

ФОРМИРОВАНИЕ законодательных основ контроля и оценки качества образования

Вероника Спасская,
доктор юридических наук

В последнее десятилетие проблемы модернизации системы образования и обеспечения высокого качества образования оказались в центре внимания российской общественности. После принятия «Концепции модернизации российского образования до 2010 года», а также одобрения Правительством РФ «Приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года», был сделан ряд важных шагов в этом направлении, в частности подготовлена концепция и начата разработка моделей общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО), формирование которой объявлено одной из приоритетных задач современной российской образовательной политики.

Создание такой системы диктуется необходимостью обеспечить, с одной стороны, государственные гарантии на получение образования, с другой — законные интересы потребителей в качественном образовании, то есть этот вопрос относится к сферам, в которых в значительной мере совпадает общественный и государственный интерес, определяемый потребностями в подготовке образованных, высококвалифицированных специалистов, и частный интерес правообладателей, которые, реализуя своё

право на образование, стремятся к социализации и профессиональной самореализации.

Актуальность этой проблемы в России обусловлена также расширением рамок системы образования после принятия в 1992 году Закона РФ «Об образовании», закреплением принципа свободы образования как принципа государственной политики за счёт появления и бурного развития негосударственного сектора образования.

С точки зрения образовательной политики любая образовательная организация независимо от её организационно-правовой формы, формы собственности, типа и вида выполняет публичные функции и своей деятельностью вносит вклад в реализацию общих интересов. Это относится и к негосударственным образовательным организациям, поскольку им передаются публичные полномочия, ведущие к определённым правовым последствиям (право на занятие определённой деятельностью, доступ к высшему образованию и т.д.), а предоставляемое ими образование несёт публичную выгоду. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что не только государственные, но и другие школы должны соответствовать тому минимуму требований для образования, который может быть

установлен или утверждён государством (пункт 3 статьи 13).

С учётом этого в России органам, осуществляющим управление в сфере образования, предоставлено право в определённой мере регламентировать и контролировать деятельность не только государственных, но и негосударственных образовательных организаций. Это предполагает наличие системы государственного контроля, призванного обеспечить необходимые условия осуществления образовательного процесса и надлежащее качество образования, а также официальный, гласный, доступный для государственного контроля характер деятельности образовательных организаций.

С другой стороны, с учётом возрастания роли образования как важнейшего фактора формирования человеческого потенциала в условиях постиндустриального этапа развития общества и процессов глобализации в мире требования к содержанию и качеству образования во многом определяются заказчиками и потребителями образовательных услуг, что ставит вопрос о формировании (наряду с государственными) механизмов общественно-профессиональной оценки, общественного контроля.

Выбор модели системы оценки качества образования, форм и процедур контроля в значительной мере зависит от общеправового контекста, в котором осуществляется образовательная деятельность, в том числе от формата законодательного разграничения полномочий органов государственной власти различных уровней, образовательных учреждений, а также от подходов к содержанию и ожидаемым результатам образовательной деятельности, качества образования и соответственно предмета и субъектов контроля в этой сфере.

Законодательные акты

В последние годы в законодательстве об образовании произошли значительные изме-

нения. В период с 2002 по 2007 г. было внесено около 200 законодательных инициатив, принято более 25 федеральных законов, внесших изменения в Закон РФ «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В соответствии с этими законами на федеральном уровне были чётко разграничены полномочия и предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ, установлена исчерпывающая компетенция как федеральных, так и региональных органов государственной власти в сфере образования. При этом законодательное закрепление этих полномочий было основано на принципе обеспечения их финансирования за счёт средств бюджетов соответствующих уровней. Таким образом, полномочия были приравнены к расходным обязательствам того или иного уровня власти.

В 2007 г. процесс законодательного уточнения полномочий продолжился преимущественно в области законодательной регламентации полномочий и процедур по надзору и контролю в сфере образования. Федеральные законы, принятые в 2007 году, основаны на комплексном подходе к урегулированию вопросов надзорно-контрольной деятельности и оценки качества образования. В основе этого подхода лежат как внутренние процессы развития системы образования (формирование новых практик, проведение и завершение ряда экспериментов в рамках процесса модернизации образования), так и общегосударственные процессы, связанные с реализацией административной реформы.

Процесс разграничения полномочий между различными органами государственной власти, в том числе между федеральными и региональными органами, был инициирован во многом благодаря началу на федеральном уровне административной реформы, изменившей систему и структуру федеральных органов исполнительной

власти. В частности, Указом Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» в числе приоритетных направлений административной реформы было предусмотрено организационное разделение функций надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. Концепция административной реформы в стране в 2006–2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в 2006–2008 гг., утверждённые распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, конкретизировали цели и задачи административной реформы при реализации полномочий по контролю и надзору в различных отраслях экономики и социальной сферы, закрепив необходимость оптимизации функций органов исполнительной власти, в том числе функций по осуществлению контроля и надзора. На 2007–2008 годы были запланированы мероприятия, предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, аккредитации как в федеральных органах исполнительной власти, так и в органах исполнительной власти субъектов РФ.

Применительно к сфере образования эти положения отражены в принятых в 2006–2007 гг. трёх федеральных законах, в значительной степени изменивших концепцию и принципы осуществления полномочий по контролю и надзору в этой сфере¹. Этими законами, во-первых, были установлены новые государ-

ственные функции по контролю в сфере образования, а во-вторых, закреплена иная, отличная от существовавшей с момента принятия Закона РФ «Об образовании», организационно-управленческая модель реализации этих функций. Новая модель контроля и оценки качества образования была введена Федеральными законами от 31.12.2005 № 199-ФЗ и от 20.04.2007 № 56-ФЗ, в соответствии с которыми в сфере образования сохранялись лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация образовательных организаций. Аттестация как самостоятельная процедура была отменена, вопросы оценки содержания и качества подготовки выпускников включены в предмет государственной аккредитации.

При этом в законодательстве закреплена и получила достаточно подробную регламентацию функция государственного контроля качества образования, в том числе качества подготовки учащихся и выпускников (вместо ранее существовавшей функции контроля за исполнением государственных образовательных стандартов). Законом РФ «Об образовании» функция государственного контроля качества образования теперь рассматривается как самостоятельное направление деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

В соответствии со статьёй 38 Закона РФ «Об образовании» государственный контроль качества образования осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки учащихся, уровня и направленности образовательных программ в аккредитованных образовательных учреждениях и их филиалах, а также в форме и по результатам государственной (итоговой) аттестации выпускников аккредитованных образовательных учреждений.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»; Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»; Федеральный закон от 20.04.2007 № 56-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Законом также предусмотрен широкий круг оснований для проведения внеплановых проверок, которыми являются как обращения органов государственной власти, органов местного самоуправления, так и организаций и граждан. При выявлении нарушений содержания и качества подготовки учащихся, уровня и направленности образовательных программ уполномоченный государственный орган направляет в образовательные учреждения и их учредителю (учредителям) обязательные для исполнения предписания об устранении этих нарушений.

Значительно видоизменяется функция надзора и контроля исполнения законодательства в области образования, она дополняется мерой обеспечительного характера в форме направляемых уполномоченным государственным органом обязательных для исполнения предписаний образовательным учреждениям и органам, осуществляющим управление в сфере образования.

Итоговая аттестация выпускников школ

Законодатель не оставил без внимания и один из наименее урегулированных в законодательстве об образовании вопросов — государственную (итоговую) аттестацию выпускников общеобразовательных учреждений и вступительные испытания в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования. Появление соответствующих норм в Законе РФ «Об образовании» стало результатом многолетнего эксперимента по поиску новых форм и возможностей регламентации выпускных экзаменов в школах и их совмещению со вступительными испытаниями. Федеральным законом от 09.02.2007 № 17-ФЗ было регламентировано большинство вопросов, возникающих в этой сфере: впервые были определены полномочия Российской Федерации и её субъектов по установлению формы

и порядка проведения государственной итоговой аттестации, возможность её проводить в различных формах; закреплены общие положения конкурсного отбора и зачисления в государственные и муниципальные ссузы и вузы по результатам единого государственного экзамена (ЕГЭ).

Согласно этому Федеральному закону в школах, имеющих государственную аккредитацию, освоение образовательных программ основного общего, среднего (полного) общего образования и профессиональных образовательных программ завершается обязательной государственной (итоговой) аттестацией учащихся. Основной формой государственной (итоговой) аттестации выпускников школ является единый государственный экзамен (ЕГЭ) как форма объективной оценки качества подготовки выпускников с использованием заданий стандартизированной формы. Исходя из того, что ЕГЭ не может быть универсальной формой государственной (итоговой) аттестации для всех категорий выпускников, законом установлено, что могут быть другие формы государственной итоговой аттестации для выпускников с ограниченными возможностями здоровья, а также выпускников специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением.

Вместе с тем, преимуществом ЕГЭ является то, что его результаты признаются образовательными учреждениями среднего и высшего профессионального образования в качестве результатов вступительных испытаний по соответствующим общеобразовательным предметам. В соответствии со статьёй 16 Закона РФ «Об образовании» конкурс в государственные и муниципальные ссузы и вузы проводится на основании результатов ЕГЭ по общеобразовательным предметам, соответствующим направлению подготовки (специальности), на которое осуществляется приём.

В отдельных случаях могут также проводиться дополнительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности (на направления подготовки (специальности), требующие определённых творческих способностей, физических и (или) психологических качеств); а также на направления подготовки (специальности) в вузы со стабильно высоким конкурсом — дополнительные испытания профильной направленности по предметам, по которым проводится ЕГЭ.

Разграничение полномочий

Организационно-управленческая модель реализации новых функций в сфере образования закреплена самым ранним по времени принятия законом — Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ, которым заложены формы и процедуры передачи отдельных полномочий Российской Федерации для исполнения субъектам Федерации в сфере образования. Исходным положением для новой модели стало отнесение всех контрольно-надзорных полномочий в сфере образования к федеральным. Часть федеральных полномочий передаётся субъектам Федерации вместе с финансовыми средствами для их реализации в форме субвенций из федерального бюджета. При этом субвенции могут не предоставляться, если переданные полномочия не предусматривают необходимости создавать новые органы государственной власти субъекта РФ, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта РФ (статья 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). В то же время органы государственной власти субъектов РФ имеют право использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных им полномочий.

Надзор за реализацией субъектами Федерации переданных полномочий в сфере образования возложен на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, который

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

осуществляет полномочия по контролю и надзору в сфере образования на федеральном уровне. При неудовлетворительном осуществлении органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий Правительство РФ вправе их изъять с одновременным изъятием соответствующих субвенций. Ответственность за реализацию переданных полномочий возложена на высшее должностное лицо субъекта РФ.

Федеральным законом от 29.12.2007 № 258-ФЗ установлен также порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по реализации переданных полномочий. Так, соответствующие федеральные органы исполнительной власти согласовывают структуру органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих переданные полномочия, а также назначение на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные полномочия. Эта конструкция создаёт основы для эффективного осуществления функций по надзору и контролю на единых методологических принципах и правовых основаниях.

ОСОКО

Таким образом, изменения законодательства об образовании последних лет заложили общую правовую рамку для контроля и оценки качества образования. Определены формат и содержание государственных контрольных процедур в сфере образования, организационно-управленческая модель их реализации, включая разграничение полномочий и порядок взаимодействия органов государственной власти, законодательно очерчен и в общих чертах регламентирован государственный сегмент общероссийской системы оценки качества образования (ОСОКО).

Вместе с тем создание такой системы подразумевает не только государственный, но и общественный (общественно-профессиональный) контроль в этой сфере, а также формирование сегмента общественных отношений, связанного с предоставлением различных сервисных услуг в сфере оценки деятельности образовательных учреждений и качества образования как государственными, так и негосударственными организациями. Однако законодательно различные формы общественного контроля и социального партнёрства в действующем законодательстве обеспечены слабо. С учётом этого закрепление мер, поощряющих развитие различных форм общественного участия в управлении системой образования, становится одной из перспективных задач обновления законодательства об образовании. В частности, следует определить правовые возможности и формы общественного мониторинга состояния и развития образования с точки зрения реализации социального заказа; закрепить положения, обеспечивающие реальное участие представителей общественности (в том числе родителей и законных представителей, а также потенциальных работодателей) в управлении образовательными учреждениями и организациями, оценке их деятельности. Особенно важно предусмотреть различные формы взаимодействия образовательных учреждений (организаций) и представителей работодателей в сфере профессионального образования, которое должно ориентироваться на перспективные специальности и формирование востребованных рынком труда компетенций и профессиональных навыков.

Таким образом, сформированная сегодня нормативная модель контроля (лицензирование, государственная аккредитация, государственный контроль качества) нуждается в дальнейшем развитии и модернизации — как задач, форм и содержания контрольно-оценочной деятельности, так и существующих процедур, включая регламентацию прав и обязанностей их участников, порядок их

взаимодействия, оснований принятия решений.

В частности, целесообразно рассмотреть вопрос об уточнении предмета и содержания процедур, связанных с оценкой деятельности образовательных организаций, включив в него наряду с уровнем индивидуальных учебных достижений учащихся такие показатели качества образования, как сформированность социальных компетенций, создание условий для получения учащимися опыта социального действия и т.п.

Кроме того, законодательно необходимо обеспечить возможность перехода от внутрисистемного (ведомственного) контроля качества к внешнему контролю и оценке. Важным шагом в этом направлении может стать введение наряду с государственной аккредитацией общественно-профессиональной (общественной) аккредитации, осуществляемой представителями профессионального сообщества, а не государственными органами.

Вытекающим из этого подхода следствием становится появление новых субъектов оценочной деятельности, формирование широкого спектра различных сервисных услуг в сфере оценки деятельности образовательных учреждений и качества образования. Законодательно такая деятельность сегодня не обеспечена. С учётом этого создание правовых основ функционирования негосударственных специализированных организаций, предоставление ими соответствующих сервисов становится одним из необходимых условий формирования такой полисубъектной системы оценки качества образования.

Особое внимание в этой связи должно быть также уделено разработке и регламентации взаимодействия государственной и общественно-профессиональной оценки качества образования. В частности, формирование института общественно-профессиональной аккре-

дитации профессиональных образовательных программ должно сопровождаться разработкой и законодательным закреплением правового статуса общественно-профессиональной аккредитации, форм учёта её результатов при осуществлении государственных контрольных процедур, механизма включения общественных и общественно-профессиональных организаций в государственный реестр аккредитованных структур, осуществляющих оценку и т.п. Внешняя объективная оценка качества профессионального образования общественными и профессиональными организациями позволит сформировать новое общественное отношение к качеству подготовки выпускников образовательных учреждений, активизировать взаимодействие рынка труда и сферы образования.

Представляется, что все формы государственного контроля, в том числе надзора за соблюдением законодательства, государственного контроля качества образования, а также лицензирования, государственной аккредитации образовательных учреждений (организаций), государственной (итоговой) аттестации учащихся (в том числе в форме ЕГЭ), аттестации педагогических работников, также должны получить более полную регламентацию на законодательном уровне как специализированные государственные контрольные процедуры. При этом особое внимание следует уделить порядку и основаниям проведения соответствующих проверок, экспертиз с привлечением независимых экспертов, а также правам, обязанностям и ответственности участников контрольных мероприятий.

Введение контрольных процедур — необходимый, но недостаточный фактор для решения проблем качества образования. Позитивное влияние в этом отношении может оказать, в частности, определение правового механизма, обеспечивающего реализацию имеющейся в действующем Законе, но не применяющейся на практике нормы о возмещении ущерба, причинённого некачественным образованием. Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности введения института страхования в сфере образования как фактора, способствующего повышению гарантий получения образования надлежащего качества.

Таким образом, формирование ОСОКО предполагает дополнение процедур государственного контроля механизмами общественного контроля, общественно-профессиональной оценки качества образования, определение форм и выстраивание взаимоотношений органов государственной власти и иных субъектов контрольно-оценочной деятельности и участников образовательного процесса в этой сфере. Решение этой задачи подразумевает необходимые правовые условия для развития соответствующих сегментов ОСОКО и потребует одновременного внесения значительного объёма согласованных и взаимосвязанных изменений в законодательство об образовании. **НО**