масштаба образовательной системы – должны) сосуществовать и взаимодополнять друг друга.

Существование той или иной формы аккредитации в других странах мира зависит от различных политических и экономических причин. Наиболее эффективным инструментом управления системой образования представляется сочетание институциональной и программной форм аккредитации, например, как в США, где восемь региональных аккредитационных агентств проводят институциональную аккредитацию, а свыше 60 агентств – специализированную программную [3]. Может быть, и для России было бы разумным проведение государственной аккредитации (в случае её сохранения как государственной услуги) в институциональной форме? Это сделало бы систему более управляемой, повысило бы ответственность ректората за качество работы вуза в целом, восстановило значимость формирования внутривузовских систем управления и гарантии качества образования. Программная аккредитация, как и сейчас, может быть отнесена к профессионально-общественной аккредитации и сосредоточена на оценке качества образования по направлению подготовки. Такая матричная структура оценки

качества высшего образования была бы более эффективной и понятной.

Аккредитация: обязательная или добровольная?

Государственная аккредитация на первом этапе своего становления носила добровольный заявительный характер. Для государственных образовательных учреждений это предполагало постепенное (по мере готовности) и последовательное прохождение процедур лицензирования, аттестации и аккредитации. Для негосударственных вузов аккредитация, с одной стороны, рассматривалась как необязательная, но с другой, – имела жизненно важный мотивационный механизм. При прохождении государственной аккредитации негосударственный вуз фактически уравнивался в правах с государственным: получал право на выдачу своим выпускникам диплома государственного образца и право пользования печатью с государственной символикой, студенты – право на отсрочку от воинской службы. В первой версии закона «Об образовании» было предусмотрено даже бюджетное финансирование по факту прохождения негосударственным вузом государственной аккредитации. Немаловажно, что как государственный, так и негосударственный вуз могли повысить свой статус: из института стать академией или университетом при условии соответствия критериям аккредитации. Решение об изменении статуса принималось самостоятельно учёным советом вуза, и в случае подтверждения соответствия результатов его деятельности установленным критериям изменение статуса утверждалось коллегиальным органом Министерства образования РФ по итогам аккредитации.

Начиная с 2000 г. законодательные нормы в отношении государственной аккредитации претерпели изменения. Появилось положение о том, что все вузы, имеющие государственную аккредитацию, должны её проходить не реже одного раза в пять лет. В действующем законодательстве обязатель-

ность прохождения государственной аккредитации обусловлена необходимостью реализации образовательных программ в соответствии с государственными образовательными стандартами и оценкой такого соответствия посредством аккредитационной экспертизы.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» принцип добровольности в вопросах аккредитации сохранился только в отношении общественной аккредитации: образовательные организации могут получать такую аккредитацию в российских, иностранных и международных организациях (статья 96). При этом даже в отношении профессионально-общественной аккредитации (статья 96) и независимой оценки качества образования (статья 95) принцип добровольности понимается неоднозначно. По закону работодатели, их объединения или уполномоченные ими организации вправе проводить аккредитацию. Значит, для работодателей это добровольное решение: проводить или не проводить. А для самих вузов? И кто в таком случае инициирует проведение процедур? В случае независимой оценки качества деятельности образовательной организации процедуры инициирует общественный орган при Министерстве образования и науки РФ (не чаще чем раз год и не реже одного раза в три года), т.е. и в этом случае принцип добровольности в оценке законодательством не предусмотрен.

В случае как с профессионально-общественной аккредитацией, так и с независимой оценкой остается открытым вопрос: насколько готовы и способны объединения работодателей и общественные советы региональных министерств проводить оценочные процедуры? Есть ли у них на это ресурсы, кадры, инструменты оценки? Очень часто ситуация складывается согласно известной формуле: «верхи не могут, а низы не хотят».

Со своей стороны Минобрнауки пытается всячески мотивировать вузы проходить общественную и профессионально-обще-

ственную аккредитацию, вводя дополнительные «бонусы»: учёт результатов такой аккредитации при государственных процедурах аккредитации, контроля и надзора, дополнительные баллы на конкурсе при распределении бюджетных цифр приёма. Вместе с тем без жёсткого административного давления на добровольные процедуры отживаются далеко не все вузы. Очевидно, что если процедура оценки необязательна, то незачем тратить силы, время и деньги. Кроме внешних механизмов мотивации, нужны ещё и внутренние. А это под силу только крупным вузам и их амбиционным коллективам. Добровольное решение о проведении регулярной внутренней и внешней оценки своей работы свидетельствует о зрелости и ответственности коллектива вуза, о желании публично заявить о результатах и качестве деятельности. Но ведь в этом и состоит смысл основных принципов аккредитации – принципа доверительности в оценке и принципа добровольности.

Безусловно, вряд ли будет разумным отменить все обязательные процедуры, заменив их добровольными. Ведь государство обязано гарантировать своим гражданам получение качественного образования, и оно не может не контролировать эффективность расходов бюджетных средств. Для этого у государства есть целый ряд законодательно прописанных инструментов: лицензирование, государственный контроль качества образования и государственный надзор за исполнением законодательства. Каждая из них включает плановые и внеплановые проверки, и они во многом дублируют друг друга. Может быть, этих процедур достаточно для контроля, и хотя бы аккредитация могла бы стать добровольной?

Аккредитация: государственная или независимая?

Принцип независимости в оценке качества – один из основополагающих во всех мировых системах гарантии качества. Он трактуется как операционная независимость

от органов управления, самих вузов, других сторон. Ответственность за содержание и организацию процедуры оценки, включая принятие решения по её результатам, при этом несёт организация-оператор, в данном случае – аккредитационное агентство, обладающее соответствующими кадрами, ресурсами и инструментами оценки. Всё это прописано в третьей части «Стандартов и рекомендаций для гарантии качества высшего образования в Европейском пространстве»: «Агентства должны иметь независимый статус. Они несут автономную ответственность за свои действия, и никакие третьи стороны (вузы, министерства и иные заинтересованные лица) не могут повлиять на заключения и рекомендации, содержащиеся в отчетах» (Standard 3.6) [4]. Аналогичное требование содержат «Руководства хорошей практики» INQAАНЕ's¹ Guidelines of Good Practice – GGP: «Агентство внешней гарантии качества должно иметь политику и процедуры, гарантирующие справедливое и независимое принятие решения по оценке вуза или программы» (статья 3, п. 5) [5]. Это значит: чем более прозрачно, ответственно и независимо работает аккредитационное агентство, тем большее доверие заслуживают результаты его деятельности и тем большее доверие получают аккредитованные им вузы и программы.

В российской системе образования “независимость” понимается иначе. Уже упоминались механизмы проведения независимой оценки качества образования в соответствии с законодательством: её проводит общественный орган, созданный министерством и при министерстве. Оценка осуществляется в интересах «субъектов образовательных отношений», в число которых, среди прочих, входят и органы управления образованием. Кроме того, результаты такой оценки рассматриваются органом управления в месячный

срок и могут повлиять на решение кадровых вопросов². Таким образом, в нашей стране независимая оценка – это любая внешняя процедура, проводимая в том числе и государственными органами управления. Следовательно, государственная аккредитация, а также государственный контроль и надзор также могут рассматриваться как “независимые” (в данном случае – от вуза) процедуры.

Вопрос о доверии к объективности результатов государственной формы оценки может возникнуть только у самого образовательного учреждения, общественность же, как правило, доверяет только государственным формам оценки и признания: государственным дипломам, сертификатам, наградам и званиям. Вместе с тем государственные процедуры признания различны. Если речь идёт об обязательных контрольных и регламентирующих процедурах, то проводят их государственные органы силами государственных чиновников или уполномоченных лиц. Но если это процедуры конкурсные и добровольные (например, присвоение учёной степени, государственных наград), в этом случае создаются общественные комитеты, результаты работы которых принимаются государственными органами. Система независимой оценки качества образования могла бы формироваться с использованием такого подхода: быть добровольной для образовательных организаций, иметь общественный характер и предоставлять новые возможности, а не отнимать существующие.

В отношении государственной аккредитации ни о какой независимости говорить не приходится: она законодательно прописана как государственная услуга, регулируется государственным регламентом и исполняется государственными чиновниками государственного органа, исполняющего функции надзора и контроля. Соответ-

¹ International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – Международная сеть агентств гарантии качества в высшем образовании.

² Методические рекомендации по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность от 03.04.2015 № АП-512/02.

ственно, содержание, процедура и принятие решения как государственные функции не могут быть отнесены к функциям любых других организаций³.

Между тем зарубежная практика проведения оценочных процедур вполне определённо свидетельствует о возможности и эффективности деятельности независимых от государства организаций. Скажем, в США аккредитацией образовательных учреждений и образовательных программ занимаются аккредитационные агентства, независимые от Департамента образования США (а также от органов управления образованием штатов и высших учебных заведений). Подобная практика насчитывает в США уже полуторавековую историю. Тестированием учебных достижений школьников и студентов уже несколько десятков лет также занимаются независимые от федеральных органов управления организации (крупнейшая из них – «Education Testing Service»). Сертификацию квалификаций на получение допуска к профессии (лицензии на профессиональную деятельность) проводят организации, специально созданные профессиональными союзами и ассоциациями. Рейтинги вузов и программ также рассчитываются не государственными органами управления (и даже не под патронатом таковых), а средствами массовой информации.

Такой подход объясняется необходимостью получения максимально объективной информации. Чем более обоснована полученная оценка, тем больше к ней доверия, тем более она востребована самым широким кругом лиц. Кроме того, чтобы обеспечить объективность, нужно соблюсти интересы всех заинтересованных сторон, а значит,

привлечь к оценке в качестве экспертов не только академическую общественность, но и работодателей и студентов. Многообразие субъективных мнений и учёт разных интересов – непереносимое условие как объективности, так и независимости.

Возникает риторический вопрос: можно ли обеспечить объективность и независимость оценки, если её результаты будут иметь прямые последствия, например, такие, как предоставление права на выдачу вузом своим выпускникам дипломов государственного образца или передача информации об отрицательных результатах аккредитации в прокуратуру? Поскольку итоги государственной аккредитации имеют жизненно важное значение, очевидно, что вузы будут подстраиваться под её требования, оказывая давление на результат.

Понятно, что механизмы мотивации для добровольной независимой оценки – как внутренние, так и внешние (а это не только и не столько административный ресурс) – необходимы, иначе процедура потеряет всякий смысл. Однако не должно ли решение о том, как распорядиться её результатами, исходить от самого вуза? Ведь именно вуз является заказчиком и оплачивает процедуру оценки. Возникает ещё ряд вопросов. В случае государственной аккредитации за процедуру тоже платит вуз (государственную пошлину), но может ли он рассматриваться в качестве заказчика, если данный процесс инициирует контрольно-надзорный орган и он же использует его результаты? Кстати, почему вуз (особенно государственный) должен платить государственную пошлину за государственную услугу по государственной аккредитации? Наконец, является ли аккредитация функцией контрольно-надзорного органа государственной власти?

Аккредитация: общественная или профессионально-общественная?

Только в российском законодательстве прописана широкая вариативность и мно-

³ Запрещается ... наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора... (Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции», глава 3, ст.15). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163965/?frame=2

жественность форм аккредитации: наряду с обязательной государственной аккредитацией образовательной деятельности есть ещё общественная аккредитация вузов и профессионально-общественная – образовательных программ. С момента введения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» по поводу статьи 96 имели место множество баталий (они продолжаются до сих пор): несколько обсуждений в Комитете по образованию Государственной Думы РФ, согласования отдельных положений статьи с заинтересованными министерствами. Всё потому, что эта статья своей фрагментарностью и непоследовательностью открыла «ящик Пандоры».

Часть вопросов, на которые пока нет ответа, уже упоминались: является ли профессионально-общественная аккредитация добровольной для вузов? Является ли она независимой, если проводится только одной из заинтересованных сторон – работодателями? Не станет ли она ещё одной, и даже более жёсткой, процедурой контроля, но теперь уже со стороны работодателя? Ведь слишком прямая зависимость оценки от мнения профессиональных ассоциаций 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 и превышением предложения и, как следствие, к падению престижа профессии и оплаты труда в отрасли.

Казалось бы, все правильно: рынок труда является главным заказчиком в системе образования. Но как быть с теми студентами, кто оплачивает своё образование сам и для себя? Если государство даёт бюджетные места для подготовки специалистов в интересах социально-экономического и технического развития страны, оно вправе контролировать эффективность расходования средств посредством государственного контроля качества подготовки и государственного надзора за исполнением законодательства. Если работодатели или

ассоциации работодателей заявляют своё право на контроль и аккредитацию образовательных программ, то следуя такой логике, они должны финансировать подготовку специалистов по этим программам или хотя бы проводить оценочные процедуры за свой счёт, а также гарантировать трудоустройство всех выпускников аккредитованных ими программ.

В настоящее время такой подход частично реализуется в механизме сертификации квалификаций на соответствие специалистов требованиям профессионального стандарта. Он финансируется за счёт физических лиц-соискателей и предполагает допуск к профессии и должности. Но во многих случаях он реализуется силами и ресурсами системы образования: только отдельные крупные корпорации и компании могут себе позволить иметь специальную инфраструктуру по подбору персонала.

Оценка образовательных программ предполагает экспертные процедуры в отношении юридических лиц (вузов) и должна учитывать специфику их деятельности. Реализация образовательных программ профессионального образования отнесена к системе образования как процесса воспитания и обучения в интересах личности, общества и государства. Открытие программ инициируется государством (отраслевым министерством) или потребностями региона, финансируется за счёт бюджетов (федерального, регионального, муниципального) и средств домохозяйств. Качество их реализации регламентируется государственными образовательными стандартами. Следовательно, при аккредитации образовательных программ (как бы она ни называлась) нельзя игнорировать интересы общества, личности и государства. Важно при этом учитывать, что с 2011 г. система высшего образования перестала быть «профессиональной» и ведёт массовую подготовку бакалавров (подготовка дипломированных специалистов ведётся только по ограниченному числу программ). Совершенно нелогично ждать

от бакалавра “заточенности” под профессиональные стандарты.

Право на проведение профессионально-общественной аккредитации, прописанное законодательством для сферы образования и подкреплённое административным ресурсом Национального совета по профессиональным квалификациям при Правительстве РФ, открывает широкие возможности для появления в этой области новых структур и организаций – их уже сегодня, по данным официального ресурса www.accredproa.ru, больше 100. Однако опыт, добросовестность, профессионализм, наличие ресурсов у большинства из них вызывают очень большие сомнения. Перечень громких имён и амбиции не заменят специфических знаний и компетенций в области экспертизы качества образования.

К сожалению, ошибки ничему нас не учат. Вспомним: в системе профессионального образования уже был опыт внедрения производственных подходов к управлению посредством массового внедрения систем качества на основе стандартов ISO серии 9000. Мода на сертификацию по стандартам ISO привела к тому, что Россия вышла на пятое место по числу сертификатов в системе образования⁴. Но кто может аргументированно утверждать, что это оказало влияние на качество образования, в частности, на работу преподавателей и успеваемость студентов? Доведённая до абсурда ситуация выхолостила здравую идею об организации системы документооборота и повышении ответственности управленческих структур вузов.

Не подкреплённые здравым смыслом, знанием предмета и опытом экспертной деятельности, попытки создания независимой добровольной аккредитации приведут лишь к наращиванию “аккредитационного пузы-

ря” и дискредитируют саму идею. Статья 96 «Закона об образовании в Российской Федерации» – это важный шаг к формированию независимых механизмов аккредитации, это возможность и стимул для привлечения к оценке качества образования академической и профессиональной общественности. Но на деле мы вновь перегибаем палку. Почему только работодатели имеют право проводить такую аккредитацию? Почему – лишь на соответствие профессиональным стандартам и требованиям рынка труда? Вуз обязан реализовывать программы в соответствии с образовательными стандартами, далеко не всегда по объективным причинам согласованные с профессиональными, а требования рынка труда формулируются сегодняшним днём, а нередко и вчерашним. Каково место образования в современном мире? Оно должно обслуживать экономику или её создавать? И почему, наконец, никак не учитывается международный опыт по оценке качества?

Аккредитация: национальная или международная?

Национальная аккредитация “по определению” проводится на основе национальных стандартов, и её результаты признаются в границах страны. Основой такого признания является национальное законодательство. Международная аккредитация проводится по международным стандартам и технологиям оценки, установленным международными организациями. Результаты аккредитации признаются всеми странами – членами международных организаций (ассоциаций, союзов, сетей). Если отдельная страна вошла (или планирует войти) в международную ассоциацию, она берёт на себя обязательства следовать международным соглашениям и внести изменения в национальное законодательство.

Но почему в российском законодательстве ничего не прописано о международном сотрудничестве в области оценки качества и аккредитации? Есть положения о сотру-

⁴ По числу выданных сертификатов на соответствие стандарту ISO 9001 РФ заняла в 2009 г. пятое место в мире (53152 сертификата), из них в сфере образовательных услуг в 2007 г. выдано 14 832 сертификата, в 2008 г. – 16 242, в 2009 г. – 19 689.

ничестве в области образования и научных исследований, прописана возможность реализации сетевых программ. В статье 95.1 есть упоминание о возможности участия в международных исследованиях по оценке учебных достижений обучающихся, а в статье 96, п. 1 – о возможности прохождения аккредитации вуза в международных и иностранных органах и организациях. С момента присоединения России к Болонскому процессу страна неспешно, но довольно целенаправленно проводила реформы, направленные на интернационализацию отечественного образования. Реформы затронули и содержание, и структуру высшего образования, но не систему оценки и аккредитации в отношении образовательных программ или вузов. Упомянутый выше документ “Стандарты и рекомендации для гарантии качества в Европейском пространстве высшего образования” (ESG) [4], принятый министрами образования в 2005 г. (его новая версия – в 2015 г.), применяется во всех странах-участницах Болонского процесса, но не у нас. «ESG применимы ко всем вузам и агентствам гарантии качества в Европе, независимо от их структуры, функции, величины и страны, в которой они находятся», – отмечено в Аналитическом докладе к Ереванской конференции министров образования [6]. «ESG не носят предписывающий характер и признают важность независимости вузов и агентств внутри национальных систем...» – подчеркивается там же. То есть никто не заставляет унифицировать системы гарантии качества. ESG рекомендуют гармонизировать подходы и сделать методы оценки более прозрачными, объективными и независимыми. Это необходимо для обеспечения доверия к качеству образования между национальными образовательными системами.

Практикуемая в России национальная государственная аккредитация ограничена жесткими требованиями закона и использует те же методы, что и государственный контроль и надзор, а значит, она объективно не может соответствовать международным со-

глашениям, пока они не найдут отражения в законе. Но и национальная профессионально-общественная аккредитация (в том виде, в каком её пытаются создать ассоциации работодателей) тоже не учитывает международный опыт.

Примечательно, что государственная образовательная политика последних лет всячески стимулирует вузы к интернационализации путем расширения контингента иностранных студентов, а отдельные вузы – ещё и к вхождению в международные рейтинги. Однако показатели международных рейтингов значительно отличаются от показателей государственной аккредитации и мониторинга эффективности вузов, проводимого ежегодно профильным министерством! Это ярко свидетельствует о противоречивости государственной политики.

Такая же ситуация складывается и в отношении аккредитации. Ни по содержанию, ни по методам оценки, ни по инфраструктуре государственная аккредитация не учитывает ESG, тем самым противопоставляя национальные и международные подходы. К примеру, не соблюдаются положения Декларации IV Болонского Политического форума, принятой в мае 2015 г.: «мы [министры образования] определяем следующие приоритеты: ...Развитие сотрудничества в гарантии качества с целью укрепления взаимного доверия между нашими системами образования и их квалификациями. Мы будем поощрять вступление агентств гарантии качества стран-участниц в Европейский реестр агентств гарантии качества (EQAR)». Вступление в EQAR двух российских аккредитационных агентств (Нацаккредцентра и «Аккорк») не только не поощрялось со стороны государственных органов управления, но и до сих пор не учитывается. Официальная регистрация аккредитационного агентства в EQAR предполагает прохождение (каждые 5 лет) процедуры внешней международной экспертизы и подтверждает, что агентство использует европейские (международные) стандарты и

методы экспертизы, а также само соответствует всем требованиям. Тем самым независимо от того, является ли агентство национальным или зарубежным, обеспечивается международное признание результатов его деятельности у себя в стране и за рубежом, т.е. качества аккредитованных им образовательных программ и вузов.

Ещё одна актуальная тенденция в мире – проведение совместных аккредитаций, которая предполагает совместный процесс согласования стандартов и проведения оценочных процедур агентствами двух стран и принятие отдельных решений по аккредитации. Такая аккредитация необходима в случае реализации вузом программ двух дипломов или совместных программ и желательна для вузов, участвующих в программах мобильности и имеющих иностранных студентов. Почему такой подход становится всё более востребованным? Потому что международная аккредитация образовательных программ на основе согласованных стандартов (российских и ESG) может оказать позитивное влияние на повышение конкурентоспособности национальной системы высшего образования и обеспечение качества подготовки квалифицированных кадров. Кроме того, игнорирование этого процесса, тем более в преддверии очередной встречи министров образования в 2018 г. в Париже, не способствует усилению позиций страны в Болонском процессе, а главное – обеспечению доверия к качеству образования.

Можно ли с уверенностью утверждать, что процесс интернационализации высшей школы будет расширяться? Скорее всего, да. И дело не столько в политике, сколько в экономике: иностранные студенты – хороший источник дохода. А значит, и международная аккредитация будет всё более востребованной.

Заключение

Двадцать лет функционирования системы аккредитации в России – срок достаточный

для анализа ситуации, но выводы делать рано, разве что промежуточные. За это время были опробованы различные подходы и, как правило, – с переходом из крайности в крайность, разрушая до основания, а затем...

Россия – единственная страна в европейском пространстве, где существует государственная аккредитация. В настоящее время возникают дискуссии, можно ли вообще обойтись без неё [7]. Гарантирует ли государственная аккредитация качество образования и её ли это функция?

Наряду с этим законодательно прописана и реализуется на практике множественность форм аккредитации. Могут ли они заменить государственную аккредитацию? Профессионально-общественная и международная аккредитация изначально реализуется в форме оценки образовательных программ; государственная аккредитация с 2011 г. тоже стала программной, отказавшись от институционального подхода.

В настоящее время существуют фактически параллельно, не пересекаясь, три формы аккредитации, которые решают разные задачи. Государственная контролирует исполнение государственного задания по подготовке кадров. Потребуются политическая воля и время, чтобы законодательно устранить нестыковки этой процедуры с международными соглашениями, убрать дублирование процедур государственной аккредитации, государственного контроля и государственного надзора. Профессионально-общественная аккредитация образовательной программы конкретным работодателем, конечно, важна для выпускников программы. Но ещё более ценна была бы для них сертификация квалификации для допуска к профессии и должности. А для вуза такая аккредитация будет интересна в том случае, если работодатель выступит не только в роли контролёра, но и партнёра, и инвестора. Международная аккредитация важна вузу для позиционирования себя на международном уровне, для повышения конкурентоспособности и привлечения иностранных студентов и пре-

подавателей. Преподавателям и студентам международная аккредитация открывает возможности для расширения международных проектов и программ мобильности.

Сделать выбор в пользу той формы, которая более эффективна и жизнеспособна, скорее всего, пока не получится. Необходимо понимание, что административными мерами сформировать культуру качества в образовании и как результат – систему гарантии качества нельзя. Первоочередным актуальным шагом видится самое широкое обсуждение поставленных выше вопросов.

Литература

1. Наводнов В.Г., Мотова Г.Н. Практика аккредитации в системе высшего образования России // Высшее образование в России. 2015. № 5. С. 12–20.
2. Наводнов В.Г., Геворкян Е.Н., Мотова Г.Н., Петропавловский М.В. Аккредитация выс-

ших учебных заведений в России. Йошкар-Ола: Марийский государственный технический университет, 2008. 166 с.

3. Мотова Г.Н., Наводнов В.Г., Куклин В.Ж., Савельев Б.А. Системы аккредитации за рубежом. М., 1998. 180 с.
4. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussels, Belgium.
5. INQAAHE Guidelines of Good Practices, 2016 revised edition. URL: http://www.inqaahe.org/sites/default/files/INQAAHE_GGP2016.pdf
6. The European Higher Education Area in 2015. Bologna Process. Implementation Report. URL: <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/pages/view/documents>
7. Запиев Р. Можно ли обойтись без аккредитации вузов? URL: <https://newtonew.com/higher/mozhno-li-oboitis-bez-akkreditacii-vuzov>

Статья поступила в редакцию 27.08.17.

Принята к публикации 12.09.17.

EVOLUTION OF ACCREDITATION SYSTEM IN RUSSIAN HIGHER EDUCATION

Galina N. MOTOVA – Dr. Sci. (Education), Deputy Director, E-mail: gn.motova@ncpa.ru
National Centre for Public Accreditation, Yoshkar-Ola, Russia
Address: 206-a, Volkov str., Yoshkar-Ola, Mari El, 424000, Russian Federation

Abstract. The article focuses on the main principles, forms and approaches to education quality evaluation in the process of establishing and developing the system of state accreditation of educational institutions and study programmes in Russian higher education. In the author's opinion, the transformation process of accreditation forms during the last 20 years was conditioned by the changes in the state education policy. Based on the analysis of the practice of establishing the state and independent systems of quality assurance, their specific features and diversity of forms, the article discusses the opportunities and prospects of further development of the quality assurance system.

Keywords: state accreditation, public professional accreditation, international accreditation, joint accreditation, quality assurance of education, accreditation agencies, European standards for quality assurance

Cite as: Motova, G.N. (2017). [Evolution of Accreditation System in Russian Higher Education]. *Vysshee obrazovanie v Rossii* = Higher Education in Russia. 2017. No. 10 (216), pp. 13–25. (In Russ., abstract in Eng.)

Reference

1. Navodnov, V.G., Motova, G.N. (2015). [Development of Accreditation in Russian Higher Education: History and Future]. *Vysshee obrazovanie v Rossii* = Higher Education in Russia. No. 5, pp. 12–20. (In Russ., abstract in Eng.)
2. Navodnov, V.G., Gevorkian, E.N., Motova, G.N., Petropavlovski, M.V. (2008). *Akkreditatsia vysshikh*

- uchebnykh zavedenii v Rossii: uchebnoe posobie* [Accreditation of the Russian Higher Education Institutions: Guide]. Yoshkar-Ola: Mary State Technical University Publ., 166 p. (In Russ.)
3. Motova, G.N., Navodnov, V.G., Kuklin, V.Zh., Saveliev, B.A. (1998). *Sistemy akkreditatsii za rubezhom* [Accreditation Systems Abroad]. Moscow, 180 p. (In Russ.)
 4. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). (2015). Brussels, Belgium.
 5. INQAAHE Guidelines of Good Practices, 2016 revised edition. Available at: http://www.inqaahe.org/sites/default/files/INQAAHE_GGP2016.pdf
 6. The European Higher Education Area in 2015. Bologna Process. Implementation Report. Available at: <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/pages/view/documents>
 7. Zariyev, R. *Mozhno li oboitis bez akkreditatsii vuzov?* [Is it possible to do without accreditation of HEIS?]. Available: <https://newtonew.com/higher/mozhno-li-oboytis-bez-akkreditatsii-vuzov> (In Russ.).

The paper was submitted 27.08.17.

Accepted for publication 12.09.17.

THE CONFERENCE “SINERGY – 2017” ON THE BASIS OF KNRTU AND PARTNER UNIVERSITIES OF PJSC “GAZPROM”



On December 4–6, 2017 Kazan National Research Technological University will host the final plenary session of the international network conference in engineering education “**New Standards and Technologies of Engineering Education: University Opportunities and Demands of Oil, Gas and Chemical**

Industry – Synergy – 2017”.

The global energy company Gazprom acts as an official sponsor for the forthcoming conference. The organizing Committee is represented by the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, Association for Engineering Education of Russia and International Society for Engineering Education (IGIP), SEFI, IFEEES.

The aim of the conference is to share the national and the world-wide experience of new standards and technology in engineering education (CDIO, NBICS, STEAM, MOOC, CE/PLM, and etc.) applicable for the highly qualified specialists training. The conference program includes plenary sessions, round tables, expert seminars, panel discussions, video-conferences.

The main sections of the conference are the following:

1. Engineering Education and Engineering Pedagogy (research methods in engineering education, linkage between research and education, new projects and innovations, and etc.).
2. The System of Standards and Accreditation (correlation of Federal State Educational and Professional Standards, accreditation, and etc.).
3. Quality of Engineering Education and Ranking (student competence evaluation methods and algorithm, technological entrepreneurship and competence of the engineers, faculty training system, and etc.).
4. Experience Exchange in Engineering Education (engineering education network in partner universities, best practices, university-industry cooperation, and etc.).
5. The Programs of Primary Career-Guidance in the System “School-University-Enterprise”.