

КАЧЕСТВО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПЛАНОВЫЕ И ВНЕПЛАНОВЫЕ ПРОВЕРКИ

Интервью с заместителем руководителя
Федеральной службы по надзору в сфере
образования и науки Еленой Геворкян¹

— Елена Николаевна, когда федеральные органы управления образованием всерьез озаботились проблемой качества высшего образования?

— В нашей стране качество высшего образования никогда не оставалось без контроля со стороны государства. В Советском Союзе проводилась комплексная оценка вузов. В учебное заведение выезжала большая комиссия и анализировала все аспекты его деятельности: финансы, учебный процесс, кадры, науку и другое. В комиссию входило несколько десятков человек, она проверяла вуз в среднем в течение недели. В 1992 году закон «Об образовании» ввел такие понятия, как лицензирование, аттестация и государственная аккредитация. Все эти процедуры являются оценочными, то есть требуют проведения все той же комплексной проверки, позволяющей оценить качество образования.

Лицензирование проводится «на входе» и является условием ведения образовательной деятельности. Всем понятно, что для ведения образовательной деятельности необходимы условия. Занятия должны проходить в нормальном здании, к состоянию которого не имеют претензий службы пожарного надзора и санэпидемнадзора, в аудиториях должны быть столы и стулья, оборудование, литература.

Аттестация — это процесс подтверждения качества подготовки специалистов. Она состоит из самообследования и внешней оценки, когда в вузе работает выездная комиссия. Аттестация завершается заключением комиссии о том, позволяет или не позволяет качество образовательного процесса подать заявление на получение государственной аккредитации.

Аккредитация (от слова «кредо» — доверие) — это результат успешной аттестации, признание государством стабильности ра-

¹ Материал подготовлен Борисом Старцевым.

боты вуза на последующие пять лет. Если студенты осваивают учебную программу, соответствующую государственным стандартам, если устойчив кадровый потенциал, результативна наука, развита методическая деятельность, то государство оказывает вузу доверие и разрешает выдавать диплом государственного образца.

— **Что вы вкладываете в понятие «качество образования»?**

— На любой научно-практической конференции, посвященной качеству образования, можно услышать десятки самых разных определений. Но для нас это понятие было сужено законом «Об образовании». Мы признаем образование качественным, если оно соответствует требованиям государственного образовательного стандарта. А до появления стандартов оно должно было соответствовать примерным учебным планам и программам, которые в определенной степени стали прообразом стандарта, поскольку также предъявляли требования к подбору дисциплин, их последовательности и содержанию.

— **Каким образом можно определить, соответствует ли образование в конкретном вузе требованиям стандарта?**

— Это можно сделать при помощи экспертных оценок. Эксперты анализируют учебные планы, содержание дисциплин и их последовательность на предмет соответствия образовательному стандарту. Для этого необходимо изучить вузовскую документацию (рабочие учебные планы и программы дисциплин), побывать на лекциях, ознакомиться с содержанием лабораторных, курсовых и дипломных работ. Немаловажны отзывы председателей государственных аттестационных комиссий о качестве подготовки выпускников. Эти люди, как правило, не являются сотрудниками вуза — они представляют конкретных работодателей или объединения работодателей, поэтому их мнение объективно.

Кроме этого, необходимо выяснить, усваивают ли студенты программный материал в рамках требований государственных стандартов, овладевают ли они знаниями, которые дают преподаватели. Ведь бывают случаи, когда отдельные дисциплины в вузах вообще не преподаются, поскольку или преподавателей нет, или они не обладают достаточной квалификацией.

— **Есть ли гарантия, что эксперт, оценивающий знания студентов, будет объективен?**

— Такой гарантии нет. До недавнего времени знания студентов оценивали именно эксперты — беседовали с ними, присутствовали на семинарских занятиях, анализировали вопросы экзаменационных билетов по своим дисциплинам. Это оказалось неэффективно, потому что на основе экспертной оценки было очень сложно принять объективное решение. Ведь, как правило, знания студентов оценивали преподаватели из соседнего вуза, не ставившие перед собой цели найти изъяны в работе своих коллег, скорее наоборот. Были случаи, когда эксперты признавали, что на такой-то кафедре не хватает кадров, что учебно-методическое обеспечение

недостаточное, но делали вывод, что студенты все равно замечательные и что к качеству образования претензий нет.

Чтобы избежать подобной субъективности, мы, начиная с прошлого года, стали применять тесты для оценки знаний студентов. Эта идея была выдвинута в 2001-2002 годах руководством Министерства образования РФ, когда министр Владимир Филиппов заявил, что необходимо наводить порядок в вузах и проверять их работу с помощью так называемой «полиции качества». И здесь самым сложным оказалось накопление тестовых материалов, измерителей. Ведь чтобы применять результаты тестирования, необходима статистика и корректировка самих тестов. Например, должны быть исключены вопросы, на которые отвечают все или не отвечает никто.

— **То есть необходима такая же работа, как при создании КИМов для ЕГЭ.**

— У организаторов ЕГЭ и у разработчиков наших тестов разные задачи. ЕГЭ проверяет знания каждого обучающегося, а мы — качество подготовки в учебном заведении в целом. Мы оцениваем группы студентов, и нам неважно, как ответил каждый из них. На основании результатов тестирования некой совокупности обучающихся мы делаем выводы о том, как усваивают программный материал все студенты данного вуза.

— **Кто придумывает задания тестов? По каким дисциплинам на сегодня существуют тестовые материалы?**

— Тесты разрабатывают учебно-методические объединения, и на сегодня тестовые материалы подготовлены по разным дисциплинам. Прежде всего мы поставили задачу создать тесты по предметам, обязательным для изучения студентами, обучающимися по экономическим, управленческим и юридическим специальностям. Это «болевы́е точки» нашего высшего образования, по этим специальностям не учит только ленивый, поэтому их было решено проверять в первую очередь.

Апробация тестов проводилась с 2002 года в рамках плановых проверок, которые каждый вуз проходит раз в пять лет. Мы предлагали студентам выполнить задания, но по их результатам не принимались управленческие решения. Только недавно были сделаны выводы, при каком проценте решенных заданий можно считать, что студент выполнил тест. Если не менее 50% студентов выполняют тесты, то в соответствии с законом «Об образовании» вуз проходит аттестацию.

— **Кто входит в комиссию, осуществляющую проверку вуза, и по каким принципам вуз оплачивает ее работу?**

— Председатель комиссии — это представитель Федеральной службы. В комиссию входят представители регионального совета ректоров, региональной администрации, представители работодателей, студенческих объединений, академической общественности, а также разработчики тестов. Бывают случаи, когда мы принимаем

решения не направлять экспертов в тот или иной вуз, а ограничиться тестированием студентов. Поскольку каждый вуз перед проверкой проводит самообследование, мы заранее получаем информацию о его работе. Например, если математический факультет известного университета существует долгие годы, там сильная научная школа, выпускники делают карьеру, то эксперты могут сделать заключение, не выезжая на место, по результатам самообследования.

Оплата работы экспертов проводится по счетам, которые Федеральная служба выставляет вузу (по закону лицензирование и аттестация проводятся за счет вуза). Несколько лет назад таких расценок не существовало, и в каждом конкретном случае проводились отдельные расчеты. Но сегодня определены четкие расценки на работу экспертов, и они доведены до сведения ректоров.

— **Предполагалось, что «полиция качества» будет осуществлять внеплановые рейды в проштрафившиеся вузы.**

— Основанием для внеплановых проверок могут стать обращения в Федеральную службу органов государственной власти, представителей общественности — самих студентов, их родителей, недовольных качеством образования в том или ином вузе. При этом необходимо понимать, что мы не в состоянии рассматривать каждую жалобу, поступающую от граждан. Точно так же мы не можем руководствоваться мнением представителя одного вуза по поводу работы другого вуза: конкурентная борьба, которая идет на рынке образовательных услуг, не всегда является честной.

На сегодня выработан алгоритм внеплановых проверок, которые проводятся в высшей школе того или иного региона. Поскольку больше всего нареканий было высказано по качеству подготовки студентов все тех же трех направлений — экономики, менеджмента и юриспруденции, — было решено проверять студентов, обучающихся во всех вузах региона, где представлены эти направления (тем более, что для этого подготовлено больше всего оценочного материала). Впервые внеплановые проверки по такой схеме были проведены в конце 2003 года в вузах Астраханской области.

— **Почему была выбрана именно Астраханская область?**

— На наш взгляд, для проведения пилотного проекта там оптимальное количество учебных заведений — около 30 вузов и филиалов. Этого достаточно для выборки и немного для отработки процедуры. Нам ведь нужно было отработать технологию: как формировать комиссии, какие материалы должны предоставить вузы, как провести тестирование студентов.

— **Какие выводы были сделаны по результатам этой проверки?**

— Стало, к примеру, очевидно, что в комиссии по проведению тестирования помимо разработчиков тестов необходимо включать представителей регионального органа управления образованием в качестве наблюдателей. Ведь в аудиторию должны прийти те студенты, которые учатся в данном вузе, а не посторонние. Не должно

быть превышения полномочий со стороны разработчика тестов: он должен посадить студентов за компьютеры, научить их пользоваться программой, собрать результаты и отправить их на обработку в Москву, в Центр тестирования профессионального образования. При последующих проверках мы учитывали астраханский опыт.

В Астраханской области были выявлены различные нарушения лицензионных нормативов, и на этот счет мы отправили в вузы и филиалы не предписания, а просто письма, в которых рекомендовали устранить недостатки. В некоторых случаях мы также обнаружили несоответствие качества знаний студентов требованиям стандартов. Конечно, все эти обстоятельства мы учтем при проведении в Астраханской области плановых проверок.

После астраханской проверки мы написали служебную записку министру образования Владимиру Филиппову с предложением использовать такую технологию проверок в будущем.

— В каких регионах были проведены обследования в период с июля 2004 года — со времени начала работы Федеральной службы?

— Это Ставропольский край, Самарская и Тюменская области, Мурманская область.

Первая проверка была проведена в Ставропольском крае осенью 2004 года. Был выбран именно этот регион, поскольку к нам обратились губернатор и министр образования Ставропольского края, обеспокоенные большим количеством вузов и филиалов в их субъекте Федерации. Кстати, первоначально они просили нас проверить только филиалы московских и Санкт-Петербургских вузов, а также негосударственные вузы. Но мы решили не делать исключений и проверять все вузы, где представлены экономические, управленческие и юридические специальности, и руководство края согласилось с нашей позицией. По результатам проверок нарушения были обнаружены примерно в половине вузов, были приняты управленческие решения, и итоги проверки получили широкий общественный резонанс.

После этого к нам обратилось руководство Самарской области с предложением провести аналогичные проверки в их регионе. Нам казалось, что там ситуация должна быть лучше — все-таки область более компактная, там большой научный потенциал, достаточный для всех учебных заведений. К тому же, очень эффективно работает областное министерство образования, оказывающее влияние на ситуацию в высшей школе. Но наши ожидания оказались напрасными — управленческие решения были приняты снова по поводу 50% вузов. Кстати, когда мы обсуждали результаты с министром образования области Ефимом Коганом, он упрекнул нас, что проверки были недостаточно жесткими.

— Какие нарушения наиболее типичны?

— Чаще всего мы сталкиваемся с нарушениями, касающимися превышения предельной численности контингента студентов, ус-

тановленного лицензией. В большинстве проверенных вузов и филиалов недостаточно преподавателей, не хватает современной учебно-методической литературы. Учебный процесс нередко ведется в зданиях при отсутствии заключений пожарников и санэпиднадзора.

Очень часто оказывается, что представительства вузов в нарушение всех законов ведут образовательную деятельность. Очевидно, следует внести изменения в типовое положение о вузе, запретив представительствам проводить консультации заочников и промежуточный контроль знаний. Если вуз хочет обучать заочников в конкретном регионе, пусть открывает там филиал. Я уверена, что большинство представительств после этого закроется, потому что на самом деле их основная задача — работа со студентами-заочниками, то есть ведение образовательного процесса. В соответствии с Гражданским кодексом представительство может всего лишь представлять интересы юридического лица — заниматься рекламой, консультировать абитуриентов.

Мы выявляем случаи отклонений от требований образовательного стандарта: например, сокращается объем дисциплин, меняется последовательность их изучения, физическая культура становится факультативом.

Вообще по результатам проверок можно утверждать, что у российской высшей школы есть две главные проблемы. Первая — это кадры. По сравнению с советским периодом количество вузов и филиалов увеличилось в шесть раз, а число преподавательских кадров высшей квалификации — кандидатов и докторов наук — всего лишь на 4%. Это значит, что меньше внимания уделяется научно-исследовательской и методической работе — преподаватели попросту не успевают ей заниматься. А ведь российское образование традиционно было связано с наукой.

Вторая проблема — это материальная база. Почему недавно созданные вузы и филиалы обучают в основном по гуманитарным и экономическим специальностям? Потому что для этого не нужны большие затраты, как, к примеру, для подготовки по инженерным специальностям. Но все равно вложения в материальную базу необходимы — нужны не только столы и стулья, но и библиотеки, компьютеры, сети с выходом в Интернет. Далекое не каждый вуз или филиал способен обеспечить все это на должном уровне.

— Существует известный стереотип, что качество образования в негосударственных вузах заведомо хуже, чем в государственных. Он подтвердился в ходе проверок?

— Проводя проверки, мы не делаем исключений. В филиалах государственных вузов нарушений ничуть не меньше, чем в филиалах вузов негосударственных. Сегодня есть негосударственные вузы, которые вполне могут конкурировать с государственными. Но необходимо понимать, что негосударственный сектор имеет всего лишь 15-летнюю историю, которая несравнима с историей многих госу-

дарственных вузов — тех, которые создавались одно-два столетия назад или даже несколько десятилетий назад (например, медицинские институты, появившиеся в результате реорганизации медицинских факультетов университетов в 30-е годы). У многих негосударственных вузов нет даже своих зданий. Кстати, наличие собственного здания — это важный показатель стабильности вуза.

С другой стороны, в государственных вузах в 90-е годы прошлого века происходили весьма негативные процессы, которые не могли не сказаться на качестве образования. Уходили лучшие преподаватели, финансирования не хватало, хирела наука. Сейчас ситуация улучшается, но далеко не везде.

В одном и том же учебном заведении — как государственном, так и негосударственном, — разные образовательные программы могут реализовываться по-разному. Предположим, технологический университет блестяще реализует инженерные программы, а гуманитарные и экономические программы — гораздо хуже. Есть случаи, когда в технических вузах великолепно реализуются программы по экономике и управлению на предприятиях, хотя, казалось бы, они для них нетрадиционны.

— Есть и другой стереотип: что в филиале всегда учат хуже, чем в обычном вузе.

— И по этому вопросу я не могу четко определить, где учат хуже, а где лучше. Действительно, в последние годы слово «филиал» приобрело негативный оттенок. Очевидно, причина в том, что для многих вузов главной целью открытия филиала стало привлечение внебюджетных средств любыми способами. Чем еще объяснить, что отдельные технические вузы открывали в филиалах только гуманитарные направления подготовки? В то же время некоторые филиалы были открыты еще в советские годы, и там обучают даже по инженерным специальностям.

На мой взгляд, филиалы необходимы, поскольку приближают образовательные услуги к потребителю. Никто не ставит задачу их ликвидировать. Ведь образованное общество нужно всем, а мобильность студентов и абитуриентов в нашей стране осложняется различными социальными факторами.

— Как вы относитесь к идее выдачи единой лицензии вузу и всем его филиалам?

— Сегодня вуз и каждый его филиал получают отдельную лицензию, и, если в филиале есть нарушения, мы приостанавливаем лицензию этого филиала. Но мы считаем, что такой подход ослабляет ответственность вуза за деятельность своего структурного подразделения. В конце концов, студенты филиала являются студентами вуза. Поэтому мы предлагаем выдавать вузу единую лицензию, но в ней перечислять все филиалы и образовательные программы, которые они реализуют. В этом случае Федеральная служба сможет приостанавливать действие лицензии вуза в части реализации программ в филиале.

Конечно, такой подход не является принципиальным новшеством — филиал по-прежнему будет проходить лицензионную экспертизу самостоятельно, и его закрытие не приведет к закрытию вуза. Но если лицензия вуза будет приостановлена даже применительно к одному филиалу, это отразится на репутации учебного заведения в целом. Мы считаем, что такие изменения необходимы, и внесли соответствующие предложения в Министерство образования и науки РФ.

— Каков механизм принятия управленческих решений по итогам проверок вузов?

— Все решения принимает Аккредитационная коллегия Федеральной службы. Это общественный орган, состоящий из представителей вузов, объединений работодателей, органов государственной власти, профессиональных ассоциаций. В него входят представители советов ректоров и органов управления образованием из регионов каждого федерального округа. Всего в коллегии работают около пятидесяти человек.

Аккредитационная коллегия имеет право приостановить действие лицензии вуза на срок до полугода. Как правило, причинами такой меры является нарушение установленных нормативов или предоставление недостоверных сведений. Если за этот срок нарушения не устраняются, мы имеем право снова приостановить лицензию и подать исковое заявление в суд об ее изъятии.

Если же вуз нарушает требования государственных стандартов в части содержания и качества образования, мы можем сократить срок действия свидетельства об аккредитации. Как правило, это делается по конкретной образовательной программе, и мы проводим очередную аттестацию не через пять лет, а, скажем, через год. Если в ходе повторной проверки снова выявляются нарушения, Аккредитационная коллегия в соответствии с законодательством может аннулировать аккредитацию конкретной образовательной программы или вуза в целом.

— Можно ли утверждать, что внеплановые проверки, проведенные Федеральной службой за последние полтора года, побудили российские вузы серьезнее относиться к качеству образования?

— Да. Некоторые вузы сами реорганизовали сеть своих филиалов и представительств. Только за последний год был закрыт 21 филиал. Руководство вузов понимает, что гораздо лучше проводить реорганизацию по собственной инициативе, чем в соответствии с предписаниями Федеральной службы. Ведь наша работа освещается в СМИ, и отрицательная информация о том или ином вузе тут же сказывается на его имидже, а значит — сокращается набор студентов. Вообще главный результат внеплановых проверок — это резонанс в профессиональном сообществе, а не выявление недостатков в конкретных вузах.

— Много говорится о том, что российская система образования закрыта от общества. Как сделать систему оценки работы вузов более открытой?

— В перспективе требования к образованию должны формулироваться гражданским обществом.

Сегодня очень важно понимать требования работодателей к высшему образованию. Нет сомнений, что при создании образовательных стандартов третьего поколения нужно учитывать их рекомендации. Работодатели могут сделать выводы, получают ли студенты в вузе необходимые компетенции. Но сначала эти компетенции нужно сформулировать в стандартах, чтобы при проверках члены комиссий могли руководствоваться конкретными документами. Стандарты третьего поколения, над которыми сейчас идет работа, должны устанавливать требования не только к знаниям, но и к компетенциям — например, к умению работать в коллективе.

При оценке вуза не менее важны и мнения студентов, выпускников. Ведь в конечном счете, именно они являются главными потребителями образовательных услуг. Только выпускник вуза может оценить, в какой мере полученное образование помогло ему в жизни, как оно повлияло на его карьеру, не пришлось ли ему переучиться.

Мы видим свою задачу в том, чтобы создавать процедуры оценки качества образования, гармонизированные с европейскими. Единый стандарт оценки качества для стран Болонской группы сегодня разрабатывается Европейской сетью аккредитационных агентств (ENQA), и он будет рамочным. Речь идет только о сближении оценочных процедур — сделать их абсолютно одинаковыми во всех странах никто не планирует, поскольку Европа — это лоскутное одеяло и в организации образования, и в подходах к образованию, и в образовательном законодательстве. Главная цель Болонского процесса — это академическая мобильность, и, конечно, мы должны оценивать свои вузы, своих студентов и выпускников не менее строго, чем это делается в любой другой европейской стране. Сегодня наши оценочные процедуры вполне сопоставимы с теми процедурами, которые существуют в большинстве европейских стран.