

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АККРЕДИТАЦИЯ СЕГОДНЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Наумова Е.В.

Нижегородский государственный лингвистический университет имени Н.А. Добролюбова

За период 2013 – 2014 гг. вступили в силу нормативно-правовые документы, внесшие существенные изменения в систему высшего образования, в частности в процедуру государственной аккредитации образовательных организаций. К указанным документам относятся: федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012, Постановление Правительства Российской Федерации «О государственной аккредитации образовательной деятельности» от 18.11.2013 № 1039, федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 500-ФЗ от 31.12.2014. Цель работы – выявить проблемные аспекты государственной аккредитации образовательных организаций, возникшие в настоящее время в связи с изменением нормативно-правовой базы аккредитации. Понятие государственная аккредитация в системе образования впервые появилось в законе Российской Федерации «Об образовании» N 3266-I от 10.06.1992. Пунктом 17 статьи № 33 Закона «Об образовании» была установлена цель выдачи свидетельства о государственной аккредитации: «Свидетельство о государственной аккредитации подтверждает государственный статус образовательного учреждения, уровень реализуемых образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов, право на выдачу выпускникам документов государственного образца о соответствующем уровне образования».

Введение государственной аккредитации как инструмента обеспечения качества высшего образования отвечало в девяностые годы XX в. новым социально-экономическим и политическим потребностям государства.

В сложных условиях децентрализации системы образования и быстрого увеличения образовательных учреждений высшего образования различной организационно-

правовой формы государственная аккредитация позволила обеспечить Министерству образования РФ государственную регламентацию образовательной деятельности, установить единые требования осуществления образовательной деятельности.

Аккредитация стала одной из форм государственной гарантии качества подготовки в вузе наряду с лицензированием и аттестацией, которые также были прописаны в законе Российской Федерации «Об образовании» N 3266-I от 10.06.1992.

Уже на этапе становления процедуры государственной аккредитации был поставлен вопрос об ее отличии от лицензирования и аттестации (см. письмо зам. министра В.А. Болотова «О проблемах лицензирования, аттестации и государственной аккредитации» N 06-51-41/25-06 от 30.07.1997). В письме отмечено, что «процедуры лицензирования, аттестации и государственной аккредитации представляют собой единую систему оценки условий, содержания и результатов деятельности образовательного учреждения». И далее четко определяется суть этих процедур, взаимно дополняющих друг друга.

Лицензирование - процедура установления соответствия государственным требованиям условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением (соответствие требованиям строительных норм, санитарно-гигиенических, материально-технических, кадровых).

Аттестация образовательных учреждений - процедура установления соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Аттестация осуществлялась на основе анализа учебно-методической обеспеченности учебного процесса и педагогических измерений с помощью диагностических материалов.

Государственная аккредитация - процедура установления (подтверждения) госу-

дарственного статуса (типа, вида, категории) образовательных учреждений. Решение о государственной аккредитации принималось по результатам комплексной оценки деятельности образовательного учреждения.

При государственной аккредитации рассматривались лицензионные нормативы, аттестационное заключение (выводы и рекомендации аттестационной комиссии), показатели соответствия образовательного учреждения требованиям, предъявляемым к образовательному учреждению соответствующего типа, вида, категории.

Был создан Центральный банк данных государственной аккредитации, который позволил обеспечить объективный механизм для аккредитации вузов и определения их статуса: институт, академия или университет.

За двадцать лет существования процедура государственной аккредитации прошла несколько этапов, претерпев содержательные и организационные изменения:

1994 – 2005 - период становления процедуры аккредитации;

2006 – 2009 - период трансформации процедуры аккредитации в целях соответствия высшего образования в России Болонскому процессу;

С 2009 г – период превращения процедуры аккредитации в инструмент контроля и надзора в образовании (подробнее об этапах развития государственной аккредитации в России см. Г.Н. Мотова «Бордюрные камни госаккредитации»).

Первоначально аккредитация в России по своей структуре была институциональной (аккредитации подлежал вуз в целом). Для учреждений высшего профессионального образования были утверждены количественные и качественные показатели государственной аккредитации, которые позволяли провести экспертизу всех основных направлений деятельности вуза, определить его тип и вид. Система показателей учитывала также динамику развития учреждения образования за последние пять лет и перспективу его развития на ближайшие годы. Количество и состав аккредитационных показателей периодически корректировались с учетом изменяющихся требова-

ний к системе высшего образования. Такой подход позволял ранжировать вузы по достигнутым успехам и стимулировать их для дальнейшего роста.

После вступления в силу федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 государственная аккредитация стала специализированная (программная), в частности, в ст.92 сказано: «Государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами».

Т.о., предметом аккредитационной экспертизы после вступления в силу с 01.09.2013 нового закона «Об образовании в Российской Федерации» стало определение соответствия содержания и качества подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по заявленным для государственной аккредитации образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам.

При таком подходе аккредитация фактически включила в себя аттестацию вуза (понятие «аттестация вуза» исключено из федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012).

Кроме того, в том же «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 ст. 93 предусмотрен федеральный государственный контроль: «Под федеральным государственным контролем качества образования понимается деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам ... мер». Следовательно, процедуры государственной аккредитации и государственного контроля стали выполнять дублирующие функции.

Последние изменения в процедуре государственной аккредитации меняют методо-

логические основы государственной аккредитации. В соответствии с федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 500-ФЗ от 31.12.2014 внесены изменения в три федеральных закона, в том числе и в закон "Об образовании в Российской Федерации".

В рамках данной работы наиболее актуальными являются положения статьи 3 нового закона, касающиеся изменения в процедуре государственной аккредитации. Подпунктом «а» пункта 4 вносятся изменения в часть 8 статьи 92 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Данным положением исключается ранее действовавшее необходимое условие для подачи образовательной организацией заявления на государственную аккредитацию основной профессиональной образовательной программы - наличие обучающихся, завершающих обучение по этой образовательной программе в текущем учебном году. Это означает, что на государственную аккредитацию могут быть заявлены новые образовательные программы при наличии обучающихся хотя бы на первом курсе. Закономерно возникает вопрос о предмете государственной аккредитации, можно ли проверить качество подготовки, сформированность компетенций, если обучающиеся только поступили на образовательную программу. В такой ситуации государственная аккредитация неизбежно будет смешиваться с процедурой лицензирования. В федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 99-ФЗ от 04.05.2011 в ст. 3 сказано, что «лицензия - специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности».

Фактически при процедуре государственной аккредитации можно проверить условия реализации образовательной программы (кадровые, учебно-методические, финансовые, материально-технические), но оценить качество можно только гипотетически (предполагается, что при наличии имеющихся на момент государственной

аккредитации условий у образовательной организации результаты обучения выпускников-бакалавров через четыре года будут соответствовать требованиям стандарта), т.е. образовательная организация получает аккредитацию авансом.

Нужно также учитывать, что современные стандарты (вводимые сейчас ФГОС ВО и планируемые ФГОС - 4) имеют рамочный характер и все менее регламентируют содержание образования.

Если содержание в федеральных государственных стандартах высшего образования практически не регламентируется, а качество подготовки обучающихся на соответствие стандарту (требования к результатам освоения основных образовательных программ) на первом курсе проверить невозможно, то каковы предмет и цель государственной аккредитации.

Кроме указанных методологических противоречий государственной аккредитации, сегодня есть много и организационных проблем.

Остановимся на некоторых из них:

1) отсутствие необходимой нормативно-правовой документации.

Согласно подпункту «г» п. 8 Постановления Правительства Российской Федерации «О государственной аккредитации образовательной деятельности» от 18.11.2013 № 1039 при подаче заявления на государственную аккредитацию образовательная организация должна представить «сведения о реализации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации, по формам, утверждаемым Министерством образования и науки Российской Федерации». По состоянию на март 2015 года проект приказа «Об утверждении форм сведений о реализации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации образовательной деятельности» находится на обсуждения. На стадии согласования находится проект приказа «О внесении изменений в приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении форм заявлений о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, о выдаче временного свидетельства о государственной

ной аккредитации, о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации и о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации (временного свидетельства о государственной аккредитации)». Новая форма заявления о проведении государственной аккредитации разработана с учетом требований федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 500-ФЗ от 31.12.2014.

2) финансовая затратность и организационная сложность проведения процедуры аккредитации

Для выездной проверки при государственной аккредитации образовательных программ, заявленных образовательной организацией, формируется экспертная группа, в состав которой входят эксперты на каждое направление подготовки и на каждый образовательный уровень (один эксперт проверяет не более 5 программ). Состав экспертной группы для крупных образовательных организаций может быть достаточно большим. Например, согласно распоряжению Рособнадзора № 905-06 от 25.03.2015 в состав экспертных групп для проведения процедуры государственной аккредитации ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова» и его филиалов входит около 200 экспертов (37 экспертов в головном вузе, остальные эксперты распределены по филиалам). Представляется, что такая процедура с финансово-экономической точки зрения становится очень затратной и организационно очень сложной.

Список литературы

1. Закон Российской Федерации «Об образовании» N 3266-I от 10.06.1992
2. Мотова Г.Н. Бордюрные камни госаккредитации // Аккредитация в образовании 2012. № 5. С.14-19
3. Письмо заместителя министра образования «О проблемах лицензирования, аттестации и государственной аккредитации» N 06-51-41/25-06 от 30.07.1997
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О государственной аккредитации образовательной деятельности» № 1039 от 18.11.2013
5. Проект приказа «О внесении изменений в приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 18 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении форм заявлений о проведении государственной аккредитации образовательной деятельности, о выдаче временного свидетельства о государственной аккредитации, о переоформлении свидетельства о государственной аккредитации и о выдаче дубликата свидетельства о государственной аккредитации (временного свидетельства о государственной аккредитации)»
6. Проект приказа «Об утверждении форм сведений о реализации образовательных программ, заявленных для государственной аккредитации образовательной деятельности»
7. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012
8. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 500-ФЗ от 31.12.2014
9. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 99-ФЗ от 04.05.2011

3) использование разных методик аккредитационной экспертизы образовательных программ одновременно

Организационные вопросы возникают в связи с переходом на новые стандарты ФГОС ВО. Процесс вступления в силу новых образовательных стандартов высшего образования начался с осени 2014 г. и продолжается сейчас. Возникает проблема использования методик проведения аккредитационной экспертизы с учетом вступления в силу новых стандартов с момента их опубликования и одновременной отмены действия предыдущих стандартов, а также необходимости перевода на новый стандарт обучающиеся всех курсов. Методики аккредитационной экспертизы для ГОС ВПО, ФГОС ВПО, ФГОС ВО существенно отличаются. Обучающихся, принятых на стандарт ФГОС ВПО и завершающих обучение в 2014-2015 г., при вступлении в силу нового стандарта ФГОС ВО, например, в январе – феврале 2015 г. в случае государственной аккредитации образовательной организации эксперты должны будут проверять соответствие содержания и качества подготовки обучающихся по стандарту ФГОС ВО.

Таким образом, можно сделать вывод, что существующая сегодня процедура государственной аккредитации требуют существенных как методологических, так и организационных изменений для эффективного выполнения основной своей функции – быть одним из важнейших инструментов повышения качества образовательных услуг.