

Б.В.Корнейчук

БУДУЩЕЕ НЕЗАВИСИМОЙ АККРЕДИТАЦИИ В РОССИИ

Аннотация

В статье проанализированы методы обеспечения независимости аккредитационных агентств в развитых странах. Показана неспособность централизованной системы аккредитации вузов в России обеспечить требование о независимости агентств в соответствии со «Стандартами и рекомендациями для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве» (ESG). Автором рекомендованы и обоснованы изменения в российском законодательстве, направленные на обеспечение независимости агентств и демократизации системы аккредитации.

Ключевые слова: высшее образование, аккредитация, независимость агентств, гарантии качества, европейские стандарты, саморегулирование

Abstract

The methods ensuring agency independence in European countries are analyzed in the paper. It is shown that centralized accreditation system in Russia is not able to ensure agency independence in accordance with Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). The author recommends and substantiates some changes in Russian laws for ensuring agency independence and democratization of accreditation system.

Key words: higher education, accreditation, independence of agencies, quality assurance, European standards, self-regulation

Независимость является одним из базисных требований, которые предъявляет к национальным аккредитационным агентствам Европейская ассоциация по гарантии качества высшего образования (ENQA). Оно отражено в «Стандартах и рекомендациях для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве» (ESG), разработанных ENQA по поручению Конференции министров образования европейских стран, подписавших Болонскую декларацию. Согласно документу аккредитационные агентства должны иметь независимый статут, «они несут автономную ответственность за свои действия, и никакие третьи стороны (вузы, институты и другие заинтересованные лица) не могут повлиять на заключения и рекомендации, содержащиеся в отчетах» [15]. В стандарте сформулированы три критерия независимости аккредитационного агентства:

- *правовая поддержка* – функциональная независимость от вузов и органов власти гарантируется соответствующими официальными документами (уставной документацией или нормативными актами);

- *детализация процедур* – определение и действие процедур и методов, подбор и назначение внешних экспертов, определение результатов процесса оценки качества осуществляются автономно и независимо от правительственных органов, вузов и политических партий;

- *ответственность* – агентство несет ответственность за окончательные результаты, его решения не могут пересматриваться вышестоящими государственными органами.

Принцип независимости аккредитационных агентств реализован в большинстве развитых стран, в то время как Россия демонстрирует серьезное отставание в этом вопросе. Из 38 полных членов ENQA лишь несколько агентств не позиционируют себя как «независимые», в том числе болгарское Национальное агентство по оценке качества и аккредитации (NEAA) и российское Национальное аккредитационное агентство в сфере образования (Росаккредагентство) [18]. Наше отставание становится еще более очевидным при сравнении с некоторыми странами СНГ. Так, Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 гг. предполагает с 2012 г. осуществлять аккредитацию некоммерческими неправительственными агентствами, а с 2015 г. полностью заменить государственную аттестацию национальной институциональной аккредитацией [1]. Как отмечает Ш.М.Каланова, новый этап в развитии независимой аккредитации учебных заведений стал возможен благодаря политической воле президента Казахстана. По его инициативе парламент в 2011 г. внес изменения и дополнения в закон «Об образовании», которые подняли на новый уровень значение аккредитации в обеспечении качества образования и поставили во главу угла принцип независимости аккредитационных агентств [3].

В российском педагогическом сообществе еще не осознана актуальность проблемы независимости аккредитационных агентств и необходимость ее кардинального решения. Некоторые авторы пессимистически оценивают перспективы независимой аккредитации в России. Так, Г.Н.Мотова и В.Г.Наводнов исходят из предпосылки, что «агентство не может быть одновременно и государственным (бюджетным) и независимым» и называют данную ситуацию «парадоксальной». В качестве примера они приводят деятельность литовского Центра по оценке качества в высшем образовании (SKVC), независимость которого была ограничена последними изменениями в законодательной базе. Авторы заключают, что «ограничение свободы и автономии аккредитационных агентств в решении оперативных задач характерны с недавнего времени не только для Литвы, но и для некоторых стран Восточной Европы, в том числе и России» [6]. В статье «Кому нужна независимость аккредитационных агентств?» те же авторы обосновывают официальную позицию, которая, по их словам, столь долго не приветствовала идею создания общественных структур в оценке качества образования: «Потеря

таких действенных механизмов управления, как государственная аккредитация, ЕГЭ и другие, ограничит степень влияния на образование и вполне может привести к еще большей потере качества. Где гарантия того, что сделав в слове «ЕГЭ» три ошибки, не получим «МММ»?» [5]. Исходное положение авторов о несовместимости независимости агентств с их государственным финансированием опровергается успешной и многолетней деятельностью таких агентств в Европе. Практика показывает, что данный «парадокс» не возникает, когда в стране заложена правовая основа деятельности агентств и отработаны демократические механизмы их формирования, что минимизирует возможности административного и коррупционного давления. Умеренно-осторожный подход, указывающий на реальные или выдуманные сложности независимой аккредитации и не предлагающей конкретных путей ее достижения, фактически способствует сохранению «статус-кво» в российской системе аккредитации. Он противоречит духу Болонского процесса, поскольку не способствует обеспечению требования о независимости агентств и, как следствие, интеграции России в европейское образовательное пространство.

В данной статье проанализирована практика аккредитационной деятельности в развитых странах в аспекте обеспечения независимости агентств, сделана попытка адаптировать международный опыт к российским условиям, выявить правовые и организационные препятствия для децентрализации и либерализации существующей системы аккредитации в России, определить возможные пути практического решения проблемы независимости агентств. Рассмотрим основные факторы независимости агентств.

1. *Правовая поддержка.* В последние годы в ряде европейских стран приняты новые законы об образовании, которые описывают процедуры формирования и функционирования аккредитационных агентств в соответствии с требованиями европейских стандартов. В прошлом году такие законы были приняты в Австрии, Венгрии, Ирландии [18], в России новый закон «Об образовании в РФ» был принят в том же году, однако процедуры аккредитации в нем не упомянуты. Закон лишь устанавливает, что «государственная аккредитация образовательной деятельности проводится аккредитационным органом – федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации» [8]. Таким образом, вопреки общемировой тенденции, в России механизмы аккредитации устанавливаются не законом, а решениями органов исполнительной власти, что на практике ставит аккредитационный орган в прямую зависимость от них. Мало того, своим постановлением «О государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций», правительство делегирует часть своих полномочий в этой сфере на более низкий уровень профильного министерства, что не позволяет говорить о независимости аккредитационного органа. Так, согласно документу аккредитационная экспертиза проводится комиссией, созданной аккредитационным органом, а

требования к ее составу, порядок работы, требования к экспертам и порядок аттестации экспертов утверждаются Министерством образования и науки РФ [12].

Принцип независимости аккредитационных агентств предполагает их многообразие, что отражено в законодательстве многих стран. В ряде европейских стран действует несколько агентств – членов ENQA, что создает конкурентную среду: в Германии их восемь, Испании – пять, в Бельгии – три, в Нидерландах, Франции и Швейцарии – две. При построении современной системы аккредитации в России полезно учесть очевидную закономерность: чем больше численность населения страны и его национально-культурная неоднородность, тем больше имеется аккредитационных агентств и тем сильнее их разнообразие. В Германии, крупнейшей европейской стране, Немецкий аккредитационный совет (GAC) наделен функциями «зонтиковой» организации, лицензирующей другие агентства, часть которых образована по региональному или отраслевому принципу: агентство ZEVA учреждено Съездом высших учебных заведений Нижней Саксонии, ACQUIN – Съездом ректоров вузов Баварии, ANIGS проводит аккредитацию медицинских и гуманитарных вузов. В Бельгии агентство ULHORA объединяет фламандские колледжи, а AEQES – колледжи франкоязычной части страны. В Дании агентства EVA и ACE созданы при разных министерствах, что создает подобие конкуренции между органами исполнительной власти: первое возглавляет директор, назначаемый министром образования, а второе – председатель, назначаемый министром науки и высшего образования после консультаций с министрами образования и культуры. Наибольшей независимости аккредитационные агентства добились в Великобритании и США. Британское агентство UK QAA имеет форму общества с ограниченной ответственностью и ориентировано на предпринимательскую деятельность, что гарантирует его финансовую независимость [18]. В США закон допускает не только конкуренцию аккредитационных агентств и свободный выбор вузом агентства, но также наличие двух конкурирующих «зонтиковых» организаций. Первая из них, SNEA – негосударственная организация, созданная ректорами университетов и колледжей для улучшения качества высшего образования посредством укрепления системы добровольной аккредитации вузов на основе саморегулирования и также для координации в национальном масштабе процессов аккредитации; ее признание получили шестьдесят агентств [16]. Вторая организация – это Департамент образования правительства США, который аттестует агентства по рекомендации Комитета по качеству образования NASIQI [17].

2. Процедура формирования руководящих органов агентств оказывает определяющее влияние на степень их независимости и обычно устанавливается законом. Если же закон позволяет разрабатывать данную процедуру органам исполнительной власти, она неизбежно обретает административный, недемократичный характер. Поэтому законодательство большинства европейских стран детально описывает механизм формирования

аккредитационных органов на основе принципов представительства и выборности:

- *принцип представительства* предполагает, что члены аккредитационных комиссий выдвигаются разными институтами: органами государственной власти, учебными заведениями, общественными организациями и др. В Венгрии состав НАС формируется из представителей министерства национальных ресурсов, союза ректоров, Академии наук, религиозных конфессий, Академии художеств, Союза студентов. В аккредитационный совет Болгарии входят представители вузов, Академии наук, Национального центра сельскохозяйственных наук, министерства образования и науки. Процедура выдвижения кандидатов демократична: представители вузов избираются Советом ректоров по рекомендации ученых советов посредством тайного голосования, а представители от академий – их руководящими органами тайным голосованием по рекомендации ученых советов, причем число кандидатов должно быть в два раза больше числа вакантных мест. В австрийском агентстве AQ Austria совет избирается общим собранием из 23 членов, среди которых шесть человек выдвигаются университетами, шесть – ассоциациями университетов, трое – студенческими организациями, а федеральное министерство науки представляют лишь два человека. Во французской комиссии СТИ университетские профессора и ученые составляют половину, а остальные места занимают представители работодателей, профсоюзов и инженерных обществ. Членами ГАС являются представители вузов, федеральных земель, студентов, а также практики и зарубежные эксперты. Немецкое агентство ZEVA управляется Советом из семи человек, из них трое выдвигаются Съездом вузов Нижней Саксонии и лишь один назначается министром образования культуры. Аккредитационная комиссия состоит из представителей академических университетов, вузов прикладного и музыкально-художественного профиля, союзов работодателей и работников, студентов. Члены Совета директоров UK QAA представляют региональные министерства образования, негосударственные фонды, объединения учебных заведений, студенческие организации, они вносят вклад в активы агентства и исключается из него в случае невыполнения своих финансовых обязательств [18]. Комитет NACIQI состоит из 18 членов, треть из которых назначаются министром образования, а остальные – поровну главами палат Конгресса, причем одна половина рекомендуется лидерами большинства, а вторая – лидерами меньшинства палат [17].

Важным условием обеспечения независимости агентств является запрет на участие в их управлении руководителей органов государственной власти, учебных заведений, общественных организаций и т.д. Так, в Совет AQ Austria не могут входить действующие и бывшие члены федерального правительства, чиновники федеральных министерств, члены регионального правительства, депутаты парламента или других представительных органов власти, функционеры политических партий. Члены Совета NEAA не могут занимать должности ректора и проректора, декана, директора института академии наук,

члены Совета AERES не могут руководить вузами или научными организациями, возглавлять ряд общественных и государственных организаций в сфере образования;

Представительство студентов в аккредитационных органах является требованием стандарта ESG и предусмотрено в законодательстве многих стран. Удельный вес студентов в аккредитационных комиссиях составляет: в немецком агентстве ZEVA – 20%, ирландском QQI – 20%, австрийском AQ Austria – 14%, датском ACE – 9%. Австрийское законодательство предусматривает должность студенческого омбудсмана с широкими полномочиями [18]. В российских нормативных документах отсутствуют нормы представительства студенческих и каких-либо других общественных или научных организаций в аккредитационных органах, что противоречит практике аккредитации в европейских странах и требованию стандарта ESG о независимости агентств;

- *принцип выборности руководителей*. В большинстве европейских стран председатель аккредитационной комиссии избирается ее членами из своих рядов. В ряде стран Восточной Европы сохраняется административный порядок назначения руководителей: в России он назначается руководителем Рособнадзора, в Польше - министром, в Болгарии – премьер-министром, в Венгрии – премьер-министром по рекомендации министра после согласования с президентом Академии наук.

3. *Процедура выбора и назначения экспертов* должна быть включена в национальные нормативные документы об аккредитации в соответствии со стандартом ESG. Росаккредагентство для аттестации экспертов создает аттестационную комиссию, которая проводит экзамен, состоящий из письменного тестирования и собеседования [13]. Квалификационные требования сформулированы весьма широко и включают знание законодательства РФ в области образования, умение «проводить анализ, систематизировать и обобщать информацию; оформлять заключение комиссии по аккредитационной экспертизе с использованием средств компьютерной техники и информационных технологий; взаимодействовать в процессе проведения аккредитационной экспертизы с другими экспертами, с аккредитационным органом, организацией» [10]. Данная процедура выбора экспертов вызывает возражения. Во-первых, в европейских странах экзамен не используют как метод отбора экспертов. Во-вторых, данный метод содержит внутреннее противоречие, поскольку не предполагает оценивания квалификации самих экзаменаторов: если они также должны сдать некий экзамен, то тогда возникает вопрос о квалификации экзаменаторов второго уровня и так далее. В итоге на некотором уровне «экзаменационной пирамиды» некие эксперты, назначенные административным способом и не сдававшие квалификационные экзамены, выступают экзаменаторами других экспертов, что лишено логики. В-третьих, экзамен – это наиболее закрытая форма отбора, которая может стать средством отсева нежелательных претендентов. В-четвертых, необходимость прохождения тестирования докторами наук и профессорами на предмет «умения проводить анализ и обобщать информацию»

и т.п. умалывает их научный статус и ставит под сомнение качество всей действующей системы аттестации научных кадров. В-пятых, участие иностранных экспертов в аккредитационных советах является требованием стандарта ESG, а ожидающая их в России закрытая процедура тестирования с назначенными экзаменаторами и аморфными квалификационными требованиями может существенно снизить предложение услуг со стороны иностранных экспертов. А их дефицит может стать актуальной проблемой, поскольку удельный вес иностранных экспертов в аккредитационных комиссиях европейских агентств достаточно велик и составляет: AQ Austria – 29%, QQI – 20%, ACE – 12% [18].

4. *Ответственность* агентства означает, что его решения окончательны и не могут пересматриваться какими-либо органами государственной власти. В России это условие не выполняется, поскольку Росаккредагентство является низовым звеном в административной пирамиде, на втором уровне которой располагается Рособрандзор, на третьем - Минобрнауки России.

Как мы убедились, российская система аккредитации вузов сохраняет свой административный характер, однако в последнее время можно заметить робкие шаги в направлении демократизации этой системы. Во-первых, в новом законе «Об образовании» допускается независимая оценка качества образования юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Однако она не влияет на процесс государственной аккредитации вузов, поскольку ее результаты «не влекут за собой приостановление или аннулирование лицензии на осуществление образовательной деятельности, приостановление государственной аккредитации или лишение государственной аккредитации» (ст.95). Закон допускает также общественную аккредитацию вузов и профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ. Общественная аккредитация является демократичной, но она не влияет на результат государственной аккредитации, поскольку после ее прохождения вуз наделяется лишь теми правами, которые «устанавливаются общественной организацией, которая проводит общественную аккредитацию». Аналогично, вуз, прошедший профессионально-общественную аттестацию, наделяется лишь теми правами, которые устанавливаются работодателем или объединением работодателей, проводившим данную аттестацию (ст.96) [8]. Во-вторых, при Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки образован Общественный совет, который формируется из представителей общественных организаций, объединений некоммерческих организаций, средств массовой информации, российских академий наук, а также из числа ученых и специалистов в области образования и науки. Однако его решения также не могут влиять непосредственно на процесс аккредитации. В-третьих, Аккредитационная коллегия Рособрандзора формируется из представителей федеральных органов власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, научных организаций, общественных объединений, представителей объединений работодателей, однако ее решения имеют для Рособрандзора «рекомендательный характер» [14]. В-четвертых, в

проекте «Концепции модернизации системы аттестации научных кадров высшей квалификации в РФ» провозглашена цель повышения самостоятельности научных и образовательных организаций в вопросах аттестации научных кадров высшей квалификации. При этом запланированы два пилотных проекта: первый предполагает предоставление лидирующим научным и образовательным организациям автономии в отношении порядка присуждения ученых степеней, а второй предполагает присуждение профессиональных степеней признанными профессионально-общественными объединениями (саморегулируемыми ассоциациями) в консорциуме с научными и (или) образовательными организациями [4].

Проблему обеспечения независимости аккредитационных агентств мы предлагаем решать посредством создания саморегулируемых организаций (СРО). В российской сфере образования случаи создания СРО единичны, что контрастирует с опытом европейских стран. Одна из причин этого состоит в неоправданно узком определении субъекта саморегулирования в законе «О саморегулируемых организациях». В статье 2 закона саморегулирование определяется как «самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержание которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил» [7]. Поскольку учреждения высшего образования являются некоммерческими организациями, они не являются ни субъектами предпринимательской, ни субъектами профессиональной деятельности. То есть закон фактически не разрешает вузам образовывать СРО, что не согласуется со статьей 121 Гражданского кодекса РФ, согласно которой «общественные и иные некоммерческие организации, в том числе учреждения, могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) этих организаций» [2].

Другое направление развития саморегулирования в сфере аккредитации вузов состоит в создании СРО с индивидуальным членством экспертов в области аккредитации по аналогии с организациями аудиторов. Такой подход получил правовую поддержку в сфере здравоохранения, где были наделены некоторыми правами медицинские профессиональные некоммерческие организации, основанные на личном членстве врачей и объединяющие не менее 25% от общей численности врачей на территории субъекта РФ. Закон допускает их к участию в деятельности федеральных органов исполнительной власти, фондов обязательного медицинского страхования, а разработке программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи [9]. Правительство установило критерии, при соответствии которым медицинским профессиональным организациям может быть передано осуществление отдельных функций в сфере охраны здоровья. В частности, такая организация должна объединять на основе личного членства более 50% общей численности врачей соответствующей специальности на территории [11]. Данные критерии оказались слишком жесткими и фактически

препятствуют развитию СРО в здравоохранении, однако негативный опыт нормотворчества в этой сфере может быть полезен при разработке законодательства о саморегулируемых аккредитационных организациях.

Выводы

1. В развитых странах независимость аккредитационных агентств гарантируется законом, который обычно устанавливает процедуры создания аккредитационных органов на основе демократических принципов представительства вузов, общественных, научных и студенческих организаций, а также выборности руководителей.

2. В России система аккредитации вузов остается централизованной и не допускает создания независимых аккредитационных агентств. Для выполнения требований европейских стандартов в части обеспечения независимости аккредитационных агентств следует включить в Закон «Об образовании в РФ», правовые нормы, регламентирующие процедуру создания независимых агентств на основе демократических принципов представительства и выборности руководителей. Тогда государственный аккредитационный орган сохранит за собой функцию «зонтичного» агентства.

3. Система аккредитации вузов в России может развиваться на принципах саморегулирования, для этого следует внести в Закон «О саморегулируемых организациях» норму, позволяющую вузам создавать такие организации. Процедуры отбора и оценки квалификации экспертов в области аккредитации могут быть доверены саморегулируемым организациям экспертов с индивидуальным членством.

Литература

1. Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы. [Электронный ресурс]. URL: <http://nkaoko.kz/documents/gpro.pdr>.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. – М.: Проспект, Кнорус, 2013. 512 с.

3. Каланова Ш.М. Будущее независимой аккредитации в Казахстане // Аккредитация в образовании. 2013. № 3(63). С.42-43.

4. Концепция модернизации системы аттестации научных кадров высшей квалификации в Российской Федерации (проект) [Электронный ресурс]. URL: <http://минобрнауки.рф/новости/3307>.

5. Мотова Г.Н., Наводнов В.Г. Кому нужна независимость аккредитационных агентств? // Аккредитация в образовании. 2012. № 5(57). С. 12-16.

6. Наводнов В.Г., Мотова Г.Н. SEENET – нет, SEENQA – да!: Почему была распущена сеть аккредитационных агентств Центральной и Восточной Европы // Аккредитация в образовании. 2011. № 4(48). С. 42-43.

7. О саморегулируемых организациях. Федеральный закон РФ от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Российская газета. 6 декабря 2007 г.
8. Об образовании в Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Российская газета. 31 декабря 2012 г.
9. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Российская газета. 23 ноября 2011 г.
10. Об утверждении Квалификационных требований к экспертам в области проведения государственной аккредитации образовательного учреждения и научной организации. Приказ Минобрнауки России от 16 ноября 2011 г. № 2701 // Российская газета. 25 января 2012 г.
11. Об утверждении критериев, при соответствии которым медицинским профессиональным организациям может быть передано осуществление отдельных функций в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2012 г. № 907 // Российская газета. 19 сентября 2012 г.
12. Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций. Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. № 184 // Российская газета. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/03/29/akkreditaciya-site-dok.html>.
13. Об утверждении Порядка аттестации экспертов в области проведения государственной аккредитации образовательного учреждения и научной организации, отбора экспертов для проведения аккредитационной экспертизы и привлечения их к проведению аккредитационной экспертизы. Приказ Минобрнауки России от 5 декабря 2011 г. № 2788 // Российская газета. 11 мая 2012 г.
14. Об утверждении Порядка работы Аккредитационной коллегии Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. Приказ Рособрнадзора России от 1 июля 2011 г. № 1575. [Электронный ресурс]. URL: <http://bazazakonov.ru/doc/?ID=3265758>.
15. Стандарты и рекомендации для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве. – Йошкар-Ола: Аккредитация в образовании, 2008. 58 с.
16. Website of the Council for Higher Education Accreditation (CHEA). [Electronic resource] // URL: <http://www.chea.org>.
17. Website of US Department of Education [Electronic resource] // URL: <http://www2.ed.gov/about/bdscomm/list/naciqi.html>.
18. Website of the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) [Electronic resource] // URL: <http://www.enqa.eu>.