

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЛЯ СИСТЕМ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ГАРАНТИИ КАЧЕСТВА С РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКОЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

И.Н.Крючкова

Международный институт компьютерных технологий

Введение

19 сентября 2013 года исполнилось 10 лет со дня подписания Берлинского коммюнике, в котором министры образования стран-участников Болонского соглашения, «...призвали членов Европейской сети гарантии качества в высшем образовании совместно с другими организациями разработать согласованный набор стандартов, процедур и рекомендаций для гарантии качества...» [6]. В 2005 году документ был разработан, одобрен и рекомендован к внедрению в национальные системы гарантии качества.

Российская Федерация к этому моменту уже имела свой собственный опыт оценки качества образования, опиравшийся как на советский опыт управления системой образования, так и на собственную нормативную базу. В законе об образовании в редакции 1992 года говорится об аттестации, целью которой «... является установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников ОУ требованиям ГОС.» , также вводится понятие общественной аккредитации образовательных учреждений. Соответственно, к 2003 году в Российской Федерации был уже накоплен определенный опыт, который не был учтен при разработке Европейских стандартов и рекомендаций, основанных на практике оценки качества в странах Западной Европы. Возможно, именно необходимость серьезной трансформации сложившейся национальной системы аккредитации сдерживает активное внедрение указанных стандартов в российскую практику.

Однако система образования является открытой системой, что подразумевает непрерывное развитие, трансформацию и информационный обмен с другими системами. Поэтому целью данной работы является анализ основных положений

«Стандартов и рекомендаций...» в части внутренней и внешней гарантии качества с точки зрения соответствия им нормативной базы и сложившейся практики российской системы обеспечения качества высшего образования. Такой анализ актуален в свете вступления в силу в сентябре 2013 года подавляющего большинства статей Федерального закона об образовании N 273-ФЗ от 29 декабря 2012 года.

1 Анализ европейских стандартов и рекомендаций для систем внутренней гарантии качества вузов

Термин «стандарт» в отношении качества образования применяется в российской и международной практике достаточно широко, однако его содержание различается в контексте национальных систем образования. Обратимся к тексту Федерального образовательного стандарта по одному из направлений подготовки: «Настоящий федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) представляет собой совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ <...> образовательными учреждениями высшего профессионального образования (высшими учебными заведениями, вузами) на территории Российской Федерации, имеющими государственную аккредитацию» [7]. По сути, стандарт определяет обязательный минимум требований к качеству подготовки студентов. Напротив, как отмечается, «стандарты образования определяют сами образовательные учреждения как пример «хорошей практики» и гарантии качества» [6].

На формирование российских внутривузовских систем качества большое влияние оказала серия международных стандартов ISO 9000, описывающих требования к системе менеджмента качества

(СМК) организаций и предприятий. Однако попытка механического переноса в образовательную среду прекрасно зарекомендовавших себя в промышленности принципов управления столкнулась со значительными трудностями, обусловленными самой природой системы образования. Тем не менее, во многих вузах сформированы СМК или их элементы, что позволяет провести сравнение требований «Стандартов и рекомендаций...» со сложившейся практикой работы вузов Российской Федерации. Тем более, что в самом тексте документа подчеркивается, что «...стандарты и рекомендации не предполагают их строгого исполнения и не должны интерпретироваться как предписание, не подлежащее изменению». Проведя параллели с уже принятыми в вузах процедурами, можно более четко определить степень соответствия наших систем обеспечения качества международным рекомендациям и определить объем работы по совершенствованию российской практики обеспечения качества.

В главе 1 «Европейские стандарты и рекомендации для внутренней гарантии качества в вузах» представлены 8 принципиальных позиций.

1. Политика и процедуры гарантии качества. Данный пункт определяет обязанность вуза «разработать и внедрить стратегию по постоянному повышению качества», а также обеспечить доступность принятой стратегии, политики и процедур общественности».

Анализ информации, размещенной на официальных сайтах большинства вузов, подтверждает признание важности вопросов гарантии качества российскими вузами и наличия разработанных стратегии и политики в управлении качеством. На общедоступном ресурсе <http://www.quality.edu.ru> расположено множество материалов, призванных помочь вузам с внедрением типовой модели управления качеством или разработкой собственной.

2. Утверждение, мониторинг и периодическая оценка программ и квалификаций. Определяется, что «образовательные учреждения должны иметь

официальные механизмы по утверждению, периодическому оцениванию и мониторингу реализуемых программ и присваиваемых квалификаций». Российские стандарты высшего профессионального образования прямо обязывают вуз разрабатывать внутренние нормативные документы, регламентирующие вышеперечисленные процедуры. «Положение о порядке разработки основных образовательных программ, реализующих ФГОС ВПО», входит в состав нормативной базы деятельности российского вуза.

3. Оценка уровня знаний студентов. Данный пункт утверждает, что «студенты должны оцениваться с помощью последовательных процедур на основе опубликованных общепринятых критериев и положений». И этот пункт находит свое отражение в нормативных документах наших вузов. «Положение о текущей, промежуточной и итоговых аттестациях студентов» обязательно разрабатывается в каждом вузе. А для обеспечения сопоставимости оценочных средств в России успешно развивается проект 2009-2013 НИИ мониторинга качества образования (www.i-exam.ru). Многие вузы регулярно участвуют в едином интернет-экзамене и других проектах.

4. Гарантия качества и компетентности преподавательского состава «Образовательные учреждения должны иметь механизмы и критерии оценки компетентности преподавателей. Данные механизмы должны быть доступны организациям, осуществляющим внешнюю оценку, и отражены в отчетах». В российских реалиях этот пункт обеспечивают требование повышения квалификации ППС (механизм), аттестация ППС (критерии оценки), требование размещения указанной информации на сайте вуза (доступность) и указание таких сведений в модулях по самообследованию (отражение в отчетах).

5. Образовательные ресурсы и система поддержки студентов. Указывается, что «образовательные учреждения должны гарантировать, что ресурсы, используемые для организации процесса обучения, являются достаточными и соответствуют требованиям каждой реализуемой

программы». Российские стандарты ВПО содержат конкретные требования по материально-техническому обеспечению каждой программы. В планах работы вузов обязательным пунктом присутствует работа по укреплению материальной и технической базы. Кроме того, достаточность ресурсов обеспечивается наличием у вуза лицензии, для получения которой образовательное учреждение создает необходимую базу.

1.6. Система информирования. «Образовательные учреждения должны проводить сбор, анализ и распространение важной информации и использовать её для эффективного управления программами обучения и других видов деятельности.» Здесь необходимо отметить, что сбор подобной информации – также часть внешней системы гарантии качества. Ежегодное заполнение модуля по показателям вуза, инициируемое Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, и других официальных отчетов обеспечивает внутривузовский сбор, контроль, хранение и анализ запрашиваемой информации. Безусловно, именно анализ и использование его результатов может быть слабым звеном. Зачастую данная информация не выходит за пределы соответствующих служб и руководства вуза. Однако если сравнивать показатели мониторинга вузов, как нового инструмента системы обеспечения качества, можно обнаружить сильную корреляцию с пунктами, содержащимися в рассматриваемых рекомендациях.

1.7. Информирование общественности. «Образовательные учреждения должны регулярно публиковать современную, беспристрастную и объективную, количественную и качественную информацию по реализуемым программам и присваиваемым квалификациям.» И по данному пункту можно с уверенностью говорить о соответствии. Статья 32 пункта 4 Закона РФ «Об образовании» четко определяет перечень сведений, размещаемых на официальном сайте вуза. Он гораздо шире вышеперечисленных «рамочных» требований.

Таким образом, можно сделать вывод о принципиальном соответствии российских

систем внутренней гарантии качества «Стандартам и рекомендациям...»

2 Анализ европейских стандартов и рекомендаций для систем внешней гарантии качества вузов

Основой системы внешней гарантии качества является аккредитация. В тексте закона РФ «Об образовании» [1] термин «аккредитация» (и родственные ему) встречаются 196 раз. Статья 6. определяет полномочия федеральных органов государственной власти в сфере образования в части «государственной аккредитации образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность и указанных в пункте 7 настоящей части, а также иностранных образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность за пределами территории Российской Федерации». Статья 89. Прямо определяет «..независимую оценку качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию» как элемент управления системой образования.

Статья 92. Полностью посвящена государственной аккредитации образовательной деятельности, а в статье 96 определяется нормативная база общественной аккредитации организаций, осуществляющих образовательную деятельность и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ.

Таким образом, на уровне государства признана важность гарантии качества образования и создан законодательный фундамент системы аккредитации в Российской Федерации.

Далее представлено сравнение восьми положений части 2 «Европейские стандарты и рекомендации для внешней гарантии качества в вузах» и нормативной базы и практики государственной аккредитации в Российской Федерации с точки зрения образовательного учреждения.

1. Использование процедур внутренней гарантии качества. Процедуры внешней оценки качества должны принимать во внимание эффективность процессов внутренней оценки качества, описанных в части 1 Европейских стандартов и

рекомендаций. К сожалению, наличие внутренней системы менеджмента качества в российском вузе не влияет на «интенсивность» процесса внешней оценки во многом потому, что данная норма никак не отражена в положении о государственной аккредитации [3].

2. Разработка процедур внешней гарантии качества. Цели и задачи процедур гарантии качества должны быть согласованы и приняты всеми ответственными сторонами (включая вузы) до их разработки и опубликованы с описанием используемых процедур. Цели и задачи процедуры аккредитации определены и зафиксированы нормативными документами [1, 2], однако практики согласования их с вузами не существует. Разумеется, рекомендация «..гарантировать, что предлагаемые процедуры являются уместными и не нарушают, более чем это необходимо, привычную деятельность вуза» в российских реалиях не выполняется.

3. Критерии принятия решений. Все официальные решения, принимаемые в результате внешней оценки качества, должны основываться на четких общепринятых критериях, применяемых последовательно и согласованно. Одна из «болевых» точек процедуры аккредитации, связанная с изменением критериев в течение отчетного периода. Если критерий принимается в 2011 году, а вуз отчитывается за предшествующий шестилетний период, велика вероятность невыполнения требований данного критерия в силу объективных причин.

4. Целесообразность процедур. Все процедуры внешней гарантии качества должны быть разработаны в соответствии с определенными целями и задачами. Данный пункт имеет важное значение и сопровождается значительным количеством рекомендаций.

«...Требование, чтобы эксперты, проводящие внешнюю оценку качества, имели должную компетенцию и обладали соответствующими навыками для выполнения этой задачи, тщательный отбор экспертов; проведение соответствующего консультирования или обучения экспертов; привлечение международных экспертов...»

На официальном ресурсе Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки представлены документы, определяющие квалификационные требования к экспертам и порядок их аттестации, условия отказа в рассмотрении кандидатуры. Ни в одном документе четко не прописана возможность привлечения к указанной деятельности международных экспертов. Перечень возможных оснований для отказа в установлении полномочий физического лица в качестве эксперта не позволяет гарантировать высокую квалификацию экспертов.

Рекомендация об участии студентов в процедурах аккредитации в российской практике сводится к собеседованию, проводимому экспертом.

Гарантия, что используемые процедуры экспертизы являются достаточными для формирования адекватного заключения. Эксперты получают методику проведения аккредитационной экспертизы с указаниями по ее применению. Однако широкой общественности она не доступна.

Рекомендация о необходимости отчета самообследования, посещения вуза, составления отчёта, публикации отчёта поддерживается нормативными документами, в частности, административным регламентом, определяющим порядок, ответственных и сроки выполнения работ.

5. Отчёт «..отчёты должны быть опубликованы и составлены понятным и доступным для читательской аудитории языком. Все решения, рекомендации, положительные и отрицательные выводы, содержащиеся в отчёте, должны быть доступны читателю». К сожалению, эта позиция не поддерживается современной процедурой аккредитации.

6. Последующие процедуры «..Процедуры гарантии качества, содержащие рекомендации или предполагающие реализацию плана последующих действий, должны иметь заранее определённые процедуры последствия, которые должны проводиться согласованно и последовательно». Процедура государственной аккредитации имеет четко определенные процедуры

последствия, установленные законодательно. Однако все они касаются случая отказа в аккредитации и являются элементом системы наказания, а не совершенствования..

7. Периодическая оценка «внешняя оценка качества учебных заведений и/или программ должна проводиться на регулярной основе, периодически. Срок действия свидетельства об аккредитации – 6 лет – явно указывает на периодичность указанной процедуры.

8. Системный анализ. «Агентства по гарантии качества должны периодически публиковать аналитические отчёты, описывающие и анализирующие основные результаты экспертиз, оценок и обследований». Регулярно публикуемая информация содержит в основном результаты различных проверок и выявленных недостатков, что не

соответствует рекомендациям раскрытия сведений о «развитии, тенденциях, хорошей практике»

Таким образом, в части внешней гарантии качества прослеживается большая закрытость аккредитационных процедур в Российской Федерации по сравнению с европейской системой гарантии качества. Налицо явный уклон в сторону усиления государственного контроля и обеспечения функций наказания в ущерб совершенствованию качества подготовки. Возможно, развитие системы общественно-профессиональной аккредитации, законодательная база которой уже заложена, позволит построить внешнюю систему гарантии качества, полностью соответствующую принципам, изложенным в документе «Стандарты и рекомендации для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве».

Список литературы

1. Федеральный закон об образовании в Российской Федерации N 273-ФЗ от 29 декабря 2012 года (<http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>)
2. Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. N 184 "Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций" (http://www.obrnadzor.gov.ru/ru/activity/main_directions/accreditation/)
3. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 13 июня 2012 г. N 483 г. "Об утверждении Административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области образования, государственной услуги по государственной аккредитации образовательных учреждений" (<http://www.rg.ru/2012/07/13/akkred-dok.html>)
4. Мотова Г.Н., Наводнов В.Г. Экспертиза качества образования: европейский подход. – Москва: Национальное аккредитационное агентство в сфере образования, 2008. – 100 с.
5. Мотова Г.Н., Наводнов В.Г. Модели аккредитации за рубежом: Научное издание. – М.-Йошкар-Ола: Центр государственной аккредитации, 2005. – 112 с.
6. Стандарты и рекомендации для гарантии качества высшего образования в европейском пространстве. – Йошкар-Ола: Аккредитация в образовании, 2008. – 58 с.
7. Приказ Минобрнауки от 13 января 2010 г. № 8 «Об утверждении и введение в действие Федерального Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 010100 Математика (квалификация (степень) «бакалавр»)» (<http://fgosvpo.ru/uploadfiles/fgos/28/20111115114002.pdf>)