

Правовая регламентация осуществления процедуры самообследования

Повышение качества образования является одной из задач современного общества. Решение названной задачи способно обеспечить удовлетворение запроса родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся через внутреннюю оценку качества образования (самообследование) и внешнюю оценку (независимую оценку качества). Указанный социальный запрос в полной мере соответствует национальным целям и стратегическим задачам развития Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», согласно которым обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования является отдельным целевым показателем достижения названных целей и задач. Иными словами, оценка качества образования является маркером достижения указанных показателей.

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. решение задачи повышения качества общего образования достигается в том числе посредством мероприятий национального проекта «Образование» (формирование цифровых навыков обучающихся при реализации обновленных программ основного общего и среднего общего образования; внедрение новых методов обучения и образовательных технологий; увеличение числа обучающихся, ежегодно участвующих во всероссийской олимпиаде школьников и т.д.).

Правительством Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 утверждена методика расчета показателя «Уровень образования» за отчетный период (прошедший год)

(приложение № 13 к постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915), что подтверждает актуальность и значимость повышения качества образования, в том числе путем развития системы оценки его качества.

Система образования включает в качестве отдельного элемента оценку качества образования, состоящую из независимой (внешней) оценки качества образования и внутренней оценки качества образования. Таким образом, процедура самообследования включена в систему образования и открывает возможность проведения всестороннего и качественного анализа внутреннего состояния системы и процессов общеобразовательной организации, учитывает мнение обучающихся, их родителей (законных представителей), что создает предпосылки для повышения качества реализуемых образовательных программ и проектов в режиме реального времени.

Процедура самообследования не существует в отрыве от иных форм, методов и процедур оценки качества образования как элемента системы образования.

В привычном виде процедура самообследования впервые была нормативно оформлена в 2011 году, когда вступил в силу Федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования». Указанным федеральным законом были внесены изменения в основополагающий на тот момент нормативный правовой акт в сфере образования – Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» (утратил силу с 1 сентября 2013 г.) (далее – Закон № 3266-I).

Так, к новеллам 2011 года можно отнести:

- дополнение компетенции образовательного учреждения указанием на предоставление учредителю и общественности отчета о результатах самооценки деятельности образовательного учреждения (самообследования) (подпункт 3 пункта 2 статьи 32 Закона № 3266-I);
- обеспечение образовательным учреждением открытости и доступности

копии отчета о результатах самообследования (подпункт 3 пункта 4 статьи 32 Закона № 3266-I);

- введение процедуры государственной аккредитации образовательных учреждений, научных организаций, включающей в себя рассмотрение материалов самообследования при проведении аккредитационной экспертизы (пункт 7 статьи 33.2 Закона № 3266-I).

Согласно статьи 33.2 Закона № 3266-I проведению государственной аккредитации предшествует проведение образовательным учреждением или научной организацией самообследования. Правила проведения образовательным учреждением или научной организацией самообследования устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Такие правила были утверждены приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 26 января 2012 г. № 53 (далее – Правила). После отмены Правил аналогичные нормы нашли свое отражение в Порядке проведения самообследования образовательной организацией (далее – Порядок), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 462.

Рассмотрим подробнее ретроспективу развития норм о самообследовании на подзаконном уровне нормативного регулирования:

1. Изменились цели и сроки проведения самообследования. Так, в соответствии с Правилами, целями самообследования являлись:

– подготовка отчета об обеспечении организации соответствующего уровня качества подготовки обучающихся и выпускников по заявленным к государственной аккредитации образовательным программам в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (государственными образовательными стандартами - до завершения их реализации в образовательном учреждении) или федеральными государственными требованиями;

– выполнение образовательным учреждением показателей деятельности, необходимых для определения его типа и вида.

В соответствии с Порядком цель проведения самообследования, помимо подготовки отчета о результатах самообследования, дополнена необходимостью обеспечения доступности и открытости информации о деятельности организации. В Порядок также включен пункт, фиксирующий ежегодное проведение процедуры самообследования.

2. Сравнительный анализ Правил и Порядка позволяет отметить смещение акцентов в части автономии общеобразовательной организации при проведении процедуры самообследования. Так, в соответствии с Правилами общеобразовательная организация сама могла определять в локальных нормативных актах этапы самообследования, но была обязана не только рассмотреть, но и утвердить отчет о самообследовании на заседании коллегиального органа управления образовательной организации (ученого, педагогического или научно-технического совета). Согласно Порядку, в локальных нормативных актах общеобразовательной организации могут быть установлены только сроки, форма проведения самообследования и состав лиц, привлекаемых для его проведения. Вместе с тем в настоящее время общеобразовательной организации предоставлено право самой определить, к компетенции какого органа управления будет отнесено рассмотрение отчета о результатах самообследования (абзац пятый пункта 4 Порядка).

3. Произошла трансформация предмета самообследования. В соответствии с Правилами процедура самообследования общеобразовательной организации включала:

– анализ всех представляемых к государственной аккредитации образовательных программ организации в части соответствия содержания и качества подготовки обучающихся и выпускников требованиям федеральных государственных образовательных стандартов (государственных образовательных стандартов - до завершения их реализации в образовательном учреждении) или федеральных государственных требований;

- анализ всех показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его типа и вида;
- результаты мониторинга качества образования;
- результаты внутреннего аудита;
- результаты общественной (общественно-профессиональной) аккредитации.

В настоящее время согласно пункту 3 части 2 статьи 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и пункту 6 Порядка во время проведения процедуры самообследования подлежат оцениванию:

- образовательная деятельность общеобразовательной организации;
- система управления общеобразовательной организации;
- содержание и качество подготовки обучающихся;
- содержание и качество организации учебного процесса;
- востребованность выпускников;
- качество кадрового, учебно-методического, библиотечно-информационного обеспечения, материально-технической базы;
- функционирование внутренней системы оценки качества образования;
- анализ показателей деятельности общеобразовательной организации, подлежащей самообследованию, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования (в настоящее время – Министерством просвещения Российской Федерации).

4. Появились требования к оформлению отчета о результатах самообследования. Согласно Правилам, результаты самообследования общеобразовательной организации оформляются в виде отчета по форме, утверждаемой Министерством образования и науки Российской Федерации. Данный пункт Правил конкретизирован в пункте 31 Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных

организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2011 г. № 184, согласно которому форма отчета о результатах самообследования, а также требования к оформлению и заполнению заявления и прилагаемых к нему документов утверждаются Министерством образования и науки Российской Федерации. Однако в период действия Правил такая форма так и не была утверждена.

В соответствии с Порядком отчет, составляемый по результатам проведения процедуры самообследования включает:

- аналитическую часть;
- результаты анализа показателей деятельности общеобразовательной организации, подлежащей самообследованию.

5. Уточнен срок размещения отчета о результатах самообследования на официальном сайте общеобразовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В дальнейшем приказом Министерства образования и науки от 14 декабря 2017 г. № 1218 порядок проведения самообследования общеобразовательной организации был скорректирован в части установления единого отчетного периода самообследования – предшествующего календарного года, а также закрепление срока размещения и направления учредителю отчета о результатах самообследования – не позднее 20 апреля текущего года.

В 2009 г. для уточнения порядка проведения государственной аккредитации новых образовательных программ был разработан Перечень документов, представляемых образовательным учреждением или научной организацией в Росаккредагентство для информационно-методического сопровождения процедуры государственной аккредитации новых образовательных программ (письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29 октября 2009 г. № 01-327/06-01 «О проведении государственной аккредитации новых образовательных программ в аккредитованных образовательных учреждениях и научных организациях в 2009/2010 учебном году»), в который для дополнительных профессиональных

образовательных программ, реализуемых в образовательных учреждениях или научных организациях, включен отчет образовательного учреждения или научной организации о самообследовании по новой образовательной программе, что свидетельствует о дальнейшем внедрении процедуры самообследования.

При этом уже в 2006–2009 гг. сложилась практика опубликования отчетов о результатах самообследования на сайте образовательного учреждения (сначала – на сайтах высших учебных заведений, позднее – на сайтах организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы), учет факта наличия такого отчета в части информативности сайта при оценке деятельности образовательного учреждения.

И только на рубеже 2010–2011 гг. процедура проведения самообследования находит нормативное отражение сначала в Законе № 3266-I, а позднее в пункте 13 части 3 статьи 28 и пункте 3 части 2 статьи 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в связи с чем становится актуальным вопрос о включении процедуры самообследования в единую систему оценки качества образования.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» оценка качества образования включается в систему образования.

Оценка качества образования составляет отдельный элемент системы образования и раскрывается через независимую оценку качества образования, включающую в себя (статьи 95, 95.1 и 95.2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»):

- 1) независимую оценку качества подготовки обучающихся;
- 2) независимую оценку качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность.

В соответствии с письмами Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 08-1729 и от 3 апреля 2015 г. № АП-512/02 приказ Министерства образования и науки Российской Федерации

от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении порядка проведения самообследования образовательной организации» включен в состав нормативно-правовых документов, обеспечивающих формирование и развитие системы независимой оценки качества образования.

Таким образом, процедура проведения самообследования в общеобразовательной организации с нормативной точки зрения включена в состав независимой оценки качества образования и, как следствие из этого, в целом в систему оценки качества образования.

В мировой практике самообследованию соответствует аудит качества, являющийся одной из основных форм оценки высшего образования.

На международном уровне волна внимания к данной проблеме обусловлена в первую очередь тем, что, согласно положениям Болонской декларации, европейские страны начали связывать взаимное признание документов об образовании с наличием систем независимой оценки его качества.

Именно вступление России в Болонское соглашение находится среди основных причин активного внедрения инструментов оценивания образовательных организаций в Российской Федерации.

Вместе с тем в разных странах главенствуют различные подходы к организации органов управления системой оценки и контроля качества образования.

Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации).

С учетом федеративного государственного устройства Российской Федерации представляется логичным рассмотреть подходы к организации органов управления системой оценки и контроля качества образования в странах с федеративной формой государственного устройства: Соединёнными Штатами Америки и Федеративной Республикой Германией.

Конституция Соединенных Штатов Америки не регламентирует ответственность федерального правительства за качество образования в стране

Соединёнными Штатами Америки. Исторически сложилось, что юридическая ответственность лежит на администрациях штатов, органах местного самоуправления, религиозных общинах, частных лицах. Сложившаяся децентрализация управления и высокая автономия штатов привели к тому, что Департамент образования Соединённых Штатов Америки (United States Department of Education) во многом является органом координации и распределения государственных средств через гранты и программы.

Таким образом, в Соединённых Штатах Америки система контроля качества образовательных услуг является децентрализованной. Государство не рейтингует образовательные организации по качеству, предполагая эту деятельность за институтами рыночной экономики и общественного контроля.

Недостатком децентрализованной системы качества является информационная асимметрия и возможность недобросовестного поведения отдельных образовательных организаций, пытающихся сформировать у потребителей неадекватное представление о качестве образовательных услуг.

Децентрализованная система выгодна ведущим образовательным организациям Соединённых Штатов Америки, но создает определенные проблемы для образовательных организаций, имеющих меньший бюджет.

Анализ подходов к формированию систем оценки качества образования будет неполным, если мы не рассмотрим пример немецкой образовательной системы, которая является примером крайней децентрализации оценочных процедур. Структурно система образования Федеративной Республики Германии включает 16 министерств образования в правительствах земель.

Традиционно контроль качества образования осуществлялся министерствами земель, которые имеют собственные разработанные стандарты. Это является отличительной особенностью Германии: процедуры оценки качества образования и аккредитации разделены и отнесены к компетенции разных органов и разных земель. Каждая земля (Lander) определяет содержание изучаемого предмета (его программу) и содержание экзаменов, но при этом

учитываются общие рекомендации Министерства образования Федеративной Республики Германии.

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации») и иных подзаконных нормативных актов процедура самообследования была распространена и на дошкольные образовательные организации, общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации, организации дополнительного образования, организации дополнительного профессионального образования.

В настоящее время на федеральном уровне осуществление процедуры самообследования общеобразовательной организации регламентировано:

1) Порядком проведения самообследования образовательной организацией, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 462.

2) Приложением № 2 к приказу Министерства образования и науки от 10 декабря 2013 г. № 1324 «Об утверждении показателей деятельности образовательной организации, подлежащей самообследованию».

Вышеизложенная ретроспектива нормативных правовых актов в сфере регламентации процедуры самообследования общеобразовательной организации позволила выявить тенденцию по последовательному совершенствованию законодателем системы оценки качества образования, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Место процедуры самообследования в системе оценки качества образования определяется не столько степенью правовой регламентации такой процедуры, сколько ее эффективностью для принятия управленческих решений в будущем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Еремина О.Ю. Правовые основы методологии оценки деятельности

образовательных организаций в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 82–97.

2. Государственная регламентация образовательной деятельности: научно-практ. пособие / Сост.: С. И. Феклин, Н. М. Ладнушкина. – М.: Книгодел, 2015. – 211 с.

3. Третьякова Т.В. Анализ подходов к оценке качества образования за рубежом // Вестник ЯГУ. 2009. Том 6. № 2. С. 60.

4. Фёклин С.И. Правовой статус образовательного учреждения: [метод. пособие] / С. И. Фёклин. – М.: ИМЦ Арсенал образования, 2014. – 181 с.

5. Accreditation and the Role of the Council on Post-secondary Accreditation. -Washington, 1990. – 143 p.