

# НАДЗОР В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ: ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
Виктор Александрович Болотов

Основные стратегические цели и задачи деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) определяются положениями Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года, Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу на 2003–2005 годы, Законом Российской Федерации «Об образовании», Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года, Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки и Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки (далее – Положение), Положением о порядке присуждения ученых степеней, Положением о порядке присвоения ученых званий, утвержденными Правительством Российской Федерации, а также стратегическими целями и тактическими задачами Минобрнауки России.

Рособрнадзор руководствуется в своей деятельности также Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Федеральным законом «О защите прав потребителей» и рядом других нормативных документов.

В соответствии с Положением Рособрнадзор выполняет функции по надзору и контролю в области образования и науки. Рособрнадзор осуществляет деятельность, направленную на достижение: *национальных стратегических целей:*

- повышение качества жизни населения;
- создание потенциала для будущего развития;

*стратегических целей Министерства образования и науки Российской Федерации:*

- обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения по регионам России как основы социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе;

– обеспечение текущих и перспективных потребностей экономики и социальной сферы в профессиональных кадрах необходимой квалификации, создание условий для повышения фундаментальности образовательных программ, создание условий для развития непрерывного образования.

В рамках компетенции, определенной Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 №300, и в соответствии со стратегическими целями, стоящими перед Правительством Российской Федерации и Министерством образования и науки Российской Федерации, определены следующие *стратегические цели деятельности Рособнадзора*.

## **1. Установление и обеспечение надзора и контроля за исполнением законодательства и конституционных прав граждан Российской Федерации в сфере образования**

Указанная цель обеспечивает реализацию на постоянной и долгосрочной основе государственных функций, вытекающих из положений, определенных ст. 26, 29, 43, 45, 55 Конституции Российской Федерации, ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании», другими федеральными законодательными актами.

Контроль за исполнением законодательства в сфере образования, необходимый для обеспечения защиты конституционных прав граждан Российской Федерации, осуществляется посредством инспектирования образовательных учреждений и органов управления образованием.

В настоящее время разработаны примерные положения об инспекторской деятельности органов управления образованием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Право инспектирования в порядке надзора было делегировано государственным органом управления образованием субъектов Российской Федерации при сохранении общего методического руководства на федеральном уровне (письмо Минобразования России от 05.10.1999 №22-06-932).

Одним из действенных способов выявления нарушений исполнения законодательства в сфере образования является работа с письмами и обращениями граждан. Так, за период с 01.06.2004 по 30.09.2004 года рассмотрено около полутысячи обращений граждан; направлено в органы управления образованием субъектов Российской Федерации около сотни предписаний об устранении выявленных нарушений.

В связи с проведенным в течение последних лет уточнением предметов ведения, конкретизацией и перераспределением полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной власти, внесением изменений в законодательную базу в области образования (Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ) остро стоит вопрос о контроле и надзоре по исполнению возложенных на них полномочий.

В соответствии с принципами разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, регламентируемыми Федеральным законом от 22.08.2004 №122-ФЗ, необходима существенная доработка нормативно-правового обеспечения для осуществления надзорных и контрольных функций за исполнением законодательства в сфере образования (на федеральном и региональном уровне).

В первую очередь требуется определение полномочий, функциональных и организационных механизмов осуществления процедур реализации надзорных функций, усовершенствование процедуры государственного инспектирования в системе образования с учетом изменения законодательства Российской Федерации. Основой для совершенствования надзора и контроля должно стать создание современного информационного, методического и кадрового обеспечения.

В целом для достижения поставленной цели в настоящее время необходимо решение следующих *тактических задач*:



- осуществление надзора и контроля по вопросам исполнения законодательства в области образования, в том числе по соблюдению прав граждан на образование;
- совершенствование нормативно-правового, инструктивно-методического и информационного обеспечения надзора и контроля в сфере образования;
- содействие кадровому обеспечению надзора и контроля в сфере образования.

## 2. Создание системы объективной независимой оценки качества среднего (полного) общего образования

Указанная цель обеспечивает реализацию на постоянной и долгосрочной основе государственных функций, вытекающих из положений ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании», определяющей компетенцию Российской Федерации в области образования.

В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 года №119 «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена», от 5 апреля 2002 года №222 «Об участии образовательных учреждений среднего профессионального образования в эксперименте по введению единого государственного экзамена» и от 29.11.2003 №725 «О продлении на 2004 год срока проведения эксперимента по введению единого государственного экзамена» в 2001–2004 годах организован и проводится эксперимент по введению единого государственного экзамена (далее – эксперимент).

Целью эксперимента является разработка и апробация технологии единого государственного экзамена (далее – ЕГЭ), обеспечивающего совмещение государственной (итоговой) аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования. В эксперименте приняли участие:

- в 2001 году – 5 субъектов Российской Федерации, 16 вузов и филиалов вузов;
  - в 2002 году – 16 субъектов Российской Федерации, 79 ссузов, 123 вуза и филиала вузов;
  - в 2003 году – 47 субъектов Российской Федерации, 928 ссузов, 464 вуза и филиала вузов;
  - в 2004 году – 65 субъектов Российской Федерации, 1512 ссузов, 950 вузов и филиалов вузов.
- В качестве основных результатов эксперимента необходимо отметить следующие:
- разработана и апробирована в 65 субъектах Российской Федерации базовая модель и технология проведения ЕГЭ;
  - создана база данных контрольных измерительных материалов по 12 общеобразовательным предметам, насчитывающая более 80 тысяч тестовых заданий;
  - создана инфраструктура из 63 региональных и федеральных центров обработки информации; все регионы – участники эксперимента имеют выделенные каналы связи; вузам и ссузам предоставлена возможность проверить любое свидетельство о результатах ЕГЭ в Федеральной базе свидетельств; разработана модель единой системы приема в вузы с использованием автоматизированной информационной системы «Единый конкурсный прием»;
  - введена система распределенных баз данных выпускников, образовательных учреждений, условий обучения, а также результатов сдачи выпускных и вступительных экзаменов;
  - на федеральном уровне и в регионах – участниках эксперимента подготовлены специалисты, обеспечивающие проведение ЕГЭ;
  - получила существенное развитие информационная инфраструктура участвующих в эксперименте субъектов Российской Федерации.

В результате эксперимента доказана принципиальная возможность совмещения государственной (итоговой) аттестации выпускников XI (XII) классов общеобразовательных учреждений и вступительных испытаний в ссузы и вузы по форме ЕГЭ, а также эффективность выбранной организационно-технологической схемы проведения ЕГЭ. Эксперимент показал, что ЕГЭ может являться одним из действенных механизмов контроля качества общего образования и обеспечить повышение доступности профессионального образования для детей из малообеспеченных семей и жителей районов, отдаленных от вузовских центров.



В целом по итогам эксперимента получены результаты, позволяющие сделать следующие выводы:

- подтверждена возможность достижения целей, поставленных при проведении единого государственного экзамена;
- показана реальная возможность совмещения государственной (итоговой) аттестации выпускников и вступительных испытаний в вузы и ссузы;
- получены достоверные данные о повышении доступности профессионального образования для жителей удаленных районов и сельской местности (абитуриентам предоставлена возможность заочного участия в конкурсе при поступлении в вузы и ссузы без выезда к месту их расположения);
- результаты ЕГЭ используются для управления качеством образования (на основе результатов ЕГЭ разрабатываются рекомендации органам управления образованием, образовательным учреждениям, институтам повышения квалификации, учителям, авторам учебников, учебных программ, разработчикам образовательных стандартов, обучающиеся получают основания для выбора образовательного учреждения).

Для развития деятельности по введению ЕГЭ необходимо проведение следующих мероприятий:

- внесение изменений и дополнений в законодательные акты и нормативные документы, регулирующие проведение государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и приема в вузы/ссузы;
- обеспечение совершенствования контрольных измерительных материалов;
- оптимизация организационно-технологических процедур ЕГЭ, в том числе в части обеспечения более оперативной обработки результатов, отработки процедур проведения ЕГЭ в труднодоступных и отдаленных территориях, а также для выпускников с ограниченными возможностями здоровья;
- обеспечение интеграции федеральных и региональных информационных ресурсов с оптимизацией используемого комплекса аппаратно-программных средств и средств связи; законодательное определение перечня сведений, включаемых в информационные базы ЕГЭ;
- расширение участия представителей вузов и ссузов на всех этапах подготовки и проведения ЕГЭ;
- инструктивно-методическое обеспечение контроля и оценки качества общего образования.

Работа в области контроля и оценки качества образования требует продолжения и развития. Основным направлением развития этой работы должно стать создание комплексной системы оценки качества общего образования.

### **3. Установление и обеспечение единых требований при проведении процедур лицензирования, аттестации, государственной аккредитации образовательных учреждений**

Указанная цель обеспечивает реализацию на постоянной и долгосрочной основе государственных функций, вытекающих из положений ст. 28, 33 Закона Российской Федерации «Об образовании», определяющих компетенцию Российской Федерации в перечисленных сферах деятельности, постановления Правительства Российской Федерации от 18.10.2000 № 796 «Об утверждении положения о лицензировании образовательной деятельности».

В соответствии с порядком лицензирования, установленным Положением о лицензировании образовательной деятельности, осуществляется не только выдача лицензий, но и контроль за выполнением вузом или филиалом установленных лицензионных требований и нормативов. Это позволяет проводить контроль деятельности вузов не только на этапе лицензионной экспертизы, но и в течение всего периода действия лицензии.

Качество подготовки выпускников оценивается при аттестации, состоящей из нескольких этапов – оценки соответствия содержания образования требованиям государственных об-



разовательных стандартов, оценки качества усвоения студентами знаний и умений. Процедура аттестации проводится в форме самообследования и внешней экспертизы. Наиболее сложным при аттестации является оценка качества усвоения студентами знаний и умений, полученных в ходе обучения. С 2003 года при аттестации применяется тестирование студентов с использованием современных информационных и тестовых технологий.

В настоящее время для усиления связи с рынком труда необходимо вводить оценку компетенций выпускников, которая может быть проведена только с участием потребителей кадров. Привлечение представителей объединений работодателей к оценке качества подготовки выпускников вузов позволит не только оценить качество подготовки, но и скорректировать государственные образовательные стандарты с учетом потребностей рынка труда. Начиная с сентября 2004 года к работе комиссий по внешней экспертизе вузов и филиалов привлекаются представители организаций и учреждений – потребителей кадров.

В целях усиления контроля качества образования в аккредитованных образовательных учреждениях, помимо плановых аттестаций, начата работа по отработке технологии внеочередного контроля качества образования, предложен новый алгоритм проведения внеочередных проверок, основанный на специально разработанных информационных и тестовых технологиях. В целях исключения субъективности в выборе высших учебных заведений, подлежащих проверке, предложено проводить контроль качества образования одновременно во всех вузах и филиалах, расположенных на территории отдельного субъекта Российской Федерации.

Одной из задач в совершенствовании контроля качества профессионального образования является создание технологии аттестации вузов, позволяющей сократить до минимума субъективизм в оценке и принятии решений. В настоящее время в практику аттестации вузов введен независимый формализованный анализ содержания образования.

В ходе государственной аккредитации дается оценка эффективности и результативности деятельности образовательного учреждения, устанавливается его государственный аккредитационный статус (по типу и виду), предоставляются на определенный срок права и полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации. К настоящему времени процедуру государственной аккредитации прошли 90% государственных (исключение составляет часть высших военных учебных заведений) и 60% негосударственных вузов.

Лицензирование образовательных учреждений общего, начального и среднего профессионального образования осуществляется в субъектах Российской Федерации. Многочисленность и разнообразие органов управления, осуществляющих лицензирование, требует постоянного федерального надзора за их деятельностью со стороны Рособрна. Такой надзор осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании и другими нормативными документами и обеспечивает проведение единой государственной политики в области функционирования образовательных учреждений.

Аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений общего, начального и среднего профессионального образования осуществляются как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации. Это приводит к неупорядоченности этих процедур и несогласованности требований, предъявляемых к деятельности образовательных учреждений. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 №122-ФЗ проведение аттестации образовательных учреждений, а также создание независимой от органов управления образованием государственной системы аттестационно-диагностических центров (государственной аттестационной службы) отнесено к компетенции Российской Федерации. В связи с этим необходимо существенное расширение работы по формированию указанных органов и организационно-методическому обеспечению их деятельности. Это требует проведения следующих мероприятий:

- создание сети региональных аттестационно-диагностических центров во всех субъектах Российской Федерации;
- развитие информационного сопровождения системы оценки качества образования;
- привлечение представителей профессиональных сообществ, работодателей и общественности к оценке качества образования;



- повышение квалификации и сертификация независимых специалистов, привлекаемых к участию в мероприятиях по контролю качества образования;
- внедрение сертифицированных внутривузовских систем оценки качества образования;
- совершенствование механизмов и форм самооценки качества образования обучающихся и деятельности образовательных учреждений.

В целом создание общероссийской системы контроля качества образования на основе лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений должно обеспечить объективность и открытость для общества оценок качества образовательных услуг, становление общественной составляющей и расширение участия различных общественных и профессиональных групп в управлении образованием и в его развитии в интересах личности, общества и государства. Для достижения поставленной цели решаются следующие *тактические задачи*:

- содействие совершенствованию нормативно-методического информационного обеспечения процедур лицензирования, аттестации, государственной аккредитации образовательных учреждений;
- лицензирование, аттестация и государственная аккредитация образовательных учреждений, организаций и их филиалов в пределах компетенции Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки;
- осуществление надзора по вопросам лицензирования, аттестации, государственной аккредитации образовательных учреждений (самостоятельно и совместно с органами управления образованием субъектов Российской Федерации).

#### 4. Обеспечение единых требований при проведении процедуры государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров

Указанная цель обеспечивает реализацию на постоянной и долгосрочной основе государственных функций, вытекающих из положений ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании», определяющих компетенцию Российской Федерации в перечисленных сферах деятельности, а также Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

Развитие высшей школы и науки в России настоятельно требует совершенствования деятельности по соответствующему кадровому обеспечению, в особенности по обеспечению кадрами высшей научной квалификации. В целях решения задачи по расширению подготовки кадров высшей квалификации и обеспечению единых требований при проведении процедур присвоения научных степеней и званий в ведущих вузах и научных организациях сформированы и работают 2509 советов (2067 докторских и 442 кандидатских совета) базовой сети. Для обеспечения высокого качества аттестации научно-педагогических кадров проводится оптимизация сети диссертационных советов, на которых лежит основная тяжесть работы по первичной экспертизе диссертационных работ. Эффективным аппаратом для этой работы стала резервная сеть диссертационных советов, создающая своего рода конкурентную среду для советов базовой сети.

Повышен уровень требований, предъявляемых президиумом Высшей аттестационной комиссии (ВАК) к работе советов. В связи с невыполнением требований аттестационных процедур и положительной оценкой диссертаций низкого уровня в 2003 году была приостановлена деятельность 11 советов, 43 советам президиумом были вынесены замечания, работа 10 советов была переведена в режим разовых защит. В июле 2004 года президиум ВАК принял решение об обязательности публикаций основных результатов докторских диссертаций в ведущих научных периодических изданиях, включенных в перечень рекомендуемых ВАК.

В рамках деятельности по реализации процедур государственной аттестации научных кадров высшей квалификации и обеспечению единых требований при проведении процедур присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий в ведущих вузах и научных организациях в 2003 го-



ду ВАК было принято положительное решение по 3320 аттестационным делам по присуждению ученой степени доктора наук, по 25 656 делам по присуждению степени кандидата наук, по 361 делу по присвоению ученого звания профессора по специальности, по 522 делам по присвоению ученого звания доцента по специальности. Число отклоненных и снятых с рассмотрения докторских диссертаций в 2003 году составило около 7%, кандидатских – 3%. Количество аттестованных за этот же период профессоров по кафедре составило 1784 человека, доцентов по кафедре – 6367 человек.

За последние 5 лет прослеживается тенденция к росту количества аттестованных специалистов высшей квалификации (в среднем на 10% в год по кандидатам и на 2% в год – по докторам наук).

Для обеспечения единых требований к уровню подготовки соискателей ученых степеней кандидатов наук в 2003 году была завершена подготовка программ кандидатских экзаменов по всем специальностям действующей номенклатуры специальностей научных работников, соответствующих утвержденным паспортам этих специальностей.

В деятельности по подготовке и аттестации кадров высшей квалификации имеется ряд проблем. Требуют серьезного анализа вопросы сближения процедур подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров в России и зарубежных странах, сопоставления уровня аттестуемых научных и научно-педагогических кадров (что важно, в частности, в свете вхождения России в Болонский процесс).

Повышение требовательности к аттестационной деятельности диссертационных советов и ученых советов организаций выдвигает проблему повышения квалификации специалистов в области подготовки и государственной аттестации кадров высшей квалификации. Структура подготавливаемых кадров высшей квалификации не совпадает с потребностями реализации приоритетных направлений развития науки, техники и технологий и важнейших инновационных проектов в России. Образовавшиеся диспропорции в подготовке научных кадров высшей квалификации диктуют необходимость существенно более тесного взаимодействия систем подготовки и аттестации таких кадров. Требуется дальнейшего расширения использования современных информационных технологий в практике подготовки и аттестации научных кадров.

В рамках дальнейшего развития деятельности по государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров необходимо создать систему надзора и контроля подготовки кадров высшей научной квалификации, оптимизировать структуру защищаемых работ по отраслям наук, расширить информационную поддержку соискателей ученых степеней и ученых званий.

В целом для достижения поставленной цели необходимо решение следующих *тактических задач*:

- организационное обеспечение государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров;
- осуществление надзора и контроля подготовки к аттестации кадров высшей научной квалификации;
- совершенствование нормативно-методического и информационного обеспечения государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров.

## 5. Обеспечение академической мобильности обучающихся и выпускников образовательных учреждений

Развитие деятельности по обеспечению академической мобильности обучающихся и выпускников образовательных учреждений направлено на обеспечение интеграции российского образования в мировое образовательное пространство, повышение престижа российской образовательной системы, расширение международных контактов в области образования и на этой основе – повышение качества образования.

Важным направлением деятельности по обеспечению академической мобильности обучающихся и выпускников образовательных учреждений является обеспечение признания документов



об образовании, а также о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий, полученных за рубежом. Проводится совершенствование нормативной базы для процедур нострификации, работа по подготовке межправительственных соглашений в данной области, практически реализуются процедуры нострификации документов об образовании.

Развитие систем оценки качества образования определено в качестве одного из приоритетов действий в рамках Болонского процесса. Одним из положений Болонской декларации является требование создания сопоставимых с общеевропейскими критериев и методологий оценки качества образования. Для реализации этого требования предстоит:

- предусмотреть возможность привлечения студентов к оценке деятельности высшего учебного заведения;
- ввести в практику размещение результатов аттестации и государственной аккредитации в сети Интернет для ознакомления широкой общественности;
- способствовать признанию российской системы оценки качества образования в головной организации по координации решений Болонского процесса – Европейской сети гарантии качества образования ENQA.

Для реализации задачи обеспечения международного признания российских образовательных программ необходимо проведение следующих мероприятий:

- гармонизация российской системы оценки качества образования в интересах интеграции России в европейское образовательное пространство;
- совершенствование инструментальных средств и методического обеспечения процедур лицензирования, аттестации, государственной аккредитации образовательных учреждений с учетом развития новых образовательных технологий;
- создание сети центров по подтверждению, признанию и установлению эквивалентности документов об образовании в субъектах Российской Федерации;
- совершенствование методического обеспечения по подтверждению, признанию и установлению эквивалентности документов об образовании с учетом требований вхождения в Болонский процесс;
- повышение квалификации специалистов, участвующих в подтверждении, признании и установлении эквивалентности документов об образовании;
- сбалансированное сближение процедур государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров с международной практикой аттестации кадров высшей квалификации с учетом отечественных достижений в данной области.

В целом в рамках данной цели необходимо решение следующих *тактических задач*:

- обеспечение подтверждения, признания и установления эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях, полученных за рубежом, и выдача соответствующих документов;
- содействие совершенствованию контроля качества образования в рамках Болонского процесса;
- организационно-методическое обеспечение по подтверждению, признанию и установлению эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях, по международному признанию российского образования в рамках Болонского процесса.

Представленные стратегические цели и тактические задачи Рособрнадзора являются взаимосвязанными в части реализации единой государственной политики по обеспечению общественной востребованности и конкурентоспособности российского образования, воспроизводства и развития трудового потенциала российского общества, обеспечения и защиты конституционных прав граждан Российской Федерации на образование.