

От государственного контроля вузов

к независимой оценке качества: зарубежные модели

В большинстве стран мира важные реформы в области оценки вузов и их педагогической и научной деятельности уже завершились. Эти реформы отражают в широком смысле специфику и национальные традиции систем высшего образования. Вместе с тем на эти реформы оказали огромное влияние глобализация и интернационализация высшего образования, что нашло отражение в создании в ведущих странах органов независимой оценки качества высшего образования и научных исследований.

На международном уровне к органам независимой оценки сформировались требования, которые гарантируют:

- адекватность деятельности этих органов ожиданиям заинтересованных сторон (студентов, вузов, работодателей, министерств);
- эффективность деятельности этих органов;
- постоянное улучшение их деятельности.

На сегодняшний день в оценочные критерии, применяемые международными органами по независимой оценке, включены самые новаторские аспекты, а именно:

- учет компетентностных концепций в подготовке кадров в соответствии с национальными системами квалификаций;

- приверженность вузов реальному качественному подходу, состоящему из внутренней самооценки, согласованной с каждой из своих заинтересованных сторон и внешней (коллегиальной) оценки;

- согласованность между внутренней самооценкой и внешней (коллегиальной) оценкой.

В качестве примера рассмотрим три страны, находящиеся по разные стороны Атлантического океана.

ПОДХОД США

Имеющие долголетнюю историю ранжирования и аккредитации вузов и программ США оказывали самое большое влияние на реформирование систем обеспечения качества высшего образования в других странах [5]. В настоящее время, по признанию американцев, ведущей моделью развития образования на ближайшее двадцатилетие является Болонский процесс.

В США особенности развития и диверсификация системы высшего образования привели к появлению нового понятия – «послесреднее», или «третичное», образование. Оно характеризуется сочетанием государственных университетов и университетов частных, крупных исследовательских и мелких специализированных университетов, четырехгодичных «колледжей свободных искусств» и двухгодичных общинных колледжей и т.д., которые, естественно, привели к созданию очень сложных структур оценки и аккредитации. Эти структуры



об авторе



И.Е. Волкова, заведующая отделом проектирования стандартов и оценки качества профессионального образования ФИРО, кандидат филологических наук

по сути принимают форму организаций по добровольной аккредитации программ и учебных заведений, которые, в свою очередь, сами по себе должны быть признаваемыми. Такие структуры включают:

- региональные организации по аккредитации, которые занимаются всеми частными и государственными университетами отдельного региона;
- национальные организации по аккредитации, специализирующиеся главным образом в оценке некоторых типов учреждений (религиозных частных учебных заведений) или программ (дистанционное образование);
- организации профессиональной аккредитации программ подготовки для профессиональной практики (медицина, стоматология, ветеринария, инженерия, администрация).

Большая часть этих организаций сами получают признание Совета по аккредитации высшего образования (Council for Higher Education Accreditation – CHEA), созданного в 1996 г. университетскими кругами и разработавшего стандарты образцовой практики, которые аккредитационные организации должны соблюдать. Любую релевантную информацию по процедурам CHEA можно найти на его сайте www.chea.org.

Каждые четыре года в Закон о высшем образовании вносятся существенные поправки (фактически порождающие «передел власти»), вызванные сменой правительств, что создало возможность для жесткой критики аккредитационной системы, которая перестала отвечать требованиям усиления подотчетности в условиях, когда «символика оценки все более и более смещается от совершенствования обучения к институциональной подотчетности» [18, с. 25].

Д. Дилл [15] подвергает сомнению адекватность действующих в США процессов и стандартов академической аккредитации, отмечая, что добровольная аккредитация не в состоянии улучшить механизмы коллегиальной оценки качества образования, а по мнению М. Трой, «аккредитация нерелевантна для совершенствования высшего образования; в некоторых случаях она скорее ограждала учебные заведения от эффективного контроля их образовательной деятельности, чем обеспечивала его; а в

некоторых случаях она заметно затрудняла усилия учебных заведений по самосовершенствованию. Она стимулирует учебные заведения к рассказу о своих сильных, а не слабых сторонах, о своих успехах, а не провалах, и даже к сокрытию своих слабостей и неудач» [34, с. 314].

Главный недостаток системы – ее «приспособленческий» подход к аккредитации [10]. Аккредитация основана на подходе «соответствие цели», связанном с декларируемой миссией каждого учебного заведения, что препятствует использованию общих стандартов. Этот подход нацелен на защиту диверсификации и «приспособление» к широкому кругу институциональных различий внутри одного и того же регионального агентства по аккредитации.

В 1992 г. при внесении многочисленных значительных поправок в Закон о высшем образовании (очередной «передел власти») система аккредитации подвергалась ожесточенной критике из-за докладов о мошенничестве и злоупотреблениях в федеральных программах помощи студентам и большого количества учебных заведений с высоким процентом невозврата кредитов. Поскольку только те, кто принят в аккредитованные учебные заведения, имеют право на федеральную поддержку, региональные агентства по аккредитации выполняют функцию «сторожей» федеральных фондов, гарантируя, что студенты имеют хорошую возможность завершить обучение. По словам С. Кроу, «решения по аккредитации учебных заведений воспринимались федеральным правительством как свидетельство о качестве образования, достаточное, чтобы давать право на оказание федеральной финансовой помощи студентам и выделение других федеральных грантов учебным заведениям» [13, с. 2].

Более умеренное предложение было утверждено на национальном референдуме ректоров колледжей; новый национальный совет (CHEA) заменил бывший COPA (Council on Postsecondary Accreditation – Совет по аккредитации послесреднего образования), занимавшийся признанием и координацией работы агентств по аккредитации. Вместо набора жестких общих стандартов, которыми должны руководствоваться все

эти агентства, новый совет потребовал от них только принятия одинаковых «пороговых» стандартов.

В США существует давняя традиция сохранения четко очерченных и взаимоисключающих ролей федерального правительства, штатов и аккредитационных ассоциаций. Штаты отвечали за установление требований для учебных заведений и выдачу им лицензий, аккредитационные агентства – за оценку качества учебных заведений, а федеральное правительство – за ассигнование федеральных фондов на поддержку студентов и обеспечение того, чтобы эти фонды использовались для предназначенной цели. Эта система, получившая название триады, преподносилась как независимая система, включающая самооценку и коллегиальную оценку без вмешательства правительства, и являлась основой самоуправления и саморегулирования через учебные заведения и аккредитационные организации. Она служила мишенью для нападков из-за усиливающихся требований подотчетности обществу и перехода от повышения качества к подотчетности. Г. Макги утверждал: «В настоящее время наблюдается отход от саморегулирования, которое было направлено на интересы учебных заведений, а не общества, и этот отход может просто указывать на то, что необходим новый подход к обеспечению качества в высшем образовании» [22].

Система и сейчас остается мишенью для ожесточенной критики по целому ряду причин, среди которых ее поведение как институциональной гильдии (не очень отличающейся от средневековых гильдий), защищающей привилегированное положение своих членов на рынке образовательных услуг [22]; нерелевантность для совершенствования высшего образования [34]; неудачи в ликвидации неадекватности коллегиальных механизмов обеспечения качества образования [15]; имидж «общества взаимного оказания услуг» [29]; недостаточная прозрачность и система подотчетности, затрудняющая внедрение инноваций [32], и т.д. Было предпринято несколько попыток повлиять на эту ситуацию, изменив баланс сил в триаде в пользу федерального уровня. Пока все

они потерпели неудачу, хотя трудно точно установить причины из-за чрезвычайной сложности переплетения интересов, влияний и культур. Некоторые ссылаются на «захват агентств» могущественными группами людей, объединенных общими интересами [22], другие указывают на правительства штатов, которые не любят усиления федерального контроля за их традиционной деятельностью по координации, планированию и политике [29], третьи считают, что возможное усиление роли федерального центра в проведении аккредитации не решит проблему вызовов, с которыми сталкиваются учебные заведения, штаты и Конституция [17].

Невозможно предположить, что будет в будущем. В американской Энциклопедии по образованию высказано предположение, что «федеральное правительство будет продолжать использовать ассоциации как часть триады, одновременно продолжая попытки вмешательства в процесс аккредитации с целью гарантирования защиты федеральных интересов» [17].

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПОДХОДЫ

В Европе ситуация совершенно иная, даже несмотря на то, что некоторые европейские политики явно стремятся конкурировать с США. Европейский Союз еще очень далек от федерации государств: каждое национальное государство по-прежнему сохраняет сильную власть, несмотря на активные попытки расширения компетенции Европейской Комиссии, и уровень европейского финансирования высшего образования не сопоставим с уровнем федерального финансирования высшего образования в США. Кроме того, все еще существует дефицит демократии в Евроландии¹, со все увеличивающимся разрывом между Брюсселем и европейскими гражданами. Убедительным примером такого дефицита является решение ратифицировать Лиссабонский договор (замаскированную неудавшуюся Европейскую Конституцию) путем парламентского голосования, чтобы избежать консультации с гражданами через референдум.

Поэтому, несмотря на возражения многих руководителей университетов, «па-



об авторе



С.С. Иванов, старший научный сотрудник отдела проектирования стандартов и оценки качества профессионального образования ФИРО

¹ Евроландия – так в Европе называют зону евро [7].

В Европе акцент сместился с социальной и культурной функций университетов на их экономическую функцию.

ровой каток» Евросоюза продвигается к системе, в которой аккредитационные агентства, аналогичные американским, не будут признаваться добросовестными институтами. Агентства по качеству, имеющие некоторые связи с университетами (случаи с Фландрией, Португалией и Нидерландами), не сопротивлялись смещению акцента в обеспечении качества с совершенствования на подотчетность и были закрыты, будучи обвиненными обществом в неэффективности и нерелевантности; их заменили «независимые» агентства по аккредитации, выполняющие «Стандарты и руководство по обеспечению качества в Европейском пространстве высшего образования» (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area – ESG).

В Европе акцент сместился с социальной и культурной функций университетов на их экономическую функцию. Новое общество знания могло бы предложить новую возможность университетам, считая знания и инновации обязательным компонентом экономической конкурентоспособности и социального прогресса. Но чтобы воспользоваться этой возможностью, академическое сообщество должно заключить новый контракт с обществом, и профессура должна выдвинуть новые доводы в пользу высшего образования.

Одобрение Еврокомиссией расширения автономии европейских университетов, содержащееся в ее коммюнике «Программа модернизации университетов: образование, исследования и инновации» [14], необходимо воспринимать с осторожностью. В аналитическом обзоре послесреднего образования, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [27], содержатся рекомендации укрепить способность учебных заведений адаптироваться к национальной стратегии послесреднего образования и согласовать

академические свободы с вкладом учебных заведений в общество. К сожалению, эти рекомендации напоминают слова Д. Махони: «В таком случае “новая” автономия – это парадокс: это – автономия, которую надо согласовывать» [20].

В Европе деятельность по обеспечению качества началась намного позже, чем в США. В конце 1980-х гг. появилось понятие «государство оценки» [25], в котором особое значение придавалось качеству. Этому появлению способствовал ряд факторов, таких как массовость высшего образования, создающая крайне гетерогенные системы [34]; усиление роли частного сектора, все в большей мере заменяющего государство как главного работодателя выпускников [24], и все более широкое использование рынков как инструментов государственной политики [16]. Вместо обеспечения равенства, гарантирующего справедливую конкуренцию выпускников за государственные должности, учебным заведениям пришлось адаптироваться к более гетерогенному и менее регулируемому частному рынку труда, а рыночное регулирование потребовало более высокой степени автономии учебных заведений для адаптации к рыночной конкуренции.

Системы высшего образования усложнились и были вынуждены становиться более гибкими и адаптирующимися к изменениям, что несовместимо с централизованными системами детального надзора и контроля. «Государство оценки» создавалось как альтернатива государству «регулирования посредством бюрократических указов» [23], посредством поиска более гибких, менее обременительных и более быстрых механизмов управления, которые предусматривали расширение возможности институциональной адаптации к изменениям и сокращение «административного времени»². Вместо традиционного порогового подхода к оценке качества *априори*³ государство предоставляет учебным заведениям больше автономии, при этом создавая механизмы контроля и оценки качества *апостериори*⁴ (по результату).

² Административное время – 1) организационное время; 2) общее время ожидания (в теории массового обслуживания) [2].

³ *Априори* (лат. *a priori*, букв. – из предшествующего) – философский термин, имеющий важное значение в теории познания, в частности, в философии И. Канта. Означает знание, полученное независимо от опыта, присущее сознанию изначально [6].

⁴ *Апостериори* (лат. *a posteriori*, букв. – из последующего) – философский термин, означающий знание, полученное из опыта, в противоположность *a priori* («доопытному») знанию [6].

Обеспечение качества высшего образования стремительно развивалось в эти годы в Европе. С. Шварц и Д. Вестрехейден [31] заявляют, что в начале 1990-х гг. менее 50% европейских стран инициировало деятельность по оценке качества на надынституциональном уровне, а уже к 2003 г. все страны, кроме Греции, ввели ту или иную форму надынституциональной оценки. В настоящее время в соответствии с обязательствами по Болонскому процессу все европейские страны, кроме России, имеют надынституциональные органы независимой оценки.

Европейские системы обеспечения качества имеют важные общие процедурные элементы – внутреннюю самооценку, оценочный визит внешних экспертов, внешнюю оценку и публичную отчетную документацию [33]. Однако существуют важные различия в политических дискурсах [23, 25], которые варьируют от главным образом политического дискурса, рассматривающего университеты как госслужбу (например, как во Франции и Швеции), до преимущественно экономического дискурса, рыночно-ориентированного и инспирированного США (например, в Великобритании и в Нидерландах), в рамках которого роль государства считается чрезмерной [26]. Существуют также различия в «собственности» на систему обеспечения качества и в последствиях оценки качества высшего образования – с прямым влиянием на финансирование или без него.

Были даже случаи, когда доверие между правительством и учебными заведениями допускало принадлежность агентств по оценке качества к организациям, связанным с университетами, – Фламандский межуниверситетский совет (Vlaamse Interuniversitaire Raad – VLIR) во Фландрии, Ассоциация университетов Нидерландов (Vereniging van Universiteiten – VSNU) и Португаль-

ский университетский фонд (Fundação das Universidades Portuguesas – FUP). Эти агентства похожи на аккредитационные организации США тем, что их деятельность сходна по характеру с деятельностью гильдии. Однако позже это доверие стало ослабевать.

Одна из причин потери доверия – появление «нового государственного управления»⁵ и связанных с ним идей, таких как новый менеджеризм⁶ и воссоздание института правительства [28], которые доминировали в реформе госсектора в последние десятилетия. Новое государственное управление нацелено на замену медленных, неэффективных процессов принятия решений академической коллегией быстрыми, активными и эффективными управленческими процессами, заимствованными из частного сектора [11]. В соответствии с новым государственным управлением студенты превратились в потребителей или клиентов, и были введены меры по системному обеспечению качества высшего образования и подотчетности учебных заведений для гарантирования того, что академическое обеспечение соответствует потребностям и ожиданиям клиентов.

В 2005 г. европейские министры образования приняли «Стандарты и руководство по обеспечению качества в Европейском пространстве высшего образования», проект которых был разработан Европейской ассоциацией по обеспечению качества в высшем образовании (European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA) совместно с агентствами – членами ENQA и членами «Группы Е4»: 1) ENQA, 2) Европейской ассоциацией университетов

В настоящее время в соответствии с обязательствами по Болонскому процессу все европейские страны, кроме России, имеют надынституциональные органы независимой оценки.

⁵ Согласно теории «нового государственного управления» (*new public management*), государство уподобляется «большой корпорации». Главный метод «нового государственного управления» – бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Прозрачность, подотчетность и оперативность БОР повышаются за счет использования информационно-коммуникационных технологий в составе базовых институтов госуправления; официального и достоверного учета плановых показателей и отчетов об их достижении; организации повсеместного, дешевого и полного доступа к информации о показателях эффективности и отчетах об их выполнении для проверяющих, руководства и граждан; быстрых и регламентированных административных процессов по сбору, агрегированию (от *aggregatio* – присоединение; процесс объединения элементов в одну систему; агрегирование показателей – это укрупнение экономических показателей посредством их объединения в группу), доведению показателей до исполнителей; независимого (внешнего) аудита правильности выполнения административных процедур БОР. Критику этой теории можно найти в работе Л. Мизеса «Бюрократия» [3].

⁶ Менеджеризм – течение, направление экономической мысли, изучающее и рассматривающее роль управления, менеджеров в экономике [8].

(European University Association – EUA), 3) Европейской ассоциацией высших учебных заведений (European Association of Institutions in Higher Education – EURASHE) и 4) Европейским союзом студентов (European Students' Union – ESU).

ПОДХОД СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА

Британская университетская система претерпела в последние 20 лет важные изменения, особенно в результате принятия в 1992 г. Закона о дальнейшем и высшем образовании, который предоставил «политехникам» полный университетский статус, уравнивая их в правах с традиционными университетами. Этот закон оказал воздействие на перестройку финансовых и оценочных механизмов функционирования университетов.

Совет по финансированию высшего образования Англии (Higher Education Funding Council for England – HEFCE), ответственный за финансирование университетов, создал механизм оценки качества учебных программ, ранжируя программы по трем категориям: превосходно, удовлетворительно, неудовлетворительно. Программы, идентифицированные как «превосходные», стали предметом оценочных визитов экспертов; программы, не прошедшие оценку, стали объектами автоматического ранжирования по категории «удовлетворительные». В дальнейшем, с накоплением определенного опыта, оценки HEFCE подверглись серьезной критике за проявляющуюся в них тенденцию отдавать предпочтение старейшим университетам. После нескольких попыток регулирования существующего механизма в 1997 г. был разработан новый механизм, который послужил поводом к созданию Агентства по обеспечению качества высшего образования (Quality Assurance Agency for Higher Education – QAA).

Первоначально перед агентством ставилась задача периодически оценивать университеты и их программы. Процедуры оценки, применяемые агентством, описаны в «Справочнике по академической оценке» [19]. Как можно констатировать, изучая данный документ, эти оценочные процедуры были тяжелыми в управлении. Фактически анализ, проведенный HEFCE в 2000 г.

[12], выявил повышенную стоимость «предметной оценки» и ограниченную пользу для заинтересованных сторон, так как только 0,2% оценок заканчивались отрицательным вердиктом. Кроме того, оценочные процедуры были объектами многочисленной критики среди университетов Англии, главным образом из-за объема разрабатываемой документации и тяжести самого процесса оценивания. В 2002 г. QAA реорганизовало свою деятельность по институциональным оценкам, процедуры которых описаны в изданном им «Справочнике по институциональному аудиту: Англия» [19]. Процедуры больше касаются внешней оценки качества и практики управления университетами, ограничивая оценки академических программ случаями, когда была выявлена проблема.

Кроме того, HEFCE проводит с периодичностью в пять лет оценку научно-исследовательских достижений (Research Assessment Exercise – RAE), цель которого заключается в том, чтобы оценить исследовательские университеты, дисциплину за дисциплиной. Результаты этих оценок оказывают влияние непосредственно на финансирование исследовательской деятельности в каждом университете. Процедуры RAE представлены на сайте <http://www.rae.ac.uk/>. Отчеты по исследованиям, проведенным университетом в определенной предметной области, при оценке получают от 1 до 5 баллов. Финансирование напрямую зависит от этой оценки: сектора, набравшие 1 или 2 балла, не будут финансироваться, а сектор, имеющий оценку «5», получит средств в четыре раза больше чем сектор, имеющий оценку «3», при равном объеме исследований.

Можно сказать, что английская университетская система в некоторой степени страдает от чрезмерного количества оценок. Если RAE считает, что позитивно влияет на внимание, которое университеты проявляют к стратегическому управлению своей исследовательской деятельностью, то неясно, как в целом эта сверхразвитая практика оценок влияет на измерение стоимости управления этими процессами. Ясно, с другой стороны, что для внедрения процессов оценки потребовалось выделение значительно-

го времени экспертов, а также создание важных административных структур.

ПОДХОД ФРАНЦИИ

Агентство по оценке исследований и высшего образования

На смену Комитету по национальной оценке образования, функционировавшему во Франции с 1984 г., вопросы оценки научных исследований и высшего образования были переданы созданному в 2008 г. Агентству по оценке исследований и высшего образования (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur – AERES).

Как сформулировано в справочнике по качеству AERES [21]:

- агентству предоставлен статус административной независимой власти, позволяющий выполнять задачи без какого-то ни было давления или зависимости, которые исходят от государственной власти или из любого другого источника;
- оно (агентство) делает доступным для общественности все свои оценочные отчеты и публикует на сайте в свободном доступе свои процедуры и оценочные средства;
- оно осуществляет свою деятельность в соответствии с международными стандартами и «Стандартами и руководством по обеспечению качества в Европейском пространстве высшего образования». С момента своего создания оно настойчиво формирует культуру качества в учебных заведениях и организациях: при проведении каждой оценочной кампании организуется обмен информацией с учебными заведениями для того, чтобы побуждать их развивать процедуры обеспечения качества вузов и программ согласно европейским стандартам.

AERES представляет собой национальное агентство, открытое миру. Оно вписывает свою деятельность в европейскую и международную перспективу:

- обращаясь к иностранным экспертам различного национального происхождения, приглашая их для участия в оценочной деятельности во Франции в зависимости от оцениваемого объекта или дисциплины;

- создавая себе имидж на международной арене и открываясь другим оценочным культурам;

- кооперируясь с другими акторами оценки в мире;

- проводя «мозговые штурмы»⁷ и развивая интернациональные компетенции в агентстве.

В 2010 г. AERES прошло процедуру оценки, чтобы подтвердить свою позицию действительного члена ENQA и свою регистрацию в Европейском реестре по обеспечению качества высшего образования (European Quality Assurance Register for Higher Education – EQAR), позволяющую ему обосновать свое влияние и доверие за рубежом. С документами можно ознакомиться на сайтах EQAR и ENQA.

Недавнее нововведение

В течение последних десятилетий французское государство развивало отношения с вузами и исследовательскими организациями. Раньше все высшее образование в стране было крайне централизованно, при этом государство контролировало не только бюджет, но и функционирование учебных заведений и утверждение целей, которые само же для них и намечало. В начале 1990-х гг. государство начало постепенно передавать свои компетенции вузам; этот процесс осуществлялся с помощью контракта. Возможности самостоятельной деятельности (автономии) университетов были расширены. Это движение нашло свое завершение в принятом в 2007 г. законе «Свобода и ответственность университетов» (LRU).

Данный закон значительно изменил функционирование вузов и их отношения с государством. Среди важных положений можно отметить:

- новую миссию, возложенную на университеты: ориентация студентов по выбору места работы и трудоустройство студентов;

- новое управление университетом, с разъяснением компетенций различных инстанций, особенно административного совета⁸ и президента, которые были значительно укреплены;

⁷ Мозговой штурм – метод генерации идей путем коллективного обсуждения проблем при полной свободе выдвижения вариантов решения [1].

⁸ Административный совет – один из органов, входящий в систему стратегического (академического) управления университетами во Франции и занимающийся разработкой стратегии работы университета. Он назначает преподавателей и одобряет бюджет; его состав распределяется следующим образом: 40–45% членов – преподаватели; 20–30% – представители профессиональных организаций; 20–25% – студенты; 10–15% – вспомогательный и административный персонал [4].

- укрепление партнерства «государство–университет» многолетним контрактом, который определяет стратегическую ориентацию университета и становится инструментом управления, упрочивающим его автономию благодаря аккумуляции средств и передаче фонда заработной платы вузам.

С принятием этого закона государство стало играть стратегическую роль, вместо того чтобы нести ответственность за непосредственное управление высшим образованием. Однако, поскольку Закон принят недавно, последствия его применения еще только предстоит измерить.

AERES ставит перед собой следующие задачи (с ними можно ознакомиться на сайте <http://www.aeres-evaluation.fr>):

- оценивать научные организации, вузы и фонды научного сотрудничества, учитывая всю совокупность их задач и деятельности;
- оценивать исследовательскую деятельность, проводимую научными подразделениями учебных заведений и научных организаций;
- оценивать учебные программы и дипломы вузов;
- утверждать процедуры оценки персонала учебных заведений и научных организаций и давать заключение по условиям их использования.

В Хартии оценки AERES обозначены следующие фундаментальные принципы, гарантирующие качество оценки высшего образования и исследований:

- беспристрастность и объективность оценки, основанной на компетенции оценщиков, принципе коллегиальности оценок, отсутствии конфликта или близости интересов между оценщиками и оцениваемыми;
- уважение людей, а также специфики и независимости оцениваемых учебных заведений и организаций;
- принцип производительности, основанный на связанности процедур, на адаптации методов к целям и специфичности

различных областей оценки и на периодичности оценки.

Эта Хартия обращена к обществу.

AERES исходит из того, что качество его оценок является основой для обеспечения своей репутации и завоевания доверия вузов, научных организаций, государственной власти, студентов и всех заинтересованных сторон.

Агентство обязуется:

- внедрить систему управления качеством, основанную на процессном подходе⁹ и адаптированную к целям деятельности агентства с учетом специфики своей структуры и направлений деятельности;

- изыскать необходимые средства;

- обеспечить постоянные рамки для утверждения и пересмотра своих целей в области качества, регулярно оценивать их адекватность нуждам различных заинтересованных сторон;

- постоянно повышать эффективность применяемых методов и процедур.

Сформулированные выше обязательства фактически являются декларацией политики качества Агентства, которая находится под контролем Совета агентства и общества и доводится также до персонала всех учебных заведений. Присоединение любого сообщества к этому процессу непрерывного повышения качества является важным элементом качественного подхода агентства.

Процесс оценки

Оценка учебного заведения

Оценка учебного заведения состоит из нескольких этапов: подготовка, посещение и реституция (восстановление в правах). Процесс оценки включает следующее:

- составление досье по учебному заведению;
- изучение досье;
- подготовительное совещание комитета экспертов;
- визит комитета экспертов в учебное заведение;
- совещание по восстановлению учебного заведения в его правах;
- признание Агентством отчета комитета экспертов об оценке;
- направление в учебное заведение отчета для замечаний;

С принятием во Франции в 2007 г. закона «Свобода и ответственность университетов» (LRU) государство стало играть стратегическую роль, вместо того чтобы нести ответственность за непосредственное управление высшим образованием.

⁹ Процессный подход к управлению основывается на концепции, согласно которой управление есть непрерывная серия взаимосвязанных действий или функций [9].

- публикацию оценочного отчета, сопровождаемого замечаниями учебного заведения на вебсайте Агентства.

Оцениваемые учебные заведения предоставляют в Агентство следующие документы:

- отчет о самооценке;
- действующий четырехлетний контракт;
- декларацию о стратегических направлениях;
- органограмму¹⁰ учебного заведения;
- финансовые счета, одобренные Административным советом учебного заведения, за четыре последних контрактных года (государство–университет);
- внешние оценки, проведенные по инициативе учебного заведения.

Методологические и другие документы, которые Агентство предоставляет оцениваемым учебным заведениям или научным организациям, включают:

- справочник по оценке (текущая волна¹¹);
- оценки образования и подготовки (отдел подготовки и дипломов)
- оценка научных подразделений (отдел науки);
- показатели оценки;
- показатели SSIES (Small Scaled Industrial Estates – мелкие технопарки);
- контракт на проект «Государство–регион».

Оценка научного подразделения учебного заведения или научной организации

Оценка производится с целью анализа сильных и слабых сторон подразделения и обеспечения возможностей для лучшего определения им своего места в научной среде и в местном сообществе. Она также обеспечивает необходимой информацией вышестоящие инстанции для принятия ими решений. Наконец, она предоставляет возможность подразделениям учебных заведений настроить своих исследователей на глобальный анализ научной стратегии учебного заведения. Анализируются (1) научная продукция подразделения, (2) его инвестиционная привлекательность и социально-экономическая включенность, (3) его стратегия, (4) оценка его научной и учебной деятельности (ко-

торую во Франции называют «проект-том»). Эти четыре вопроса оцениваются по шкале, состоящей из четырех уровней: A+, A, B и C.

В оценке отражается качество научной продукции, а также учитывается:

- престиж исследований и их научное воздействие;
- активное участие в национальных и международных сетях и программах;
- проявление смелости в исследованиях (особенно в междисциплинарных исследованиях);
- готовность отреагировать на социальный спрос;
- уровень ответственности в управлении исследованиями (национальными, международными) либо в публикации журналов или международных сборников;
- инвестирование в распространение научной культуры;
- проведение прикладных исследований и участие в различного рода экспертизах;
- оценка доли исследователей и преподавателей-исследователей.

ПРАВИЛА ОБРАЗЦОВОЙ ПРАКТИКИ ОЦЕНКИ

Как считают в AERES, в контексте Болонских обязательств не наблюдалось особой договоренности между государствами в вопросах внедрения механизмов оценки. Исходя из этого при разработке «Справочника показателей и процедур оценки», основывающихся на росте студенческой мобильности, вызванной Болонским процессом, раздавались призывы если не к унификации оценочных процедур, то, по меньшей мере, к утверждению образцовой практики оценки, которую должны широко поддерживать все страны, входящие в Европейское пространство высшего образования и научных исследований.

Какими могли бы быть правила образцовой практики оценки? Учитывая (1) существующую образцовую практику в Европе и в Северной Америке,

Правительство должно проводить политику, побуждающую университеты брать на себя полную ответственность в вопросах качества и эффективности своей деятельности.

¹⁰ Органограмма – это визуализация организационно-кадровой структуры учреждения, представленная в виде схемы с указанием всех подразделений и руководящих должностей (руководителей подразделений).

¹¹ Во Франции оценка осуществляется с периодичностью один раз в четыре года – каждая оценочная кампания там называется волной.

(2) фундаментальный принцип автономии и, следовательно, ответственности университетов, а также (3) тот факт, что оценки должны гарантировать однородность качества и вместе с тем защищать разнообразие предложений университетской подготовки, можно сформулировать следующие правила.

1. *Содействие вузам в том, чтобы они осознали свою ответственность.*

Принцип автономии университетов признается универсальным; он ясно обозначается, например, в заключительных документах Всемирной конференции ЮНЕСКО по высшему образованию, проходившей в 1998 г. в Париже. Между тем он реализуется дифференцированно в различных странах развитого мира.

Принцип автономии должен быть одним из основополагающих в любых действиях университетов и при принятии решений вышестоящими ответственными органами. В том, что касается университетов, автономия должна идти рука об руку с ответственностью, особенно в плане использования госу-

дарственных ресурсов и повышения качества программ подготовки кадров и исследований. В этих условиях каждый университет разрабатывает политику оценки качества образования и политику оценки эффективности своих учебных и научных подразделений.

Правительство должно проводить политику, побуждающую университеты брать на себя полную ответственность в вопросах качества и эффективности своей деятельности. Оно должно оказывать поддержку прежде всего образцовым практикам финансовой отчетности университетов за использование государственных фондов, которыми они располагают, и создание механизмов контроля за этим использованием.

Механизмы оценки качества университетских программ подготовки и исследований, проводимых университетами, должны быть задуманы так, чтобы университеты несли основную ответственность за оценку и контроль. Кроме того, в составе университетов должна

быть структура проверки (аудита), с помощью которой университеты могут выполнить свои обязанности по оценке.

2. *Самооценка – первый важный этап.*

В соблюдении принципа автономии (и ответственности, которая с ним ассоциируется) любая оценочная процедура программы или университетского подразделения должна начинаться с серьезного самоанализа, следовательно, с самооценки. Самооценка должна включать две фазы: 1) отчет о действиях, проводимых в течение последних лет, который позволит составить протокол о сильных и слабых сторонах, рисках и благоприятных условиях, характеризующих подразделение или программу; 2) на основе этого отчета будет разработан план действий, предусматривающий меры по улучшению слабых сторон, развитию новых путей противодействия рискам и созданию новых возможностей использования идентифицированных благоприятных условий. Такая самооценка должна содействовать мобилизации всех сил подразделения или программы с тем, чтобы стимулировать коллективное осознание ситуации и создать благоприятную обстановку для коллективной конструктивной деятельности.

Первая фаза – одна из самых важных. Любые оценочные мероприятия должны представлять собой самооценку подразделения или программы, позволяющую привлечь здоровые силы (данного подразделения или программы) к преодолению сложившейся ситуации и принятию мер по обеспечению прогресса подразделения или программы.

3. *Оценка «равных» – фундамент системы.*

Деятельность университетов всегда должна базироваться на передовых знаниях как в исследованиях, так и в обучении, которое должно извлекать пользу из прогресса науки. Чтобы оценить качество этой деятельности, необходимо хорошее понимание современного состояния знаний и развития рассматриваемой дисциплинарной области. Следовательно, в состав оценочной комиссии неизбежно должны быть включены эксперты из этой области, которые являются внешними экспертами по отношению к университету. В оценке должны быть в то же время учтены местные и национальные контексты,

Механизмы оценки качества университетских программ подготовки и исследований, проводимых университетами, должны быть задуманы так, чтобы университеты несли основную ответственность за оценку и контроль.

что оправдывает привлечение в состав оценочных комиссий специалистов, работающих в регионе. Такой состав внешнего (по отношению к оцениваемой структуре) комитета позволяет в полной мере учесть местные и дисциплинарные особенности в процессе оценки, а критический взгляд (непосредственно незаинтересованных) экспертов дает необходимую гарантию объективности оценки.

В рамках надлежащей политики институциональной оценки должно быть предусмотрено проведение оценки комитетом экспертов, внешним по отношению к университету и включающим местных внешних представителей. В состав оценочного комитета должны быть включены представители студентов и социально-экономических кругов, заинтересованных в программе или исследованиях и их оценке.

4. *Публичность результатов оценки – основа заслуженного доверия.*

Чтобы результаты оценки были ценными и полезными для всех заинтересованных сторон, в процедурах оценки должна быть предусмотрена публикация отчета, широко распространяемого внутри учебного заведения. В этом отчете должно быть выражено уважение к правам индивидов, и, следовательно, он должен быть сформулирован в виде основных ориентиров для подразделения или программы и коллективных действий, предпринимаемых для достижения этих ориентиров. Отчет должен быть опубликован, после того как будет изучен оцениваемой организацией. Ей также должна быть предоставлена возможность откорректировать возможные ошибки в фактах, дать свои комментарии и дополнительные предложения к рекомендациям комитета по оценке. Отчет по оценке и план действий оцениваемой структуры должны быть предметом дискуссии и официального признания руководящими инстанциями вуза. Некоторые агентства США и Канады ввели практику издания краткого изложения оценочного отчета и широкого распространения этого документа не только в университетском сообществе, но также среди правительственных органов и учредителей, выпускников и друзей университетов.

5. *Уважение разнообразия – неперемное условие развития.*

Современный университет является олицетворением культурного разнообразия, открытости новым идеям и развитию новых направлений в образовании и исследованиях. Следовательно, у него должны быть широкие возможности в развитии норм, связанных с методами и содержанием своей деятельности по подготовке кадров и исследований. Одна из основополагающих норм, которой должны руководствоваться университет и все его акторы, – это норма качества, оцененная по критериям лучшей практики международных университетских кругов.

Политика и практика оценки должны уделять большое внимание защите культурного разнообразия на пользу развития университета. Это особенно важно в развитии транснациональных процессов оценки: такими они рассматриваются в настоящее время в Европе в рамках Болонского процесса. Фактически Болонский процесс предусматривает обогащение подготовки кадров путем растущей мобильности, предлагаемой студентам, имплицитно допуская, что университеты различных европейских стран предлагают подготовку с одинаковыми целями, но с различными методами и в различных контекстах, обеспечивая таким образом растущее богатство подготовки.

Политика оценки должна позволить защищать, извлекать больше пользы или обеспечивать разнообразие практик подготовки кадров и исследований европейских университетов. Она должна, следовательно, делать акцент скорее на качестве результатов, чем на анализе средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение последнего десятилетия в Европе высказывались требования расширения автономии вузов. Они уравнивались требованиями усиления подотчетности и создания

В течение последнего десятилетия в Европе системы высшего образования стали более сложными и были вынуждены становиться более гибкими и адаптирующимися к изменениям, что несовместимо с централизованными системами детального надзора и контроля.

Европейской системы обеспечения качества.

Системы высшего образования стали более сложными и были вынуждены становиться более гибкими и адаптирующимися к изменениям, что несовместимо с централизованными системами детального надзора и контроля. «Государство оценки» создавалось как альтернатива государству «регулирования посредством бюрократических указов» [23], с помощью поиска более гибких, менее обременительных и более быстрых механизмов управления, которые предусматривали расширение возможности институциональной адаптации к изменениям и сокращение «административного времени» [23].

В Лондоне министры образования приняли решение о создании Европейского реестра агентств по обеспечению качества и

определили стандарты для регистрации. Для регистрации в Реестре требуется не «полное соответствие», а «значительное соответствие всем стандартам». Такое требование, возможно, связано с учетом контекста национальных систем высшего образования, роли агентств в системах обеспечения качества и даже национальной

культуры и традиций и допускает различные интерпретации, некоторые неточности и различную степень гибкости и соответствия.

В свою очередь, США стремятся на федеральном уровне играть более значимую роль в регулировании высшего образования путем вмешательства в систему аккредитации в целях обеспечения более жесткой институциональной подотчетности, что, возможно, подразумевает параллель с европейской ситуацией. Подтверждением этому является оценка американцами Болонского процесса, которые считают, что в ближайшие 20 лет европейская модель будет доминирующей.

Модель СНЕА (США) заслуживает внимательного изучения российскими университетскими кругами при создании

систем обеспечения качества на уровне регионов. Подход СНЕА к формулированию правил образцовой практики аккредитации, которые аккредитационные организации должны соблюдать, чтобы быть признанными этой организацией, кажется, особенно хорошо адаптируется к российскому контексту в рамках Болонского процесса.

Из вышеизложенного следует, что России, являющейся страной-участницей Болонского процесса, необходимо:

1) создать независимое агентство по оценке качества исследований и высшего образования в соответствии с европейскими стандартами, ориентируясь на механизмы контроля *апостериори*, отказавшись от традиционных изживших себя пороговых стандартов качества, утверждаемых государством. Такая оценка должна гарантировать высокое качество и обеспечить конкурентоспособность российского высшего образования и научных исследований в мире;

2) создать систему классификации послесреднего образования в соответствии с европейской классификацией. Как известно, российская система является одномерной, а европейская классификация и американская классификация Карнеги являются многомерными;

3) создать российскую систему сертификации по аналогии с европейской системой сертификации.

Такие системы обеспечения качества, классификации и сертификации позволят российским вузам на равных участвовать в международных рейтингах вузов, а не «прозябать в подвалах» этих рейтингов. Предполагается, что после соответствующей «настройки» будут состыкованы европейская и американская системы высшего образования, обеспеченные соответствующими базами данных, и тогда рейтинги станут легитимными. Все это имеет большое значение в связи с возможным вступлением России в ВТО в этом году, о чем договорились президенты России и США.

Актуальность создания независимой оценки в России обусловлена тем, что существующая в настоящее время российская государственная аккредитация является объектом критики европейских специалистов. Так, например, в статье Центра исследования политики высшего образования при Универ-

России необходимо создать независимое агентство по оценке качества исследований и высшего образования в соответствии с европейскими стандартами, отказавшись от традиционных изживших себя пороговых стандартов качества, утверждаемых государством.

ситете Твенте (Нидерланды), которая выставлена на сайте ENQA, под заголовком «Лицензия на убийство. О проблемах аккредитации и Джеймсе Бонде», наша госаккредитация названа «лицензией на убийство». Автор считает [30], что метафора с Джеймсом Бондом наиболее показательна при рассмотрении проблем обеспечения качества в высшем образовании России. Если посмотреть на публикации по этой теме за последние годы, то многие проблемы, связанные с аккредитацией, можно объяснить, используя названия фильмов о Джеймсе Бонде.

В свое время эта информация была доведена до сведения бывшего руководителя Рособнадзора РФ, но она осталась без внимания.

ЛИТЕРАТУРА

1. Англо-русский словарь общей лексики Lingvo Universal / АBBYU Lingvo. [Электронный ресурс] URL: <http://lingvo.yandex.ru/brainstorming/c%20английского/> (дата обращения 15.03.2010).
2. Большой англо-русский политехнический словарь (онлайн версия). [Электронный ресурс] URL: <http://www.classes.ru/dictionary-english-russian-polytechnicalenru-term-2424.htm> (дата обращения 19.04.2010).
3. Государственное управление и административная реформа: главные термины и понятия. [Электронный ресурс] URL: http://www.admhmao.ru/adm_reform/osn_pon.htm#86 (дата обращения 10.02.2010).
4. Захария С. Сравнительный обзор некоторых фундаментальных аспектов методов управления университетами, принятых в странах Европы. [Электронный ресурс] URL: <http://technical.bmstu.ru/istoch/upr/ZAHARIA.HTM> (дата обращения 25.05.2010).
5. Иванов С.С., Волкова И.Е. Какие вузы умнее: почему на Западе появились академические рейтинги? // Образовательная политика. 2010. № 7–8. С. 19–29.
6. Новейший философский словарь: 3-е изд., испр. М.: Книжный Дом, 2003.
7. Паклин Н. Евро удара не держит. Европейцы недовольны своей новой валютой // Российская газета. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/bussines/rinky/661.shtm> (дата обращения 26.04.2010).
8. Словарь экономических терминов. [Электронный ресурс] URL: <http://www.bank24.ru/info/glossary/> (дата обращения 15.03.2011).
9. Словарь терминов антикризисного управления. [Электронный ресурс] URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/anticris/73018> (дата обращения 14.09.2010).
10. Alberto M.S.C.A. The US accreditation system and the CRE's quality audits – a comparative study // Quality Assurance in Education. 1998. V. 6. N 4. P. 184–196.
11. Ball S.J. Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy // Comparative Education. 1998. V. 34. N 2. P. 119–130.
12. Better accountability for higher education / HEFCE, Report 36. Bristol, 2000. 35 p.
13. Crow S.D. Higher education accreditation: how can the system better ensure quality and accountability? / Statement to US Senate Hearings, 2004, February 26. [Электронный ресурс] URL: http://help.senate.gov/Hearings/2004_02_26/crow.pdf (дата обращения 17.02.2010).
14. Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation / Commission of the European Communities, CoM (2006) 208 final, 10 May 2006. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/comuniv2006_en.pdf (дата обращения 20.04.2010).
15. Dill D., Massy W.F., Williams P.R., Cook C.M. Accreditation & academic quality assurance – can we get there from here? // Change. 1996. V. 28. N 5. P. 17–24.
16. Dill D., Teixeira P., Jongbloed B., Amaral A. Markets in higher education: rhetoric or reality? Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004. 352 p.
17. Education Encyclopaedia. [Электронный ресурс] URL: <http://www.answers.com/topic/accreditation-in-the-unitedstates-higher-education> (дата обращения 14.09.2010).
18. Ewell P.T. Assessment: where are we? // Change. 1987. V. 19. N 1. P. 23–28.
19. Handbook for academic review. [Электронный ресурс] URL: <http://www.qaa.ac.uk/reviews/academicReview/handbook2000/acrevhbook.asp> (дата обращения 22.09.2010).

20. Mahony D. Government and the universities: The 'new' mutuality in Australian higher education – a national case study // *J. of Higher Education*. 1994. V. 65. N 2. [Электронный ресурс] URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb172/is_n2_v65/ai_n28638141/?tag=mantle_skin;content (дата обращения 12.10.2010).
21. Manuel Qualité de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. [Электронный ресурс] URL: <http://www.aeres-evaluation.fr/content/download/13498/187803/file/Manuel%20Qualité%2020-04-10.pdf> (дата обращения 12.10.2010).
22. McGhee G.S. Supplemental testimony, Florida higher education accountability project. [Электронный ресурс] URL: <http://home.earthlink.net/~fheapblog/id6.html> (дата обращения 24.02.2010).
23. Neave G. The Evaluative state reconsidered // *Europ. J. of Education*. 1998. V. 33. N 3. P. 265–284.
24. Neave G. Homogenization, integration and convergence: the Cheshire cats of higher education analysis // Meek V.L., Goedegebuure L., Kivinen O., Rinne R. (eds). *The Mockers and the mocked: comparative perspectives on differentiation, convergence and diversity in higher education*. L.: Pergamon Press, 1996. P. 26–41.
25. Neave G. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986–1988 // *Europ. J. of Education*. 1988. V. 23. N 1/2. P. 7–23.
26. Neave G. The Temple and its guardians: an excursion into the rhetoric of evaluating higher education // *The J. of Finance and Management in Colleges and Universities*. 2004. V. 1. P. 211–227.
27. OECD Thematic review of tertiary education: synthesis report – overview. Paris: OECD, 2008.
28. Osborne D., Gaebler T. *Re-inventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the government*. Reading: Addison-Wesley, 2002.
29. Rainwater T. The rise and fall of SPRE: a look at failed efforts to regulate postsecondary education in the 1990s. [Электронный ресурс] URL: <http://www.aft.org/pdfs/highered/academic/march06/Rainwater.pdf> (дата обращения 18.05.2010).
30. Scheele K. Licence to kill. About accreditation issues and James Bond. [Электронный ресурс] URL: http://www.enqa.eu/files/workshop_material/Netherlands.pdf (дата обращения 30.05.2010).
31. Schwarz S., Westerheijden D. *Accreditation and evaluation in the European higher education area*. Dordrecht: Kluwer Academic Press, 2004.
32. A Test of leadership: charting the future of U.S. higher education / Commission on the Future of Higher Education. Washington: Department of Education, 2006.
33. Thune C. Future relationships and dilemmas of quality assurance and accreditation: Presented at the 24th EAIR Annual Forum, Prague, 8–11 September 2002. [Электронный ресурс] URL: www.enqa.net (дата обращения 14.04.2010).
34. Trow M. Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective // *Higher Education Policy*. 1996. V. 9. N 4. P. 309–324.