

*Ф. З. Гарифуллина*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИЙ ГАРАНТИИ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ**

*Работа представлена кафедрой прикладной математики и информационных технологий  
Марийского государственного политехнического университета.  
Научный руководитель – доктор педагогических наук, профессор Г. Н. Мотова*

**В работе представлены организационно-технологические модели организаций гарантии качества образования, разработанные на основе отечественного и зарубежного опыта. Подробно рассматриваются основные тенденции создания и функционирования агентств гарантии каче-**

ства образования. Исследуются международные документы, содержащие рекомендации к системам гарантии качества образования. Проводится сравнительный анализ соответствия деятельности агентств гарантии качества Восточной Европы европейским требованиям.

The article presents the organisational and technological models of education quality assurance institutes worked out on the basis of the Russian and foreign experience. The main tendencies in creating and functioning of education quality assurance agencies are viewed in detail. The international documents containing recommendations for education quality assurance systems are investigated. The author of the article carries out a comparative analysis of the work of education quality assurance agencies of Eastern Europe in terms of its compliance with the European requirements.

В последние десятилетия XX в. наблюдаются значительные изменения как в содержании, так и в структуре управления высшим образованием. Государственные органы большинства стран постепенно отказываются от тотального контроля и влияния на систему образования, передавая ответственность за качество и развитие высшего образования непосредственно в вузы посредством создания внутривузовских систем гарантии качества<sup>1</sup>.

Усиление автономии деятельности вузов сопровождается введением более жесткой системы гарантии качества образования. Параллельно происходит разграничение полномочий и зон ответственности между всеми заинтересованными сторонами (государством, представителями рынка труда, студентами и академическим сообществом) и создание специализированных организаций (агентств гарантии качества), выполняющих посреднические функции между правительством и вузами.

С конца 80-х гг. XX в. наблюдается тенденция создания и активного развития агентств гарантии качества образования, занимающихся институциональной или специализированной, региональной или национальной аккредитацией, аккредитацией дистанционного образования и т. д.<sup>2</sup>

Международная сеть агентств гарантии качества в высшем образовании (The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – INQAANE) под термином «агентство» (от *англ.* agency) подразумевает название любой организации, вы-

полняющей различные виды мониторинга, оценки и экспертизы качества образования<sup>4</sup>.

Процесс активного создания<sup>5</sup> и развития агентств гарантии качества образования обусловлен рядом факторов<sup>6</sup>:

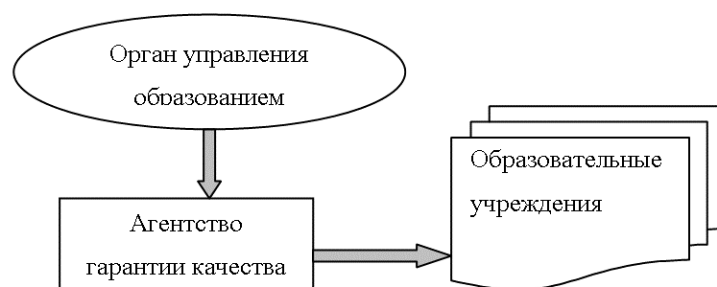
1. На фоне развития массового высшего образования наблюдается тенденция ослабления академических стандартов.

2. Работодатели потеряли некоторую уверенность в способности вузов гарантировать выпуск специалистов, качество и количество которых отвечали бы потребностям современного рынка труда в условиях роста конкуренции и глобализации в экономике.

3. Ограниченный бюджет и финансовый кризис привели к сокращению государственных расходов на одного студента, а также к требованию повышения эффективности использования государственных и общественных затрат.

4. В условиях децентрализации управления вузами и роста их институциональной автономии усиление контроля за качеством образования стало необходимым требованием сохранения эффективного менеджмента. Ослабление прямого контроля органов управления образованием за деятельностью вузов и усиление контроля за качеством результата «на выходе» из них – взаимосвязанные процессы.

Таким образом, развитие агентств гарантии качества основано на приоритете институциональной автономии вузов, конкуренции, дерегуляции и усилении общественного контроля результатов. Посте-



**Рис. 1. Функционирование агентств гарантии качества образования по типу «мандатная организация»**

пенно происходит пересмотр всей системы взаимоотношений между государством, вузом, общественными институтами и рынком труда.

В системах образования многих стран происходит процесс передачи полномочий по контролю качества в специально созданные организации – агентства гарантии качества. Новая система взаимоотношений (правительства – агентства – вузы – общество) имеет ряд преимуществ. Правительства уходят от прямой ответственности за оценку деятельности вузов и их развитие. Вузы получают возможность апеллировать к правительству в случае их несогласия с результатами работы агентства. Ответственность не только информируется о результатах деятельности вузов, но и привлекается к процедурам внешней оценки. Кроме того, зачастую принимаемые агентством решения об оценке деятельности образовательных учреждений носят рекомендательный характер, оставляя принятие окончательного решения в компетенции структур при министерствах образования (Аккредитационные коллегии, Советы и т. п.). Сами агентства имеют возможность функционировать более гибко и оперативно, выполняя функции консалтинговых структур, проводя научные и социологические исследования по вопросам оценки качества высшего образования, приглашая внешних, в том числе и зарубежных, специалистов с целью заимствования лучшего международного опыта<sup>7</sup>.

Таким образом, агентства гарантии качества являются неким «буфером» между правительствами, вузами и обществом, способным обеспечить эффективный контроль качества деятельности при сохранении академической свободы вузов<sup>8</sup>.

Анализ мировой практики позволяет нам выделить три основных типа агентств гарантии качества:

1 т и п. Агентства, получающие «мандат» от правительства/министерства на право осуществления оценочной деятельности образовательных учреждений, выявления их недостатков и стимулирования развития (рис. 1).

Как правило, государство является инициатором создания агентств данного типа и финансирует их оценочную деятельность, однако руководство агентством делегируется коллегиальному органу.

Этот тип агентств характерен для большинства агентств Западной Европы: Агентство гарантии качества высшего образования (QAA, Великобритания); Норвежское агентство гарантии качества в образовании (NOKUT); Национальное агентство оценки качества и аккредитации (ANECA, Испания) и др.

2 т и п. Агентства, функционирующие по типу «аудиторские организации». Данные агентства создаются по инициативе общественных организаций (Советами ректоров, академическими и вузовскими сообществами) без участия государственных структур. Агентства заинтересованы в ши-

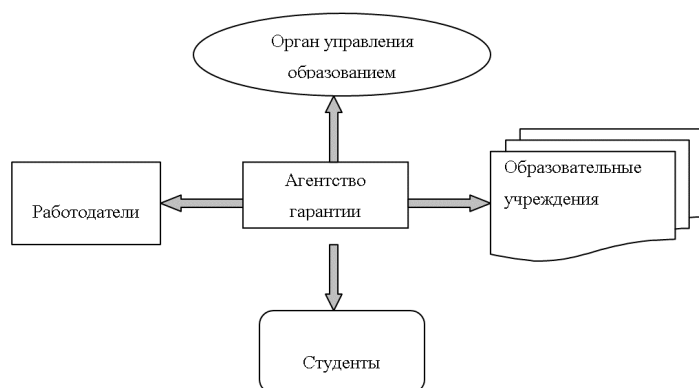


Рис. 2. Функционирование агентств гарантии качества образования по типу «аудиторская организация»

роком признании результатов своей деятельности не только образовательными учреждениями, но и государственными и общественными структурами (рис. 2).

В этом случае финансирование деятельности агентства осуществляется образовательными учреждениями.

К данному типу агентств можно отнести немецкое Агентство по аккредитации образовательных программ в области инженерии, информатики, естественных наук и математики (ASIIN, Германия); Агентство гарантии качества нидерландских университетов (QANU, Голландия); Ассоциация инженерного образования России (АИОР); Фламандский междуниверситетский совет (VLIR, Бельгия); Конференция ректоров и директоров университетов Квебека (CREPUQ, Канада) и др.

3 т и п. Агентства, выполняющие «сервисную» функцию: миссия, цель, задачи агентства, а также результаты и последствия оценочных процедур (утверждение финального решения, выдача государственных дипломов и академических степеней и т. д.) определяются государством/министерством; стратегия и тактика деятельности (определение требований, номинирование и назначение экспертов, публикация результатов оценочной деятельности образовательных учреждений, проведение анализа на национальном уровне) осуществляются агентствами самостоятельно (рис. 3).

Агентства данного типа создаются распорядительным документом правительства, функционируют при Министерстве образования или даже являются его структурным подразделением, руководитель

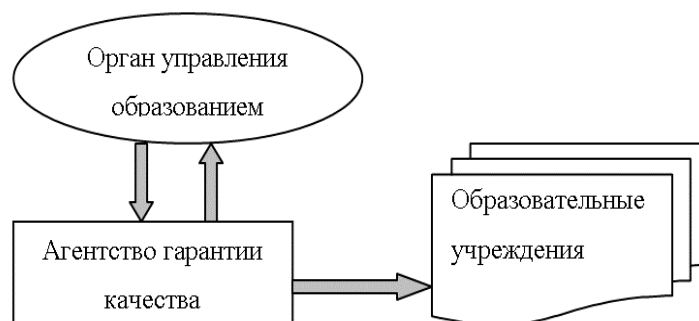


Рис. 3. Функционирование агентств гарантии качества образования по типу «сервисная организация»

агентства назначается вышестоящим органом. В состав органа, принимающего окончательные решения по оценке качества образовательного учреждения (аккредитационный совет, коллегия), входят представители правительства/министерства. Финансирование агентства может осуществляться как государством, так и образовательными учреждениями, проходящими оценку качества.

Примером организаций данного типа являются Аккредитационная комиссия Чешской Республики (АССР); Австрийское агентство гарантии качества (АГА); Эстонский центр аккредитации высшего образования (ЕНЕА); Финский совет оценивания высшего образования (FINHEEC); Австралийское агентство качества деятельности университетов (АУКА) и др.

Российское агентство гарантии качества (представленное Росаккредагентством), безусловно, относится к типу «сервисная организация», но имеет ряд особенностей. Специфика функционирования российского агентства представлена на рис. 4: государство (в лице Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки) принимает решения по аккредитации образовательных учреждений не только на основе данных, представленных в отчетах Росаккредагентства, но и само в праве инициировать и проводить инспекторские проверки, оценивая качество деятельности вузов.

Интересно отметить, что в некоторых странах одновременно функционируют агентства гарантии качества нескольких типов. Например, в Голландии существует три типа агентств: (1) агентство, созданное и подотчетное правительству; (2) агентство, созданное и управляемое ассоциацией университетов профессионального образования на средства образовательных учреждений; (3) аккредитационный орган, созданный по инициативе вузов и при поддержке правительства, финансирование деятельности агентства осуществляется как министерством, так и вузами. В Канаде институциональная аккредитация проводится региональными органами управления образованием, в то время как профессиональная аккредитация проводится негосударственными профессиональными ассоциациями.

Наиболее распространенным является первый и третий тип агентств (мандатная и сервисная организации), второй тип (аудиторская организация) не имеет широкого распространения.

В мировой практике имеется опыт разработки документов, содержащих рекомендации к системам гарантии качества образования и, в частности, к деятельности аккредитационных агентств: Руководящие принципы обеспечения качества в трансграничном высшем образовании (ЮНЕСКО и ОЭСР, 2004 г.)<sup>9</sup>, Руководства хорошей практики (Международная сеть

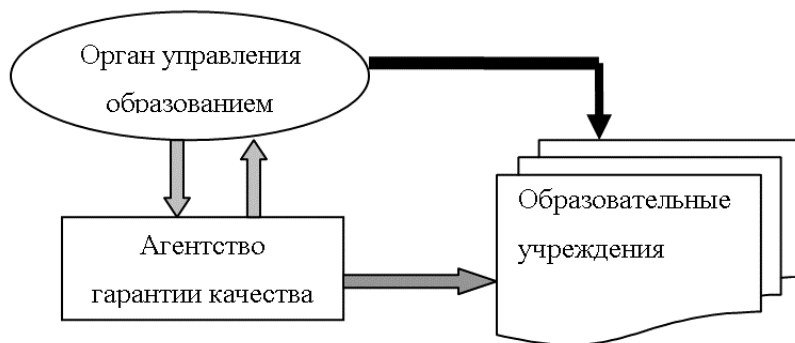


Рис. 4. Функционирование российского агентства гарантии качества образования

INQAAHE, 2005 г.)<sup>10</sup>, Стандарты и рекомендации для систем гарантии качества высшего образования в европейском пространстве (ENQA совместно с EUA, EURASHE и ESIB<sup>11</sup>, 2005 г.)<sup>12</sup>.

Для отечественной системы образования важен документ, разработанный ENQA, так как он получил одобрение министров образования стран, подписавших

Болонскую декларацию<sup>13</sup> и был рекомендован к использованию в национальных системах образования<sup>14</sup>. Россия, как известно, является полноправным участником Болонского процесса с 2003 г.

Согласно требованиям ENQA деятельность агентств гарантии качества должна соответствовать восьми стандартам: используемые внешние процедуры, офици-

**Инициатива создания агентства**

Аббревиатура названия агентства	Правительство	Министерство	Вузы	Другие организации
ААНЕ (Албания)		■		
FHR (Австрия)	■			
AQA (Австрия)		■	■	Студенческий союз
ÖAR (Австрия)	■	■		
NEAA (Болгария)	■			
ASHE (Хорватия)	■			
ACCR (Чехия)	■			
EHEA (Эстония)		■	■	
ACQUIN (Германия)			■	
HAC (Венгрия)	■			
HEQEC (Латвия)		■	■	
CQANE (Литва)		■		
UAC (Польша)			■	
PKA (Польша)	■		■	Экспертные комитеты, ответственные за оценку качества образования
ARACIS (Румыния)	■			
NAA (Россия)	■			
QACS (Словения)		■		Конференция ректоров

альный статус, деятельность, ресурсы, миссия, критерии и процедуры, отчетность, независимость.

Европейские агентства активно обсуждают проблемы, возникающие в национальных системах образования при введении и следовании стандартам и рекомендациям ENQA, а также вопросы признания агентств гарантии качества и их внесения в европейский реестр. Для этого агентствам до 2010 г. необходимо провести самообследование собственной деятельности с целью выявления возможных несоответствий требованиям ENQA и их дальнейшего согласования.

Стандарты и рекомендации ENQA активизировали процессы формирования систем гарантии качества на институциональном и национальном уровне, совершенствуя и привнося в национальные системы гарантии качества много положительного: привлечение к оценке образовательных программ и учреждений образования студентов и работодателей, широкое распространение и обсуждение технологий и результатов аккредитации, автономность системы гарантии качества, ее объективность, прозрачность и подотчетность. Но, с другой стороны, для соответствия некоторым стандартам необходимы кардинальные изменения законодательства и инфраструктуры системы гарантии качества. Наибольшие проблемы и трудности вызывает стандарт о независимости аккредитационного агентства от органов управления образованием, вузов и других заинтересованных лиц.

Как показывают результаты исследований<sup>15</sup>, большая часть агентств стран Центральной и Восточной Европы не в полной мере соответствует стандарту ENQA о независимости.

С целью более глубокого изучения проблемы независимости деятельности агентств гарантии качества образования в соответствии с требованиями ENQA Росаккредагентство в 2007 г. провело анкетирование агентств стран Центральной и Восточной Европы, результаты которого были представлены в мае 2007 г. на ежегодном семинаре Сети агентств гарантии качества в высшем образовании стран Центральной и Восточной Европы (the Central and Eastern European Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education – CEE Network) в Санкт-Петербурге на базе Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена.

17 агентств из 14 стран Центральной и Восточной Европы, принявших участие в опросе<sup>16</sup>, ответили на вопросы относительно собственного юридического статуса, автономной ответственности за выполняемые действия, а также отсутствия влияния третьих сторон (вузы, министерства и другие заинтересованные лица) на заключения и рекомендации, содержащиеся в отчетах агентства.

Результаты исследования показывают, что в большинстве случаев (таблица) государство/министерство является учредителем или входит в состав учредителей агентств гарантии качества (правительство в 41% случаев, министерство – 47%, вузы – 35%) и лишь в одном случае агентство было создано по инициативе вузов (Комиссия по аккредитации университетов – УАС, Польша).

Распределение полномочий (государство/министерство – агентство) происходит следующим образом. Как правило, государство/министерство осуществляет опосредованный контроль за деятельностью агентств (финансирует деятельность агентства – 52%, определяет порядок прекращения деятельности агентства (правительство – 37%, министерство – 25%).

Государство также является гарантом оценочных процедур (выдает государственные дипломы – 88%, присваивает научные степени – 70%, осуществляет государственное финансирование оценочных процедур – 76%, участвует в финансировании процедур

внешней оценки качества деятельности вузов (министерство – 52%, определяет обязательность прохождения оценочных процедур – 100%).

Агентства, в свою очередь, могут самостоятельно определять процедуры, методы, показатели, критерии оценки качества (агентства – 75%, министерства – 37%, аккредитационные коллегии – 43%), номинируют и назначают членов внешних экспертных комиссий (82%), участвуют в работе внешних экспертных групп (представители агентства – 41%, вузов – 76%, работодателей – 64%, студентов – 64%, иностранцев – 64%).

В отечественной системе образования государство также играет значимую роль в деятельности агентства: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки России назначает руководителя агентства, номинирует и назначает членов внешних экспертных комиссий, возглавляет работу внешних экспертных групп<sup>17</sup>.

Проведенные исследования позволяют сделать вывод: влияние государства на систему оценки качества образования характерно для большинства стран Восточной Европы. Существуют объективные причины данного явления, объясняемые сложившейся ситуацией в системе образования, культурными и историческими особенностями при формировании систем образования в этих странах.

Для системы высшего образования стран Западной Европы характерно преобладание общественных (public) форм собственности в образовании, активное участие общественности (преподаватели, студенты, выпускники, работодатели) в управлении образованием при существовании значительной автономии вузов. В этой ситуации сами вузы являются гарантом качества образования.

В Восточной Европе система образования представлена образовательными учреждениями различных форм собственности (государственные, муниципальные, ча-

стные). Демократические формы управления образованием находятся в процессе становления. Общество в большей степени доверяет государственной аккредитации (дипломам, академическим степеням). Таким образом, в странах Восточной Европы государство выступает гарантом качества образования.

Различны и условия создания и цели функционирования агентств гарантии качества стран Западной (отчасти и Центральной) и Восточной Европы.

В большинстве стран Западной Европы агентства гарантии качества создавались под влиянием Болонского процесса, при наличии уже сформулированных требований к деятельности и рекомендуемых моделей функционирования. Схема создания агентств данного региона: получение от правительства и (или) вузовских ассоциаций права проведения процедур оценки качества, в частности: определение критериев и методов оценивания, подбор экспертов, принятие окончательных решений об оценке качества.

В странах Центральной и Восточной Европы агентства были созданы до подписания Болонской декларации, учреждения ENQA и разработки *Стандартов и рекомендаций для систем гарантии качества высшего образования в европейском пространстве*. С 90-х гг. XX в. в политической и экономической системах стран Восточной Европы происходят кардинальные изменения, отразившиеся и на образовательной сфере. Учрежденные государством агентства начали функционировать исходя из объективной необходимости: резко увеличившееся количество вузов, появление негосударственного сектора в образовании поставили вопрос о доверии к качеству подготовки специалистов. В этой ситуации государство взяло на себя ответственность за защиту общества в лице абитуриентов, работодателей, преподавателей от низкокачественных образовательных услуг. Государственная аккредитация яви-



лась надежным способом защиты от «фабрик дипломов»: недобросовестных учреждений и откровенных мошенников. Государственная аккредитация и дипломы государственного образца, прописанные в законодательствах, являются жизненно важными и для самих образовательных учреждений, предоставляя возможность получения финансирования деятельности, льгот для студентов, общественного признания.

Таким образом, агентства стран Восточной Европы играют большую социальную роль: их задача – «не выделить лучших», а защитить от некачественного образования, установив пороговый минимум, необходи-

мый для признания государством и обществом (признание дипломов, степеней).

В сложившейся ситуации вероятно целесообразным, на наш взгляд, является настоятельное обоснование внесения изменений в содержание ESG, учитывающих национальные интересы всех стран, подписавших Болонскую декларацию, тем более, что в Руководствах ENQA для проведения процедуры внешней оценки деятельности агентств отмечается: «Для некоторых агентств невозможно полное соответствие критериям (из-за особенностей законодательства). При рассмотрении подобных случаев Совет ENQA будет принимать во внимание также смягчающие обстоятельства»<sup>18</sup>.

#### **ПРИМЕЧАНИЯ**

<sup>1</sup> Формирование общеевропейского пространства высшего образования. Задачи для российской высшей школы: аналитический обзор / М. В. Ларионова, В. Д. Шадриков, Б. В. Железов, Б. В. Горбунова; Министерство образования и науки РФ, Государственный университет – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004.

<sup>2</sup> Сетевое взаимодействие агентств гарантии качества в высшем образовании: препринт / Мотова Г. Н., Гарифуллина Ф. З. — Йошкар-Ола: Национальное аккредитационное агентство в сфере образования, 2006; *Campbell, C. & Rozsnyai, C., 2002, Quality Assurance and the Development of Course Programmes. Papers on Higher Education Regional University Network on Governance and Management of Higher Education in South East Europe Bucharest, UNESCO.*

<sup>3</sup> *Analytic Quality Glossary. Harvey, L., 2004, Analytic Quality Glossary, Quality Research International, <http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/> .*

<sup>4</sup> Международная сеть агентств гарантии качества в высшем образовании (INQAAHE) была создана в Гонконге в 1991 г. 18 агентствами гарантии качества. За пятнадцать лет существования количество организаций-участников возросло до 166 агентств, представляющих 69 стран мира. Таким образом, можно с уверенностью говорить об учреждении агентств гарантии качества образования в большинстве стран.

<sup>5</sup> *Дирк Ван Дамм, Питер Ван дер Хиден, Кэролин Кэмпбелл. Международная система обеспечения качества и признания квалификация в высшем образовании в Европе. (Материал форума ОЭСР «Интернационализация высшего образования: управление процессом», 3-4 ноября 2003 г., Тронхейм, Норвегия).*

<sup>6</sup> Актуальные вопросы развития образования в странах ОЭСР/Отв. ред. М. В. Ларионова. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2005.

<sup>7</sup> *Мотова Г.Н. Модели аккредитации за рубежом: научное издание / Мотова Г.Н., Наводнов В.Г. 2-е изд., испр. и доп. М.; Йошкар-Ола: Центр государственной аккредитации, 2005.*

<sup>8</sup> *Guidelines on Quality Provision in Cross-Border Higher Education. // UNESCO Document elaborated in cooperation with OECD. – October 2005.*

<sup>9</sup> *INQAAHE Guidelines of Good Practice // The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, 2005, Dublin 2, Ireland.*

<sup>10</sup> ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education) – Европейская ассоциация гарантии качества в высшем образовании, EUA (European University Association) – Ассоциация европейских университетов, EURASHE (European Association (of Institutions) in Higher Education (Polytechnics and Colleges)) – Европейская ассоциация институтов высшего образования (политехникумов и колледжей), ESIB (European Students Information Bureau) – Европейская ассоциация национальных студенческих союзов.

<sup>11</sup> Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area // European Association for Quality Assurance in Higher Education. – Helsinki, 2005.

<sup>12</sup> The European Higher Education Area - Achieving the Goals. // Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.

<sup>13</sup> В *Стандартах и рекомендациях ENQA*, помимо требований к деятельности агентств гарантии качества образования (внешняя система оценки качества) и предложения о создании реестра агентств, действующих на территории Европы, также содержатся требования к внутривузовским системам гарантии качества и внешней экспертизе качества.

<sup>14</sup> Hofmann Stefanie, ACQUIN. Mapping external quality assurance in Central and Eastern Europe. A comparative survey by the CEE network // European Association for Quality Assurance in Higher Education / Central and Eastern European Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education. – Helsinki, 2006. – 69 p.

<sup>15</sup> Список агентств, принявших участие в опросе: Accreditation Agency for Higher Education (ААНЕ) – Албания, Austrian Fachhochschule Council (FHR) – Австрия, Austrian Agency for Quality Assurance (AQA) – Австрия, Austrian Accreditation Council (ЦАР) – Австрия, National Evaluation and Accreditation Agency (NEAA) – Болгария, Agency for Science and Higher Education (ASHE) – Хорватия, Accreditation Commission of the Czech Republic (ACCR) – Чехия, Estonian Higher Education Accreditation Center (ЕНЕА) – Эстония, Accreditation, Certification and Quality Assurance Institute (ACQUIN) – Германия, Hungarian Accreditation Committee (НАС) – Венгрия, Higher Education Quality Evaluation Centre (HEQEC) – Латвия, Center for Quality Assessment in Higher Education (СQАНЕ) – Литва, University Accreditation Commission (UAC) – Польша, Polish State Accreditation Committee (РКА) – Польша, Romanian Agency for Quality Assurance in Higher Education (ARACIS) – Румыния, National Accreditation Agency (NAA) – Россия, Quality Assessment Commission of Slovenia (QACS) – Словения.

<sup>16</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Закон РФ «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий» от 20.04.2007 № 56-ФЗ.

<sup>17</sup> Guidelines for national reviews of ENQA member agencies // European Association for Quality Assurance in Higher Education. – Helsinki, 2006.