

О. В. Гарась

ПРОБЛЕМЫ АККРЕДИТАЦИИ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ И ИХ ФИЛИАЛОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

O. V. Garas

ON ACCREDITATION AND LICENSING ISSUES OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS AND THEIR BRANCHES AT THE PRESENT STAGE OF DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В данной статье рассмотрены проблемы в сфере аккредитации и лицензирования высших учебных заведений, их филиалов и представительств, возникающие в связи с изменениями законодательства об образовании. Проводится анализ современного состояния развития управления в сфере высшего профессионального образования, системы прохождения аккредитации и лицензирования высшими учебными заведениями. Даются рекомендации по обеспечению исполнения государственной функции по организации и проведению лицензионного контроля. Рассмотрен вопрос, касающийся различных видов аккредитации согласно закону РФ «Об образовании в Российской Федерации», указаны предложения по проведению аккредитации филиалов высших учебных заведений.

Ключевые слова: аккредитация вузов и филиалов, лицензирование в образовательной сфере.

This article describes the issues of accreditation and licensing of higher educational institutions, their branches and representative offices arising due to the changes in laws concerning education. The article also gives the analysis of the current state of development of the supervising methods within the sphere of higher education, as well as procedures of accreditation and licensing of higher educational institutions. The author gives her recommendations how to enforce state functions aimed at arrangement and performance of licensing supervision. Furthermore, the article dwells upon different types of accreditation stipulated by the RF law "On Education in the Russian Federation" and provides advices on how to accredit the branches of higher educational institutions.

Keywords: accreditation of higher educational institutions and branches, licensing in the sphere of education.

С момента образования любого государства одним из самых главных критериев показателей стабильности, успешности его развития являются показатели социальных сфер жизни проживающих в нем граждан. На протяжении десятков лет вопрос качества высшего образования являлся и будет одним из главенствующих в построении государственной политики Российской Федерации. Лишь достойное образование способно обеспечить подготовку лучших специалистов

различных сфер деятельности, начиная от технических направлений подготовки, заканчивая сотрудниками управленческого сектора и научно-педагогическими кадрами. Президент Российской Федерации в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года указал на то, что образование, здравоохранение, система социальной помощи должны стать подлинным общественным благом, служить всем гражданам страны. Нельзя имитировать внимание к людям.

61

Гражданское
право



Нельзя имитировать преподавательскую деятельность, медицинскую, социальную помощь. Надо научиться уважать себя и вспомнить такое важное понятие, как репутация, что из репутации конкретных больниц, школ, университетов, социальных учреждений складывается общая репутация страны [8].

Соответственно необходимо строить систему образования таким образом, чтобы она полностью соответствовала всем мировым и федеральным государственным стандартам, принятым в данной сфере. Самым главным критерием оценки работы высших профессиональных образовательных учреждений является система аккредитации, аттестации и лицензирования, что и призвано обеспечить достойное получение образовательных услуг, тем самым выпуская из стен вузов высококвалифицированных специалистов.

На сегодняшний день образовательный процесс в Российской Федерации основывается на основе положений Болонской декларации, где одной из основных целей Болонского процесса является «содействие мобильности путем преодоления препятствий эффективному осуществлению свободного передвижения» [1]. Для этого необходимо, чтобы уровни высшего образования во всех странах были максимально сходными, а выдаваемые по результатам обучения научные степени — наиболее прозрачными и легко сопоставимыми. Таким образом, в рамках перехода от существующей модели образования в Российской Федерации специалист — кандидат наук — доктор в определенной отрасли, к модели предусмотренной Болонской декларацией, которая находит свое отражение во введении двухциклового обучения: предварительного (undergraduate) и выпускного (graduate), другими словами степень бакалавра. Первый цикл длится не менее трех лет. Второй должен вести к получению степени магистра или степени доктора. Соответственно при переходе к новой системе образования возникло немало спорных вопросов, касающихся действующего законодательства в сфере образования и оценки качества высшего образования.

Согласно ст. 92 Закона РФ «Об образовании в Российской Федерации» государственная аккредитация образовательной деятельности проводится по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, за исключением образовательных программ

дошкольного образования, а также по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами. При этом целью государственной аккредитации образовательной деятельности является подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно [3].

Что касается лицензирования, то разрешительная природа лицензирования позволяет рассматривать административную процедуру лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования как составную часть административно-управленческого процесса, осуществляемого в рамках лицензионно-разрешительного производства, и представляет собой установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления лицензирующими органами определенной деятельности, направленной на принятие управленческого решения по возбуждению лицензионного дела, сбору и анализу информации о лицензируемом объекте, принятию решения по делу, исполнению решения, надзору за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий, а также применение мер принуждения за допущенные нарушения лицензионных требований и условий [2, с. 24].

Современную правовую базу нормативных правовых актов, регулирующих управление в сфере образования и проведение государственной аккредитации и лицензирования, составляют:

- 1) ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. [3];
- 2) Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» [4];
- 2) Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [6];
- 3) Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г., № 594 [7];

4) Правительство РФ утвердило ряд положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования: Постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности», Постановление Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 826 «Об утверждении типовой формы лицензии» [5].

Главным основанием реализации образовательного процесса вузом, его филиалами и представительствами является наличие лицензии.

Федеральный закон о лицензировании регулирует данный вид деятельности. В законе дано четкое определение лицензированию — деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования [6].

Выделяют определенные виды деятельности, подлежащие лицензированию, которое осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Вместе с тем осуществление образовательной деятельности законодательно отнесено к числу лицензируемых видов деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, находится в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации и не имеет территориальных органов в субъектах Российской Федерации. В ее компетенции входит лицензирование образовательной деятельности организаций, в том числе контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности. В связи с введением в дей-

ствии Постановления Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 594 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» [7] наряду с существующими полномочиями Рособрнадзору присвоены и новые: приостановление в установленном законодательством Российской Федерации порядке действие выданной Службой лицензии на осуществление образовательной деятельности полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам, приостановление действия государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, лишать организацию, осуществляющую образовательную деятельность, государственной аккредитации полностью или в отношении отдельных уровней образования, укрупненных групп профессий, специальностей и направлений подготовки, а также запрещение приема в организацию, осуществляющую образовательную деятельность.

На наш взгляд, необходима унификация порядка исполнения государственной функции по организации и проведению лицензионного контроля, исполнение которой возложено на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки. В этой связи следует согласиться с авторами о необходимости принятия Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности [2, с. 131].

Обеспечение законности при исполнении лицензиатом лицензионных требований и условий в области лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования возможно путем ведомственного, прокурорского и судебного способа обеспечения защиты прав лицензиатов и соискателей [2, с. 132].

Что касается аккредитации, то в мировом сообществе исторически сформировались «английская модель», в основе которой лежит внутренняя самооценка вузовского академического сообщества, и «французская модель», основанная на внешней оценке вуза с точки зрения его ответственности перед обществом и государством.

Система оценки высшего образования в тех странах, где имеются соответ-





ствующие государственные структуры, регулирующие развитие высшей школы. Например, министерства образования, министерства просвещения и т. д. Это европейские страны (Германия, Франция, а также страны СНГ).

Система оценки высшего образования, принятая в тех странах, где органов государственного управления высшим образованием нет. В этом случае преобладает процесс самооценки высших учебных заведений. Это США, а также те страны, которые стали следовать американским образцам высшей школы (Филиппины, Тайвань).

Согласно закону «Об образовании в Российской Федерации» выделяют наряду с государственной аккредитацией образовательной деятельности (ст. 92), общественную и профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ (ч. 2 ст. 89) [3].

Под общественной аккредитацией понимается признание уровня деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность, соответствующим критериям и требованиям российских, иностранных и международных организаций. Порядок проведения общественной аккредитации, формы и методы оценки при ее проведении, а также права, предоставляемые аккредитованной организации, осуществляющей образовательную деятельность, устанавливаются общественной организацией, которая проводит общественную аккредитацию (п. 2 ст. 96). Профессионально-общественная аккредитация профессиональных образовательных программ представляет собой признание качества и уровня подготовки выпускников, освоивших такую образовательную программу в конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность, отвечающими требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля (п. 4 ст. 96) [3].

Данные виды аккредитаций находят свое отражение в законодательстве об образовании ввиду того, что введение в действие новых стандартов ФГОС, позволяющих учебным заведениям самостоятельно определять от 50 до 70% содержания учебных циклов, и предоставления ряду университетов права обучать студентов по собственным образовательным стандартам неизбежно приводят к тому, что традиционный механизм контроля испытывает значительные трудности и нужен механизм оценки, адекватный новым

условиям, в качестве которого, согласно международной практике, является механизм независимой оценки.

В целях повышения качества подготовки юридических кадров в образовательных учреждениях высшего профессионального образования Президиумом Ассоциации юристов России утверждено Положение об общественной аккредитации образовательных учреждений высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров [9, с. 111]. На наш взгляд, в данном положении было бы уместно указать о реализации преимущественности между процедурами государственной и общественной аккредитации, путем признания факта общественной (профессионально-общественной) аккредитации при прохождении процедуры государственной послужило бы серьезным мотивирующим фактором для многих образовательных организаций и сэкономило бы человеческие и материальные ресурсы. В основу профессионально-общественной аккредитации положены такие оценочные инструменты, как профессиональные стандарты, требования рынка труда. И как мотивацию для прохождения вузами и их филиалами данного вида аккредитации можно установить предпочтительное выделение грантов на обучение, имеющих наивысший рейтинг среди остальных образовательных учреждений, при этом уточнив в законе «Об образовании в Российской Федерации», что следует понимать под требованиями рынка труда.

Во-вторых, для филиалов вузов, находящихся за территорией РФ, прописать положение о возможности прохождения независимой аккредитации организацией, в состав которой входили бы эксперты сразу двух государств, зарегистрированные соответственно в реестрах обеих стран, для избежания прохождения двойной независимой аккредитации, при том условии, что результат прохождения независимой аккредитации будет определенным образом влиять на результаты государственной аккредитации, как мы указали выше.

Во-вторых, активно привлекать именно совместно работодателей и представителей, осуществляющих образовательную деятельность, к процессу проведения профессионально-общественной аккредитации, с той целью, чтобы практикоориентированность образовательных программ и реализация полной трудоустроенности выпускников носила не формальный характер, а реальный. Ввиду того, что работодатель видит лишь

конечный результат — выпускника вуза с сформированными в той или иной степени профессиональными компетенциями, и в малой степени общекультурными. Поэтому непосредственное участие работодателей совместно с представителями, осуществляющими образовательную деятельность, позволит познакомиться с современным учебным процессом в полной мере. Тем самым актуальные проблемы, стоящие перед управлением в образовательном процессе высших образовательных учреждений: количество абитуриентов, заинтересованных в поступлении в данный вуз или филиал и, как результат обучения, трудоустроенность и востребованность выпускников — будут решены в полной мере.

Отдельно необходимо отметить порядок проведения государственной аккредитации. С начала 2015 года полномочия Рособнадзора существенно расширились. С 1 января служба получила право без суда приостанавливать действие, а в случае устранения нарушения лишать вуз или отдельный филиал государственной аккредитации. Решение о приостановлении действия аккредитации в Рособнадзоре принимать будет коллегия, куда войдут сотрудники ведомства, представители отрасли и экспертного сообщества, а также депутаты. Ранее распоряжение об отзыве аккредитации принималось по решению суда. И, по мнению представителей Рособнадзора, судебная волокита зачастую затягивала вынесение решения, позволяя неэффективному вузу работать и заниматься набором студентов. Теперь же, согласно принятым поправкам, надзорный орган в случае выявления «несоответствия содержания и

качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам» сразу приостанавливает действие государственной аккредитации (полностью или частично). Если за шесть месяцев вуз не принял мер по изменению положения дел, Рособнадзор лишает вуз или отдельный филиал государственной аккредитации. Данное нововведение повлечет достаточно много последствий, во-первых, за десятилетия улучшилась ситуация с демографической проблемой и студентов в вузах и их филиалах значительно прибавилось и к, примеру закрытие филиала в отдаленном регионе, оставит без образования молодых людей, у которых не будет достаточно средств обучаться в головном вузе. А данная ситуация породит проблему нехватки кадров с профессиональным образованием на региональном уровне. Во-вторых, к сожалению, проблема коррумпированности должностных лиц на территории стран СНГ имеет место быть, и принятие данных поправок увеличит коррумпированность в несколько раз. При вынесении решения об аннулировании аккредитации вуза и его филиалов, на наш взгляд, целесообразно обязательное проведение выездной проверки на место осуществления деятельности данных учебных заведений, а не камеральной дистанционной проверки.

А также обеспечение законности при исполнении вузом и его филиалами требований и условий в области аккредитации возможно проводить так же, как и при лицензировании, путем ведомственного, прокурорского и судебного способа обеспечения защиты прав лицензиатов и соискателей [2, с. 132].

Литература

1. Болонская декларация. Зона европейского высшего образования. Совместное заявление европейских министров образования (г. Болонья, 19 июня 1999 года). — URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30136090 (дата обращения: 03.03.2015).
2. Гречкина, О. В. Лицензирование образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования: теоретико-правовое исследование / О. В. Гречкина, Н. А. Рубанова. — М., 2014.
3. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 519-ФЗ) // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (ч. I). — Ст. 92.
5. О лицензировании образовательной деятельности : Постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 (с изм. и доп. от 27 ноября 2014 г.) // СЗ РФ. — 2013. — № 44. — Ст. 5764.
6. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г.) // Российская газета. — 2011. — № 97. — 6 мая.
7. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г., № 594 (с изм. и доп. от 27 декабря 2014 г.) // СЗ РФ от 22 июля 2013. — № 29. — Ст. 3971.



8. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Парламентская газета. — 2014. — № 43. — 5—11 дек.

9. Ратников, В. В. Аккредитация высших учебных заведений: теоретико-правовое исследование : монография / В. В. Ратников, В. И. Майоров. — М. : Юрлитинформ, 2012.

ГАРАСЬ Ольга Владимировна, старший преподаватель Костанайского филиала, Челябинский государственный университет. Республика Казахстан, 110000, г. Костанай. ул. Бородина, д. 168а, магистр юридических наук, аспирант, Южно-Уральский государственный университет. E-mail: olga.garas@mail.ru

GARAS Olga Vladimirovna, senior teacher of Kostanay Branch of Chelyabinsk State University, Kostanay, Master of Law, post graduate student of South Ural State University. 168 ul. Borodina, Kostanay 110000, the Republic of Kazakhstan. E-mail: olga.garas@mail.ru

For citation: **O. V. Garas**. On accreditation and licensing issues of higher educational institutions and their branches at the present stage of development of the Russian Federation

Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3(51).2015. pp. 61—66.

