

К ВОПРОСУ КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТА ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ ВУЗА

Н.А. Брейдер, Ю.А. Урютова

Российский государственный гидрометеорологический университет, n.breider@rshu.ru

Представлен обзор существующей системы контроля деятельности вузов в Российской Федерации. Дана характеристика конкретных форм государственного контроля деятельности университетов. Проведен анализ действенности процедур контроля в отношении основных объектов контроля деятельности университета. Выделены два блока системы контроля деятельности университетов (внутренний и внешний контроль), а также три компонента внешнего контроля деятельности университетов (государственный контроль, профессиональный контроль, общественный контроль). Сделан акцент на значимости внутреннего контроля в системе управления качеством в РГГМУ.

Ключевые слова: система контроля, университеты, образовательные программы, аккредитация, государственная аккредитация, профессионально-общественная аккредитация образовательных программ, качество образования, рейтинги вузов, внутренний контроль, внутренний аудит.

QUALITY CONTROL IN EDUCATION AS A TOOL FOR EFFECTIVE MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION

N.A. Breider, Y.A. Uryutova

Russian State Hydrometeorological University, rshu@rshu.ru

This paper provides an overview of existing monitoring system of higher education institutions in the Russian Federation: description of forms of state control over universities, analysis of monitoring procedure effectiveness in the main control objects of university, description of two control system units (internal and external controls), three components of external control (state control, professional control, public control). The article focuses on the significance of internal control in the quality management system in RSHU.

Keywords: monitoring system; university; educational programs; accreditation; state accreditation; professional-public accreditation of educational programs; quality education; ranking of higher education institutions; internal control, internal audit.

Введение

В настоящее время российская система высшего образования претерпевает значительные трансформации, влекущие за собой снижение качества образования. Для процесса реформирования системы высшего образования характерно обеспечение современного качества образования в соответствии с проекционными потребностями личности и государства на основе сохранения его фундаментальных составляющих. Введение экономических моделей управления в систему образования, перенесение финансовой ответственности на плечи регионального

и муниципального бюджета, коррупция в сфере образовательных изданий, постоянная серия экспериментов над обучающимися ради погашения кредитов от международных финансовых институтов — все эти факторы способствуют полному регрессированию бывшей, недавно развитой системы российского высшего образования.

Целью данной статьи является характеристика конкретных форм государственного контроля деятельности университетов и оценка значимости внутреннего контроля в системе управления качеством в РГГМУ.

Современная ситуация в управлении высшим образованием на разных уровнях

Масштабные изменения в системе высшего образования доказывают, что они объективно определяются социальными потребностями и могут рассматриваться как стратегические ориентиры государственной политики в образовательной сфере в целом. Такое понимание образовательной реформы нашло отражение в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Анализ современной ситуации в управлении высшим образованием на разных уровнях позволяет сделать вывод о том, что объект управления в условиях внедрения инноваций (экономических, технологических, педагогических, организационных) усложняется; возрастает скорость изменений в объекте управления; руководитель вынужден принимать решения в условиях ограниченности ресурсов (кадровых, временных, финансовых); динамично развивается конкурентная образовательная среда.

Федеральные государственные стандарты в области образования, выдвигая цели подготовки конкурентоспособных на рынке труда выпускников, формулируют условия, необходимые для осуществления образовательного процесса, а также называют в качестве атрибута выпускника, будущего специалиста, набор так называемых компетенций. Суть всех компетенций одна — способность решить ту или иную проблему.

Главная задача нашего университета — подготовка такого человека. Университет готовит как ученых, так и выпускников *интеллектуальных* профессий, способных креативно работать в различных сферах человеческой жизни, в том числе в образовании.

Мировыми трендами цивилизационного развития в настоящее время являются масштабная интеграция научного знания, инновационная деятельность, развитие естественно-научного направления. Следовательно, выпускники РГГМУ должны обладать соответствующими компетенциями. Отдавая должное роли фундаментальной науки, которую она играет в научной деятельности, и фундаментальным разделам курсов преподаваемых дисциплин, одновременно следует признать и актуальность гармонического единства фундаментальной и прикладной составляющих научно-образовательной деятельности.

В идеале подготовленный к реальной жизни выпускник вуза должен обладать комплексом умений в областях научно-исследовательской, инновационной

и организационной деятельности, способностью доводить полученные им в вузе знания и умения до создания с их использованием конкурентоспособной, востребованной на рынке продукции. Это возможно, когда в коллективе вуза, реализующем подготовку специалистов, поддерживается баланс между теорией и практикой, когда научные исследования с участием студентов и аспирантов (наряду с получением фундаментальных результатов) доводятся до внедрения в народное хозяйство и реализации на рынке.

Работа по подготовке квалифицированных и конкурентоспособных на международном уровне специалистов — со стороны государства, высших учебных заведений, работодателей и обучаемых — актуальна, поскольку уровень развития образования, науки и техники, степень практического использования научных достижений являются гарантом государственной независимости. Обучающиеся должны четко осознавать, что статус «конкурентоспособного специалиста» требует многолетнего и тяжелого труда, постоянного саморазвития и самообразования в выбранной области деятельности; отказа от простодушной веры в то, что некая счастливая случайность поднимет их вверх по социальной лестнице сразу на несколько ступенек; осознания меры ответственности перед собой и страной.

Научная деятельность в РГГМУ *изначально* носит прикладной характер: полученное новое знание естественным образом становится предметом преподавания. В практику университета вошли не только профессиональные научные конференции, повышающие научный и методический потенциал преподавателей, но и ежегодные научные студенческие конференции, специализированные научные конференции со студенческими секциями и школами для молодых ученых.

Компоненты программ подготовки для инновационной деятельности должны находить отражение в соответствующих учебных планах. В этой связи можно говорить о практико-ориентированных технологиях обучения. Они реализуются на основе связей вузов и предприятий (организаций) различного профиля посредством приглашения их представителей для ведения дисциплин учебного рабочего плана, проведения производственных и преддипломных практик непосредственно на производстве или в научных учреждениях, организации целевой подготовки, создания интегрированных структур в виде базовых кафедр и т.д.

Выпускаемые вузом специалисты в течение всего периода обучения, начиная с момента их поступления, призваны ориентироваться на послевузовскую деятельность по обеспечению нашей стране конкурентоспособных позиций в мировой экономике.

Инновационный характер современного рынка, связанный с обменом знаниями, тенденции перехода к информационному обществу выдвигают новые требования к оценке и контролю деятельности ведущих национальных и мировых университетов. Данные процессы весьма актуальны и для России, так как именно конкурентоспособная система высшего образования формирует мировоззрение и готовит кадры для реализации стратегических целей, стоящих перед страной.

В России за последние пять лет активизировалась нормотворческая деятельность по вопросам совершенствования контроля за деятельностью экономических субъектов, в том числе в сфере высшего образования, что свидетельствует об

актуальности проблематики совершенствования системы контроля за деятельностью университетов в условиях общества знаний.

В рамках внешнего контроля деятельности университетов предложено выделять три самостоятельных компонента:

- 1) государственный контроль,
- 2) профессиональный контроль,
- 3) общественный контроль.

Роль государственного и внутреннего контроля как инструментов эффективного управления образовательным процессом в вузе

Государственный контроль деятельности университетов осуществляют органы государственной власти: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее Рособрудзор) и Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (в части мониторинга системы образования). Контроль со стороны указанных органов государственной власти охватывает все аспекты деятельности университетов: отдельные образовательные программы, результаты и условия осуществления деятельности университетами.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к специфическим формам государственного контроля за деятельностью вузов относят:

- а) государственную аккредитацию образовательных программ,
- б) федеральный государственный контроль качества образования,
- в) федеральный государственный надзор в сфере образования,
- г) мониторинг в системе образования.

Государственную аккредитацию (аккредитационную экспертизу) образовательных программ осуществляют эксперты и экспертные организации, аккредитованные Рособрудзором с целью подтверждения соответствия образовательной деятельности основным образовательным программам, заявленным вузом, а также требованиям федеральных государственных образовательных стандартов и (или) требованиям собственных образовательных стандартов ведущих вузов России [1].

Федеральный государственный контроль качества образования осуществляется сотрудниками Рособрудзора с целью оценки соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования.

Федеральный государственный надзор в сфере образования осуществляется сотрудниками Рособрудзора с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений вузами требований закона и нормативных правовых актов Российской Федерации в ходе осуществления ими образовательной деятельности. Указанный контроль осуществляется по правилам, общим для проверки всех экономических субъектов с учетом специфики проверки образовательной деятельности, установленной Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Помимо указанных выше видов государственного контроля, Министерством науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Рособрандзором ежегодно на основании данных федерального статистического наблюдения за результатами и условиями осуществления вузами образовательной деятельности осуществляется *мониторинг системы образования*. По результатам мониторинга определяются сведения о развитии высшего образования. Указанные сведения формируются на базе специальных показателей мониторинга системы образования.

Общественный контроль для нашей страны является новым, развивающимся видом контроля деятельности университетов. Он проводится различными российскими и международными общественными организациями и в отличие от государственного контроля не охватывает такой объект, как целевые (уставные) результаты деятельности университетов.

В соответствии с законодательством Российской Федерации конкретными формами общественного контроля деятельности университетов являются:

- общественная аккредитация (сертификация) образовательных программ,
- независимая оценка качества образования.

Общественная аккредитация (сертификация) образовательных программ для университетов является добровольной. Она может проводиться российскими, иностранными и международными общественными организациями. Предметом контроля при общественной аккредитации образовательных программ является признание (установление соответствия) уровня деятельности образовательной организации, которая отвечает критериям и требованиям российских, зарубежных и международных организаций.

Независимая оценка качества образования может быть двух видов:

- независимая оценка качества подготовки обучающихся,
- независимая оценка качества условий осуществления образовательной деятельности.

Таким образом, сфера образования в Российской Федерации — это единственная отрасль, где независимая оценка может проводиться в двух видах. Одним из них является оценка качества условий осуществления образовательной деятельности в соответствии с теми процедурами, которые используются в отношении других учреждений социальной сферы (а именно, культуры, здравоохранения, социального обслуживания). В этом случае сервисная составляющая услуги (условия ее предоставления) анализируется напрямую.

Второй вид независимой оценки, направленный на изучение качества подготовки студентов, не используется в других отраслях. По существу, мониторинг осуществляется в отношении профессиональной составляющей услуги — уровня освоения образовательной программы или ее части обучающимися [2].

Профессиональный контроль также является относительно новым видом контроля деятельности университетов в России. Он проводится представителями бизнеса, работодателей и профессиональных объединений.

В соответствии с законодательством Российской Федерации конкретными формами профессионального контроля деятельности университетов являются:

- профессионально-общественная аккредитация образовательных программ,
- рейтингование вузов.

Профессионально-общественная аккредитация образовательных программ осуществляется работодателями, их объединениями, а также их уполномоченными организациями. Она проводится с целью признания качества и уровня подготовки выпускников, освоивших образовательные программы в той или иной образовательной организации, отвечающие требованиям профессиональных стандартов, требованиям рынка труда к специалистам, рабочим и служащим соответствующего профиля.

На основании результатов профессиональной и общественной аккредитации могут быть сформированы *рейтинги образовательных программ* с указанием реализующих их организаций. Результаты независимой оценки качества образования могут быть представлены в различных формах, в том числе в виде *рейтингов университетов*, формируемых и публикуемых специализированными рейтинговыми агентствами на основе общедоступной информации, а также информации, получаемой от университетов. Рейтинги университетов формируются на базе специальных показателей.

По мнению авторов, следует уделять особое внимание внутреннему контролю деятельности университета, который проводится самой образовательной организацией.

В соответствии с законодательством Российской Федерации конкретными формами внутреннего контроля деятельности университетов являются:

- самообследование вуза,
- внутренний контроль деятельности университета как экономического субъекта,
- внутренняя оценка качества образования с применением элементов независимой оценки.

В процессе *самообследования*, осуществляются оценка образовательной деятельности, системы управления организацией, содержания и качества подготовки обучающихся, организации образовательного процесса, востребованности выпускников, качества кадровых ресурсов, образовательного, библиотечно-информационного обеспечения, материально-технической базы, функционирования внутренней системы оценки качества образования, а также анализ показателей деятельности университета.

Ключевыми элементами *внутреннего контроля* деятельности университета как экономического субъекта являются: контрольная среда, оценка рисков, процедуры внутреннего контроля, информация и коммуникация, оценка внутреннего контроля.

Основными целями проведения *внутренней оценки качества образования* в образовательной организации являются:

- формирование максимально объективной оценки качества подготовки обучающихся, согласно результатам уровня освоения образовательных программ;
- совершенствование структуры и обновление содержания образовательных программ, реализуемых в университете;

— совершенствование ресурсного обеспечения образовательного процесса в университете;

— повышение компетентности и уровня квалификации профессорско-преподавательского состава университета.

Данный вид внутреннего контроля (наряду с внедрением процедур *внутренней оценки эффективности реализации и освоения образовательных программ*) для университетов России является приоритетным в их стратегическом развитии [6].

Внутренний аудит как ключевой механизм внутренней независимой оценки качества образования в РГГМУ

С апреля 2018 г. предусмотрено проведение мониторинга внедрения в деятельность университетов механизмов внутренней независимой оценки качества образования.

При принятии решения о выборе модели оценки вуз должен полагаться на поставленную цель и критерии оценки. Процедура оценивания предполагает возможность как внешнего контроля, так и самооценки учебного заведения.

В число ключевых способов самооценки, который гарантирует объективный анализ и экспертизу различных направлений деятельности университета, входит внутренний аудит [3].

В процессе изучения факторов, влияющих на эффективность системы менеджмента качества (СМК), внутренний аудит был отнесен к группе организационных факторов, стимулирующих эффективное управление качеством как базовых, так и вспомогательных процессов в университете.

Внутренний аудит является одним из инструментов управления для мониторинга и проверки эффективности внедрения и функционирования СМК. Применяя систему менеджмента, руководство университета имеет возможность постоянно отслеживать информацию о ее функционировании и эффективности. Результаты внутреннего аудита предоставляют информацию для анализа руководством университета, что позволяет разрабатывать корректирующие действия и выявлять возможности для совершенствования как отдельных процессов, так и системы в целом.

Налицо следующие преимущества указанного типа проверки перед традиционными.

1. Руководитель университета выступает инициатором контроля и, следовательно, будучи заинтересован в объективных результатах, не склонен выделять подразделения или должностных лиц, чья деятельность может быть выведена из проверки.

2. Как один из инструментов для улучшения аудит призван не выявлять неадекватных работников и наказывать их за некачественную работу, а определять несоответствия и причины их возникновения. Формируется атмосфера взаимного сотрудничества между проверяющими и проверяемыми лицами. Обе стороны мотивированы на решение выявленных проблем.

3. Аудитор не диктует правила поведения в проблемных ситуациях, но, изучая состояние дел, рекомендует руководителям процессов совместно определять пути решения наиболее сложных ситуаций, максимально адаптированных для данной структурной единицы.

4. Поскольку внутренние аудиторы являются непосредственными работниками образовательного учреждения, то в результате внутренних аудитов проводится сравнительный анализ — передача лучшего опыта одних кафедр другим, что способно оказать положительное влияние на функционирование всей системы качества в университете. [1]

Разумеется, существуют силы и факторы, которые могут противодействовать внедрению аудиторского контроля в практику управления. Эти факторы включают в первую очередь стереотипы в мышлении работников сферы образования, которые воспринимают аудиторов только как инспекторов. Кроме того, многие деканы и заведующие кафедрами в своей повседневной работе не всегда видят проблемы, возникающие в их подразделениях, и подчеркивают неуместность оценки своей деятельности кем-то.

Следующей потенциальной проблемой является назначение аудиторов. Это должны быть сотрудники, которые хорошо знакомы с нормативными документами, регламентирующими деятельность учебных заведений, теорию управления, педагогику и педагогическую психологию, пользующиеся авторитетом в коллективе. Компетентность аудиторов должна постоянно повышаться с помощью проведения методологических семинаров, а также рецепции опыта других высших учебных заведений [5].

Однако эта возможность реализуется в очень ограниченном объеме, так как сторонние университеты не всегда готовы приглашать стажеров и зачастую не хотят делиться конфиденциальной информацией, которая включает содержание образовательных программ и опыт их реализации.

В РГГМУ деканы и руководители отделов проверяют работу подведомственных им подразделений по привычным процессам — учебному, воспитательному, научному, но иногда испытывают серьезные трудности при проведении проверок процесса управления инфраструктурой и производственной средой, а также документооборота.

Эта проблема усугубляется отсутствием научно-методической литературы по аудиту в образовательных заведениях. Научные исследования отдельных учебных не дают полной картины и готовых алгоритмов для подготовки программы внутреннего аудита, определения показателей и критериев эффективности и результативности процесса, составления анкет, документации. Каждый университет развивает собственный опыт [2].

Программа аудита заведомо исключает возможность проверки аудиторами собственной работы, так как, например, заведующий кафедрой не может проверять деятельность своих сотрудников. При необходимости для получения дополнительной информации о степени удовлетворенности результатами процесса аудиторами может потребоваться информация относительно других процессов и подразделений вуза.

Выводы

При подготовке плана аудита аудиторская группа должна рассмотреть возможность установления доказательств для получения ответов на следующие ключевые вопросы:

— соответствует ли текущая документация СМК университета установленным требованиям;

— имеет ли персонал проверенных структурных подразделений у себя в распоряжении необходимую документацию системы менеджмента качества, на которую они должны ориентироваться; знает ли персонал ее требования и использует ли их при выполнении своих функций;

— соответствует ли практическая деятельность персонала в проверяемой области требованиям документации СМК университета.

Последующий анализ отчетов по аудиту за последние несколько лет может наглядно показать, насколько изменилось число выявленных несоответствий и насколько точно реализованы планы корректирующих действий по отношению к предыдущим несоответствиям.

В заключение необходимо отметить, что плановые систематические внутренние аудиты системы менеджмента качества в университете способствуют своевременному принятию рациональных управленческих решений, направленных на устранение и предотвращение нарушений, что способствует повышению качества образовательных услуг, предоставляемых вузом, и вследствие этого удовлетворению как внутренних, так и внешних потребителей.

Список литературы

1. *Артемова И. В.* Профессионально-общественная аккредитация в образовании // Советник в сфере образования. 2016. URL: <http://xn——7sbbaj7auwnffhk.xn—p1ai/article/28435> (дата обращения: 05.03.2019).
2. *Бульга Р. П., Ветрова И. Ф., Королев О. Г., Мельник М. В.* Совершенствование оценки эффективности деятельности подведомственных Правительству Российской Федерации образовательных и научных учреждений. М.: Изд. дом «Научная библиотека», 2014. 192 с.
3. *Бульга Р. П.* Классификация и стандартизация финансового контроля и аудита в Российской Федерации // Учет. Анализ. Аудит. 2017. С. 5—19.
4. *Бурцева К. Ю.* Сравнительный анализ аспектов деятельности университетов на международном уровне // Аудит и финансовый анализ. 2018. 2. С.349—350.
5. *Зайцева Г.* Независимая оценка качества образования: разбираемся в деталях / Аналитический портал «Отрасли права». 2015. URL: <http://xn——7sbbaj7auwnffhk.xn—p1ai/article/11160> (дата обращения: 05.03.2019).
6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования целевого обучения: законопроект 352780-7. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/352780-7> (дата обращения: 05.03.2019).
7. *Усанов Д. А., Романова Н. В.* Учет инновационной составляющей при оценке значимости научных работ, их авторов и научных организаций в условиях рыночной экономики // Инноватика и экспертиза. 2018. Вып. 2 (23). С. 62—66.